Groupe de travail
sur l'avenir du secteur
des services
financiers canadien

Rapport du Groupe de travail

changement, défis et possibilités

septembre 1998

Numéro de catalogue : BT22-61/1998F
ISBN 0-662-83144-6

Pour obtenir d'autres exemplaires de ce document,
veuillez vous adresser au :
Centre de distribution
Ministère des Finances
300, avenue Laurier ouest
Ottawa K1A 0G5

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

Également disponible sur Internet à l'adresse
http://groupetravailservfin.fin.gc.ca

This publication is also available in English.

Le 14 septembre 1998

L'honorable Paul Martin, c.p., député
Ministre des Finances
Chambre des communes
Ottawa

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Ce rapport répond au mandat que vous nous avez confié le 18 décembre 1996. Il expose nos conclusions et recommandations unanimes à l'égard des questions que vous nous avez chargés d'étudier.

Ce rapport s'accompagne de cinq documents d'information, dont chacun décrit en détail le raisonnement qui sous-tend nos conclusions. Nous vous remettons également aujourd'hui 18 études de recherche qui ont été commandées par le Groupe de travail et qui ont servi de base à nos délibérations.

Nous tenons à vous remercier de nous avoir ainsi donné l'occasion de servir le Canada en participant à cet examen des plus stimulants. Nous espérons que vous trouverez dans nos recommandations de l'information et des conseils utiles.

Nous avons intitulé notre rapport *Changement, défis et possibilités.*

Nous traversons une période agitée. Notre époque est marquée au coin du changement, et celui-ci semble aller en s'accélérant.

Le changement nous pose à tous des défis. Il en pose aux institutions financières, confrontées à de nouvelles formes de concurrence sur des marchés de plus en plus mondialisés. Il en pose aux consommateurs, auxquels se présentent un choix élargi, mais aussi des risques nouveaux et des relations différentes avec les fournisseurs de services financiers. Il en pose enfin aux décideurs publics et aux autorités réglementaires, qui doivent, pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs importantes responsabilités, disposer d'une souplesse et posséder des compétences qui n'étaient pas nécessaires jusqu'ici.

Notre rapport décrit ces défis. Il souligne également les importantes possibilités que le changement nous offre. Le Canada est, dans l'ensemble, en bonne posture pour bénéficier d'un secteur des services financiers solide, dynamique, novateur et compétitif jusqu'au prochain millénaire. Pour un petit pays sur le plan démographique, le Canada possède plusieurs institutions financières relativement importantes et performantes. Nous estimons que ces institutions, de même que les nouveaux participants au secteur des services financiers, sont en mesure de jouer un rôle positif dans l'économie canadienne au cours des années à venir.

Un secteur des services financiers fort, ayant ses attaches au Canada et capable de mener avec succès ses activités aussi bien sur le marché intérieur qu'hors de nos frontières, est manifestement d'une grande importance pour les Canadiens. Nous estimons que cet objectif est à notre portée et que nos recommandations aideront les institutions financières, les consommateurs, les décideurs publics et les autorités réglementaires au Canada à relever les défis que pose le changement ainsi qu'à exploiter les possibilités nouvelles qu'il offre.

On n'arrête pas le changement, et nous ne pouvons faire comme s'il n'existait pas. Pour les institutions financières comme pour leurs clients et les responsables de l'intérêt public, il est exclu de penser maintenir le statu quo.

En raison de la rapidité des changements, nous vous prions instamment, ainsi que vos collègues, de donner suite sans tarder aux questions de fond que nous avons répertoriées.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Harold MacKay, président

Pierre Ducros, vice-président

Neil Baker

Norm Bromberger

Donald Brown

Moya Cahill

John McArthur

Lynne Toupin

Remerciements

Nous tenons en premier lieu à remercier les Canadiennes et les Canadiens qui ont consacré temps et efforts afin de nous faire part de leurs opinions. Leur participation s'est avérée fort utile pour l'étude de questions de politique publique cruciales pour notre pays.

Nous remercions également les personnes et les organismes de l'extérieur qui ont effectué les études de recherche. Les études de ces auteurs, dont la liste est présentée à l'appendice 3, ont représenté un apport de grande valeur, et nous sommes persuadés qu'ils étaieront les activités de planification des gouvernements, des institutions financières et d'autres membres de la collectivité.

Le Groupe de travail exprime une reconnaissance toute spéciale à l'endroit de son personnel, dont il n'a eu qu'à se louer. Le dévouement, l'énergie de ces employés, de même que leur bonne humeur et leur esprit d'équipe, ont permis d'abattre, en un temps relativement court, une somme de travail collectif impressionnante. Le calendrier que nous devions respecter était très serré. Compte tenu de l'ampleur de notre tâche, nous devions pouvoir compter sur des gens qui non seulement possédaient les compétences et l'expérience requises, mais qui en outre étaient dotés de suffisamment de curiosité et de créativité pour pouvoir discerner par delà ce que nous savions déjà. Notre personnel a largement dépassé ces attentes.

Nous apprécions tout particulièrement le travail de Fred Gorbet, directeur exécutif du Groupe de travail. Ses formidables compétences en matière d'organisation et de rédaction ont été autant de solides piliers qui ont soutenu nos travaux. Sa profonde sagesse, sa rigueur intellectuelle et sa capacité d'appréhender les questions selon la perspective à la fois du secteur public et du secteur privé, ont été pour nous d'une valeur incalculable et ont grandement servi le Canada.

Nos associés de recherche principaux, Michael Andrews, Beth Atcheson, John Chant, Louise Pelly et Kevin Wright, ont dirigé nos activités de recherche et ont été les principaux auteurs des cinq documents d'information qui sous-tendent ce rapport. Nous les remercions d'avoir accepté de se dégager de leurs autres tâches afin de collaborer à nos travaux. Nous sommes aussi redevables à Michel Caron, qui a revu et commenté les documents de travail au cours de leur rédaction.

Les autres membres de notre personnel et de notre équipe de recherche ont travaillé dur et efficacement, en dépit d'échéances parfois serrées et de séries de révisions qui doivent avoir parfois semblé fastidieuses. C'est grâce à eux que nous avons pu respecter notre calendrier, et ce, du moins nous l'espérons, de façon à pouvoir contribuer substantiellement à la politique publique canadienne. Nous

voulons aussi remercier Danielle Bryden, Jim Callon, Françoise Charlebois, Stephen Frank, Bob Hannah, Neil Mohindra et Alva Smith pour leur concours. Un merci tout spécial à Christine Daniel pour le soutien administratif sans faille qu'elle a fourni au président, au directeur exécutif et aux autres membres du Groupe de travail.

Soulignons l'apport de James Baillie, Barbara Rae et Guy Saint-Pierre, qui ont été membres du Groupe de travail pendant une partie de son existence, M. Baillie ayant d'ailleurs été président du Groupe de travail.

Enfin, nous nous en voudrions de ne pas exprimer notre gratitude à Frank Swedlove, du ministère des Finances, qui a été une précieuse source d'information de base chaque fois que nous en avons eu besoin.

Table des matières

Chapitre 1
Vue d'ensemble 13
Les quatre grands thèmes 15
Renforcer la concurrence et la compétitivité 15
Accroître le pouvoir du consommateur 16
Les attentes des Canadiens et le comportement des institutions financières 16
Améliorer le cadre réglementaire 17
Postulats fondamentaux 17

Chapitre 2
Approche adoptée par le Groupe de travail 21
Contexte et mandat 21
Notre interprétation du mandat 22
Exécution de notre mandat 23
Consultations 23
Programme de recherche 23
Rapport d'étape 24
Communication avec les Canadiens 24
Fusions bancaires 24
Plan du rapport 25

Chapitre 3
Les facteurs de changement 27
La technologie 28
La mondialisation 31
Les tendances démographiques 33
Les réactions au changement 34
Le consommateur 34
Les institutions financières 36
Les décideurs publics 39
Les autorités réglementaires 40
Résumé 41

Chapitre 4
Le secteur des services financiers et ses défis 43
L'importance du secteur des services financiers 43
Bref aperçu du secteur 45
Évolution des préférences des consommateurs en matière d'actifs 46
Les participants 47
Les institutions de dépôts 47
Les banques 47
Les coopératives de crédit et caisses populaires 49

Les sociétés de fiducie 50
Les sociétés d'assurances 50
Les sociétés d'assurance-vie 50
L'industrie des assurances multirisques 51
Les fonds communs de placement 51
Les autres participants 51
Tendances et enjeux 52
L'évolution de la concurrence 53
L'importance croissante des fonds communs de placement 55
La titrisation 57
Les facteurs influant sur le maintien de la rentabilité des institutions 58
Les regroupements 61
Les institutions de second niveau 62
Les sociétés d'assurance-vie 63
Les Canadiens sont-ils bien servis par leurs institutions financières? 65
Les consommateurs 65
Les petites entreprises 67
Les grandes entreprises 68
Résumé 68
La stratégie des institutions face aux défis et aux possibilités 69
Les stratégies de positionnement 69
Répercussions pour les institutions canadiennes 71
Les critères de réussite 73

Chapitre 5
Notre vision du secteur 75
Notre vision du secteur des services financiers canadien 76
Les caractéristiques appréciées par les consommateurs 76
Caractéristiques structurelles du système souhaitable 77
Un cadre réglementaire favorable 78
Faire de la vision une réalité 79
Le cadre de politique publique 79
Le leadership dans les institutions 80
La responsabilité des consommateurs 81
La contribution du Groupe de travail 81
L'importance de la concurrence 82
Mesures d'appui 83

Chapitre 6
Concurrence et compétitivité 85
Politique en matière de propriété 86
Le régime actuel 86
Réexamen du régime de propriété 88
Assouplissement du régime de propriété 90

Un régime unique pour toutes les institutions 90
Large répartition du capital des grandes institutions 90
Régime applicable aux institutions de plus petite taille 91
La définition d'une large répartition du capital 91
Propriété d'institutions multiples 93
Coopératives 93
Cas particuliers 94
Souplesse en prévision de l'avenir 96
Résumé 98
Souplesse d'organisation 98
Pouvoirs des institutions 101
Souplesse accrue pour les coopératives de crédit et caisses populaires 101
Accès au système de paiements 102
Accès aux autres réseaux 105
La vente au détail d'assurance 105
Crédit-bail automobile sur le marché de détail 109
Résumé 111
L'accès des banques étrangères 112
Questions fiscales 115
Regroupements d'entreprises et principes comptables 117
Cadre d'examen des projets de fusion 119
Les fusions : situation et motivations 119
Examen des faits 122
L'importance de la taille : les économies d'échelle et de gamme 122
L'importance de la taille : évolution des résultats relatifs 124
Les avantages des fusions 125
Préoccupations suscitées par les fusions 126
Conclusions 127
Le contexte canadien 128
Processus d'examen des projets de fusion 131
Critères d'intérêt public 132
Processus d'examen de l'intérêt public 132
Engagements exécutoires 134
Processus d'examen rationalisé 135

Chapitre 7
Accroître le pouvoir du consommateur 137
Introduction 137
Responsabilités en matière de protection du consommateur 138
Un environnement en évolution 139
Divulgation et transparence 141
Protection des renseignements personnels 145
Normes minimales 149
Renseignements médicaux 150

Champ d'application 151
Codes sectoriels d'application obligatoire 151
Certification et vérification 151
Recours 152
Ventes liées avec coercition 152
Recours des consommateurs : ombudsman du secteur finance 155
Mandat et champ de compétence 158
Indépendance 158
Accès et coût 158
Décisions et procédures 159
Visibilité 160
L'agrément des intermédiaires de marché 160
Le renforcement des organismes de défense des consommateurs 161

Chapitre 8

Les attentes des Canadiens et le comportement des institutions financières 167
Introduction 167
Raisons motivant les attentes élevées du public 169
La politique publique 170
Attentes en matière de financement des entreprises 172
Le financement des PME 172
L'importance de la concurrence 176
Initiatives au niveau des institutions 177
Amélioration de l'information 178
Le financement des entreprises axées sur le savoir 180
Évolutions récentes du secteur du capital de risque 182
Le rôle des banques 183
Obstacles à la mobilisation de capitaux propres 184
Voies à suivre pour améliorer le financement des entreprises axées sur le savoir . . 185
Le financement des entreprises autochtones 186
Attentes en matière sociale 187
Accès des Canadiens à faible revenu aux services bancaires de base 187
Accès aux services en succursale 191
Accès au microcrédit 192
Partenariats avec le secteur bénévole 194
Responsabilités envers la collectivité 195
Conclusion 198

Chapitre 9

L'amélioration du cadre réglementaire 199
Introduction 199
Activités internationales 201
Conséquences pour le Canada 203

Le rôle du BSIF : mandat et régie 204
Élargissement du mandat du BSIF 204
Amélioration de la régie du BSIF 206
La régie des institutions financières 207
Pour une administration plus efficace du système de paiements 209
La rationalisation des processus réglementaires 209
Chevauchements entre les différents gouvernements 210
Chevauchement entre la SADC et le BSIF 211
Rationalisation des approbations et agréments 212
L'intégration de l'assurance des dépôts et des régimes d'indemnisation des assurés 213
La réglementation de l'accès au marché sans présence matérielle 216
La définition et la réglementation des fournisseurs étrangers 218
Cadre applicable aux prêteurs 218
Cadre applicable au recueil de dépôts ou de primes 219
Commerce électronique 219
Résumé 220

Chapitre 10
Liste des recommandations 221
Renforcement de la concurrence et de la compétitivité 221
Accroître le pouvoir des consommateurs 237
Attentes des Canadiens et comportement des institutions 244
Amélioration du cadre réglementaire 251

Chapitre 11
Conclusion 257

Appendice 1 – Mandat du Groupe de travail 261

Appendice 2 – Liste des présentations et de leurs auteurs 263

Appendice 3 – Études de recherche 275

Appendice 4 – Rapport d'étape de juillet 1997 277

Appendice 5 – Membres du Groupe de travail 291

Chapitre 1

Vue d'ensemble

Les dix dernières années ont été marquées par des changements considérables, qui n'ont pas été sans entraîner d'importantes perturbations.

Les progrès extraordinaires de la technologie et de la connaissance ont permis aux entrepreneurs et aux innovateurs de développer de nouveaux produits, de nouveaux services, de nouvelles façons de procéder, de nouveaux canaux de distribution et de nouveaux secteurs d'activité. Nous traversons une révolution de l'information qui devrait se poursuivre bien avant dans le siècle prochain. Cette révolution se traduit par une véritable explosion des choix et des possibilités qui s'offrent aux particuliers. L'usage de plus en plus répandu de l'Internet, par exemple, permet d'avoir accès à des informations, à des nouvelles, à des opinions et, de plus en plus, à des biens et à des services provenant de tous les coins de la planète, presque instantanément, sans qu'on ait à quitter son domicile.

Les entreprises en tout genre subissent les effets de cette révolution de l'information, qui favorise par ailleurs l'apparition de nouvelles entreprises. Le défi consiste pour elles à répondre aux exigences variées et croissantes des consommateurs sur un marché de plus en plus mondialisé et en perpétuelle évolution. Ces changements représentent un défi de taille pour les institutions financières – plus, peut-être, que pour la plupart des autres entreprises – parce qu'elles sont extrêmement tributaires de l'information et du traitement de l'information.

Ces vagues de changement se sont déjà traduites par des réussites éclatantes et aussi par quelques déconfitures notables. Elles peuvent susciter des attentes exagérées, aussi bien pour les institutions que pour les personnes. La nation qui tournerait le dos au changement le ferait à ses risques et périls. La complaisance et l'inertie mèneront de façon à peu près infaillible à de graves problèmes.

En tant que collectivité, nous sommes tous aux prises avec ces changements, nous essayons de relever les défis et de saisir les possibilités qu'ils nous offrent. Notre rapport vise à faciliter ce processus dans le secteur des services financiers canadien. Nous proposons un point de vue impartial et objectif sur les changements qui sont en cours et leurs répercussions pour le Canada et les Canadiens. Un point de vue objectif est assurément important, car il s'agit d'un domaine où l'information est souvent masquée ou déformée par des intérêts particuliers

et où chacun poursuit ses propres objectifs. Nous décrivons le contexte dans lequel s'inscrivent les enjeux, nous soupesons les données et les arguments, nous traçons quelques axes d'orientation et nous formulons des recommandations précises qui, à notre avis, pourront aider les autorités publiques, les institutions financières et les consommateurs à bâtir ensemble un secteur des services financiers qui servira au mieux le Canada.

Il est absolument essentiel d'agir dans ce sens. Un secteur de services financiers solide, dynamique, compétitif et innovateur est d'une importance fondamentale pour notre bien-être individuel et collectif. Nos institutions financières emploient directement plus d'un demi-million de Canadiens. Elles jouent un rôle de premier plan en canalisant l'épargne des Canadiens vers des investissements productifs – qui procurent un rendement intéressant aux épargnants tout en contribuant à la croissance économique et à la création d'emplois dans tout le pays. Tout en gérant l'épargne des ménages, les institutions financières les protègent contre le risque grâce à divers types d'assurances. Les Canadiens font affaire régulièrement avec les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit, les sociétés d'assurances et d'autres institutions financières, auxquelles ils font confiance pour gérer certaines de leurs affaires les plus délicates et les plus personnelles.

La solidité des institutions financières représente aussi un enjeu financier direct pour les nombreux Canadiens qui en sont les actionnaires, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de fonds communs de placement ou de caisses de retraite. D'après certaines estimations, la moitié des Canadiens sont propriétaires, directement ou indirectement, d'actions des institutions financières canadiennes.

Quand les institutions financières sont efficaces, notre économie fonctionne mieux et notre vie personnelle est plus facile. Dans le cas contraire, les institutions financières risquent de s'effondrer, et l'économie avec elles. Les possibilités se ferment. Les économies des ménages et, parfois, tout leur patrimoine s'évapore du jour au lendemain. Les événements des derniers mois en Asie et en Russie nous le rappellent de façon brutale. Les particuliers, les entreprises, des industries entières et les pouvoirs publics ont été secoués jusque dans leurs bases, de façon soudaine et généralement imprévue, dans les pays asiatiques concernés et, plus récemment, en dehors de la région asiatique

Au Canada, donc, nous devons faire face de front, de manière lucide et sans retard, au défi que pose le changement. Nous devons bouger si nous ne voulons pas être pris dans la tourmente.

Le Canada a besoin, selon nous, d'un certain nombre de points de repère qui balisent la voie à suivre et permettent d'évaluer l'efficacité avec laquelle le changement est géré. Le Groupe de travail a forgé une vision d'avenir du secteur des services financiers. C'est à partir et en fonction de cette vision qu'ont

été élaborées les 124 recommandations exposées au chapitre 10. Nous estimons qu'il est important pour le Canada également d'avoir une vision de l'avenir. Nous espérons que toute la collectivité pourra se rallier à la vision que nous proposons.

Les quatre grands thèmes

Nos recommandations couvrent un large champ, mais elles s'articulent autour de quatre grands thèmes, conformément à notre vision.

Renforcer la concurrence et la compétitivité

Nous estimons qu'un marché dynamique et concurrentiel, ouvert sur le monde, avec de nombreux fournisseurs canadiens dynamiques et un accès ouvert aux nouveaux concurrents, servira au mieux l'intérêt des Canadiens. Nous sommes d'avis que les particuliers et les petites entreprises, notamment, ne sont pas aussi bien servis qu'ils devraient et qu'ils peuvent l'être au Canada. Nous présentons une stratégie à quatre volets pour renforcer la concurrence. Nos recommandations visent à :

- accroître la capacité des institutions en place, en particulier les sociétés d'assurance-vie, les coopératives de crédit et caisses populaires, ainsi que les sociétés de fonds communs de placement, à concurrencer les banques à charte;
- éliminer les obstacles à l'entrée de nouveaux concurrents canadiens;
- accroître les possibilités données aux banques étrangères de s'implanter au Canada et offrir des services financiers sur le marché intérieur;
- accroître le pouvoir du consommateur, afin qu'il puisse exercer un effet de discipline sur le marché et rendre la concurrence plus efficace.

Nous sommes conscients que, à mesure que la concurrence s'intensifie à l'échelle mondiale, sous l'aiguillon de la mondialisation et de la technologie, nos institutions doivent s'adapter afin de rester dynamiques et solides. Il le faut, dans notre intérêt à tous.

On trouve de nombreux exemples de stratégies différentes appliquées par les institutions financières. Il incombe aux dirigeants d'entreprise de mettre au point des stratégies qui permettent à leurs institutions de concurrencer avec succès leurs rivales les plus performantes. Lorsque la nature de la stratégie choisie oblige une institution à obtenir l'accord des autorités publiques, par exemple en cas de fusion, il incombe à l'État de veiller à ce que les stratégies d'entreprise soient compatibles avec l'intérêt public et se révèlent avantageuses pour le Canada. Nous présentons un certain nombre de recommandations qui élargiront l'éventail des options stratégiques offertes aux institutions. Nous recommandons aussi un processus d'examen des projets de fusion. À notre

avis, ce processus offre l'occasion d'évaluer de manière ouverte, transparente et rapide la compatibilité avec l'intérêt public des projets de fusion répondant aux objectifs des institutions en cause.

Accroître le pouvoir du consommateur

Le consommateur peut exercer une influence importante sur le marché lorsqu'il comprend ce qu'on lui offre, peut comparer les rapports qualité-prix, est en mesure de prendre une décision éclairée et dispose de mécanismes de recours efficaces s'il n'est pas traité comme il se doit. Le cadre actuel de protection du consommateur ne contribue pas à réduire aussi efficacement que cela serait souhaitable le déséquilibre qui existe entre les institutions et les consommateurs sur le plan de l'information et du pouvoir de négociation. L'accroissement du pouvoir des consommateurs est un élément important de notre stratégie en vue de renforcer la concurrence et de la rendre plus efficace, au profit de tous.

Au-delà de cette considération, plusieurs motifs justifient une meilleure protection des particuliers qui, souvent, concluent d'importantes opérations financières sans avoir été bien conseillés ni comprendre suffisamment les conséquences de la transaction ou les options disponibles. La protection des consommateurs est importante pour les particuliers aussi bien que pour la société au Canada.

Nous présentons des recommandations qui visent à améliorer la divulgation de renseignements et la transparence, afin que le consommateur dispose d'une meilleure information. Nous recommandons un régime de protection des renseignements personnels plus strict que celui qui existe à l'heure actuelle, ainsi qu'une interdiction, par voie législative, des pratiques de ventes coercitives qui est à la fois plus large et plus rigoureuse qu'à l'heure actuelle. Nous recommandons aussi que le gouvernement crée un ombudsman des services financiers de manière que les consommateurs qui ont à se plaindre disposent d'un mécanisme facilement accessible et indépendant de règlement des différends avec les institutions financières.

Les attentes des Canadiens et le comportement des institutions financières

Un élément essentiel de la vision que nous avons du système financier est la nécessité, pour toutes les grandes institutions, d'avoir la confiance et l'appui des Canadiens. Or, ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Nous examinons les raisons pour lesquelles les Canadiens ont des attentes élevées envers leurs institutions financières, et plus particulièrement les banques, en ce qui concerne la satisfaction des besoins de la collectivité, et notamment la nécessité de financer et d'appuyer convenablement les petites entreprises qui méritent qu'on leur fasse crédit. Notre conclusion est que ces attentes élevées sont légitimes et qu'il en va de l'intérêt des institutions financières d'en tenir compte.

Nous formulons des recommandations à l'égard de plusieurs questions précises, notamment l'accès aux services financiers de base, qui ont été mentionnées pour illustrer les domaines dans lesquels les institutions devraient être plus sensibles aux besoins du milieu et participer plus activement à des partenariats pour contribuer à répondre à ces besoins. Nous recommandons que toutes les institutions financières produisent chaque année un rapport d'activité sur leurs responsabilités envers la collectivité, qui alimenterait le dialogue sur les façons d'enrichir et de renforcer la relation entre nos institutions et les collectivités qu'elles servent.

Améliorer le cadre réglementaire

Nous avons mis en place un cadre de réglementation prudentielle solide qui, à bien des égards, sert de modèle aux autres pays. Cependant, le monde connaît des transformations rapides, et des types de risques nouveaux et complexes nécessitent des approches nouvelles. Il convient aussi que la structure de la réglementation vienne à l'appui des objectifs généraux de la politique publique, par exemple la promotion de la concurrence et la protection du consommateur. Nous sommes d'avis que la réglementation prudentielle fédérale peut et doit être améliorée.

Nous formulons un certain nombre de recommandations en vue de renforcer la régie et d'élargir le mandat du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), ainsi que de rationaliser les processus réglementaires. Nous traitons aussi de la nécessité de regrouper les mécanismes d'assurance des dépôts qui s'appliquent aux banques et aux sociétés de fiducie, d'une part, et les régimes d'indemnisation des souscripteurs qui s'appliquent aux sociétés d'assurance-vie, d'autre part, puisque les fonctions de ces institutions continuent de converger et sont de plus en plus intégrées au sein de conglomérats financiers. Nous amorçons enfin une analyse de la question de l'accès électronique au marché canadien par des fournisseurs qui ne sont pas matériellement présents au Canada.

Postulats fondamentaux

Dans la suite de ce rapport, nous exposons et expliquons nos conclusions et nos recommandations sous les quatre thèmes qui viennent d'être décrits. Considérées dans leur ensemble, ces conclusions et recommandations constituent une approche intégrée et cohérente du renouvellement des politiques cadres, afin que les autorités publiques, les institutions et les consommateurs puissent contribuer ensemble à la mise en place d'un secteur des services financiers solide et dynamique qui servira bien les Canadiens maintenant et dans le prochain millénaire.

L'examen des nombreuses (nombreuses) présentations que nous avons reçues, nos rencontres avec des Canadiens, l'analyse de nos recherches, les réflexions sur notre propre expérience et nos délibérations nous ont fait sentir l'utilité de

quelques postulats de base sur lesquels pourraient s'appuyer notre approche des questions à étudier et nos recommandations. Nous tenons à exposer ces postulats parce qu'ils aideront, selon nous, le lecteur à comprendre notre point de vue sur les questions abordées dans ce rapport.

Gestion du changement. En cette ère de transformation rapide à l'échelle mondiale, le Canada – y compris ses institutions et sa population – ne peut se tenir à l'abri du changement. La nécessité d'accepter le changement ne veut toutefois pas dire que les Canadiens sont impuissants et qu'ils ne peuvent influer sur les répercussions des changements sur leur propre situation. Les facteurs de changement sont d'ordre global, mais leurs effets se font sentir au niveau local. La politique publique et l'intervention gouvernementale ont un rôle à jouer de façon que les changements soient gérés en tenant compte de l'histoire et de la géographie propres au Canada et dans le respect des priorités des Canadiens.

Technologie et changement. Nous nous attendons à ce que, avec le temps, la technologie prenne de plus en plus de place dans la création, la production, la distribution et la réglementation des services financiers. Il est inévitable selon nous que l'accès direct, de plus en plus par des moyens électroniques, se taille une part beaucoup plus importante du marché et que ce changement intervienne plus rapidement qu'on le pense. Il en résultera un choix beaucoup plus grand pour le consommateur et un accroissement de la concurrence sur la plupart des marchés, mais aussi une adaptation difficile pour les institutions et pour certains consommateurs.

Culture entrepreneuriale. Il faut favoriser au Canada l'éclosion d'une culture qui fasse une plus large place au dynamisme et à l'innovation, une culture qui valorise et récompense l'esprit de risque. Nous devons encourager ceux et celles qui ont assez de clairvoyance et de courage pour saisir les possibilités qu'offre un monde en transformation rapide afin d'améliorer notre bien-être économique, social et culturel.

Justification de la réglementation. Il existe d'importantes justifications, liées à l'intérêt public, à la réglementation du secteur des services financiers, aussi bien sous l'angle de la solvabilité que du point de vue du comportement sur le marché. Les institutions de dépôts et les sociétés d'assurances, lorsqu'elles reçoivent les dépôts ou perçoivent des primes, prennent un « engagement de payer » à une date ultérieure, selon des conditions déterminées. La réglementation prudentielle revêt une grande importance, car elle donne dans une certaine mesure l'assurance que les institutions pourront tenir cet engagement. La réglementation du comportement sur le marché, qui vise notamment à protéger le consommateur, donne dans une certaine mesure l'assurance que les consommateurs pourront faire des choix éclairés et auront accès à des mécanismes de

recours appropriés s'ils sont mécontents du traitement qu'ils reçoivent. La politique publique doit viser un équilibre optimal entre, d'une part, l'innovation et l'efficience qui découlent du libre jeu de la concurrence sur le marché et, d'autre part, les interventions nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique publique.

Réglementation prudentielle. La réglementation prudentielle a toujours mis l'accent sur la solidité et la fiabilité des institutions. Nous estimons qu'elle devrait viser un meilleur équilibre entre cette solidité et cette fiabilité, d'une part, et la promotion de la concurrence et de l'innovation, d'autre part.

Réglementation du comportement sur le marché. Nous partons de l'hypothèse qu'il n'y a pas de véritable concurrence sans des consommateurs bien informés et vigilants. Ce n'est que si les consommateurs disposent d'une information claire et compréhensible, ont la capacité de faire des choix éclairés et ont accès à des mécanismes de recours s'ils sont traités injustement que les marchés peuvent fonctionner avec toute l'efficacité souhaitable. Sous cet angle, les interventions peuvent à notre avis améliorer le fonctionnement des marchés et la concurrence, même si elles se traduisent peut-être par des coûts supplémentaires pour certains participants. Il faut pour cela que les consommateurs aient plus de pouvoir qu'à l'heure actuelle. Il faut aussi que le consommateur fasse l'effort de se renseigner convenablement sur les options qui s'offrent à lui.

Pouvoir discrétionnaire du ministre. L'État doit continuer de jouer un rôle essentiel dans la réglementation du secteur des services financiers. À l'heure actuelle, le ministre des Finances dispose d'un pouvoir discrétionnaire considérable sur la manière dont ce secteur peut évoluer. Nous recommandons à certains égards des processus et des critères qui, à notre avis, aideront le ministre à exercer ce pouvoir. De façon générale, cependant, nos recommandations ne limitent pas le pouvoir de décision du ministre des Finances, et elles l'accroissent même dans certains domaines.

Nécessité de la souplesse. Si l'on considère la nécessité de gérer le changement à l'avenir, il apparaît que la souplesse et l'imagination seront indispensables. Les institutions et les consommateurs devront être prêts à accepter les idées nouvelles et à s'adapter à de nouvelles façons de mettre en application les idées plus connues. Plus particulièrement, la politique publique, la législation et la réglementation devront être assorties d'une souplesse considérable – certainement supérieure à celle qui existe à l'heure actuelle.

Importance des gens. Le leadership jouera un rôle essentiel dans toutes nos institutions financières de même qu'au gouvernement et dans l'appareil public. En fin de compte, ce seront les gens qui feront la différence entre la réussite et l'échec, entre l'excellence et la médiocrité.

Chapitre 2

Approche adoptée par le Groupe de travail

Contexte et mandat

En 1992, le Parlement a apporté d'importants changements au cadre législatif régissant les institutions financières réglementées au niveau fédéral. Avant 1992, la *Loi sur les banques* avait été révisée à intervalles périodiques de dix ans, mais aucun processus d'examen régulier n'était prévu dans les lois applicables aux autres institutions financières, qui souvent n'avaient pas été revues depuis des années. Les lois de 1992 ont éliminé dans les faits la plupart des distinctions qui existaient jusque-là entre les « quatre piliers » (les banques, les sociétés d'assurances, les sociétés de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières), comme on les appelait, et permettaient à ces institutions de se faire directement concurrence en élargissant leurs domaines d'activité autorisés et en permettant des participations croisées au capital des institutions. Toutes les lois comportaient une disposition de révision obligatoire dans les cinq ans.

On a assisté depuis 1992, aussi bien au Canada que dans le reste du monde, à une vague de changement sans précédent dans le secteur des services financiers. C'est dans ce contexte que le ministre des Finances a établi le Groupe de travail, en décembre 1996. Plusieurs changements ont été apportés en 1997 à la législation régissant les services financiers, mais le gouvernement a fait savoir qu'il attendrait le rapport du Groupe de travail pour procéder à une révision plus approfondie.

Le mandat confié au Groupe de travail était vaste. Il est reproduit intégralement à l'appendice 1. En quelques mots, le Groupe de travail a été chargé de se pencher sur les politiques publiques touchant le secteur des services financiers et de faire des recommandations en vue d'améliorer :

- la contribution du secteur à la création d'emplois, à la croissance économique et à la nouvelle économie;
- la concurrence, l'efficience et l'innovation dans le secteur;
- la compétitivité internationale du secteur à la lumière de la mondialisation des services financiers, tout en maintenant des institutions financières canadiennes solides et dynamiques;

- la capacité du secteur de tirer le meilleur parti possible des progrès technologiques et de relever les défis concurrentiels posés par l'apparition des technologies nouvelles;
- la contribution du secteur aux intérêts des consommateurs canadiens.

Notre interprétation du mandat

Le Groupe de travail a été chargé de se livrer à une évaluation impartiale de la situation actuelle ainsi que des perspectives d'avenir dans le secteur des services financiers canadien et de formuler des recommandations de changement. Au cours des 20 derniers mois, nous avons entendu les points de vue d'un grand nombre d'institutions, d'associations et de personnes intéressées. Il n'a pas toujours été facile de distinguer la promotion des intérêts privés de la protection de l'intérêt public. Mais tel était notre rôle.

Nous avons indiqué dans un document de discussion publié en juin 1997 que, selon notre interprétation de notre mandat, nous chercherions à nous en remettre le plus possible à la concurrence et à la divulgation et à proposer un recours à la réglementation uniquement si la concurrence et la divulgation étaient inefficaces ou insuffisantes pour atteindre un objectif particulier de la politique publique. Nous avons aussi fait connaître notre approche minimaliste de la réglementation, en ce sens qu'elle devait être conçue de manière à répondre aux besoins définis, sans plus. Nous avons souligné la nécessité de prévoir une certaine souplesse dans la réglementation, en insistant sur les dangers d'une réglementation rigide qui empêche les institutions de s'adapter à un monde en évolution rapide. Nous avons signalé que, dans le cadre de notre examen des questions à étudier, nous chercherions à déterminer si les mesures que nous recommandions pour faire face aux changements, aux défis et aux possibilités qui se présentent à nos institutions financières et aux consommateurs seraient en fin de compte bénéfiques pour le Canada et pour les Canadiens.

Nous devions recommander les modifications à apporter aux politiques, aux lois et aux pratiques actuelles. Nous nous sommes concentrés sur le cadre législatif ainsi que sur les pratiques et politiques en matière de réglementation, mais nous avons aussi examiné les pratiques et les politiques des institutions financières. La plupart de nos recommandations s'adressent aux autorités publiques, et plus précisément au gouvernement fédéral, qui a établi le Groupe de travail. Elles sont toutefois formulées dans un contexte où nous reconnaissons explicitement que le gouvernement ne peut à lui seul mettre en place le secteur des services financiers performant et dynamique que les Canadiens, selon nous, espèrent et méritent. Nos recommandations s'inscrivent donc dans un cadre de responsabilité partagée.

Exécution de notre mandat

Ce rapport est le fruit d'un processus qui a largement bénéficié des consultations menées auprès des Canadiens, sous la forme de présentations écrites ou de rencontres, ainsi que d'un vaste programme de recherches internes et externes. Nous avons présenté un rapport d'étape en juillet 1997. Par ailleurs, durant tous nos travaux, nous avons affiché l'information pertinente sur un site Web.

Consultations

Le document de discussion de juin 1997 exposait un certain nombre de questions, découlant de notre mandat, qui nous paraissaient suffisamment importantes pour que nous sollicitions les commentaires des intéressés à ce sujet. En réponse au document de discussion, nous avons reçu plus de 250 mémoires ou présentations. De septembre à novembre 1997, nous avons parcouru tout le Canada, visitant onze villes et rencontrant plus de 100 personnes et groupes qui avaient exprimé le désir de s'entretenir avec nous. La liste des personnes et des groupes qui nous ont fait parvenir des présentations et nous ont rencontrés figure à l'appendice 2.

Programme de recherche

Nous avons commandé 18 recherches à des personnes ou organismes de l'extérieur. Ces études couvrent un très large champ, puisqu'elles traitent par exemple :

- de l'évolution de la situation dans les services financiers au Canada, en mettant l'accent sur les nouvelles forces, les nouveaux concurrents et les nouveaux choix;
- des mécanismes et pratiques de protection du consommateur dans l'Union européenne, dans cinq pays européens, aux États-Unis et en Australie;
- des questions touchant la protection des renseignements personnels;
- des questions relatives à la politique de concurrence;
- du régime fiscal applicable aux institutions financières;
- du financement des petites entreprises et des entreprises axées sur le savoir;
- du crédit-bail automobile.

Nous avons également commandé un important sondage d'opinion afin de mieux connaître les points de vue des Canadiens sur toute une série de questions. Ces recherches nous ont été d'une aide inestimable dans nos travaux. La liste complète des études figure à l'appendice 3.

Rapport d'étape

En juin 1997, en raison des projets de fusion annoncés dans le secteur des services financiers au Canada, le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) a demandé au Groupe de travail de lui fournir une opinion provisoire sur les critères dont le gouvernement devrait tenir compte pour examiner une transaction particulière, et sur leur importance relative. Il était clair, à l'époque où cette demande nous a été faite, que le gouvernement ne nous demandait pas de nous prononcer à ce moment-là sur la règle des 10 % applicable au capital des banques canadiennes ni sur le bien-fondé d'une fusion entre deux banques de l'annexe I.

Nous avons présenté, le 11 juillet 1997, un rapport d'étape concluant que les projets de fusion du type envisagé, c'est-à-dire ne mettant pas en cause des banques de l'annexe I, devaient être évalués au cas par cas, d'après une méthode et des critères exposés dans le rapport. Ce rapport d'étape est reproduit à l'appendice 4.

Communication avec les Canadiens

Dès le début, nous avons cherché à établir des communications ouvertes avec les Canadiens et à les maintenir ensuite. C'est pourquoi nous avons établi un site Web où sont restés affichés le document de discussion, le rapport d'étape, les présentations, mémoires et discours, une liste des projets de recherche, des communiqués de presse et d'autres renseignements pertinents, notamment sur la manière de communiquer avec le Groupe de travail.

Le présent rapport, les documents d'information qui l'accompagnent et les études de recherche sont accessibles sur le site Web du Groupe de travail[1].

Fusions bancaires

Durant l'exécution de notre mandat, deux projets de fusion entre des banques de l'annexe I ont été annoncés. La Banque Royale du Canada et la Banque de Montréal ont fait connaître leur intention de fusionner le 23 janvier 1998, suivies par la Banque Canadienne Impériale de Commerce et la Banque Toronto-Dominion le 17 avril 1998. Le ministre des Finances a déclaré dans les deux cas qu'il ne prendrait aucune décision avant le dépôt de notre rapport.

Le Groupe de travail n'est pas chargé d'examiner ces transactions particulières, et il s'est abstenu de se prononcer à ce sujet. Nous nous sommes penchés sur la politique applicable de façon générale en matière de fusion et nous avons examiné notre rapport d'étape du point de vue des fusions entre banques de

[1] L'adresse du site Web est finservtaskforce.fin.gc.ca. Le rapport, les documents d'information et les études de recherche sont également disponibles au ministère des Finances. Pour les obtenir, prière d'en faire la demande par écrit à la Direction des communications, ministère des Finances, 140, rue O'Connor, Ottawa (Ontario) K1A 0G5.

l'annexe I. Nous ne formulons aucune recommandation à l'égard des transactions proposées, mais nous en faisons au sujet du cadre de politique publique qui devrait s'appliquer aux fusions, de même qu'au sujet du mécanisme et des critères qui devraient présider à l'évaluation des projets de fusion.

Plan du rapport

Le rapport présente nos principales constatations, conclusions et recommandations.

Il est accompagné par cinq documents d'information, qui ont été rédigés par le personnel affecté au Groupe de travail et auxquels celui-ci a souscrit. Ces documents sont le fruit de nos recherches internes, des recherches confiées à l'extérieur, des points de vue exprimés dans les présentations que nous avons reçues, ainsi que des délibérations du Groupe de travail. Ils fournissent des données et des arguments sur lesquels s'appuient les conclusions du Groupe de travail, ainsi que d'autres précisions se rapportant à un grand nombre de nos recommandations. Les documents d'information sont les suivants :

1) Document d'information n° 1 :
   Concurrence, compétitivité et intérêt public
2) Document d'information n° 2 :
   Souplesse d'organisation des institutions financières : un cadre d'intensification de la concurrence
3) Document d'information n° 3 :
   Accroître le pouvoir du consommateur
4) Document d'information n° 4 :
   Les attentes du public et le comportement des institutions financières
5) Document d'information n° 5 :
   L'amélioration structurelle de la réglementation

Les deux premiers documents d'information traitent de notre premier thème – la concurrence et la compétitivité. Chacun des documents a été rédigé de manière à pouvoir être lu indépendamment des autres. Dans le présent rapport, nous renvoyons le lecteur aux sections des documents d'information qui fournissent plus de détails sur nos conclusions et recommandations.

Chapitre 3

Les facteurs de changement

À l'aube de l'an 2000, le monde nous apparaît déjà bien différent de ce qu'il était il y a seulement dix ans. La démocratie et l'économie de marché deviennent de plus en plus les modèles dominants. Les régimes communistes d'Europe de l'Est ont disparu, tandis que la démocratie progresse de manière importante en Amérique latine. La Chine devrait exercer une importante influence sur tous les autres pays au cours du siècle prochain. La montée des marchés de capitaux mondiaux est l'un des principaux facteurs à l'origine du nouveau visage que se donne l'Europe avec une monnaie commune, ainsi que des perturbations qui continuent d'agiter l'Asie du Sud-Est et la Russie et qui ont des répercussions importantes non seulement dans cette région, mais aussi dans le reste du monde, notamment au Canada.

Le monde s'est transformé à une vitesse inimaginable. Ainsi que l'a déclaré récemment le président de la Banque mondiale :

> [Traduction]
>
> Il y a dix à quinze ans, un pays sur quatre était doté d'un régime démocratique. La proportion est aujourd'hui de deux pays sur trois. Il y a dix ans, un milliard de personnes vivaient dans une économie de marché. C'est aujourd'hui le cas de 5 milliards de personnes.[2]

Le monde subit actuellement des transformations en profondeur, aux vastes répercussions. Les changements se poursuivront au cours du prochain millénaire, sous des formes qu'il est actuellement difficile de prévoir.

Ces puissants facteurs de changement, qui se manifestent par l'expansion de la démocratie et une plus grande ouverture des marchés de capitaux, ont été facilités par la technologie. L'application des moyens technologiques a rendu les transports plus rapides et moins coûteux. L'information peut maintenant être partagée instantanément, sans restriction géographique, à un coût raisonnable et qui diminue rapidement. La diffusion de l'information et des idées a permis l'éclosion et le développement du leadership et de l'innovation.

[2] James D. Wolfensohn, *Remarks at the Council of Foundations Luncheon*, Washington, D.C., le 28 avril 1998, p. 3.

Toute la planète est touchée par ces changements. Dans les pays en transition vers la démocratie et l'économie de marché, l'espoir d'une vie meilleure semble souvent frustré par des adaptations extrêmement pénibles. Dans les pays industrialisés, le développement et l'adoption des nouvelles technologies élargissent les choix et les possibilités qui s'offrent, mais posent également des défis nouveaux, les institutions traditionnelles perdant du terrain au profit de compétiteurs nouveaux qui offrent des produits et des services économiques.

Ces changements se répercutent également sur le commerce. Une nouvelle race d'entrepreneurs financiers actifs à l'échelle mondiale, de plus en plus souvent équipée de moyens technologiques de pointe et au fait des plus récentes théories financières – en particulier en matière de gestion du risque – est en train de bouleverser les produits et les marchés en appliquant des idées nouvelles. Le secteur des services financiers est modifié en profondeur sous l'influence de la technologie, de la mondialisation, de la démographie ainsi que des innovations au niveau des méthodes et des produits.

Nous passerons en revue dans ce chapitre quelques-unes des répercussions de ces changements dans le secteur des services financiers et certains des défis qui en découlent pour les consommateurs, les institutions financières, les décideurs publics et les autorités réglementaires.

La technologie

L'information est au cœur de toutes les opérations financières, qu'on utilise des données sur les cours anticipés à terme pour créer un produit dérivé de contrôle du risque ou qu'on se serve des flux monétaires passés et projetés pour approuver une demande de crédit, ou encore sur des renseignements médicaux pour approuver une demande d'assurance. Il n'est donc pas étonnant que l'augmentation continuelle de la puissance de calcul des ordinateurs et la baisse du coût de traitement de l'information aient d'importantes répercussions sur le secteur des services financiers. Depuis 1982, le coût des microprocesseurs pouvant traiter un million d'instructions par seconde est passé d'environ 1 000 $ à 1,30 $; on prévoit que, d'ici une dizaine d'années, ce coût ne sera que d'environ 0,001 $[3].

L'accessibilité d'une technologie de calcul puissante et conviviale à très bon marché offre des perspectives d'innovation entrepreneuriale plus vastes qu'elles ne l'ont jamais été. Des personnes douées et inventives ont exploité la technologie pour mettre au point de nouvelles façons de créer et de distribuer des produits ou services financiers, de sorte que la conception des services financiers et leur accessibilité ont changé du tout au tout.

[3] McKinsey & Company, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada : de nouvelles forces, de nouveaux concurrents, de nouveaux choix*, rapport au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Ottawa, septembre 1998, p. 25.

Il nous suffit de regarder autour de nous pour le constater. Les consommateurs ont accès aux services financiers par des moyens nouveaux, comme les guichets automatiques des banques (GAB), le téléphone, l'Internet, les cartes de débit et les cartes intelligentes. Ils disposent de nouveaux produits et services (des fonds communs de placement aux certificats de placement garanti rattachés à des indices, en passant par des produits dérivés complexes) qu'il aurait été impossible de produire, de vendre et d'entretenir de manière économique sans le progrès extraordinaire de l'informatique.

Les Canadiens semblent ouverts à toutes ces nouvelles technologies. Depuis une dizaine d'années, le nombre de ménages équipés d'un ordinateur personnel a plus que triplé, pour passer à plus de 36 %[4], et selon deux études récentes, le nombre des ménages canadiens ayant accès à un ordinateur personnel dépasse 50 %[5]. Trente-sept pour cent des Canadiens déclarent avoir utilisé l'Internet au cours des trois derniers mois et 28 % indiquent qu'ils y ont accès depuis leur domicile[6]. Dans le domaine des services financiers, les Canadiens se sont convertis plus rapidement aux cartes de débit et les utilisent davantage que les citoyens de la plupart des autres pays. En 1997, les Canadiens ont payé directement des achats par le réseau Interac pour plus de 1 milliard de transactions, comparativement à 185 millions en 1994.

Pour les entreprises établies, la technologie est une arme à double tranchant. Elle offre certes de nouvelles possibilités de mieux servir les consommateurs, mais elle peut avantager les nouveaux concurrents et menacer ainsi les clientèles établies. Il en va particulièrement ainsi pour les institutions ayant hérité d'une technologie et de systèmes de distribution dépassés, qui nécessitent une restructuration ou un remplacement complexe et coûteux.

La technologie permet la « personnalisation de masse » de produits ou de services financiers afin de mieux répondre aux besoins de segments de clientèles particuliers. La création de produits dérivés complexes pour la gestion du risque est un exemple de « personnalisation de masse » qui aurait été inconcevable sans les progrès de la puissance de calcul et les nouvelles théories financières qui sont apparues. On en trouve un autre exemple dans le marché des cartes de crédit, où des sociétés spécialisées offrent maintenant littéralement des milliers de cartes d'affinité différentes à des segments de clientèles différents.

[4] Statistique Canada, Enquête de 1997 sur l'équipement des ménages, d'après *Le Quotidien,* 20 mars 1998.

[5] Les Associés de recherche Ekos, *Information Highway and the Canadian Communications Household: Overview of Findings,* février 1998, page 2. A.C. Nielsen, *A.C. Nielsen Happenings: Canadians Embrace Technology for Business and Pleasure,* communiqué de presse, 4 mars 1998.

[6] *Ibid.*, p. 2.

Les sociétés dites « monoproduit », qui se spécialisent par exemple dans les cartes de crédit ou les prêts hypothécaires, à l'exclusion de tout autre produit, représentent une nouvelle source de concurrence pour les fournisseurs traditionnels par l'application de la technologie et de nouvelles manière de concevoir ces produits. En se consacrant à un ou à quelques produits, qu'elles essaient de vendre sur un très vaste territoire, ces sociétés peuvent concentrer leurs ressources technologiques dans un seul domaine, au lieu de les éparpiller, et en amortir le coût sur un très grand nombre de clients. Cela leur permet de réaliser d'importantes économies d'échelle et d'exploiter des créneaux. Par exemple, Countrywide Home Loans, qui est entré en activité en 1969 et se spécialise exclusivement dans les hypothèques résidentielles, est maintenant le plus important prêteur indépendant sur hypothèque aux États-Unis. Entre 1990 et 1997, le volume des nouveaux prêts accordés par cette société a été multiplié par 13 et son portefeuille de prêts par 14[7]. De même, MBNA est une banque américaine qui se spécialise dans les cartes de crédit en offrant des cartes d'affinité conçues sur mesure pour des groupes particuliers. Elle est maintenant active au Royaume-Uni et au Canada. MBNA, qui est entrée en activité en 1982, est le plus important prêteur indépendant au monde dans le domaine des cartes de crédit, avec plus 25 millions de clients, dont 14,4 millions sont des emprunteurs actifs, leurs soldes débiteurs totalisant 49,4 milliards de dollars américains. En 1997, le portefeuille de MBNA s'est accru de 28 %, contre 6 % en moyenne dans l'industrie[8].

Les institutions financières « multiproduits », face à ces défis, investissent massivement dans les technologies de l'information pour se doter de systèmes à la fine pointe et permettre à leurs clients de choisir leur mode d'accès aux services. Cela débouche sur un paradoxe : le coût du traitement de l'information chute de façon extrêmement rapide, mais les investissements en technologie que les institutions doivent engager ne cessent d'augmenter. En particulier, de grandes institutions financières à service complet comme la Citicorp et la Chase dépensent maintenant à peu près 2 milliards de dollars américains par année chacune, et beaucoup d'autres banques américaines et européennes ont des budgets annuels de plus de 1 milliard de dollars américains, selon les estimations, pour la technologie.

À l'avenir, les nouveaux progrès technologiques continueront de faire apparaître des façons nouvelles et innovatrices de produire et de distribuer les produits financiers et d'y avoir accès. D'après IBM, les technologies naturelles, les agents intelligents et l'exploration de données sont trois nouvelles technologies à suivre de près[9]. Les technologies naturelles rendront les techniques de calcul plus conviviales grâce à des progrès comme les systèmes de reconnaissance de la

[7] Countrywide Credit Industries, Inc., rapport annuel 1998, p. 4.

[8] MBNA compte plus de 4 500 organismes adhérents; elle offre à leurs membres des cartes d'affinité. Voir le site www.mbnainternational.com.

[9] IBM, *Banking in the Network Economy*, 1997.

voix, les systèmes d'entrée de données au moyen d'un stylet électronique et des logiciels de traduction simultanée des langues naturelles. Un agent intelligent est un logiciel qui cherche, filtre et présente l'information sous une forme personnalisée. Il existe déjà des agents intelligents dans le domaine financier. Par exemple, PrimeRate[10] permet aux consommateurs de chercher sur l'Internet les produits bancaires personnels les plus économiques, tels que prêts automobiles, prêts hypothécaires et dépôts. À l'avenir, les agents intelligents connaîtront les goûts, les préférences et les habitudes d'achat des consommateurs. Quant à l'exploration de données, elle offre la possibilité d'analyser les données relatives aux clients et aux transactions pour faire apparaître de nouvelles possibilités commerciales et personnaliser les relations avec la clientèle.

Ces progrès, parmi d'autres, devraient entraîner un important déplacement du pouvoir et des relations au détriment des fournisseurs traditionnels et au profit des consommateurs ainsi que de nouvelles entreprises innovatrices qui sont mieux en mesure d'évaluer la façon de répondre aux besoins des consommateurs dans un environnement complètement différent.

La mondialisation

À mesure que les économies et les sociétés s'ouvrent à l'extérieur, les marchés financiers, comme beaucoup d'autres marchés, se mondialisent et évoluent à un rythme accéléré. L'expansion de l'économie de marché, le démantèlement des obstacles au commerce international, les progrès de l'éducation, des moyens de transport rapides et peu coûteux, sans oublier bien entendu les effets considérables des technologies appliquées, ont tous pour effet de rendre les coins les plus reculés de la planète facilement accessibles. Beaucoup plus d'entreprises canadiennes sont maintenant actives sur les marchés extérieurs[11], et leur expansion internationale peut être appuyée par des institutions financières canadiennes ayant un réseau mondial plus étendu, plus de compétences spécialisées et davantage d'influence.

La mondialisation offre donc des possibilités nouvelles aux institutions financières canadiennes : celle de servir leur clientèle canadienne de manière plus intense au niveau international et celle de se faire de nouveaux clients dans le monde. Cependant, elle entraîne aussi dans son sillage de nouveaux concurrents venus de l'étranger.

Dans un livre paru récemment, Lowell Bryan et Diana Farrell font une distinction entre la mondialisation et l'internationalisation. Les marchés internationaux

[10] Voir le site Web à www.primerate.com

[11] Le nombre de petites et moyennes entreprises exportatrices est passé de 33 000 en 1986 à 86 000 en 1995. De 1992 à 1995, leurs exportations totales ont augmenté de 24,3 % en valeur, passant de 16,9 à 21 milliards de dollars. Voir Industrie Canada, *Bulletin trimestriel sur la petite entreprise,* automne 1997, p. 8, et *La petite entreprise au Canada : aperçu statistique,* 01-03-96, p. 11.

sont principalement bilatéraux ou multilatéraux, tandis que les marchés mondiaux transcendent les marchés nationaux. La caractéristique d'un marché mondial est un prix unique applicable dans tous les pays du monde à un même produit[12]. Les auteurs affirment que les marchés de change sont maintenant mondiaux. Par exemple :

> [Traduction]
>
> Si l'on utilise les cours fournis pour une journée typique dans le *Wall Street Journal,* la conversion de dollars américains en yens, de yens en deutsche marks et de deutsche marks en dollars donne à peu près le même prix que si on avait converti directement les dollars américains en deutsche marks. Autrement dit, il faudrait effectuer une opération de change de plus d'un million de dollars pour réaliser un profit d'arbitrage de 10 $.[13]

Le fait qu'on ne puisse réaliser un profit d'arbitrage sur des opérations de montant élevé montre que le marché des changes est un marché mondial efficient où chaque produit est vendu à un prix unique partout dans le monde. Bryan et Farrell montrent ensuite que les marchés monétaires sont presque entièrement mondialisés, que la mondialisation progresse à un rythme rapide sur les marchés obligataires[14] et qu'elle est maintenant amorcée sur les marchés des actions. On se dirige vers un marché des capitaux vraiment mondial.

Ces tendances sont lourdes de conséquences pour les institutions financières. Les activités bancaires de gros et d'investissement se mondialisent à un rythme rapide, nombre des produits et services en cause ayant déjà une dimension mondiale. De nos jours, une grande société canadienne a accès à un grand nombre, sinon à la plupart, des services financiers fournis par des institutions de tous les pays du monde, à des prix qui sont déterminés par la concurrence mondiale. Des institutions comme Goldman Sachs et Merrill Lynch sont actives dans à peu près tous les pays de la planète et sont réellement des banques d'investissement mondiales. Même si Londres reste l'une des grandes places financières du monde, la mondialisation des activités bancaires de gros a entraîné la disparition des banques d'investissement britanniques.

Les services financiers personnels (SFP) ont un caractère essentiellement national et, en fait, la plupart des services financiers sur le marché de détail et sur le marché des petites entreprises ont un caractère local. Mais même sur ces marchés, il se produit des transformations qui indiquent que la nature des activités

[12] Bryan Lowell et Diana Farrell, *Market Unbound: Unleashing Global Capitalism*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1996, p. 22.

[13] *Ibid.*, p. 26.

[14] En 1996, les émissions nettes totales de titres d'emprunt (à l'échelle mondiale) sur les marchés internationaux ont représenté 22 % du total, contre 16 % en 1994. Plus de 50 % des émissions d'obligations de sociétés canadiennes ont été effectuées à l'étranger. Voir McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièces 3-17 et 3-18.

changera au cours des années à venir. Nous voyons déjà des fournisseurs commencer à exploiter des créneaux spécialisés dans des domaines particuliers et à réaliser des économies d'échelle, grâce à la technologie, afin de devenir des fournisseurs mondiaux à bas prix. American Express et VISA sont maintenant des entreprises mondiales de cartes de crédit. Une nouvelle filiale bancaire constituée au Canada par un grand conglomérat néerlandais de banque et d'assurance (ING Canada) s'est dotée d'une plate-forme lui permettant de recevoir des dépôts, d'émettre des cartes de crédit et d'accorder des prêts dans tout le Canada sans y avoir aucune succursale. Des banques américaines spécialisées dans les cartes de crédit offrent maintenant leurs produits aux Canadiens, et la Wells Fargo, une banque californienne, offre des prêts aux petites entreprises canadiennes à partir des États-Unis. Ces institutions s'intéressent au marché canadien parmi beaucoup d'autres pays où elles espèrent s'implanter grâce à des produits et services ciblés et à une technologie de pointe.

Les tendances démographiques

Les tendances démographiques sont un troisième grand facteur de changement dont l'influence se fait sentir sur le secteur des services financiers au Canada. La génération dite du « baby-boom » représente environ 9,8 millions de Canadiens. Ces derniers entrent maintenant dans les années qui précèdent la retraite et on s'attend à ce que, au cours des quelque 10 prochaines années, les baby-boomers bénéficient d'importants transferts de patrimoine entre générations. La hausse de l'espérance de vie et les pressions que subissent en conséquence les gouvernements pour maintenir et améliorer les régimes de sécurité sociale accroissent l'importance d'un revenu de retraite adéquat. Ce phénomène, joint à une période soutenue de faible inflation et, par conséquent, de faibles taux d'intérêt, est l'un des principaux facteurs qui incitent les consommateurs à se détourner des dépôts pour placer leurs épargnes en valeurs mobilières, et plus particulièrement en fonds communs de placement.

Une autre tendance démographique qui aura de plus en plus d'effet sur les fournisseurs de services financiers est la vogue croissante du travail autonome. Celui-ci représente maintenant près de 18 % du nombre total d'emplois, contre 13,3 % en 1986[15]. Onze pour cent des Canadiens ayant un emploi déclarent travailler principalement à leur domicile; près de la moitié affirment qu'ils travaillent régulièrement ou de temps en temps à partir de leur résidence, et une forte majorité pensent qu'ils travailleront davantage à partir de leur domicile, à l'avenir[16]. Cette modification du profil de l'emploi a des conséquences dont

[15] *Réflexion collective sur le milieu de travail en évolution*, rapport du Comité consultatif sur le milieu de travail en évolution, Développement des ressources humaines Canada, juin 1997, p. 10.

[16] Les Associés de recherche Ekos, *Information Highway and the Canadian Communications Household: Overview of Findings*, février 1998, p. 6, note 9.

l'importance ira en augmentant dans le domaine des pensions, des avantages sociaux, de la planification de la retraite ainsi qu'au plan de la commodité et de la facilité d'accès aux services financiers.

Les réactions au changement

Les facteurs de changement dont il vient d'être question présentent des possibilités et des défis sans précédent[17]. Les paragraphes qui suivent font ressortir quelques-unes des principales questions intéressant les consommateurs, les institutions financières, les décideurs publics et les autorités réglementaires.

Le consommateur

La technologie accroît comme jamais le pouvoir du consommateur. Elle est synonyme de commodité. La possibilité d'effectuer des opérations financières courantes par téléphone, au moyen d'un ordinateur personnel ou à l'un des nombreux GAB se traduit par des économies considérables de temps et d'effort pour la plupart des Canadiens. Au-delà de la commodité, cependant, la technologie permet aux consommateurs d'avoir accès électroniquement à l'information voulue pour comparer les produits et services offerts, ainsi que d'avoir accès à des fournisseurs qui n'ont plus besoin d'une présence locale. Par exemple, il est maintenant possible, au moyen de l'Internet, de comparer les frais de service et de cartes de crédit dans les différentes institutions de dépôts canadiennes, ou d'obtenir des prix comparatifs sur des polices d'assurance ainsi que des renseignements comparatifs à jour sur le rendement des différents fonds communs de placement. Les Canadiens peuvent traiter directement avec des fournisseurs partout dans le monde au moyen du téléphone, d'un ordinateur personnel ou, dans certains cas, de l'Internet.

Les Canadiens apprécient la commodité et le choix que leur offre la technologie. Depuis 1994, les opérations bancaires par téléphone ont augmenté de 50 % par année, les opérations bancaires personnelles par ordinateur, de 10 % par année et les débits au point de vente, de 91 % par année[18]. Beaucoup d'observateurs s'attendent à ce que, d'ici une dizaine d'années, les cartes intelligentes remplacent dans une large mesure le liquide, et à ce que de nouvelles formes d'argent soient mises au point pour faciliter le commerce électronique.

[17] Ces effets sont évoqués dans le document d'information nº 1, *Concurrence, compétitivité et intérêt public.* Voir pages 11 et 21.

[18] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 3-6.

Jeffrey Chisholm, décrivant les services de mbanx, a fourni un exemple spectaculaire de l'amélioration du service aux consommateurs que permet la technologie :

> [Traduction]
>
> Nous sommes devenus la première banque au monde à autoriser des demandes de prêts hypothécaires sur l'Internet […] Dans une opération typique, le client accède au site Internet de mbanx, choisit les options désirées et transmet sa demande de transaction à la banque […] laquelle, de son côté, applique son processus de pointage du crédit. Le système procède ensuite à une vérification en direct auprès d'organismes extérieurs de notation du crédit […] et, si l'on suppose que le client a franchi cette étape, traite la demande de prêt au moyen des systèmes de base de la Banque […] En moyenne, et pour environ 80 % de nos produits hypothécaires, tout ce processus d'approbation ne prend pas plus de 30 secondes […], de la demande de prêt à son approbation[19].

Un autre exemple, dont beaucoup de consommateurs ont fait l'expérience personnellement, est l'utilisation d'une carte de paiements ou d'une carte de crédit pour obtenir de la monnaie locale dans un pays étranger où ils sont en déplacement – une opération qui peut être vérifiée et conclue dans la plupart des pays du monde en quelques secondes et moyennant un coût minime.

Il s'agit dans l'ensemble de changements positifs, qui se traduisent pour le consommateur par un choix plus large, des coûts réduits et une meilleure qualité de service. Cependant, une période de changement rapide s'accompagne toujours de risques et de désagréments. Il se peut que l'information et les connaissances de base n'évoluent pas au même rythme que les marchés, et que les produits deviennent de plus en plus complexes et risqués sans que les consommateurs comprennent bien les risques auxquels ils s'exposent ou les choix qui leur sont offerts, ou ne reçoivent pas des conseils suffisants à ce sujet. Beaucoup de consommateurs pourraient trouver que les façons habituelles de faire affaire disparaissent avant qu'ils ne soient familiers avec les nouveaux modes de transaction. Les personnes à revenu modeste ou faible pourraient être confrontées à de nouveaux obstacles redoutables, et il pourrait être nécessaire de trouver des façons innovatrices d'élargir l'accès aux ordinateurs ainsi que la manière de les utiliser. Les grandes institutions, devenues de plus en plus complexes et sophistiquées, pourraient devoir consacrer d'importants efforts à la formation de leur personnel afin qu'il puisse expliquer et distribuer de manière satisfaisante et fiable des produits et des services complexes. Il y a plus de risques, dans ce contexte, que des institutions ou des personnes soient tentées d'abuser des clients en liant la vente d'un produit à l'achat d'un autre ou en se

[19] Jeffrey S. Chisholm, *Building a Virtual Bank for Real People,* communication présentée à la Canadian Society's Conference on The Future of Financial Services in North America, New York University, 6 novembre 1997, p. 6.

servant de renseignements sur la clientèle à des fins qui ne sont pas prévues. Il se peut que les règlements de protection du consommateur soient en retard sur les progrès technologiques et sur des pratiques de ventes de plus en plus audacieuses et susceptibles de mener à des abus.

À mesure que les possibilités offertes aux consommateurs augmentent, l'importance des décisions financières qu'ils ont à prendre s'accroît. Le vieillissement des baby-boomers, l'important transfert de patrimoine qui se produit entre les générations et l'érosion des régimes de sécurité sociale à cause des contraintes budgétaires qui s'exercent sur les gouvernements sont autant de facteurs qui rendent les décisions financières des particuliers plus importantes que jamais pour leur bien-être futur. Les conseils que reçoivent les consommateurs sont-ils à la hauteur – ou les consommateurs commencent-ils à souffrir d'une surabondance d'information?

Deux tendances contradictoires se dégagent. D'un côté, le pouvoir du consommateur étant accru par la technologie, sa fidélité traditionnelle à une institution devient moins importante. Beaucoup de services financiers deviennent des « produits courants », et les consommateurs sont de plus en plus disposés à choisir l'institution qui leur offre les meilleurs prix et la plus grande commodité. Simultanément, à mesure que la confusion augmente sur le marché et que de nouveaux produits, plus complexes, apparaissent, les consommateurs se fient de plus en plus aux marques connues et à la réputation des institutions, qui leur paraissent garantir, au moins implicitement, qu'ils en ont pour leur argent. Le marché a tendance à se diviser en fonction des gammes de produits, les consommateurs cherchant à la fois à établir des relations suivies avec une institution et à en avoir pour leur argent, selon la nature du produit ou du service considéré. La fidélité aux institutions elles-mêmes est en train de disparaître.

Il s'agit là d'enjeux de taille. Il n'est pas question d'arrêter le changement. Cependant, la façon de répondre aux nombreuses questions que le changement pose et de relever les défis qu'il présente, tout en profitant de ses aspects positifs, est un sujet sur lequel nous reviendrons quand nous formulerons nos conclusions et nos recommandations.

Les institutions financières

L'industrie est en train de faire peau neuve. L'apparition de nouveaux concurrents a déjà été évoquée. Les entreprises en place réagissent de différentes manières aux défis de la technologie et de la mondialisation.

On observe d'abord une *convergence des fonctions*. Au Canada comme dans le reste du monde, les lignes de démarcation qui séparaient naguère les quatre piliers traditionnels (les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurances et les courtiers en valeurs mobilières) ont déjà disparu ou sont en train de

s'estomper rapidement. En fait, un nouveau « pilier » (les sociétés de fonds communs de placement) qui n'était pas considéré comme important il y a une dizaine d'années est apparu, avant de disparaître en tant que secteur distinct. La plupart des institutions financières sont de plus en plus actives dans les secteurs occupés par leurs rivales, et réciproquement.

Le phénomène de convergence est alimenté dans une large mesure par l'importance croissante de la gestion d'actifs. Toutes les institutions financières cherchent à accroître leur part du marché de la gestion d'actifs. La concurrence est vive entre les sociétés de fonds communs de placement et les institutions de dépôts; les sociétés d'assurance-vie ne sont pas absentes du décor et, en 1996, 50 % du revenu de prime des assureurs-vie canadiens provenaient de la gestion d'actif plutôt que de la vente de produits d'assurances de type classique[20].

La convergence prend parfois la forme de produits qui sont, au fond, les mêmes, mais offerts par des institutions différentes. Par exemple, les rentes différées offertes par les sociétés d'assurance-vie ressemblent beaucoup au certificat de placement garanti (CPG) offert par les banques. La convergence peut aussi prendre la forme d'institutions qui offrent les produits de concurrents, soit directement, soit par l'entremise de filiales. Par exemple, la plupart des institutions de dépôts offrent maintenant des fonds communs de placement, en concurrence directe avec les sociétés de fonds communs de placement, et de l'assurance par l'intermédiaire de filiales. Quant aux assureurs, ils ont longtemps concurrencé les sociétés de fonds communs de placement en offrant des caisses séparées, qui présentent le même profil que les fonds communs de placement, mais avec un volet d'assurances. Les assureurs offrent aussi maintenant des fonds communs de placement, et trois sociétés canadiennes de fonds communs de placement[21] concurrencent maintenant les assureurs en offrant des placements assortis d'une assurance.

La convergence des fonctions a débouché sur la formation de conglomérats : de grandes banques et sociétés d'assurances, en particulier, ont bâti des groupes financiers offrant des services complets au moyen d'acquisitions ou de la création de filiales, et au moins une société de fonds communs de placement a acquis une filiale de dépôts.

Une deuxième réaction, qui est d'une certaine façon l'inverse de la première et qui y est parallèle, est *l'éclatement des fonctions*. Certaines institutions, face aux changements, se recentrent sur un ou quelques produits et se débarrassent des activités pour lesquelles elles estiment ne pas détenir d'avantages concurrentiels

[20] Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *L'industrie des assurances de personnes du Canada – Mécanisme d'indemnisation des consommateurs,* mémoire présenté au Groupe de travail, octobre 1997, p. 17.

[21] À la mi-juillet, il s'agissait de CI Mutual Funds, de BPI et de Trimark.

durables. Par exemple, certaines banques canadiennes ont vendu leurs activités de gestion des services de paie à des sociétés monoproduit plus compétitives. La banque Lloyds-TSB, au Royaume-Uni, qui est l'une des banques les plus rentables au monde, se consacre uniquement aux activités bancaires de détail. Le Bankers Trust, aux États-Unis, a vendu ses activités bancaires de détail pour se consacrer exclusivement aux services bancaires de gros.

Nous nous attendons à ce que les tendances – la convergence et l'éclatement des fonctions – se poursuivent. Il appartiendra à chaque institution de décider, à la lumière de ses atouts et de ses faiblesses, ainsi que de ses attentes pour l'avenir, de la stratégie ou de la combinaison d'options la plus appropriée dans son cas.

Une troisième réaction aux changements est illustrée par la vague de *fusions et d'acquisitions* à laquelle on assiste entre institutions financières dans le monde entier. Les fusions et acquisitions internationales ont progressé sensiblement au cours des 17 dernières années dans le secteur des services financiers[22].

Beaucoup d'observateurs prédisent que, d'ici une dizaine d'années, on verra apparaître un nombre restreint (peut-être 10 à 15) d'institutions financières mondiales vraiment importantes. De très grandes institutions régionales (nord-américaines, européennes ou asiatiques) formeront un second niveau, aux côtés d'un grand nombre d'institutions locales et de nombreuses entreprises exploitant des créneaux particuliers, dans certains cas à l'échelle mondiale. Toutes les institutions, face à ce nouveau paradigme, essaient de déterminer leur stratégie afin de survivre et d'accroître leur valeur.

Outre les changements de structure, des *changements de culture* ont eu lieu dans les institutions. À mesure que la concurrence s'intensifie, les institutions financières s'efforcent de plus en plus de nouer des relations globales avec leurs clients. Les employés doivent devenir plus proactifs en vendant un éventail complet de produits et de services, au lieu de se contenter de répondre aux demandes de la clientèle. Il faudra de plus en plus que le personnel de vente et les autres employés soient bien formés, comprennent les besoins de la clientèle et travaillent dans l'intérêt de cette dernière de manière ouverte et transparente. Tout cela sera d'autant plus nécessaire que les canaux électroniques se développeront.

Le Groupe de travail est d'avis que l'effet des changements que nous observons sur la structure du secteur des services financiers ne représente qu'un début. Si l'on permet aux sociétés d'assurance-vie et aux fonds communs de placement du marché monétaire d'offrir des services de paiements, cela créera une nouvelle classe de concurrents redoutables pour les banques et les autres institutions de dépôts. On peut facilement imaginer que l'introduction de car-

[22] Le nombre et la valeur des fusions dans le secteur financier ont augmenté, depuis 17 ans, à un rythme annuel moyen de 10,5 et de 24,3 % respectivement. Voir McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 4-4.

tes intelligentes pourrait permettre aux particuliers de court-circuiter totalement les institutions financières pour leurs paiements. Enfin, le recours accru à des intégrateurs comme Quicken et I|Money[23] pourrait bien modifier la nature des fournisseurs existants, qui de détaillants deviendraient des grossistes cherchant à placer leurs « produits » à la vue du consommateur dans une vitrine électronique. Ces changements ne se produiront pas tous à court terme, mais les canaux de distribution et les institutions financières finiront par changer tellement et par devenir si intégrés que la conception que le public se fait des fournisseurs de services financiers s'en trouvera complètement révolutionnée. Ce que nous appelons aujourd'hui des banques, des sociétés de fiducie, des coopératives de crédit, des sociétés d'assurances, des sociétés de fonds communs de placement ou des courtiers en valeurs mobilières pourraient bien devenir méconnaissables d'ici une dizaine d'années.

Ces transformations poseront de nombreux défis aux institutions financières. L'un des plus redoutables sera le recyclage et le maintien d'un personnel doté des compétences professionnelles nécessaires dans ce nouvel environnement.

Les décideurs publics

Les facteurs de changement ont aussi d'importantes conséquences sur la politique publique.

L'une des répercussions de la convergence est que le Groupe de travail s'attend à ce que les banques continuent de perdre leur caractère particulier. À l'heure actuelle, la politique publique ne traite pas les banques de la même manière que les sociétés d'assurances et les sociétés de fiducie, en ce qui concerne la propriété de leur capital et certains pouvoirs commerciaux. Nous sommes d'avis que ces différences, en matière de politique publique, seront de moins en moins défendables à mesure que les fonctions continueront de converger et que les conglomérats financiers se répandront.

Une deuxième répercussion est l'importance accrue qu'il convient d'accorder aux intérêts des consommateurs pour que ces derniers bénéficient bel et bien de la technologie et de la mondialisation. Il s'agit de voir à quelle vitesse l'on passe à de nouveaux canaux de distribution électronique plus conviviaux et comment gérer cette transition d'une façon qui maintienne des normes de service acceptables pour ceux et celles qui sont moins en mesure de s'adapter aux changements. De même, il faut se demander si la protection des renseigne-

[23] Les intégrateurs rassemblent en un seul lieu un certain nombre de produits offerts par des fournisseurs de services financiers agréés et s'efforcent de trouver l'ensemble de produits le mieux adapté aux besoins particuliers d'une personne. C'est un peu comme si l'on se trouvait dans un centre d'achats électroniques, où un vendeur, après s'être informé de nos besoins, nous proposerait les deux ou trois produits nous convenant le mieux. On peut avoir accès à Quicken à **www.quicken.com** et à I|Money à **www.imoney.com**.

ments personnels et d'autres questions liées au comportement sur le marché, par exemple la transparence et les mécanismes de recours, peuvent être pris en compte de manière efficace dans un monde de plus en plus électronique sans que toutes les parties intéressées, y compris le législateur, ne prennent de nouvelles mesures.

Il faudra aussi réévaluer en permanence le cadre et la structure de la réglementation. Le Canada a été bien servi par le mécanisme périodique de révision de la *Loi sur les banques* et, depuis 1992, de toutes les lois régissant les institutions financières. Le Groupe de travail apporte une contribution importante à l'évaluation des changements qui sont nécessaires au maintien d'un secteur financier solide et dynamique jusqu'au prochain millénaire. Nos recommandations joueront un rôle important pour obtenir ce résultat. Cependant, les changements sont si importants, le rythme tellement rapide et l'avenir si difficile à prévoir que les décideurs publics devraient privilégier la souplesse et continuer de réexaminer régulièrement la structure de la législation et de la réglementation.

Les autorités réglementaires

Dans tous les pays, les autorités réglementaires sont mises au défi de surveiller des conglomérats complexes dont les activités transcendent les frontières nationales et qui prennent des risques nouveaux et différents.

Dans le meilleur des cas, les autorités chargées de réglementer les institutions financières sont confrontées à un délicat arbitrage entre les impératifs de stabilité et de concurrence. Tout le monde veut que le système financier soit solide et fiable. Pourtant, une réglementation trop lourde et des marchés protégés entravent l'innovation et la concurrence qui peuvent profiter aux clients et contribuer à la croissance économique. Il est de plus en plus évident que la nature de la réglementation prudentielle doit changer. Les modèles passés, fondés principalement sur une évaluation du risque de crédit par un examen approfondi des dossiers de prêt, ne conviennent plus face aux divers types de risques qui, de plus en plus, sont pris instantanément dans divers pays et sur de multiples marchés. De nouvelles formes de réglementation et de surveillance apparaissent, qui font une beaucoup plus large part à la coopération internationale et à une bonne régie interne des institutions.

Le défi que représentent le recyclage et le maintien, dans les organismes de réglementation, d'un personnel professionnel capable de s'adapter au monde en évolution rapide que nous prévoyons est encore plus redoutable que celui qui se pose aux institutions financières pour recruter, former et garder les employés dont elles ont besoin pour réussir.

Résumé

La technologie, la mondialisation, les tendances démographiques et les idées nouvelles continueront de faire sentir leurs effets sur le secteur des services financiers et de poser aux consommateurs, aux institutions, aux décideurs publics et aux autorités réglementaires des défis dont la forme n'est pas facile à prévoir.

Le secteur des services financiers traverse actuellement une période de turbulence partout dans le monde. Des changements sont en cours dans les autres pays, et le Canada ne peut y échapper. Le changement est synonyme de possibilités nouvelles. Mais il exige également une gestion attentive de la part de tous les intéressés, de manière que les Canadiens en bénéficient au maximum.

Chapitre 4

Le secteur des services financiers et ses défis

Nous décrivons dans ce chapitre la situation actuelle du secteur des services financiers au Canada, telle que le Groupe de travail l'a observée. Nous exposerons :

- l'importance de ce secteur pour le Canada et les Canadiens;
- sa structure actuelle;
- certaines tendances et questions clés;
- la mesure dans laquelle les Canadiens sont bien servis par leurs institutions financières;
- les défis et possibilités qui se présentent à ce secteur.

L'importance du secteur des services financiers

L'efficacité d'une économie dépend dans une large mesure du bon fonctionnement de son secteur financier. La croissance économique et la création d'emplois exigent une intermédiation efficace du capital, des épargnants aux investisseurs, ainsi qu'une bonne affectation des capitaux entre ces derniers. Le commerce dépend d'un système de paiements fiable et efficient. Quant au consommateur, il a besoin d'un système financier bien rodé pour effectuer ses opérations quotidiennes, ainsi que prendre d'importantes décisions financières comme l'achat d'une maison ou le lancement d'une entreprise.

Dans un monde en transformation rapide, les particuliers comme les entreprises attendent encore plus d'aide du secteur financier. Ils veulent que les institutions financières soient accessibles de la manière la plus commode et la plus efficiente, utilisent la technologie la plus moderne et pratiquent des prix raisonnables. Ils s'attendent maintenant à ce que les institutions financières se mettent en réseau pour qu'ils aient accès à des liquidités, dans n'importe quelle devise, lorsqu'ils voyagent dans le monde, ainsi qu'à beaucoup d'autres produits et services.

Pour les particuliers, la question ne se limite pas à la rapidité, à l'efficience et au coût des transactions. Il est aussi de plus en plus important de pouvoir bien

gérer ses propres ressources. Les Canadiens attendent de leurs institutions financières qu'elles leur fournissent des conseils clairs et judicieux lorsqu'ils achètent des produits de placement, planifient leur retraite ou s'efforcent d'atteindre d'autres objectifs en matière de gestion du patrimoine.

Les entreprises de toutes catégories attendent de leurs institutions financières qu'elles soient à la fine pointe de l'innovation en matière de produits et de services, qu'il s'agisse de produits dérivés pour les entreprises averties qui veulent gérer les risques ou de comptes de passage pour aider les petites entreprises à bien gérer leur trésorerie. Les entreprises veulent que les institutions financières leur fournissent de bons services sur le marché intérieur et les aident à s'attaquer à de nouveaux marchés à l'étranger.

Ce que le secteur des services financiers doit bien faire, et ce, jour après jour, c'est servir sa clientèle. Cependant, son importance actuelle dans notre vie économique va bien au-delà des services qu'il fournit. Les faits suivants soulignent l'importance du secteur des services financiers pour l'économie du Canada et dans la vie quotidienne des Canadiens :

- Le secteur des services financiers génère directement plus de 5 % du produit intérieur brut du Canada[24].
- En 1997, le secteur détenait pour plus de 1,4 billion de dollars d'actifs canadiens, son chiffre d'affaires intérieur s'établissait à 155 milliards de dollars et ses bénéfices après impôt au Canada atteignaient près de 11 milliards de dollars[25].
- Le secteur des services financiers a payé plus de 8,4 milliards de dollars d'impôt aux administrations fédérale, provinciales et municipales en 1996. Il a acquitté près de 20 % des impôts fédéraux sur les bénéfices du secteur des sociétés, soit plus que sa part de l'ensemble des bénéfices réalisés par les sociétés (environ 17 %)[26].
- Les institutions financières sont actives sur le plan social. Par exemple, les cinq plus grandes banques étaient aussi les cinq sociétés les plus généreuses au Canada en 1997, leurs dons de bienfaisance dépassant 78 millions de dollars[27].

[24] Statistique Canada, *Produit intérieur brut par industrie,* publ. 15-001-XPB, décembre 1997, tableau 1.

[25] Statistique Canada, *Statistiques financières trimestrielles des entreprises,* publ. 61-008-XPB, premier trimestre de 1998. Le secteur financier est défini par Statistique Canada comme comprenant les principales institutions financières, c'est-à-dire les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit et caisses populaires, les assureurs-vie et les organismes de financement spécialisés. Ce secteur comprend également les intermédiaires de marché comme les courtiers en valeurs mobilières, les agents et courtiers d'assurance et les sociétés d'assurances multirisques. Il ne comprend pas les bénéfices réalisés par les entreprises de gestion de trésorerie et les caisses de retraite en fiducie. Les bénéfices réalisés à l'étranger ne sont pas inclus non plus.

[26] Kimberly Birkbeck et Pierre Vanasse, *Supporting Governments: Transfers from Financial Institutions to Governments, 1997 Edition,* rapport 230-98 (Ottawa, le Conference Board du Canada, 1997).

[27] Canadian Centre for Business in the Community, cité dans le *Globe and Mail* du 29 janvier 1998.

- Les grandes banques et les sociétés d'assurance-vie sont compétitives à l'échelle internationale. Dans l'ensemble, elles réalisaient plus de 30 % de leurs chiffres d'affaires (environ 40 milliards de dollars) de leurs activités à l'étranger en 1996[28].
- Plus de 550 000 Canadiens sont employés directement dans le secteur des services financiers et, selon les analystes, celui-ci fournit un nombre équivalent d'emplois indirects[29]. La proportion de Canadiens qui travaillent dans ce secteur est plus élevée que dans d'autres pays de taille moyenne, comme l'Australie et les Pays-Bas. Les emplois offerts par le secteur sont de plus en plus spécialisés et bien rémunérés. C'est ce que révèle le salaire hebdomadaire moyen dans le secteur qui, en décembre 1997, se situait à 801 $, soit 33 % de plus que la moyenne hebdomadaire dans l'industrie de 602 $[30].

Il s'agit là indéniablement de chiffres impressionnants. Le défi consistera pour le Canada à veiller à ce que, lorsqu'on fera le bilan du secteur en 2005, puis en 2015, il révèle une contribution équivalente à l'économie et à la société canadienne.

Bref aperçu du secteur

Le Groupe de travail a examiné l'évolution récente du secteur des services financiers ainsi que sa structure actuelle. Ses constatations sont exposées en détail au chapitre 3 du document d'information nº 1, *Concurrence, compétitivité et intérêt public.*

Nous passerons ici en revue la composition des actifs financiers des ménages au cours des 20 dernières années et donnerons un aperçu des participants du secteur. Le chapitre décrira ensuite certaines tendances et questions importantes qui représentent autant de défis pour le secteur, ainsi que la mesure dans laquelle nos principales institutions sont prêtes à relever ces défis.

[28] Cette proportion a été estimée à partir des données suivantes. Le chiffre d'affaires total des banques (produits d'intérêts et autres produits) s'est élevé à 76,6 milliards de dollars en 1996 (données figurant sur le site Web du BSIF pour l'exercice se terminant le 31 octobre 1998). L'ensemble des produits d'exploitation des banques au Canada pour l'année civile 1996 s'est établi à 59,3 milliards de dollars (publ. 12-046-D de Statistique Canada). La différence correspond aux activités internationales. Dans le cas des sociétés d'assurance-vie, le chiffre d'affaires total a été de 58,2 milliards de dollars en 1996 (ACCAP). Les produits d'exploitation totaux de ces sociétés s'est établi à 35,6 milliards de dollars au Canada pour l'année civile 1996 (publ. 12-053-D de Statistique Canada). La différence correspond aux activités internationales.

[29] Statistique Canada, *Emploi, gains et durée du travail,* publ. 72-0002-XPB. Le nombre total de personnes employées dans le secteur de la finance, de l'assurance et de l'immobilier était de 712 500 au 31 décembre 1997. On estime que le secteur financier emploie à lui seul environ 550 000 personnes (712 500 moins 97 600 promoteurs ou exploitants immobiliers et 65 000 employés, selon les estimations, dans les agences immobilières). On trouvera une estimation des emplois indirects dans le rapport du Boston Consulting Group, *Financial Services at the Crossroads: The Current and Potential Role of Financial Services in the Greater Toronto Area,* janvier 1997, p. 4.

[30] Statistique Canada, *Emploi, gains et durée du travail,* publ. 72-0002-XPB, décembre 1997, tableau 2.

Évolution des préférences des consommateurs en matière d'actifs

Afin de mieux comprendre certaines des tendances observées dans le secteur, il convient de décrire l'évolution des actifs financiers des ménages canadiens depuis une vingtaine d'années.

Pièce 4.1
Actifs financiers des ménages, par produit
(en pourcentage du total de leurs actifs financiers)

	1977	1982	1987	1992	1997
Fonds communs de placement	1,0	0,9	3,0	5,2	14,2
Droits à pension	9,6	12,4	15,4	17,6	21,6
Actions	19,6	22,1	20,8	16,7	14,2
Obligations et titres du marché monétaire	11,1	10,5	10,9	8,0	5,3
Dépôts	31,0	34,1	30,0	32,5	25,1
Assurance-vie	10,5	10,0	10,6	11,4	10,7
Autres[1]	17,2	10,0	9,3	8,6	8,9
Total des actifs financiers (en milliards $)	307,2	570,1	916,3	1 333,7	1 791,0

[1]Par exemple, numéraire et créances hypothécaires détenus par les particuliers.

Source : Statistique Canada, *Les comptes du bilan national,* Banque du Canada.

Voici ce que révèle la pièce 4.1 :

- Il y a eu une augmentation spectaculaire des actifs financiers des ménages depuis une vingtaine d'années, puisqu'ils ont été multipliés par près de six. Cela est dû dans une certaine mesure à l'inflation élevée observée pendant les années 70 et 80, mais il reste que la progression s'est établie à 34 % entre 1992 et 1997. Les actifs financiers représentent maintenant près de 55 % de l'actif total des ménages, contre environ 45 % en 1977.
- Les actifs d'assurance-vie sont restés stables, à environ 10 ou 11 % des actifs financiers des ménages.
- Les dépôts ont vu leur importance relative diminuer, passant d'un sommet de 34,1 % en 1982 à 25,1 % en 1997. En fait, leur baisse a été enregistrée principalement au cours des cinq dernières années, la part des dépôts diminuant alors de 7,4 points.
- Les principaux gains ont été réalisés par les fonds sous gestion et les fonds en commun, c'est-à-dire les fonds communs de placement et les droits à pension. En d'autres termes, depuis 1977 les actifs sous gestion (y compris les fonds communs de placement et les droits à pension) sont passés globalement de 10,6 % du total des actifs financiers des ménages à 35,8 %, soit une hausse de 238 %. Pendant la même période, la part des actifs financiers des ménages détenus sous forme de dépôts a diminué de près de 20 %.

Cette évolution à long terme au détriment des dépôts et en faveur des fonds sous gestion s'est accélérée au cours des cinq à dix dernières années.

Ces tendances sont lourdes de conséquences pour l'évolution du secteur. C'est ce que nous allons voir maintenant.

Les participants

Participent au secteur des services financiers canadien des banques étrangères et canadiennes, des sociétés d'assurance-vie, des sociétés d'assurances générales, des agents et des courtiers d'assurance, des sociétés de fiducie, des coopératives de crédit et caisses populaires, des fonds communs de placement, des conseillers en valeurs mobilières, des gestionnaires de caisse de retraite et des conseillers en placements, ainsi que des sociétés de financement spécial. La pièce 4.2 donne un aperçu de la composition du secteur.

Les institutions de dépôts

Les banques

Il y a cinq grandes banques contrôlées par des Canadiens, dont chacune a un avoir des actionnaires supérieur à 5 milliards de dollars et des actifs de plus de 165 milliards de dollars. On compte six banques canadiennes de plus petite taille, dont l'actif global représente 82 milliards de dollars, et plus de 40 banques étrangères, dont l'actif total au Canada atteint 92 milliards de dollars[31]. En 1997, le secteur bancaire (y compris les filiales) a réalisé des bénéfices nets de 7,5 milliards de dollars sur un chiffre d'affaires de 84 milliards de dollars.

Les plus grandes banques ont un vaste réseau de succursales, ces dernières se chiffrant à plus de 8 000 dans l'ensemble du Canada. On dénombre plus de 14 000 guichets automatiques appartenant aux banques dans le pays[32]. Par rapport aux autres pays, le Canada vient au deuxième rang pour le nombre de GAB, soit 6,17 pour 10 000 personnes, et au troisième rang pour le nombre de terminaux au point de vente[33].

Les banques intérieures de plus petite taille exploitent des créneaux particuliers ou ont une clientèle régionale. Les banques étrangères, qui sont actives depuis 1980 au Canada par l'entremise de filiales canadiennes réglementées, se consacrent surtout à la prestation de services financiers de gros dans les villes. Parmi elles, seule la Banque Hongkong du Canada a d'importantes activités de détail par l'entremise de succursales. Il convient de signaler que, malgré ce que pensent beaucoup de Canadiens, la loi canadienne n'interdit pas actuellement aux

[31] Données affichées au site Web du BSIF au 31 décembre 1997.

[32] *Activités bancaires canadiennes,* édition 1997-1998, Toronto, Association des banquiers canadiens, 1998.

[33] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 6-41.

Pièce 4.2
Aperçu du secteur des services financiers, 1997

	Nbre de sociétés	Actif total (millions $)	Capital (millions $)	Ch. d'aff. total (millions $)	Bénéfice net (millions $)	Nbre d'employés
Banques	55	1 321 930	55 667	83 718	7 491	194 800
canadiennes	11	1 229 902	50 651	77 976	7 087	n.d.
étrangères	44	92 028	5 016	5 742	404	n.d.
Sociétés de fiducie (à l'excl. des filiales de banques)	34	53 538	2 348	5 406	557	22 900
Coopératives de crédit et caisses populaires	2 289	106 988	6 825	7 947	488	61 600
Sociétés d'assurance-vie[1]	131	233 365	28 002	58 288	2 633	60 770
canadiennes	45	208 411	23 629	n.d.	2 432	n.d.
étrangères	86	24 954	4 373	n.d.	201	n.d.
Agents indépendants d'ass.-vie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	40 400
Sociétés d'assurances multirisques[2]	236	53 310	15 513	21 578	1 839	37 055
canadiennes	89	n.d.	n.d.	6 953	n.d.	n.d.
étrangères	147	n.d.	n.d.	14 625	n.d.	n.d.
Courtiers d'assurances	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	56 885
Experts et évaluateurs indépendants	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3 865
Courtiers en valeurs mobilières (y compris les filiales de banque)	187	158 200	3 526	8 478	769	32 900
Fonds communs de placement	78	280 100	n.d.	n.d.	n.d.	35 000
Sociétés de financement adossé et de crédit-bail[3]	130	50 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Remarque Le bénéfice net après impôt est corrigé des dividendes sur actions privilégiées, qui se chiffrent à 481 millions de dollars pour les banques canadiennes, à 16 millions de dollars pour les sociétés de fiducie (valeur estimative) et à 52 millions de dollars pour les sociétés d'assurance-vie. Le bénéfice net des sociétés d'assurance-vie est corrigé des dividendes des souscripteurs, soit 2,387 milliards de dollars.

1 Tous les chiffres relatifs aux sociétés d'assurance-vie datent de 1996.

2 Le nombre de sociétés et d'employés date de 1996 pour le secteur des assurances générales.

3 Estimation de l'Association canadienne de financement et de location, d'après une enquête menée en 1996 auprès de ses membres.

n.d.: non déterminé

Source : Document d'information nº 1, p. 43.

banques étrangères de mener des activités de détail au Canada par l'entremise de filiales canadiennes; simplement, elles n'ont pas privilégié ce mode d'exploitation jusqu'ici.

Les grandes banques ont été les principaux facteurs de regroupement dans le secteur alors que les distinctions entre les quatre « piliers » traditionnels s'estompaient. Toutes les grandes banques, d'une façon ou d'une autre, sont maintenant des participants actifs au commerce des valeurs mobilières, à l'assurance et aux services de fiducie.

Les banques canadiennes ont toutes des activités à l'étranger, mais celles-ci n'ont pas la même importance ni la même orientation d'une banque à l'autre. Dans l'ensemble, 37 % de l'actif des six plus grandes banques étaient employés dans des activités internationales en 1997[34]. En moyenne, elles tiraient 35 % de leur bénéfice net des activités menées à l'étranger, la proportion allant de 58 % pour la Banque de Montréal à 16 % pour la Banque Nationale[35].

Les banques, y compris toutes leurs filiales, emploient 195 000 Canadiens; ce chiffre n'inclut pas les emplois rattachés aux filiales non bancaire, par exemple les courtiers en valeurs mobilières. Selon l'estimation de l'Association des banquiers canadiens, les banques, y compris les filiales, emploient 221 400 personne.

Les coopératives de crédit et caisses populaires

On dénombre au Canada plus de 2 200 coopératives de crédit et caisses populaires, actives principalement sur le marché des services financiers de détail. Chacune est une entité juridique distincte appartenant à ses membres, dotée de sa propre structure de direction et de régie. Les coopératives de crédit et caisses populaires, qui sont assujetties à la législation provinciale, sont affiliées à des centrales qui leur fournissent un soutien de trésorerie ainsi que d'autres services. Près de 10 millions de Canadiens sont membres de coopératives de crédit et de caisses populaires.

L'importance du mouvement coopératif varie sensiblement d'une province à l'autre. En Saskatchewan et au Manitoba, les coopératives de crédit représentent environ 35 et 25 % respectivement de l'actif total des institutions de dépôts. Au Québec, le Mouvement Desjardins joue un rôle très important. Il représente plus de 36 % des actifs des institutions de dépôts dans la province et se taille une large part du marché pour de nombreux produits, soit 44 % pour les dépôts, 39 % pour les hypothèques résidentielles, 32 % pour le crédit à la consommation et près de 45 % pour le crédit agricole. Dans les autres provinces, par exemple l'Ontario et l'Alberta, le mouvement coopératif est beaucoup moins important.

[34] Le lecteur trouvera plus de détails sur les actifs intérieurs et totaux des banques canadiennes au chapitre 3 du document d'information n° 1.

[35] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 5-23.

Les coopératives de crédit et caisses populaires emploient plus de 61 000 Canadiens.

Les sociétés de fiducie

Il s'agit maintenant d'un domaine d'activité relativement peu important, où l'on ne compte que 34 sociétés de fiducie en activité, si l'on fait abstraction des sociétés appartenant aux banques. Dans leur ensemble, ces sociétés ont réalisé un chiffre d'affaires de 5,4 milliards de dollars en 1997 et des bénéfices de 557 millions de dollars. Il existe une grande société indépendante, le Canada Trust, et un grand nombre de sociétés de fiducie de plus petite taille, la plupart d'envergure régionale; on y retrouve les filiales d'un certain nombre de sociétés d'assurance-vie et de gestionnaires de fonds communs de placement. Les sociétés de fiducie employaient environ 23 000 Canadiens en 1997.

Les sociétés d'assurances

Les sociétés d'assurance-vie

Environ 130 sociétés d'assurance-vie exercent leurs activités au Canada. On recense 107 sociétés réglementées au niveau fédéral, qui représentent dans leur ensemble 93 % des actifs de l'industrie. Plus de 85 % de cette dernière, d'après la part des actifs, est contrôlée par des Canadiens[36]. L'industrie, où l'on assiste actuellement à d'importants regroupements, avait en 1996 des actifs de 233 milliards de dollars, ainsi qu'un chiffre d'affaires total et des bénéfices de 58 milliards et de 2,6 milliards de dollars respectivement[37].

Les activités des sociétés d'assurance-vie ont beaucoup changé ces dernières années. De nos jours, environ 30 % seulement du revenu-primes proviennent des produits d'assurance-vie de type classique, le solde étant attribuable aux produits d'accumulation de patrimoine ainsi qu'à l'assurance santé et invalidité. Parmi les cinq plus grandes sociétés, seule La Great-West Lifeco Inc. (à laquelle appartiennent la Great-West, compagnie d'assurance-vie et la London Life) est une société par actions cotée en bourse. Les quatre autres sont des mutuelles, appartenant à leurs assurés, bien qu'elles aient toutes annoncé leur intention de se transformer en sociétés par actions.

L'industrie canadienne des assurances de personnes est depuis longtemps présente sur les marchés internationaux. En 1996, elle tirait environ 44 % de son revenu-primes des activités menées à l'étranger.

[36] La part des sociétés canadiennes s'élevait à 84,6 % en 1996 (voir *Faits sur les assurances de personnes au Canada (édition 1997)*) et cette proportion augmentera en raison de l'acquisition de la Metropolitan Life, une société américaine, par la Mutuelle Vie, une société canadienne.

[37] Données fournies par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes. On ne disposait pas de données pour 1997 lors de la rédaction du rapport.

En 1997, l'industrie de l'assurance-vie employait plus de 100 000 Canadiens, y compris les agents et courtiers indépendants.

L'industrie des assurances multirisques

On compte plus de 230 sociétés d'assurances multirisques en activité au Canada, 74 des 200 plus importantes compagnies appartenant à des Canadiens[38]. Les sociétés appartenant à des intérêts canadiens représentent 36 % de l'ensemble des actifs des sociétés d'assurances multirisques au Canada. La majorité du revenu-primes au Canada est réalisé par les filiales ou les succursales de sociétés étrangères.

À la différence des autres composantes du secteur financier, l'industrie des assurances multirisques ne joue pas un rôle d'intermédiation; elle assume plutôt une fonction essentielle de répartition et d'absorption du risque. Ce secteur, où l'on assiste également à d'importants regroupements, a réalisé un revenu-primes de 21 milliards de dollars en 1997 et des bénéfices supérieurs à 1,8 milliard de dollars. Il employait 97 000 Canadiens en 1996.

Les fonds communs de placement

En 1997, 78 sociétés de fonds communs de placement étaient présentes au Canada, avec des actifs d'environ 280 milliards de dollars en fin d'année. Ces sociétés offraient aux Canadiens plus de 1 000 fonds différents. Le total des actifs sous gestion a progressé à un rythme annuel moyen de 30 % entre 1992 et 1997, ce qui fait des fonds communs de placement la composante la plus dynamique du secteur des services financiers[39]. La majorité des sociétés de fonds communs de placement sont indépendantes. À la fin de 1997, les banques représentaient 25 % des actifs, les autres institutions de dépôts, 5,5 % et les sociétés d'assurance-vie, 3,7 %[40]. Les quatre plus importants gestionnaires de fonds communs de placement de détail ont obtenu en moyenne un rendement de 22,6 % sur leurs fonds propres de 1987 à 1997[41].

Les autres participants

Plusieurs autres catégories d'entreprises participent au secteur financier, pour la plupart en dehors du champ de compétence fédérale. Elles comprennent par exemple les courtiers en valeurs mobilières, les sociétés de financement spécial, les gestionnaires de trésorerie et les conseillers financiers. Certaines des institutions actives dans ces secteurs figurent parmi les entreprises les plus innovatrices et les plus rentables sur le marché canadien des services financiers. Par exemple,

[38] Conseil d'assurances du Canada.

[39] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 2-58.

[40] Institut des fonds d'investissement du Canada, statistiques mensuelles de décembre 1997.

[41] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 2-33.

General Electric Capital et les Services financiers Newcourt sont des sociétés de financement adossé qui se sont taillé une part importante sur un segment particulier du financement des entreprises au cours des dernières années.

Tendances et enjeux

Les statistiques ne rendent pas entièrement compte du dynamisme de ces marchés, ni des importantes modifications structurelles qui ont eu lieu depuis quelques années, aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Les facteurs de changement déjà décrits dans ce rapport ont largement fait sentir leur influence au Canada. Les institutions ont été obligées de repenser leur stratégie pour survivre et prospérer. Le processus n'est pas terminé.

Une étude de recherche rédigée pour le Groupe de travail par la firme McKinsey & Company examine les facteurs de changement, analyse les résultats obtenus par les institutions canadiennes, jauge leur compétitivité face à un marché en évolution rapide et en voie de mondialisation, et évalue leurs points forts, leurs faiblesses, ainsi que les défis et les possibilités qui s'offrent à elles[42].

Outre cette étude de recherche, le Groupe de travail a reçu un grand nombre de mémoires ou de présentations des institutions financières et des associations les représentant. Nous avons rencontré des cadres supérieurs de l'industrie et avons discuté en toute franchise des possibilités qui, d'après eux, s'offrent à leurs entreprises ainsi que des défis qu'elles doivent relever, y compris ceux qui découlent du cadre actuel de politique publique. Nous nous sommes entretenus des mêmes questions avec les autorités réglementaires, des groupes d'intérêt communautaire et un grand nombre de Canadiens[43].

Nous avons été obligés de constater que le thème du changement – un changement sans précédent – revenait constamment dans toutes les recherches, présentations, rencontres et discussions. Sous ce thème général du changement, nous étudions ci-après :

- l'évolution de la concurrence sur le service des marchés financiers;
- l'importance croissante des fonds communs de placement;
- la titrisation;
- les facteurs qui influent sur la poursuite d'activités fructueuses par les entreprises;
- les regroupements d'entreprises;

[42] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, plus particulièrement le chapitre 5.

[43] Les données et points de vue qui nous ont été présentés, ainsi que nos constatations concernant les défis et les possibilités qui se présentent au secteur des services financiers au Canada, sont résumés dans le document d'information n° 1.

- le rôle des institutions de deuxième niveau sur le marché canadien;
- le rôle particulier des sociétés d'assurance-vie.

L'évolution de la concurrence

Même si le marché canadien des services financiers peut sembler statique à certains, d'importants changements ont marqué sa dynamique concurrentielle depuis quelques décennies et, plus particulièrement, au cours des dernières années. Ainsi :

- En 1933, lorsque la commission MacMillan a examiné pour la première fois le secteur des services financiers au Canada, on comptait au pays 10 banques à charte. Lors des travaux de la commission Porter, en 1964, les regroupements avaient ramené ce nombre à huit, les trois plus grandes banques détenant 70 % des actifs du secteur bancaire. On dénombre de nos jours 11 banques à charte contrôlées par des Canadiens et plus de 40 banques étrangères actives sur le marché intérieur. Les trois plus grandes banques détiennent 52 % des actifs du secteur au Canada.
- La part des actifs totaux du secteur financier qui est représentée par les sociétés d'assurance-vie est passée de 33 % en 1933 à 10,5 % en 1987 et à 9,2 % en 1997. La part des banques à charte, filiales comprises, est passée de 45 % en 1933 à environ 34 % en 1987, mais elle est remontée depuis à 37 %. Quant aux coopératives de crédit et caisses populaires, qui en étaient à leurs balbutiements en 1933, elles représentent aujourd'hui environ 5 % du total des actifs du secteur financier et jouent un rôle encore plus important dans le secteur des dépôts, intervenant pour environ 10 % de l'actif de toutes les institutions de dépôts au Canada et pour plus de 35 % au Québec et en Saskatchewan[44].
- Au cours des dix dernières années, ce sont les sociétés de fonds communs de placement et les caisses de retraite en fiducie qui ont enregistré la croissance la plus rapide. Les sociétés de fonds communs de placement ont porté leur part des actifs totaux du secteur financier de 2,9 % en 1987 à 11,5 % en 1997. La part des caisses de retraite en fiducie est passée de 14,6 à 17 % au cours de la même période.
- Les grandes entreprises canadiennes se tournent de plus en plus vers les marchés de capitaux pour se procurer des capitaux d'emprunt à long terme. Au cours des dix dernières années, les prêts bancaires sont passés de 44 % à 34 % de l'encours des dettes des sociétés. Les émissions d'obligations représentent maintenant 31 % des emprunts des sociétés et ont augmenté quatre fois plus vite que les emprunts bancaires depuis une dizaine d'années[45].

[44] Les chiffres relatifs aux années 1933, 1964 et 1997 sont tirés du rapport de la commission Porter, la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964) et de la publication de Statistique Canada, *Comptes du bilan national.*

[45] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* p. 33.

- Sur le marché des petites entreprises, les coopératives de crédit et caisses populaires représentaient environ 14 % des crédits aux PME en 1996, alors qu'elles étaient à peu près absentes de ce marché en 1964. Les sociétés spécialisées dans le financement adossé ont porté leur part du financement des petites entreprises de 9 % en 1994 à 16 % en 1996.
- Depuis la création du Groupe de travail en décembre 1996, de nouveaux concurrents sont apparus sur le marché canadien des services financiers, certains étant d'importantes sociétés actives d'un bout à l'autre du pays et d'autres exploitant des créneaux plus étroits. Par exemple :

  Deux nouvelles banques virtuelles sont entrées en activité : la Banque Citizens du Canada, filiale de la Vancouver City Savings Credit Union, et la Banque ING, filiale d'un grand conglomérat de services financiers néerlandais;

  La MBNA et la Capital One Financial Corporation, deux banques américaines spécialisées dans les cartes de crédit, sont entrées en activité au Canada;

  Un certain nombre de sociétés de financement spécial, dont Finova et Heller Financial, sont entrées en exploitation au Canada ou ont demandé l'autorisation de le faire;

  Neuf nouvelles sociétés de fonds communs de placement ont démarré au Canada. De septembre 1996 à mai 1998, le nombre des fonds communs de placement offerts au Canada est passé de 954 à 1 079, tandis que le total des actifs placés dans ces fonds passait de 211,7 à 329,7 milliards de dollars, en hausse de près de 56 %;

  Merrill Lynch a annoncé son intention d'acquérir Midland Walwyn, ce qui lui permettrait de se tailler une place importante sur le marché canadien des valeurs mobilières.

- On observe également qu'une évolution est déjà bien amorcée dans la distribution des produits d'assurance. En 1989, ces produits étaient vendus en quasi-totalité par des agents et des courtiers d'assurance. On estime maintenant que 9 % des nouvelles primes d'assurance-vie individuelle correspondent à des ventes effectuées par des canaux non traditionnels, par exemple la réponse directe et le marketing indépendant[46]. Pour ce qui est des assurances générales, le marketing par réponse directe représentait en 1997 environ 20 % des primes directes provenant des assurances personnelles, contre environ 12 % en 1994[47]. L'industrie s'attend à ce que ces tendances se maintiennent et même s'intensifient.

[46] LIMRA, *Trends in Canadian Insurance,* 1997.

[47] La vente par réponse directe englobe les ventes effectuées au moyen de centres d'appels et de l'Internet. Voir le document d'information n° 2, notamment la pièce 4-8.

En un mot, les marchés sont dynamiques, et l'on voit apparaître de nouveaux concurrents ainsi que de nouvelles formes de concurrence au niveau des produits et des modes de distribution. L'une des principales questions que nous devrons examiner à l'avenir est celle des formes nouvelles que la concurrence risque de prendre et de l'ouverture des marchés traditionnels. Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 3, la technologie et la mondialisation exercent une influence puissante, entraînant des changements qui risquent de rendre à peu près méconnaissable, d'ici une dizaine d'années, le secteur des services financiers.

L'importance croissante des fonds communs de placement

Les changements de préférences des consommateurs, conjugués à la technologie et à des programmes de marketing dynamiques, se traduisent par une expansion extraordinaire des fonds communs de placement. La croissance des fonds communs de placement a exposé les banques et les autres institutions de dépôts au risque de perdre une bonne partie de leurs portefeuilles d'épargne.

Par le passé, les particuliers plaçaient leurs économies dans des comptes de dépôts auprès des banques, des sociétés de fiducie, des coopératives de crédit ou des caisses populaires. Ces institutions reçoivent les dépôts, qu'elles s'engagent à rembourser à vue ou à une date déterminée, avec intérêt, et prêtent les fonds déposés aux personnes qui sollicitent un prêt personnel ou un prêt hypothécaire, ou encore aux entreprises qui veulent obtenir un financement. La solvabilité des institutions financières – et donc leur capacité d'honorer leurs engagements de paiements – dépend de la qualité des prêts consentis. Les autorités réglementaires, afin de protéger les déposants, obligent les institutions à garder des fonds propres suffisants pour se prémunir contre le risque que certains prêts soient irrécouvrables.

De nos jours, les particuliers placent de plus en plus leurs épargnes dans des fonds communs de placement. Ces derniers représentent une nouvelle forme d'intermédiation dont l'importance ne cesse de croître. Au lieu que ce soient les banques, les sociétés de fiducie et les coopératives de crédit ou caisses populaires qui recueillent des dépôts et s'en servent pour accorder des prêts, les sociétés de fonds communs de placement recueillent des dépôts et se servent des fonds pour investir dans des valeurs mobilières, par l'intermédiaire des marchés de capitaux.

Environ 35 % des ménages canadiens ont maintenant des fonds communs de placement, leurs portefeuilles à ce titre dépassant 300 milliards de dollars. Nous avons déjà signalé l'expansion rapide des fonds communs de placement et la forte rentabilité des sociétés qui en offrent. L'ensemble des dépôts des particuliers a en fait diminué au Canada au cours des dernières années, passant de 449 milliards de dollars en 1995 à 429 milliards de dollars en 1997. Depuis

1991, les actifs des fonds communs de placement ont été multipliés par près de six, grimpant de 50 milliards de dollars à 283 milliards à la fin de 1997. Ils ont déjà dépassé le montant des dépôts des particuliers dans les banques, et les experts prédisent que, d'ici trois à quatre ans, les fonds communs de placement seront supérieurs à l'ensemble des dépôts des particuliers (dans les banques, les sociétés de fiducie et les coopératives de crédit et les caisses populaires). On compte actuellement au moins 85 sociétés de fonds communs de placement au Canada, offrant plus de 130 familles de fonds et plus de 1 000 fonds différents.

Lorsqu'un investisseur achète des unités de fonds communs de placement, il assume en totalité le risque de valeur future du placement. À la différence des banques, des sociétés de fiducie, des coopératives de crédit ou des caisses populaires, les sociétés de fonds communs de placement ne s'engagent pas à verser à l'investisseur un montant déterminé à l'avance. Par conséquent, elles peuvent démarrer avec un capital relativement restreint et ne sont soumises à peu près à aucune réglementation prudentielle.

Les fonds communs du marché monétaire achètent des titres à court terme de haute qualité, généralement émis par des administrations publiques. Il s'agit de placements relativement sûrs, qui procurent un rendement de beaucoup supérieur à celui qui est servi sur les dépôts à vue par les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit ou les caisses populaires. Il y a controverse quant à de savoir si l'expansion extrêmement rapide des fonds communs de placement est due à la vigueur des marchés boursiers et à la faiblesse des taux d'intérêt et si, par conséquent, en cas de correction boursière et de remontée des taux d'intérêt, on assisterait à un reflux important au profit des comptes de dépôts. Beaucoup d'observateurs affirment que la tendance défavorable aux dépôts est dans une large mesure irréversible et que, dans la situation qui vient d'être décrite, la plupart des consommateurs replaceraient leurs épargnes dans des fonds du marché monétaire plutôt que dans des comptes de dépôts bancaires. Aux États-Unis, les fonds du marché monétaire offrent des possibilités de tirage de chèques qui en font des solutions de rechange encore plus intéressantes aux comptes de dépôts bancaires. Les ménages américains ont maintenant plus d'argent dans les fonds communs de placement que dans les comptes de dépôts[48].

Les institutions ont réagi de deux manières à l'expansion rapide des fonds communs de placement. Les banques et les autres institutions de dépôts de type classique ont commencé à offrir leurs propres fonds communs de placement et ont mis à profit leur réseau de distribution pour vendre les produits d'autres

[48] En 1992, les ménages américains détenaient pour environ 2,7 billions de dollars de fonds communs de placement et 2,8 billions de dépôts. En 1997, les chiffres correspondants étaient de 3,3 billions et de 3,2 billions de dollars. Voir McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièce 4-15.

fournisseurs, dans le but de maintenir leurs relations avec la clientèle et leur rentabilité. Par ailleurs, comme il était de plus en plus difficile aux institutions de dépôts de compter sur les dépôts de détail pour se financer, elles font appel de plus en plus aux marchés pour titriser leurs créances.

La titrisation

La titrisation est un phénomène de plus en plus important sur les marchés de capitaux à l'échelle mondiale. Elle permet essentiellement aux institutions de dépôts d'économiser leur capital en cédant leurs créances à une fiducie ou à une société spécialisée; celle-ci émet ensuite des titres négociables qui sont vendus aux investisseurs. L'actif sous-jacent, qui est détenu par la fiducie, procure un flux de revenu qui est redistribué aux investisseurs. La titrisation est une innovation aux vastes conséquences, et ce pour deux raisons. En premier lieu, elle permet à une institution prêteuse d'utiliser son capital de manière plus efficiente en transférant ses prêts ; les prêts ne figurent plus à son bilan, mais elle applique habituellement des frais pour les gérer. Son revenu ne provient plus de l'écart de taux d'intérêt, mais de la facturation de frais, et elle économise son capital. En second lieu, la titrisation permet de répartir entre des institutions financières distinctes les fonctions d'initiation, de financement, de service et d'absorption du risque relatives à un portefeuille de prêts ou d'autres actifs. Cela permet d'acquérir des compétences spécialisées dans différents domaines d'activité, d'amener de nouveaux concurrents à l'égard des diverses fonctions associées à l'octroi de crédit et d'obtenir du financement de sources non traditionnelles pour certaines activités.

S'exprimant au sujet du développement de la titrisation aux États-Unis, le président du Conseil de la Réserve fédérale a formulé les commentaires suivants :

> [Traduction]
>
> De nombreux types d'actifs sont maintenant titrisés de façon courante, notamment les prêts hypothécaires résidentiels, les prêts hypothécaires commerciaux, les prêts automobiles et les prêts sur carte de crédit. De plus, les moyennes et grandes entreprises, dont certaines ont une cote de crédit inférieure, ont régulièrement accès au marché des effets commerciaux en titrisant leurs comptes clients ou d'autres actifs. On a commencé récemment à appliquer la titrisation et le pointage du crédit aux prêts aux petites entreprises.[49]

La titrisation n'est pas encore aussi développée au Canada qu'elle l'est aux États-Unis. On a cependant observé récemment une croissance rapide, l'ensemble des titres adossés passant de 9,6 milliards de dollars en 1995 à 27,3 milliards de dollars en 1997, soit une hausse de 183 % en deux ans

[49] Alan Greenspan, *Remarks by Chairman of the Federal Reserve Board at the Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago,* 1er mai 1997, p. 2.

seulement[50]. À la fin de juin 1998, l'encours total des titres adossés était passé à 40,9 milliards de dollars, affichant une nouvelle progression de 50 % en six mois seulement. En avril 1998, deux banques ont conclu des opérations supérieures à 1 milliard de dollars chacune[51].

Les facteurs influant sur le maintien de la rentabilité des institutions

Tous les secteurs des services financiers sont à l'heure actuelle solides et rentables. Il est utile de se rappeler, à l'heure où nous nous trouvons au sommet du cycle sur les marchés financiers, ou à proximité de ce sommet, que de nombreuses institutions financières, y compris les banques, ont connu il n'y a pas si longtemps – au début des années 1990 – une période de rentabilité beaucoup plus faible et d'importantes radiations d'actif. Les résultats enregistrés récemment dans tous les compartiments du secteur des services financiers ont été favorisés par une croissance économique régulière, une baisse des taux d'intérêt et une faible inflation. Cependant, la situation peut changer rapidement, et ce sera certainement le cas. C'est ce que nous enseigne l'histoire.

Ce que l'on peut dire, c'est que les bénéfices largement médiatisés que les institutions financières canadiennes ont réalisés ces dernières années masquent d'importants défis que les institutions devront relever et gérer convenablement si elle veulent demeurer rentables sur un marché mondial beaucoup plus concurrentiel. Par exemple :

- Les institutions financières canadiennes ont obtenu des résultats moyens seulement au cours des dernières années, comparativement à leurs homologues efficients d'Amérique du Nord et d'Europe.

  Par exemple, la rentabilité globale des cinq plus grandes banques canadiennes, exprimée par le ratio du bénéfice net au chiffre d'affaires total, est passée de 9,7 % en 1992 à 19,5 % en 1996. Ce dernier chiffre se compare à une rentabilité de 22,2 % et de 20,2 % pour les cinq plus grandes banques du Royaume-Uni et des États-Unis respectivement[52].

  La rentabilité des cinq plus grandes sociétés d'assurance-vie, exprimée par le ratio du bénéfice net au total des primes perçues, est légèrement supérieure à la moyenne internationale de huit pays (6,4 % contre une moyenne

[50] Dominion Bond Rating Service, *Securitizations: Year-end review of Canadian Asset Backed Securities, 1997 Annual by DBRS*, 31 décembre 1997. La progression observée a été le fait principalement des effets commerciaux adossés à court terme. Le marché des titres à terme a été relativement stationnaire, n'ayant toujours pas rattrapé le niveau record de 5,5 milliards de dollars d'encours enregistré en 1994.

[51] La CIBC et la Banque Royale ont titrisé des créances sur carte de crédit de 1,325 milliard de dollars et de 1,1 milliard de dollars respectivement.

[52] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièce 2-51.

de 5,1 % en 1996), mais elle est inférieure au chiffre comparable aux États-Unis (7,4 %)[53].

Les coopératives de crédit dégagent un rendement modeste, qui risque fort d'être insuffisant pour alimenter leur croissance et leurs investissements.

- Les banques canadiennes sont plus endettées, relativement, qu'un bon nombre des institutions bancaires les plus solides à l'étranger. Selon des estimations récentes, les fonds propres de catégorie 1 des cinq plus grandes banques canadiennes représentaient en moyenne 6,79 % de l'actif à risques pondérés, comparativement à 7,67 % dans le cas des cinq plus grandes banques américaines[54].
- Sous la pression de la concurrence, les institutions financières étrangères travaillent d'arrache-pied à améliorer leur efficience. Sans une productivité comparable à ce qui se fait le mieux dans le monde, une entreprise aura du mal, à terme, à maintenir un bon rendement.

  À la lumière des normes en vigueur dans l'industrie sur le plan de l'efficience, les plus grandes banques canadiennes se comparent assez avantageusement à un échantillon d'institutions étrangères : elles affichaient en 1996 un ratio NIX (dépenses autres que d'intérêt) de 0,63 en moyenne, en retrait par rapport au chiffre moyen de 0,59 enregistré par les cinq plus grandes banques britanniques mais à peu près au même niveau que les cinq principales banques américaines, dont le ratio était de 0,64[55].

  Cependant, si l'on pousse l'analyse un peu plus loin, les chiffres obtenus par les banques canadiennes sont bien en deçà des résultats obtenus récemment, sur le plan de l'efficience, par quelques-unes des banques les plus compétitives du monde, dont le ratio NIX se situe actuellement entre 0,50 et 0,55. Évaluant ces données, la firme McKinsey conclut à l'égard des banques canadiennes, dans son étude de recherche :

[53] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 2-56.

[54] Données fournies par le BSIF. La date à laquelle se rapportent les données est le 31 décembre 1997 pour les banques américaines, et le 31 janvier 1998 pour les banques canadiennes.

[55] Ce ratio est le rapport entre les charges d'exploitation autres que les intérêts et les produits d'exploitation. C'est un indicateur d'efficience couramment utilisé dans le secteur bancaire. Le lecteur trouvera des chiffres comparatifs dans McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 2-52.

> Par rapport aux meilleures entreprises du secteur, les banques canadiennes n'ont pas une véritable culture de la performance. Leur efficience au niveau des coûts, bien que collectivement concurrentielle, accuse du retard par rapport aux banques des États-Unis et du Royaume-Uni qui font figure de chefs de file [...] Ce n'est que récemment qu'elles ont établi un lien direct entre la rémunération et une amélioration des résultats financiers. De plus, même si leurs compétences en gestion des risques sont conventionnelles et solides, les banques utilisent une technologie qui les empêche, dans une certaine mesure, d'innover rapidement au niveau des produits et d'accroître l'efficacité des processus[56].

Le Groupe de travail ne dispose pas de données comparables au ratio NIX pour les autres secteurs de l'industrie canadienne des services financiers mais, à la lumière des autres indicateurs de performance financière disponibles, par exemple la rentabilité, il n'y a pas lieu de croire que ces secteurs sont plus efficients que leurs homologues étrangers ou que les banques.

Il nous apparaît clairement, dans l'ensemble, que les institutions financières devront déployer d'importants efforts si elles veulent devenir plus efficientes. Faute de quoi, leur compétitivité risque de se dégrader.

- Les consommateurs, en exigeant des canaux multiples d'accès aux banques et aux autres fournisseurs de services financiers, imposent des coûts supplémentaires aux institutions de dépôts. Il est manifeste qu'un nombre croissant de Canadiens tiennent à disposer des canaux d'accès électronique les plus modernes, et que les banques, les coopératives de crédit, les caisses populaires et les autres institutions financières doivent répondre à cette demande. Cela semble tout particulièrement le cas pour les clients relativement jeunes. Par ailleurs, il est tout aussi manifeste qu'un grand nombre de Canadiens ne sont pas encore prêts à renoncer aux canaux de distribution traditionnels, comme les succursales bancaires. C'est pourquoi les institutions sont actuellement obligées d'offrir un double réseau d'accès à leurs clients, ce qui a pour conséquence d'accroître leurs coûts sans augmenter en conséquence leur chiffres d'affaires global. Aux États-Unis, les coûts de transaction par client ont en fait augmenté dans les banques, la diminution du coût unitaire pour les nouveaux canaux de distribution ayant été compensée par la nécessité de maintenir plusieurs canaux et par un nombre plus élevé de transactions par client, à cause semble-t-il d'une plus grande commodité[57]. Il ne faut donc pas s'étonner de voir les banques se tourner de plus en plus, pour maintenir leur rentabilité, vers des sources de recettes telles

[56] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, p. 42 et pièce 5-5.

[57] *Ibid.*, pièce 4-12. De 1985 à 1995, les coûts de transaction par client pour un échantillon de banques américaines ont augmenté de 4,7 % par année en moyenne. Nous n'avons pu trouver de données comparables au Canada.

que les frais de service et les autres types de frais (notamment pour la gestion d'actifs), vers les opérations sur valeurs mobilières pour leur propre compte et des activités de banques d'investissement, et vers une amélioration de l'efficience de leur réseau traditionnel de « fabrication » et de distribution par une compression des coûts.

- Toutes les institutions du secteur sont de plus en plus confrontées à d'importantes dépenses, notamment au titre des nouvelles technologies, du recyclage du personnel et de la politique de marque. Dans tous ces domaines, les institutions canadiennes sont en concurrence avec de grandes entreprises mondiales qui affectent des budgets imposants à ces fins. En ce qui concerne la technologie, par exemple, les trois plus grandes banques américaines ont ensemble un budget annuel dépassant 5 milliards de dollars américains, comparativement à des dépenses de 1,6 milliard de dollars américains pour les trois plus grandes banques canadiennes[58]. Ces dépenses soulèvent deux préoccupations, qui peuvent toutes deux avoir de sérieuses conséquences pour les institutions canadiennes. Tout d'abord, les dépenses des institutions de dépôts canadiennes sont déjà importantes par rapport à leur taille et représentent un énorme coût pour poursuivre leurs activités. En outre, et cela est encore plus important, l'incapacité d'accroître les budgets consacrés aux fins décrites précédemment risque de handicaper les institutions canadiennes par rapport à leurs concurrents étrangers dans un avenir proche, du moins dans certains domaines d'activité. Les sociétés d'assurance-vie sont confrontées à des défis similaires.

En un mot, la période relativement brève de résultats économiques favorables et de bénéfices élevés qu'ont enregistrés récemment nos grandes institutions financières ne devrait pas donner aux Canadiens la fausse impression que la vigueur actuelle de leurs institutions financières, ainsi que la contribution qu'elles apportent à l'économie du Canada, va nécessairement se maintenir. Nos institutions devront mettre en œuvre avec dynamisme des initiatives stratégiques pour maintenir leur solidité financière. Selon nous, il en va de l'intérêt national qu'elles réussissent dans cette entreprise. D'autres pays ont prouvé à maintes reprises que des institutions financières en situation de faiblesse ne servent pas bien leurs clients et ne jouent pas le rôle qu'elles devraient dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi.

Les regroupements

Au Canada comme ailleurs, les regroupements se poursuivent à un rythme accéléré dans le secteur des services financiers. Des douzaines de fusions ont été annoncées depuis que le Groupe de travail est entré en activité, et les

[58] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 5-13. Les données se rapportent à 1996.

transactions prévues se chiffrent dans bien des cas à des montants astronomiques. Des milliers de fusions ont été annoncées dans le monde[59].

Les regroupements constituent un phénomène mondial sur un grand nombre de marchés, et non uniquement dans les services financiers; ils visent à améliorer l'efficience en éliminant les excédents de capacité dans certains marchés et en exploitant les effets de synergies potentielles qui vont de pair avec une taille supérieure et un élargissement de la gamme de produits et de services.

Au Canada, les regroupements ont été assez intenses dans le secteur de l'assurance. Si l'on tient compte des fusions récentes, les cinq plus grandes sociétés d'assurance-vie détiennent maintenant environ 60 % du marché canadien des produits d'assurance-vie, contre environ 40 % en 1991[60]. Le même phénomène est à l'œuvre dans le secteur des dépôts, comme en témoignent les regroupements qui se poursuivent entre sociétés de fiducie et de prêt ou entre coopératives de crédit, sans oublier les projets de fusion entre banques de l'annexe I.

Les institutions de second niveau

Le Groupe de travail a beaucoup entendu parler des institutions financières dites « de second niveau », c'est-à-dire les institutions de plus petite taille, qui font concurrence aux grandes banques sur les marchés régionaux ou locaux.

Certains prétendent que le second niveau n'est pas suffisamment développé au Canada. Cette affirmation est loin d'être dénuée de fondement. Pendant les années 1990, trois nouvelles banques canadiennes seulement ont été créées au Canada (comparativement à 207 aux États-Unis rien qu'en 1997). Il n'existe que six banques sous contrôle canadien dont l'avoir des actionnaires est inférieur à 5 milliards de dollars et, pour cinq d'entre elles, l'avoir des actionnaires est inférieur à 1 milliard de dollars. Les banques étrangères s'intéressent principalement au marché de gros et ont fait une croix sur le marché de détail. À l'exception du Canada Trust, les sociétés de fiducie servent principalement des marchés spécialisés et un territoire géographique extrêmement restreint.

Par ailleurs, ainsi que nous l'avons signalé, on compte plus de 2 200 coopératives de crédit et caisses populaires, réparties un peu partout au Canada. Dans certaines provinces, ces institutions sont les plus importantes sur le marché de détail de certains produits. Ailleurs, elles détiennent une part de marché moins importante et représentent des concurrents plus modestes. À quelques exceptions près, le mouvement coopératif reste morcelé, sans moyen efficace ou

[59] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 4-4.

[60] D'après les données sur les primes en 1997, les cinq plus grands assureurs détenaient 59 % du marché, compte tenu des fusions et acquisitions suivantes : Great-West Life-London Life; Mutuelle Vie-Metropolitan Life et Canada-Vie-Crown Vie. Source : *Canadian Insurance, Annual Statistical Edition,* juin 1998.

efficient de coordonner l'utilisation des capitaux disponibles dans l'ensemble du système. Il est difficile de mobiliser des capitaux pour financer le développement de l'infrastructure et la croissance des institutions, et l'on observe trop souvent une absence d'action concertée sur d'importants dossiers parce que les institutions membres, dont chacune constitue une entité autonome, ne parviennent pas à se mettre d'accord.

Malgré cette situation, le Groupe de travail estime que le mouvement coopératif – coopératives de crédit et caisses populaires – constitue dans la plupart des régions du Canada un cadre permettant de fournir efficacement des services financiers axés sur la collectivité aux particuliers et aux petites entreprises. Le mouvement coopératif a joué ce rôle dans beaucoup d'autres pays, par exemple aux Pays-Bas, en France et en Allemagne. Il n'y a aucune raison pour qu'il ne puisse y parvenir au Canada, moyennant une politique publique favorable et une volonté et un engagement suffisants de la part de ses dirigeants. Nous avons trouvé encourageant de constater, tout au long de nos travaux, qu'un grand nombre de participants au mouvement coopératif canadien avaient une vision à long terme des changements, des défis et des possibilités qui se présentent à leur secteur.

Cependant, le Groupe de travail est également d'avis que le renforcement du mouvement coopératif ne suffira pas en soi à doter le Canada des institutions de second niveau dont il aura besoin au cours des prochaines années. Plusieurs de nos recommandations visent à faciliter le lancement de nouvelles institutions financières ainsi que l'accès d'institutions étrangères au marché canadien. Nous estimons aussi que toutes les institutions non bancaires existantes doivent devenir plus compétitives et livrer une concurrence plus active aux banques.

Les sociétés d'assurance-vie

Le secteur de l'assurance-vie, dans lequel les regroupements se poursuivent à un rythme rapide, comme nous l'avons indiqué, se trouve en quelque sorte à la croisée des chemins, en raison des défis qu'il doit relever et des possibilités de croissance qui s'offrent à lui. Le Groupe de travail estime que les sociétés d'assurance-vie peuvent devenir des concurrents de première force dans le secteur des services financiers canadien, en étant actives dans un plus grand nombre de domaines et en rivalisant de façon beaucoup plus intense que par le passé avec les institutions de dépôts, et notamment les banques. Il est probable que, avec le temps, certaines sociétés d'assurances deviendront les chefs de file d'importants conglomérats financiers, comme cela a été le cas dans d'autres pays.

La politique publique devrait éviter que des obstacles inutiles n'empêchent les sociétés d'assurance-vie de participer à part entière à un large segment du secteur des services financiers. Nous définissons dans ce rapport trois domaines dans lesquels des modifications de la politique publique aideront les sociétés d'assurance-vie à devenir des concurrents plus redoutables.

En premier lieu, nous sommes d'avis qu'il sera bon pour les consommateurs que les sociétés d'assurance-vie aient pleinement accès au système de paiements, et que cet accès ne devrait donner lieu à aucune préoccupation sur le plan prudentiel ou du point de vue de l'efficience.

En deuxième lieu, nous pensons que le statut actuel de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP, le mécanisme d'indemnisation des consommateurs administré par l'industrie) et de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC, le mécanisme d'assurance des dépôts appuyé par l'État) se traduit par un désavantage concurrentiel pour certains produits importants offerts par les assureurs-vie. Nous recommandons dans ce rapport que la SIAP et la SADC soient fusionnées, deux formules étant proposées à cette fin.

En troisième lieu, nous encourageons fortement les quatre grandes sociétés mutuelles à se transformer en sociétés par actions, comme elles en ont exprimé l'intention. Nous croyons que leur démutualisation sera avantageuse pour les sociétés en question, leurs souscripteurs et l'évolution future du secteur des services financiers au Canada.

Le processus de démutualisation entraînera la distribution de milliards de dollars en actions aux souscripteurs. Il donnera aux sociétés l'accès dont elles ont besoin aux marchés de capitaux et leur permettra de s'adapter plus facilement en leur donnant la possibilité d'exploiter les possibilités nouvelles qu'offre le changement. D'importantes sources nouvelles de capitaux propres seront nécessaires à ces sociétés mutuelles si elles veulent s'implanter sur de nouveaux marchés, comme nous les croyons capables de le faire.

Cela dit, la tâche ne sera pas facile. La démutualisation exigera beaucoup de temps et d'énergie de la part des dirigeants, et il pourrait être difficile à certaines des institutions de s'adapter aux attentes des marchés boursiers, qui sont plus exigeants et privilégient l'accroissement de la valeur des actions. Ces sociétés auront besoin plus que jamais de dirigeants exceptionnels, dotés d'un grand nombre de compétences nouvelles. Elles devront aussi avoir des stratégies dynamiques et innovatrices, bien exécutées, pour tirer leur épingle du jeu à mesure que les regroupements se poursuivront dans le secteur financier.

Le Groupe de travail est persuadé que, malgré ces défis, les sociétés d'assurances, fortes de leur assise intérieure et de leur présence de longue date à

l'étranger, deviendront des acteurs encore plus importants et visibles, à l'avenir, dans le secteur des services financiers canadien. Il est extrêmement important pour le Canada, ainsi que pour son économie en évolution, qu'elles réussissent cette adaptation.

Les Canadiens sont-ils bien servis par leurs institutions financières?

À l'orée du XXIe siècle, nous devons voir dans quelle mesure les Canadiens sont bien servis par leurs institutions financières.

Nous avons étudié cette question assez profondément, nos constatations étant décrites au chapitre 4 du document d'information nº 1, *Concurrence, compétitivité et intérêt public*[61]. Voici un aperçu de nos constatations.

Les consommateurs

Sur la plupart des plans, les consommateurs canadiens reçoivent un bon service, à prix raisonnable, de leurs institutions financières, comparativement aux autres pays :

- Le Canada vient au second rang dans un groupe de pays industrialisés examinés par McKinsey & Company pour la faiblesse des écarts de taux d'intérêt sur les prêts à la consommation et les prêts hypothécaires. Le Canada n'est devancé que par les Pays-Bas pour l'écart de taux sur les prêts personnels et par les États-Unis pour l'écart de taux sur les prêts hypothécaires. Par contre, les écarts de taux et les frais sont sensiblement plus élevés au Canada qu'aux États-Unis sur les cartes de crédit[62].
- Les institutions de dépôts canadiennes, pour ce qui est des frais ou droits qu'elles exigent pour un ensemble de services bancaires aux particuliers, se situent dans la moyenne des dix pays examinés. On constate d'importants écarts entre les pays, les consommateurs ne payant aucuns frais de service au Royaume-Uni, tandis que ces frais sont d'environ 15,50 $ (canadiens) par mois en moyenne aux États-Unis. Au Canada, les frais moyens sont de 10 $ par mois[63].
- Les services de paiements sont très accessibles au Canada comparativement aux autres pays. Le Canada vient au deuxième rang parmi un groupe de dix pays étudiés pour le nombre de GAB par personne, et en troisième place pour le nombre de terminaux au point de vente[64].

[61] Voir également l'analyse consacrée par McKinsey à ce sujet. *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* chapitre 6.

[62] Les écarts ont été supérieurs d'environ deux points de pourcentage en moyenne au cours des dix dernières années. *Ibid.,* pièces 6-20, 6-21 et 6-22.

[63] *Ibid.,* pièce 6-25.

[64] *Ibid.,* pièce 6-41.

- Le système de paiements canadien est extrêmement efficient, les chèques y étant compensés plus vite que dans la plupart des autres pays. La disponibilité des fonds le même jour et la compensation des chèques en une journée, à l'échelle nationale, placent le Canada au premier rang à cet égard. Par exemple, selon la Banque des règlements internationaux, il fallait, en 1996, cinq jours pour compenser les chèques en Suisse et en Australie[65].
- Les institutions financières canadiennes tarifent leurs services, y compris en matière de crédit, au même prix dans toutes les régions du Canada.
- Le Canada vient au deuxième rang, parmi huit pays industrialisés étudiés, pour le faible coût des primes d'assurance-vie (selon les caractéristiques représentatives)[66].
- Les Canadiens ont le choix entre un large éventail de fonds communs de placement, ces derniers dépassant le millier, mais les frais d'administration des fonds sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis[67].

Dans l'ensemble, les institutions financières canadiennes soutiennent avantageusement la comparaison, à la lumière de la plupart des indices quantitatifs permettant de mesurer la prestation de services financiers aux particuliers.

Le sondage d'opinion effectué pour le Groupe de travail a permis de constater que les Canadiens accordaient une bonne note à leurs institutions financières à bien des égards. Par exemple, les Canadiens sont tout à fait convaincus de la solidité et de la fiabilité de leurs institutions financières et la plupart considèrent que le niveau actuel de concurrence est adéquat dans le secteur bancaire et le secteur de l'assurance[68].

Malgré ces aspects positifs, le public demeure très préoccupé par les frais de service et par l'accès aux succursales. Les consommateurs se plaignent aussi du fait que la documentation leur fournit peu d'information ou est trop complexe, notamment dans le secteur de l'assurance-vie. Enfin, on se préoccupe qu'un certain nombre de Canadiens à faible revenu ne bénéficient pas d'un accès raisonnable aux services bancaires de base. En outre, on observe une hostilité marquée envers les institutions financières, et plus particulièrement les banques et leurs dirigeants. Ces préoccupations se manifestent par les mauvaises notes régulièrement accordées aux banques dans les sondages sur la satisfaction des consommateurs à l'égard de la qualité du service.

[65] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièce 6-38.

[66] *Ibid.*, pièce 6-30.

[67] *Ibid.*, pièce 6-31.

[68] Les Associés de recherche Ekos, *Sondage de l'opinion publique sur le secteur des services financiers*, septembre 1998, pp. 37 et 44.

Les petites entreprises

Le bilan est mitigé en ce qui concerne les services fournis aux petites entreprises. La plupart des aspects positifs qui viennent d'être décrits s'appliquent également dans le cas des petites entreprises. Par exemple, l'efficience du système de paiements, les avantages offerts par un réseau national de succursales et l'accessibilité permise par la technologie profitent autant aux petites entreprises qu'aux consommateurs.

En outre, les écarts de taux d'intérêt sur les prêts aux petites entreprises sont nettement plus faibles au Canada qu'aux États-Unis[69].

La firme McKinsey a mené un sondage d'opinion pour le compte du Groupe de travail au sujet des frais bancaires imposés aux petites entreprises. Le sondage a révélé que, pour une petite entreprise « représentative », le Canada se situait dans la moyenne d'un groupe de huit pays. Les frais facturés aux commerçants, c'est-à-dire le pourcentage de la valeur des ventes versé aux émetteurs de carte de crédit, s'établissaient en moyenne à 1,9 % au Canada comparativement à 1,6 % aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Argentine et à 2,6 % en moyenne dans cinq pays européens. Le montant moyen des frais mensuels facturés à une PME canadienne s'élevait à 18 $, comparativement à 8 $ en moyenne dans quatre pays européens et 27 $ en moyenne aux États-Unis et en Australie[70].

Il ressort toutefois clairement des enquêtes menées aussi bien par l'Association des banquiers canadiens (ABC) que par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) que les petites entreprises sont très peu satisfaites des services fournis par les banques. Pour certaines d'entre elles, l'accès au crédit continue de faire problème[71].

On considère généralement aussi que les institutions de dépôts canadiennes ont peut-être une aversion pour le risque plus marquée que les institutions d'autres pays et qu'elles ne sont pas disposées, ou peut-être incitées, à assortir les risques de crédit supérieurs d'un taux calculé en conséquence ni à mettre au point des formules de financement par emprunt innovatrices pour les entreprises à risque élevé, préférant plutôt rejeter purement et simplement les demandes de prêts. Les frais de service restent un sujet de mécontentement notable, bien que, si l'on en croit les résultats de l'enquête mentionnée précédemment, les frais soient à peu près dans la moyenne au Canada si on les compare à ceux que paient les PME dans d'autres pays. L'accès aux succursales reste un sujet

[69] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 6-11.

[70] *Ibid.,* pièce 6-12.

[71] Cette question est étudiée plus à fond dans le document d'information n° 4 et au chapitre 8 du présent rapport.

permanent de frustration pour les petites entreprises, notamment à cause de la difficulté qu'elles ont à établir une relation durable avec les directeurs de comptes, ces derniers étant fréquemment remplacés.

McKinsey conclut que, « pour ce qui est des prix, de la qualité, du choix et de l'accessibilité, le service offert aux petites entreprises canadiennes est tout juste adéquat, voire en deçà de ce niveau »[72]. Nous sommes d'accord avec cette évaluation.

Les grandes entreprises

Il ressort de nos travaux que les grandes entreprises canadiennes disposent de toute une gamme de sources de financement et qu'elles reçoivent un bon service des institutions financières, y compris de celles qui sont établies au Canada. Cependant, le sondage effectué pour notre compte révèle aussi que les grandes entreprises canadiennes considèrent les banques canadiennes comme lentes à s'adapter aux nouvelles technologies et à offrir des produits innovateurs[73]. En raison de ce facteur et d'autres considérations, les grandes entreprises font généralement affaire avec plusieurs banques et se tournent de plus en plus vers des fournisseurs étrangers de services financiers, considérés comme plus innovateurs et plus compétents à l'échelle internationale. Les relations que les grandes entreprises canadiennes entretenaient naguère avec les banques du pays ont manifestement fait place à une attitude plus sélective et plus critique de la part des entreprises.

Résumé

Nous concluons que, dans l'ensemble, le secteur canadien des services financiers sert relativement bien sa clientèle canadienne comparativement aux services fournis par les mêmes institutions à l'étranger. Cela ne veut pas dire, toutefois, que tout soit parfait et qu'il n'y ait rien à améliorer.

Nombre des recommandations que nous formulons dans le but d'intensifier la concurrence et de renforcer la protection du consommateur sont, à notre avis, indépendantes des tendances aux regroupements et à la concentration qui se manifestent à l'échelle mondiale. Le fait que ces tendances soient à l'œuvre et s'accompagnent elles-mêmes d'un certain nombre de défis rend l'adoption de ces recommandations encore plus importante si l'on veut améliorer les services aux Canadiens à l'avenir.

[72] McKinsey, *op. cit.*, p. 20.

[73] Hugh Williams, Conference Board du Canada, *Les relations entre les banques et les entreprises au Canada : Le point de vue des chefs de la direction financières*, rapport rédigé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Ottawa, septembre 1998.

Un cadre efficace de politique publique peut aider à instaurer un climat favorable à l'amélioration du service à la clientèle mais, en fin de compte, c'est aux institutions qu'il revient de fournir un service de qualité; celui-ci reflétera la culture et les attitudes inculquées par des dirigeants convaincus. Nos institutions parlent beaucoup de services axés sur la clientèle; nous estimons qu'elles peuvent et doivent en faire davantage à ce chapitre. Ce ne sera pas une tâche facile étant donné les changements et les défis actuels. Nous sommes conscients qu'il est difficile de modifier une culture profondément enracinée. Cependant, les institutions qui y parviendront se démarqueront des autres sur un marché où le client a de plus en plus de pouvoir.

La stratégie des institutions face aux défis et aux possibilités

Nous avons décrit au chapitre 3 les effets exercés par le progrès technologique, la mondialisation et les tendances démographiques sur les consommateurs, les institutions financières, les décideurs publics et les autorités réglementaires. Nous nous pencherons maintenant sur les défis et les possibilités qui se présentent à nos institutions financières.

Les institutions financières de tous les pays appliquent bien des stratégies différentes pour se positionner favorablement dans un monde toujours plus complexe et volatil.

Les stratégies de positionnement

On assiste d'un côté à une vague de regroupement un peu partout dans le monde. Les fusions peuvent généralement se classer dans trois catégories. La première est celle des fusions d'entreprises présentes dans un même secteur d'activité, parfois sur le même territoire géographique et, dans certains cas, sur des marchés différents. On parle dans ce cas de fusions « intrasectorielles »; ces dernières sont motivées principalement par le désir de réaliser des économies d'échelle et de réduire les coûts. On pense par exemple aux fusions intervenues entre un grand nombre de banques américaines, le pays évoluant vers un système bancaire national et, au Canada, aux fusions récentes entre la Banque Scotia et le Trust national et entre la Great-West et la London Life. Les projets de fusion entre banques de l'annexe I relèvent aussi de cette catégorie.

La deuxième catégorie de fusions, dites « intersectorielles », concerne les entreprises menant des activités complémentaires. Ces fusions ont été plus fréquentes en Europe, où l'on a vu apparaître depuis une dizaine d'années de très grands conglomérats financiers issus de la fusion de sociétés d'assurances et de banques. On songe par exemple à la formation de ING aux Pays-Bas et, plus récemment, aux fusions conclues entre le Crédit Suisse et Wintherthur, en Suisse, et annoncées entre la Rabobank et Achmea Holding

NV aux Pays-Bas[74]. Aux États-Unis, le projet de fusion annoncé récemment entre la Citibank et le Groupe Travelers, qui formerait le plus important conglomérat de services financiers au monde, tombe aussi dans cette catégorie. Cela aurait été le cas au Canada, si la transaction s'était concrétisée, de la fusion proposée entre la Banque Royale et la London Life.

La troisième catégorie est celle des fusions « transfrontières »; beaucoup d'observateurs considèrent que ce sera le prochain phénomène important dans le secteur des services financiers. On trouve de nombreux exemples de fusions transfrontières dans d'autres secteurs, comme l'industrie pharmaceutique ou les télécommunications. On trouve quelques exemples de fusions transfrontières dans le secteur financier de l'Europe, notamment l'acquisition récente de la Banque Bruxelles Lambert et de la Barings par ING, et celle de la Générale de Banque par Fortis. Cependant, il n'y a pas encore eu beaucoup de fusions transfrontières importantes dans le secteur des services financiers.

Alors que beaucoup d'entreprises se fusionnent, d'autres se désengagent de certains secteurs d'activité afin de se recentrer sur les domaines où elles peuvent être rentables et atteindre une taille adéquate. On songe par exemple à la Lloyds-TSB, l'une des banques les plus rentables du monde, qui a décidé de se consacrer uniquement aux services bancaires de détail au Royaume-Uni, et au Bankers Trust, qui a choisi au milieu des années 1980 de se départir de ses activités de détail pour se consacrer exclusivement aux services bancaires de gros et d'investissement à l'échelle mondiale. Nous avons observé une évolution analogue au Canada en ce qui concerne les activités internationales de nos plus grandes banques. Aucune des banques canadiennes ne s'est départie d'importants secteurs d'activité sur le marché intérieur mais, depuis une dizaine d'années, chacune s'est efforcée de se spécialiser au niveau international, de sorte que les grandes banques canadiennes ont maintenant des stratégies extrêmement différentes à l'international, même si elles sont assez similaires sur le marché canadien.

On assiste enfin à l'apparition de nouvelles entreprises, dont certaines progressent à un rythme spectaculaire grâce aux nouvelles technologies et aux techniques de financement les plus modernes. En une dizaine d'années, GE Capital, filiale de General Electric, est devenue l'une des institutions financières les plus importantes, les mieux capitalisées et les plus rentables de la planète. Au Canada, les Services financiers Newcourt, formés au début des années 1980, se sont développés au point de devenir le deuxième prêteur adossé en importance

[74] La Rabobank est une banque coopérative et Achmea, une société d'assurances coopérative. Cette fusion créerait le plus grand conglomérat financier aux Pays-Bas, avec des actifs de 236 milliards de dollars américains à la fin de 1997. Le lecteur trouvera plus de renseignements sur la Rabobank dans le document d'information n° 2.

d'Amérique du Nord, avec des activités dans 24 pays et plus de 60 % de son chiffre d'affaires total réalisé à l'étranger. Grâce à la vogue croissante des fonds communs de placement, des entreprises comme Fidelity sont devenues de véritables institutions d'envergure internationale. De nouveaux canaux de distribution apparaissent aussi. Charles Schwab, entreprise fondée en 1971, a enregistré au cours des dernières années une croissance rapide qui lui a valu de devenir, et de loin, le premier courtier à escompte au monde.

Il est certain que de nouveaux concurrents continueront d'apparaître. Au Royaume-Uni et en Australie, par exemple, les grandes entreprises de vente au détail commencent à fournir des services financiers, phénomène dont nous constatons l'amorce au Canada sous la forme des alliances conclues entre Loblaw et la CIBC, ainsi que Wal-Mart et la Banque TD. Les entreprises œuvrant dans les technologies de l'information, comme Microsoft et Intuit, sont de plus en plus actives dans le domaine des services financiers, leur objectif étant de devenir des intermédiaires entre le client et toute une gamme de fournisseurs de services financiers. Certains observateurs prétendent que les fournisseurs actuels de services financiers pourraient, à terme, devenir des grossistes en produits financiers anonymes, la clientèle se ralliant à des marques qui ne seraient plus celles des institutions financières, mais celles de nouveaux intégrateurs comme Microsoft.

Répercussions pour les institutions canadiennes

Que signifient toutes ces nouvelles tendances pour les institutions financières canadiennes? Toutes les stratégies qui viennent d'être décrites – ainsi que d'autres – sont à leur disposition, mais aucune ne garantit le succès. Nos institutions pourraient choisir la mauvaise option stratégique, ou encore choisir la bonne, mais mal l'exécuter. Comme leurs concurrents étrangers, elles doivent évaluer sans complaisance leurs atouts et leurs faiblesses, définir leur avantage comparatif et prendre les mesures nécessaires pour le maintenir et le renforcer. Si elles y parviennent, elles devraient pouvoir tirer leur épingle du jeu sur un marché beaucoup plus concurrentiel et affronter avec dynamisme la concurrence de leurs rivales internationales.

McKinsey & Company a conclu que les grandes banques et sociétés d'assurance-vie canadiennes ont une clientèle fidèle dans le pays[76]. Pour les banques, la fidélité de cette clientèle est assurée par un réseau étendu de succursales et la notoriété de leur nom, grâce à la confiance que le public place dans leur solidité et leur fiabilité. Malgré des périodes de concurrence acharnée, les grandes banques ont été incapables d'accroître sensiblement leur part de marché aux dépens les unes des autres, ce qui démontre la force de chacune auprès de sa clientèle.

[75] Voir McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, chapitre 5.

Par ailleurs, il suffit d'examiner les événements des dernières années pour constater la vulnérabilité des gammes de produits traditionnels des institutions financières lorsque de nouveaux fournisseurs offrant des produits différents décident de s'attaquer avec dynamisme à leur marché. Prenons le cas des prêts aux grandes sociétés. Au cours des dix dernières années, cette activité traditionnelle des banques a fortement diminué à cause de la mondialisation des marchés financiers, de la titrisation et de l'apparition de nouveaux bailleurs de fonds de type non classique et, souvent, non réglementés. Ainsi que nous l'avons indiqué, la part des banques sur le marché des prêts aux entreprises canadiennes est passée de 44 % en 1986 à 34 % en 1996. Et les marges sur les activités qui restent sont beaucoup moins importantes. McKinsey estime que le rendement obtenu par les banques sur leurs fonds propres dans le secteur des prêts aux grandes sociétés se situe entre 0 et 10 %[76]. La rapidité avec laquelle ce changement est survenu semble remarquable.

De même, les dépôts, qui ont toujours été une source de financement à bon marché pour les prêts bancaires, augmentent beaucoup moins vite qu'avant, à cause de la vive concurrence exercée par les fonds communs de placement. Dans la mesure où la concurrence s'intensifie pour obtenir les fonds des déposants et où l'accès des fonds du marché monétaire au système de paiements risque de les rendre encore plus intéressants aux yeux des épargnants, les institutions de dépôts traditionnelles devront faire preuve d'encore plus de dynamisme pour maintenir le montant des dépôts qui leur sont confiés. Ces institutions ne seront probablement pas autant en mesure qu'elles l'ont été par le passé de financer leurs activités au moyen de dépôts faiblement ou pas du tout rémunérés.

Les banques réagissent. La demande de prêts de type classique diminuant de la part des sociétés, les banques deviennent de plus en plus actives sur les marchés de capitaux, où les emprunteurs cherchent à se financer soit directement, soit auprès de banques d'investissement filiales. À mesure que les écarts de taux d'intérêt diminuent, les banques recourent davantage à la tarification spécifique (frais de service). Ce faisant, le visage des banques se modifie. L'époque où les grandes banques canadiennes avaient pour principale activité de recueillir des dépôts et d'accorder des prêts aux entreprises est maintenant bien révolue. Les banques sont devenues des entreprises financières à service complet, obligées qu'elles étaient d'étendre leurs activités à de nouveaux secteurs afin de garder leur clientèle.

On ne sait pas trop où ces tendances nous mèneront à l'avenir. Étant donné les nouvelles réalités concurrentielles, la force qui a toujours caractérisé les

[76] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièce 2-23.

banques, les sociétés d'assurances et les autres institutions financières – grâce à leur notoriété et aux relations établies de longue date avec les clients par l'intermédiaire des succursales et des courtiers ou agents – pourrait être une condition nécessaire, mais non suffisante, à la poursuite d'activités rentables. Les institutions devront absolument innover en permanence en matière de produits et de services. En outre, elles devront impérativement continuer de réduire leurs coûts afin de devenir plus efficientes.

L'étude effectuée par McKinsey & Company pour le compte du Groupe de travail a évalué les ingrédients qui seront probablement nécessaires aux institutions pour réussir dans le monde de demain; l'étude répertoriait les points forts et les faiblesses des institutions canadiennes à cet égard.

Les banques de détail canadiennes étaient présentées dans cette étude comme « vulnérables » et n'ayant « pas encore atteint l'excellence opérationnelle nécessaire pour soutenir et dépasser des concurrents de calibre mondial, que ce soit au pays ou à l'étranger »[77]. Sur les marchés internationaux, les banques canadiennes semblent détenir peu d'avantages comparatifs.

En ce qui concerne l'industrie de l'assurance-vie, l'étude indiquait que ce secteur faisait face à des changements sans précédent, caractérisés par la menace d'une concurrence plus intense et l'importance croissante des produits à marge bénéficiaire inférieure. Elle signalait la nécessité manifeste, pour les sociétés d'assurances canadiennes, de développer des produits et des canaux beaucoup plus innovateurs et de « faire preuve d'une rigueur sans précédent dans la gestion de leurs activités pour être plus performantes ». Du côté positif, elle soulignait que les assureurs canadiens avaient bien réussi jusqu'ici sur la scène internationale et qu'ils « ont la base voulue pour être concurrentiels tant au pays qu'à l'étranger »[78].

Les critères de réussite

Aucune étude indépendante, aucun examen effectué par un Groupe de travail tel que le nôtre ne peut démontrer si les institutions financières canadiennes ont « ce qu'il faut » pour réussir à l'avenir et s'adapter à ce que McKinsey appelle les « plaques tectoniques » du changement.

Ce que nous pouvons affirmer avec certitude, c'est qu'il sera de plus en plus difficile de réussir dans le monde où nous entrons à grands pas. Il ne sera pas facile aux institutions financières canadiennes de s'adapter. Elles devront être bien capitalisées, souples et innovatrices. Avant tout, elles auront besoin de dirigeants forts et audacieux, capables de voir loin et de faire des choix difficiles.

[77] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* p. 53.

[78] *Ibid.*, p. 55.

Elles auront aussi besoin d'un cadre réglementaire suffisamment souple pour permettre le changement, tout en protégeant les objectifs essentiels de la politique publique. Il sera aussi difficile pour les décideurs publics et les autorités réglementaires de relever ce défi que pour les institutions financières et leurs employés de réussir.

Enfin, les institutions financières auront besoin de l'appui des collectivités qu'elles servent. Si nos institutions veulent prospérer, elles doivent placer le client au premier rang de leurs préoccupations et s'efforcer d'établir de solides relations de confiance et de respect avec les gens dont l'appui leur est nécessaire. Ce sera là encore un défi de taille pour nos banques et nos sociétés d'assurance-vie que les Canadiens ne tiennent pas en très haute estime à l'heure actuelle.

En fin de compte, un secteur des services financiers contrôlé par des Canadiens, dynamique et rentable, à la hauteur des normes internationales et fournissant aux Canadiens un meilleur service que tout autre secteur financier au monde nous sera profitable à tous aujourd'hui et favorisera la croissance économique et la création d'emplois dont nos enfants auront besoin demain.

Pour y parvenir, il faut avoir une vision du secteur des services financiers canadien qui permette à celui-ci d'apporter une contribution positive au Canada au XXIe siècle, et travailler ensemble à faire de cette vision une réalité. La réussite ne dépend pas uniquement des institutions financières elles-mêmes. La politique publique a son importance. Il en va de même de l'appui du public, un appui motivé par la prise en compte des défis et des possibilités nouvelles qu'offre un environnement en mutation.

Nous sommes convaincus qu'il est possible de définir une vision du secteur des services financiers à laquelle puissent adhérer les institutions financières, les divers gouvernements et autorités réglementaires au Canada ainsi que le public canadien.

Chapitre 5

Notre vision du secteur

Le présent chapitre expose notre vision du secteur des services financiers canadien.

Nous avons conclu au cours de nos travaux qu'il nous fallait définir clairement nos objectifs si nous voulions offrir des recommandations judicieuses et cohérentes.

Il ne s'agissait pas d'une tâche facile, tout particulièrement en raison des changements extrêmement rapides qui avaient déjà été observés et se sont poursuivis pendant nos travaux. Cependant, l'intensité même des facteurs à l'origine des changements rendait encore plus nécessaire l'établissement de certaines balises.

Pour établir ces balises, nous avons procédé à des échanges approfondis d'idées et de réflexions, soupesant les faits et les points de vue, évaluant les facteurs de changement et élaborant une vision du secteur financier qui, à notre avis, serait la plus profitable aux Canadiens durant les prochaines années et le siècle à venir.

Nous présentons ici une vision intégrée, qui décrit les caractéristiques du secteur des services financiers canadien tel que nous le souhaitons, envisagées de trois points de vue :

- Que devraient attendre les consommateurs de leur système financier?
- Quels sont les types de structures institutionnelles qui permettront le mieux de répondre à ces attentes?
- Quel cadre réglementaire sera le plus propice à la mise en place de ces structures?

Nous tenons à souligner qu'il s'agit d'une vision intégrée. La réalisation des objectifs visés de l'un des trois points de vue seulement ne permettrait pas de bien servir l'intérêt public. De la même façon que notre vision est intégrée, nos recommandations sont interdépendantes, et il faudra absolument progresser sur tous les fronts. Il ne suffira pas que les entreprises de services financiers canadiennes réussissent sur le plan commercial, si c'est aux dépens des intérêts de consommateurs. Il ne faudrait pas assurer la solidité et la fiabilité absolues du système financier, s'il faut pour cela renoncer à l'innovation et au dynamisme du marché. Il ne servirait à rien, enfin, d'offrir au consommateur des mécanismes parfaits de protection et de recours si le marché n'est pas concurrentiel par ailleurs.

Nous exposons notre vision dans ce chapitre. C'est sur elle que repose tout notre travail. Nous n'avons certes pas la naïveté de croire que cette vision ne peut être améliorée ou qu'elle fera l'unanimité au Canada. Nous croyons par contre qu'il faudra absolument, dans les débats qui auront lieu dans le sillage de ce rapport, que les participants se penchent sur les questions précises qui les intéressent dans le contexte de leur propre vision intégrée du secteur, en tenant bien compte des facteurs de changement. Tous les Canadiens intéressés devraient bien y penser et se faire leur propre opinion à ce sujet.

Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait souscrire à des objectifs du genre de ceux que nous formulons dans notre vision et les mettre en œuvre avec détermination. Cette vision définit l'intérêt public, tel que nous le concevons.

Notre vision du secteur des services financiers canadien

Les caractéristiques appréciées par les consommateurs

Nous sommes d'avis que tous les consommateurs de services financiers – qu'il s'agisse des particuliers, des petites entreprises ou des grands utilisateurs privés ou publics – sont attachés aux caractéristiques suivantes du système financier et sont en droit de s'attendre à ce qu'elles soient présentes à l'avenir.

- Le système financier doit être concurrentiel, les marchés étant desservis par des institutions financières canadiennes et étrangères qui offrent un large éventail de produits, de niveaux de service et de prix.
- La coercition devrait être exclue des pratiques de vente et être perçue comme telle.
- Les transactions devraient être transparentes, et les modalités relatives aux produits ou services achetés, les risques et les conditions de vente devraient être divulgués de façon claire, intelligible et en temps voulu.
- Il devrait exister des mécanismes de recours accessibles et efficaces.
- Les clients devraient pouvoir traiter facilement avec les institutions financières par divers canaux, et notamment par les moyens technologiques les plus modernes.
- Tous les participants importants au système financier devraient avoir la confiance et l'appui des Canadiens.

Outre ces six caractéristiques fondamentales, nous estimons que les principes suivants seront particulièrement appréciés par la clientèle de *particuliers* :

- Les Canadiens devraient tous avoir accès à des services financiers de base, peu importe leur revenu et leur lieu de résidence.

- Les particuliers devraient avoir accès à leurs renseignements personnels et pouvoir les contrôler.
- Les consommateurs devraient être suffisamment bien informés pour pouvoir être davantage responsables de leurs propres décisions.

Du point de vue des petites et moyennes entreprises, le système financier devrait être composé d'institutions qui :

- visent l'établissement de relations financières globales, incluant la prestation de conseils judicieux aux petites entreprises;
- se caractérisent par un processus d'octroi du crédit efficace, adapté et transparent;
- fassent preuve de créativité en offrant des formules de financement innovatrices permettant d'octroyer des crédits à plus haut risque, moyennant des prix en conséquence;
- soient disposées à nouer des partenariats avec leurs clients, par un apport de capitaux propres ou de capitaux d'emprunt participatifs.

Caractéristiques structurelles du système souhaitable

Un secteur des services financiers qui présenterait toutes les caractéristiques décrites précédemment se présenterait de la manière suivante :

- L'espace commercial et financier devrait être entièrement ouvert et concurrentiel, sans aucun obstacle aux opérations ou aux investissements interprovinciaux.
- Le secteur devrait être facilement accessible aux institutions financières, qu'elles soient nouvellement créées ou qu'elles viennent de l'étranger.
- Le système de paiements devrait être ouvert et accessible, tout en restant efficient et conforme aux règles prudentielles.
- Il devrait exister plusieurs grandes institutions financières contrôlées par les Canadiens et un grand nombre d'institutions plus petites, nationales ou régionales, qui seraient toutes des entreprises rentables et très concurrentielles sur les marchés qu'elles desservent au Canada.
- Certaines institutions canadiennes devraient être concurrentielles avec les institutions étrangères (peut-être de façon générale, mais assurément dans de nombreux secteurs d'activité) sur les marchés internationaux.
- Il devrait exister un certain nombre d'entreprises exploitant des créneaux avec succès, ainsi que de nouveaux participants.
- Les institutions financières actives au Canada devraient être sensibles aux priorités et aux problèmes régionaux ainsi qu'aux autres préoccupations particulières des collectivités locales.

- Il devrait exister un climat propice à la création et à l'innovation, favorable à l'adoption des technologies les plus modernes et au développement de produits à la fine pointe du progrès.
- Les institutions devraient être bien gérées et dotées d'une structure de régie efficace.
- Il devrait régner dans les institutions une culture de l'excellence qui récompense tant l'innovation et la qualité du service que les personnes talentueuses et dévouées indispensables à toute entreprise dynamique.

Un cadre réglementaire favorable

Du point de vue de la politique publique et de la réglementation, il importe de mettre en place les caractéristiques suivantes pour favoriser le développement d'un secteur conforme à la description fournie précédemment et axé sur les intérêts de la clientèle de la manière que nous avons exposée :

- La réglementation devrait s'en tenir aux mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de solidité et de fiabilité du système financier, de concurrence sur le marché et de protection du consommateur. Les autres objectifs devraient être visés au moyen non de la réglementation, mais des autres outils dont disposent les autorités publiques.
- Un équilibre approprié devrait être réalisé entre, d'une part, la solidité et la fiabilité du système financier et, d'autre part, la prise de risques par les entrepreneurs et les institutions afin de promouvoir la concurrence – tout en admettant que la prise de certains risques peut entraîner la faillite de certaines institutions financières.
- Les autorités réglementaires devraient accorder toute leur attention aux défis évolutifs imposés au système financier par la technologie et la mondialisation, et être conscientes des difficultés croissantes de la surveillance. Leurs ressources devront être hautement compétentes, affectées aux secteurs de risque importants pour la solidité des institutions financières et s'intéresser de plus en plus à la surveillance générale de la direction et de la régie des institutions.
- Dans la mesure où des institutions exercent des fonctions similaires, elles devraient être réglementées de la même manière, peu importe leur appellation ou les lois dont elles relèvent.
- Le cadre réglementaire devrait permettre la participation d'entreprises exploitant des créneaux, qui nécessiteront dans bien des cas un degré et un genre de réglementation différents, si tant est qu'une réglementation soit nécessaire.
- Il faudrait éliminer les dédoublements réglementaires, que ce soit entre les autorités fédérales et provinciales, au niveau fédéral ou encore entre le Canada et les autorités internationales. Dans la mesure où l'on ne peut éliminer les

dédoublements entre les provinces ou entre ces dernières et le gouvernement fédéral, les régimes devraient être harmonisés à l'échelle canadienne en fonction des pratiques exemplaires.

- Le Canada devrait être un chef de file dans les modifications de la réglementation internationale et veiller à ce que les intérêts canadiens soient convenablement pris en compte dans un régime réglementaire efficace à l'échelle internationale.

Faire de la vision une réalité

Le système financier actuel donne de bons résultats et présente beaucoup de caractéristiques positives, mais il ne répond pas à la vision que nous avons exposée, et ce, à plusieurs égards importants. Même dans un contexte plus stable que celui qui existe à l'heure actuelle, nous souhaiterions que de nombreux aspects du système en place soient modifiés de manière à faciliter l'apparition des caractéristiques décrites précédemment. Dans une période de perturbations comme celle que nous vivons maintenant, nos recommandations sur la meilleure façon de gérer le changement afin de nous rapprocher de notre vision deviennent encore plus importantes.

Pour faire de cette vision une réalité, il faudra que les autorités publiques, les institutions financières et les citoyens canadiens fassent preuve de leadership. Il faudra aussi que tous les intéressés fassent preuve de souplesse et de capacité d'adaptation. Plusieurs choses devront être corrigées. Nous décrivons maintenant quelques-uns des principaux éléments à mettre en place.

Le cadre de politique publique

Le cadre de politique publique doit tenir compte du caractère inéluctable du changement et permettre celui-ci, dans l'intérêt du Canada et de tous les Canadiens. Les législateurs, les autorités réglementaires et les organismes de surveillance doivent établir un équilibre approprié entre la solidité et la fiabilité du système financier ainsi que la concurrence et l'innovation sur le marché. Les deux objectifs servent l'intérêt des consommateurs, mais si l'un est négligé ou privilégié par rapport à l'autre, le bien-être des consommateurs peut s'en trouver diminué.

Le cadre de politique publique doit permettre au changement de s'effectuer lorsque cela convient à la protection de l'intérêt public. Il convient de tenir compte en particulier des effets de transition et des moyens permettant de faciliter l'adaptation des personnes à de nouvelles situations. Cependant, le cadre de politique publique ne doit pas faire obstacle au changement, ni essayer d'imposer, par des voies bureaucratiques ou législatives, les résultats auxquels devrait parvenir le processus. Il doit s'agir d'un cadre vraiment dynamique et non d'un système dans lequel les institutions se sentent ligotées, et ce cadre doit

permettre, voire encourager, le dynamisme du marché, le leadership et la créativité des entrepreneurs et des dirigeants, ainsi que les mesures prises par des consommateurs plus autonomes pour faire connaître leurs besoins et influer sur l'évolution du secteur des services financiers.

Un rôle tout particulier incombe à la politique publique pour ce qui est de protéger l'intégrité des marchés. Cela signifie dans la pratique qu'il faut garantir les droits des consommateurs. Ceux-ci doivent avoir accès à une information utile en temps voulu et sous une forme intelligible; ils doivent avoir l'assurance de pouvoir conclure des opérations en toute liberté avec le fournisseur de leur choix, sans être obligés, par des pressions ou une coercition, d'acheter des produits ou des services dont ils ne veulent pas; ils doivent pouvoir contrôler l'accès à leurs renseignements personnels et disposer d'un droit de recours s'ils s'estiment lésés. Le marché, si on lui laisse libre cours, ne produira pas ces résultats, de sorte que le cadre de politique publique doit fournir les contrepoids nécessaires au consommateur pour qu'il dispose de l'information et du pouvoir requis face aux institutions.

Le leadership dans les institutions

Une fois un cadre de politique publique souple et adaptable mis en place, il incombe aux dirigeants des institutions de répondre aux besoins et aux préoccupations des consommateurs de la manière la plus innovatrice et la plus efficace. Ceux qui parviendront à le faire assureront une valeur accrue aux actionnaires, tout en donnant satisfaction aux consommateurs et à la collectivité. Les institutions dont les dirigeants ne se conformeront pas à ce critère risquent de ne pas y survivre et ne prospéreront certainement pas.

La vision que nous avons décrite se prête à un grand nombre de stratégies différentes. La taille pourrait être un facteur important dans une stratégie déterminée, tandis que dans une autre stratégie l'institution choisirait de se concentrer sur un marché ou une gamme de produits particuliers. Tout comme il faut éviter d'exclure a priori toute stratégie raisonnable, aucune ne s'impose comme étant la bonne pour tous les consommateurs ou tous les fournisseurs. Il existe cependant certains principes communs à respecter par les responsables situés à tous les niveaux dans les institutions financières, et non uniquement au plus haut échelon.

- Les dirigeants des institutions financières ne doivent jamais oublier qu'ils travaillent avec l'argent qu'on leur a confié. La culture et les valeurs qu'ils doivent inculquer à tous leurs employés et collègues doivent être fondées sur la bonne administration, le respect et la confiance. Il faut mettre l'accent sur la gestion du risque ainsi que le maintien de la vigueur et de la solidité de leur l'institution, afin qu'elle puisse tenir les engagements financiers qu'elle a pris envers les Canadiens.

- Les dirigeants des institutions financières doivent être sensibles au pouvoir et à l'influence que ces dernières exercent sur la vie et la prospérité du pays. L'accès aux services financiers est très important pour tous les Canadiens. L'assurance d'un choix suffisamment large, d'un service de qualité et de prix concurrentiels, pour les Canadiens vivant dans les régions rurales et les localités isolées aussi bien que dans les centres urbains, est un objectif important de politique publique dont les dirigeants des institutions doivent tenir compte.
- Les institutions doivent reconnaître qu'elles opèrent dans une collectivité et qu'elles ont de nombreuses parties prenantes à part leurs actionnaires. La création de valeur pour les actionnaires est une obligation importante, mais elle sera facilitée si l'institution mérite le respect et l'appui des consommateurs et des diverses collectivités qu'elle dessert.
- Les dirigeants de nos institutions financières doivent recruter, former et garder un personnel efficace, doté de compétences de calibre mondial, qui sache répondre aux besoins de la clientèle de manière satisfaisante et innovatrice et puisse assurer la croissance des institutions de manière concurrentielle et rentable.
- Les dirigeants des institutions financières doivent reconnaître qu'il leur incombe de promouvoir et d'appuyer une structure de régie efficace dans leurs institutions.

La responsabilité des consommateurs

Les consommateurs ont un rôle clé à jouer dans la concrétisation de la vision que nous avons décrite. Dans un cadre de politique publique souple et adaptable, ce sont les préférences des consommateurs qui devraient déterminer la forme que prennent les changements. Il faut pour cela que les consommateurs soient plus avertis et s'expriment davantage. Le cadre de politique publique doit mettre en place des conditions propices à l'accroissement du pouvoir des consommateurs, en établissant des normes en matière de divulgation, en interdisant certaines pratiques de vente, en assurant la protection des renseignements personnels et en offrant des mécanismes de recours. Il revient toutefois au consommateur d'être vigilant, de se servir de l'information disponible et de faire valoir ces droits. Il revient également aux particuliers d'acquérir les connaissances et les compétences de base qu'exige le monde qui nous entoure.

Les organismes représentant les consommateurs ont un rôle important et légitime à jouer à cet égard en menant des activités d'éducation du public et de représentation de ses intérêts. L'industrie et le gouvernement devraient les appuyer.

La contribution du Groupe de travail

Notre contribution consiste à aider à articuler une vision nationale et à recommander aux autorités publiques ainsi qu'aux autres intervenants des mesures

qui faciliteront la mise en place d'un cadre permettant de faire de cette vision une réalité.

L'importance de la concurrence

Le renforcement de la concurrence est essentiel à la concrétisation de notre vision. Dans les chapitres qui suivent, nous présentons une stratégie intégrée en quatre volets pour renforcer la concurrence.

Nous présentons un certain nombre de recommandations *visant à renforcer la situation des participants actuels* au secteur des services financiers, de manière que ce marché soit plus dynamique et concurrentiel, notamment :

- l'accès direct des sociétés d'assurance-vie, des fonds communs de placement du marché monétaire et des courtiers en valeurs mobilières au système de paiements, de façon à ce que ces institutions puissent offrir des services de transactions aux Canadiens;
- une fonctionnalité accrue des réseaux, ce qui comprend la possibilité d'effectuer des dépôts dans n'importe quelle institution de dépôts au moyen d'un GAB, de la même façon qu'on peut effectuer à l'heure actuelle un retrait dans n'importe quel GAB;
- l'octroi de nouveaux pouvoirs aux coopératives de crédit et caisses populaires afin de les rendre plus efficaces, notamment le pouvoir de se transformer en banques ou de créer des banques;
- un appui à la démutualisation rapide des principales sociétés d'assurances, ce qui leur permettra de livrer une plus forte concurrence aux grandes banques;
- des modifications de l'assurance des dépôts pour les banques et des régimes d'indemnisation pour les sociétés d'assurance-vie, de manière à réduire l'avantage concurrentiel des banques sans pour autant diminuer la qualité de la protection dont jouissent les déposants;
- la création de sociétés de portefeuille réglementées grâce auxquelles les institutions financières auront plus de souplesse pour organiser leurs activités;
- une nouvelle définition, plus souple, d'un capital largement réparti, de manière à faciliter les alliances stratégiques, y compris les acquisitions;
- la possibilité pour les banques d'offrir des produits d'assurance et de crédit-bail automobile aux consommateurs dans leurs succursales comme le font maintenant certaines institutions de dépôt réglementées au niveau provincial.

Nous formulons des recommandations afin *d'inciter de nouvelles institutions à participer au marché canadien* des services financiers, notamment :

- de nouvelles règles de propriété applicables à toutes les institutions financières, y compris aux banques, afin qu'il soit plus facile et plus intéressant de lancer une nouvelle banque;

- une exonération de dix ans des impôts fédéraux et provinciaux sur le capital pour les nouvelles institutions financières;
- un plus grand pouvoir discrétionnaire de manière à ce que de nouvelles institutions puissent voir le jour avec un capital inférieur à celui qui est actuellement exigé;
- un mécanisme accéléré d'approbation par le BSIF.

Plusieurs de nos recommandations faciliteraient la tâche aux institutions financières étrangères désireuses d'offrir leurs produits et services aux Canadiens, notamment :

- un appui à l'adoption rapide de mesures législatives permettant aux banques étrangères d'exercer leur activité au Canada par l'entremise de succursales de la société mère étrangère (aux côtés ou à la place de filiales, lesquelles sont déjà autorisées);
- l'extension de l'exonération actuelle de retenues fiscales à tous les emprunts conclus sans lien de dépendance, peu importe leur terme. Cela éliminera ce qui constitue en fait un obstacle au commerce et rend beaucoup plus coûteux les prêts de bailleurs de fonds étrangers aux entreprises canadiennes;
- l'établissement d'un cadre qui comportera des règles claires et ouvrira de nouvelles perspectives pour les prêteurs qui souhaitent consentir des prêts à des clients canadiens sans avoir de présence matérielle au Canada.

Nous présentons enfin des recommandations qui devraient *accroître le pouvoir des consommateurs* afin qu'ils exercent un effet de discipline sur le marché et rendent ainsi la concurrence plus efficace, notamment :

- des propositions visant à rendre les documents plus transparents;
- une interdiction, plus rigoureuse et plus large qu'à l'heure actuelle, des ventes liées avec coercition;
- la création d'un ombudsman du secteur financier qui aurait un champ de compétences plus étendu et serait plus facilement accessible aux consommateurs.

Mesures d'appui

Cette stratégie en quatre volets en vue de renforcer la concurrence est nécessaire à la mise en place d'un secteur des services financiers conforme à notre vision. Une concurrence saine et dynamique est la meilleure garantie que puissent avoir les Canadiens qu'ils recevront un bon service de leurs institutions financières à l'avenir.

Une vigoureuse concurrence est nécessaire, mais nous ne croyons pas qu'elle soit suffisante à la concrétisation de la vision que nous avons décrite. C'est pourquoi des mesures d'appui sont nécessaires.

Il importe d'accroître le pouvoir du consommateur non seulement pour rendre la concurrence plus efficace, mais aussi pour protéger les particuliers. Les mesures que nous proposons en matière de transparence, de ventes liées et de recours visent cet objectif, tout comme un régime global et rigoureux de protection des renseignements personnels dont nous recommandons la mise en œuvre.

Le comportement des institutions financières ne doit pas être négligé non plus. La mesure dans laquelle nos institutions réussiront à répondre aux attentes élevées que les Canadiens ont envers elles, et à bon droit, sur le plan social et commercial sera essentielle pour l'établissement de relations solides entre les institutions et les collectivités qu'elles desservent. De bonnes relations sont essentielles à l'établissement d'un secteur des services financiers qui sert bien les intérêts du Canada et des Canadiens. Nous formulons des recommandations sur de nombreux points touchant le comportement des institutions, notamment le financement des petites entreprises et de la nouvelle économie axée sur le savoir, l'accès aux services bancaires de base, les partenariats avec le secteur bénévole et les responsabilités envers la collectivité.

Il convient aussi d'améliorer la structure de la réglementation, de renforcer la régie des organismes réglementaires, de les rationaliser et de les rendre plus sensibles à la nécessité de jouer leur rôle dans la promotion de la concurrence et de l'innovation. Nous présentons diverses recommandations à cette fin.

Enfin, à mesure que les changements se poursuivront et que nous mettrons en place un cadre de gestion du changement, nous devons bien voir que nos institutions devront s'adapter à de nouvelles formes de concurrence afin de demeurer vigoureuses et solides. Il importe que la politique publique favorise le processus dans toute la mesure du possible et n'impose pas de restrictions inutiles aux stratégies choisies par les entreprises. Nous présenterons des recommandations, en matière de politique fiscale et de conventions comptables, qui devraient renforcer la compétitivité des institutions canadiennes. Nous recommandons aussi un processus d'examen des projets de fusion qui offre la possibilité de déterminer si les fusions de grandes institutions financières servent ou non l'intérêt public. Ce mécanisme permettra au public de participer à l'examen des projets de fusion, de manière ouverte et transparente, et donnera aux autorités publiques la possibilité d'obtenir des engagements exécutoires des entités en cause, si cela est nécessaire pour s'assurer que les projets de fusion qui sont autorisés servent au mieux l'intérêt des Canadiens.

Le reste du rapport expose nos conclusions et recommandations, regroupées sous les quatre thèmes évoqués au chapitre 1 :

- La concurrence et la compétitivité;
- Accroître le pouvoir du consommateur;
- Les attentes des Canadiens et le comportement des institutions financières;
- L'amélioration du cadre réglementaire.

Chapitre 6

Concurrence et compétitivité

Nous examinons dans le présent chapitre certaines questions structurelles qui nuisent à la vigueur de la concurrence sur le marché intérieur ainsi qu'à la capacité de nos institutions financières de réagir au changement d'une façon leur permettant de devenir ou de demeurer solides et concurrentielles. Plus précisément, nous abordons dans ce chapitre :

- la politique en matière de propriété applicable aux institutions financières constituées au niveau fédéral;
- la souplesse d'organisation des institutions et, en particulier, la proposition d'une nouvelle formule, celle de la société de portefeuille financière réglementée;
- les pouvoirs accordés aux institutions financières, notamment une souplesse plus grande accordée aux coopératives de crédit, l'accès au système de paiements et à d'autres réseaux, et la possibilité pour les institutions de dépôts de vendre de l'assurance et des contrats de crédit-bail automobile sur le marché de détail.

Dans chacun de ces domaines, nous formulons des recommandations visant à intensifier la concurrence, tout en renforçant la compétitivité de nos institutions financières.

Le chapitre expose aussi des recommandations qui faciliteront la tâche aux banques étrangères désireuses de faire affaire au Canada, ce qui contribuera à renforcer la concurrence sur le marché intérieur.

En ce qui concerne les domaines où il convient d'agir par le biais de la politique publique pour renforcer la compétitivité des institutions financières canadiennes, nous formulons des recommandations touchant la fiscalité et les conventions comptables.

Nous proposons enfin un processus d'examen des projets de fusion entre institutions financières, y compris entre les banques de l'annexe I.

Politique en matière de propriété

Le régime actuel

Le régime applicable en matière de propriété diffère à l'heure actuelle pour les banques et pour les autres institutions financières de régime fédéral.

Il faut en règle générale que les banques canadiennes aient un capital réparti entre un grand nombre d'actionnaires; cela signifie en pratique qu'aucun actionnaire ne peut être propriétaire de plus de 10 % d'une catégorie d'actions d'une banque. Les banques de l'annexe II font exception à cette règle, et trois autres dérogations sont prévues. La première concerne les banques étrangères dont le capital est largement réparti[79]; elles sont autorisées à détenir 100 % des actions d'une filiale bancaire canadienne. Deuxième dérogation, une banque peut avoir un actionnaire majoritaire pendant les dix années suivant sa constitution, cette mesure transitoire visant à faciliter la transformation en banque de l'annexe I. La troisième dérogation, instituée en 1992, permet à toute institution financière canadienne réglementée et ayant un grand nombre d'actionnaires d'être propriétaire de 100 % des actions d'une banque. Les banques de l'annexe I et celles de l'annexe II ont des pouvoirs à peu près identiques, la seule différence tenant à la structure de propriété permise.

Aucune règle du même genre ne s'applique aux sociétés de fiducie ou aux sociétés d'assurances réglementées au niveau fédéral qui ont un capital-actions. Dans leur cas comme pour les banques de l'annexe II, toute participation supérieure à 10 % doit être approuvée par le ministre des Finances, mais l'exercice de ce pouvoir ne fait l'objet d'aucune restriction ni indication dans la loi. Depuis 1992, la loi prévoit que, lorsqu'une société de fiducie, une société d'assurances ou une banque de l'annexe II parvient au point où l'avoir de ces actionnaires dépasse 750 millions de dollars, au moins 35 % de ses actions avec droit de vote doivent être en circulation dans le public[80]. Les sociétés d'assurances peuvent également être des mutuelles appartenant aux souscripteurs plutôt qu'à des actionnaires. Les sociétés mutuelles ont, par définition, un capital largement réparti. Quatre des cinq plus grandes sociétés d'assurance-vie au Canada sont des mutuelles, mais toutes ont fait connaître leur intention de se transformer en sociétés par actions.

Deux raisons principales motivent l'obligation, pour les banques, d'avoir un capital largement réparti.

[79] L'obligation pour la banque étrangère mère d'avoir un capital largement réparti est prévue dans les lignes directrices du BSIF plutôt que dans la législation.

[80] Le ministre des Finances peut, à sa discrétion, dispenser les banques de l'annexe II de cette obligation.

La première est que l'absence d'actionnaire majoritaire facilite le maintien du contrôle canadien sur les banques, peu importe la nationalité de leur propriétaire. Il était un temps où les étrangers ne pouvaient détenir plus de 25 % des actions d'une institution financière réglementée au niveau fédéral, mais les accords commerciaux internationaux qui ont été conclus au fil des années ont entraîné l'élimination de cette restriction. Parallèlement à la mondialisation des marchés de capitaux et à l'intégration croissante des économies nationales, toutes les grandes banques canadiennes ont cherché à se financer sur les marchés de capitaux étrangers et la plupart sont cotées en bourse aux États-Unis. La propriété étrangère des banques de l'annexe I a augmenté au cours des dernières années[81]. Cependant, la règle des 10 %, combinée à certaines autres dispositions de la *Loi sur les banques,* permet de garder au Canada la détermination de la politique générale, la direction et le principal lieu d'activité économique des banques à charte canadiennes[82]. Dans le cas des sociétés d'assurances, la forme mutuelle permet de garder sous contrôle canadien des sociétés qui représentent la majeure partie de l'activité du secteur.

Le contrôle canadien des grandes institutions financières est important pour plusieurs raisons. Des institutions financières canadiennes solides apportent des avantages à la collectivité sous forme de dons de bienfaisance et de leadership dans le milieu. Elles permettent aussi de maintenir au Canada un centre financier offrant aux Canadiens des emplois qualifiés de qualité supérieure et leurs impôts viennent grossir les recettes fiscales des administrations publiques au Canada. Les institutions canadiennes sont également considérées comme sensibles à la situation du marché intérieur – particulièrement en cas de ralentissement économique – que ne pourraient l'être des institutions contrôlées par l'étranger[83].

La seconde raison qui motive l'obligation pour les banques d'avoir un capital largement réparti est que l'absence d'actionnaire majoritaire facilite la séparation des activités financières et commerciales. Les responsables de la solidité et de la fiabilité du système bancaire craignent depuis longtemps qu'un actionnaire majoritaire ayant des intérêts commerciaux ne puisse, en usant de son influence, amener une banque à accorder des prêts qui ne soient pas conformes à l'intérêt des déposants ou des autres actionnaires. La faillite de nombreuses

[81] Les actions de banques de l'annexe I figurant dans des portefeuilles étrangers représentaient approximativement les proportions suivantes en juillet 1998 : Banque Royale : 24 %, CIBC : 15 %, Banque de Montréal : 13 %, Banque Scotia : 10 %, Banque TD : 14 % et Banque Nationale : 35 %. Voir Hugh Brown, *Fusions bancaires : Les Canadiens sont un drôle de peuple,* Services de recherche Nesbitt-Burns, 23 juillet 1998, p. 6.

[82] Les dispositions de la *Loi sur les banques* qui constituent ce que nous avons appelé la « panoplie des moyens de préserver un contrôle canadien » sont exposées dans le document d'information n° 1.

[83] Une description plus détaillée des avantages que procure le contrôle canadien des institutions financières et des outils servant à maintenir ce contrôle figure au chapitre 8 du document d'information n° 1.

[84] Pour plus de détails, voir le document d'information n° 2, en particulier la pièce 2-4.

sociétés de fiducie appartenant à des actionnaires importants, pendant les années 1980 et au début des années 1990, apporte un fondement à cette crainte. Celle-ci a entraîné l'instauration de règles beaucoup plus restrictives à l'égard des opérations avec apparentés dans les lois de 1992; elle explique aussi en partie l'obligation, pour les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances à capital-actions d'une certaine importance, d'avoir 35 % d'actions en circulation, cette règle ayant également été instaurée en 1992.

Dans la plupart des pays, les banques ne sont pas officiellement tenues d'avoir un capital largement réparti. Cependant, dans à peu près tous les pays, le gouvernement surveille la propriété des grandes banques et, dans toutes les économies industrialisées, les grandes banques appartiennent à l'État, sont des coopératives ou ont un capital largement réparti[84]. La propriété des banques a toujours été considérée comme un cas particulier à cause du rôle important que jouent ces institutions dans la répartition du crédit dans l'économie par le biais des prêts aux entreprises ainsi que dans le système de paiements. Cette dernière fonction a toujours fait craindre, en particulier, que la faillite d'une banque ne puisse se répercuter sur les autres institutions bancaires et n'entraîne dans sa chute tout le système financier.

Dans la législation de 1992, le gouvernement a proposé un cadre permettant aux mutuelles d'assurance de se transformer en sociétés par actions. Cette possibilité est importante si l'on veut qu'elles puissent avoir accès aux marchés de capitaux et atteindre une taille suffisante pour concurrencer sérieusement les grandes banques. Selon ce cadre, les sociétés en question doivent avoir un capital largement réparti après leur démutualisation, mais cette exigence n'est pas définie de manière précise dans ce contexte.

C'est pourquoi nous avons à l'heure actuelle un régime de propriété qui oblige les banques de l'annexe I, peu importe leur taille, à avoir un capital largement réparti, qui oblige certaines grandes sociétés d'assurances, mais pas toutes, à avoir un capital largement réparti et qui permet aux sociétés de fiducie d'être contrôlées par un actionnaire prépondérant, même si leurs pouvoirs sont à peu près identiques à ceux des banques.

Réexamen du régime de propriété

Nous avons déclaré dans le document de discussion de juin 1997 que « la propriété d'une institution financière réglementée est un privilège, et non un droit »[85]. Ce point de vue reste pertinent pour l'examen des règles applicables en matière de propriété. Cependant, nous avons acquis la conviction, lors de nos discussions, que ces règles pouvaient être améliorées à deux égards importants.

[85] Document de discussion, p. 2.

En premier lieu, à mesure que les fonctions des institutions continuent de converger, les régimes distincts qui s'appliquent en matière de propriété aux banques, aux sociétés de fiducie et aux sociétés d'assurances deviendront, selon nous, de plus en plus anachroniques – tout particulièrement lorsque les sociétés d'assurance-vie se démutualiseront et, grâce à l'accès aux marchés de capitaux et au système de paiements, deviendront des concurrents plus sérieux pour les grandes banques.

En second lieu, nous sommes d'avis que les restrictions actuelles en matière de propriété sont trop rigides, notamment en ce qui concerne les banques. La règle actuelle des 10 % peut empêcher d'utiliser les actions comme « monnaie d'échange » dans des opérations d'acquisition qui pourraient nécessiter l'octroi d'une participation supérieure à 10 % à un actionnaire important de la société cible. Dans un monde où les regroupements sont de plus en plus courants et où beaucoup de transactions prennent la forme d'échanges d'actions, cette rigidité risque de limiter considérablement l'éventail des stratégies que pourraient envisager les banques canadiennes. C'est en fait l'un des facteurs qui pourrait les obliger à se tourner vers des regroupements sur le marché intérieur plutôt que vers des acquisitions internationales.

La règle exigeant une large répartition du capital a pour autre conséquence de limiter considérablement l'accès au secteur bancaire pour de nouveaux participants. En théorie, n'importe qui peut lancer une banque au Canada mais, après 10 ans, peu importe les résultats obtenus par la banque, son propriétaire est tenu de vendre suffisamment d'actions pour se conformer à la règle des 10 %. De nombreux obstacles réglementaires se dressent sur la voie des nouveaux participants, notamment les impôts fédéraux et provinciaux sur le capital et l'obligation d'avoir des fonds propres d'au minimum 10 millions de dollars – deux exigences que nous recommandons d'assouplir. Cependant, nous sommes d'avis que l'obstacle réglementaire le plus important à l'accès de nouveaux participants est l'impossibilité pour les entrepreneurs de récolter les fruits de leur investissement. Nous estimons que, si l'on veut favoriser la concurrence, il faut permettre à ceux qui sont prêts à prendre des risques d'en être récompensés si leur entreprise réussit. Nous ne voyons aucune raison impérieuse, sous l'angle de la politique publique, d'interdire par exemple à de grandes chaînes de détail qui voudraient offrir des services bancaires d'établir une petite banque dont elles seraient propriétaires.

Nous sommes conscients que la possibilité pour des intérêts commerciaux d'être propriétaire d'une banque représente un écart de taille par rapport à la politique actuellement en vigueur. Nous estimons que la séparation des intérêts financiers et commerciaux fournit une assurance supplémentaire que les institutions seront gérées et régies dans l'intérêt des déposants et des souscripteurs;

dans nos recommandations, nous insistons sur cette séparation pour les plus grandes institutions financières. Cependant, si nous voulons bénéficier d'une concurrence accrue sur le marché intérieur, nous devons faciliter l'accès de nouveaux participants, et la manière la plus efficace d'y parvenir consiste à assouplir les restrictions actuelles concernant la séparation des intérêts commerciaux et financiers pour les banques de petite taille.

Il se pourrait fort bien que, à mesure que de nouveaux participants apparaissent sur le marché et que la concurrence s'intensifie, quelques-unes des plus petites institutions fassent faillite, malgré tous les efforts du BSIF. Cela devrait être considéré comme une conséquence normale du fonctionnement d'un marché dynamique et concurrentiel.

Assouplissement du régime de propriété

Un régime unique pour toutes les institutions

Notre principe de départ, pour concevoir un nouveau régime en matière de propriété, est que toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral devraient être assujetties à un régime commun. Celui-ci devrait réaliser un équilibre entre les préoccupations prudentielles et la promotion de la concurrence en facilitant les alliances et l'accès de nouveaux participants au secteur financier. Cela signifie sur le plan pratique que le régime applicable en matière de propriété doit être fonction de la taille des institutions plutôt que de leur nature, et que les considérations d'ordre prudentiel doivent prendre davantage d'importance pour les institutions de plus grande taille.

Large répartition du capital des grandes institutions

Après avoir étudié la question de la répartition du capital, nous avons conclu que les objectifs auxquels contribue une large répartition du capital – le contrôle canadien des institutions et la séparation des intérêts financiers et commerciaux – restent valides. De plus, il est ressorti de nos consultations auprès des Canadiens, ainsi que des mémoires et autres présentations que nous avons reçus, que l'on tenait beaucoup à ce que le secteur financier reste sous contrôle canadien[86]. Les raisons pour lesquelles le contrôle canadien est souhaitable, selon nous, sont décrites au chapitre 8 du document d'information n° 1. Nous concluons que notre secteur des services financiers devrait demeurer sous contrôle canadien, mais cela ne signifie pas que toutes les grandes institutions devraient également être contrôlées par des intérêts canadiens.

Nous concluons aussi qu'il faut favoriser la séparation des activités financières et commerciales. Nous reconnaissons que des règles rigoureuses ont été ajou-

[86] Le sondage d'opinion effectué pour notre compte a confirmé ce sentiment. Voir Ekos, *Sondage de l'opinion publique* pp. 51-53.

tées à la législation en 1992 à l'égard des opérations avec apparentés et que ces règles pourraient contribuer à éviter à l'avenir certains des pires excès qui ont été observés au début des années 1980 et 1990. Ces règles n'ont toutefois pas été mises à l'épreuve en période de difficulté et nous ne sommes pas prêts à affirmer que des actionnaires commerciaux prépondérants sont acceptables pour les plus grandes institutions financières canadiennes.

D'un point de vue prudentiel, il faut se préoccuper surtout des grandes institutions, parce que leur défaillance pourrait donner lieu à d'importants risques systémiques. Cependant, les règles applicables en matière de propriété ne devraient pas être conçues afin d'éviter absolument la faillite des institutions financières, peu importe leur taille. Il faut laisser le champ libre à l'esprit d'entreprise et de risque, en admettant que la défaillance de certaines institutions peut être le prix à payer en contrepartie de l'innovation et de la concurrence.

C'est pourquoi nous recommandons le maintien d'une politique exigeant une large répartition du capital, mais uniquement dans le cas des plus grandes institutions financières. Plus précisément, nous recommandons que toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral dont l'avoir des actionnaires[87] dépasse 5 milliards de dollars aient un capital largement réparti. Comme dans la politique actuelle en vigueur au Canada, aucune discrimination ne devrait s'exercer en fonction de la nationalité.

Régime applicable aux institutions de plus petite taille

Nous recommandons qu'un régime plus souple s'applique aux institutions de plus petite taille. Les institutions dont l'avoir des actionnaires est inférieur à 1 milliard de dollars devraient pouvoir appartenir à tout actionnaire jugé « apte » par le ministre des Finances. Aucun actionnaire ne devrait être tenu de se départir de ses actions tant que l'avoir des actionnaires demeurerait inférieur à 1 milliard de dollars.

Les institutions dont l'avoir des actionnaires serait supérieur à 1 milliard de dollars mais inférieur à 5 milliards de dollars seraient tenues d'avoir au moins 35 % de leurs actions participantes avec droit de vote détenues dans le public et cotées en bourse. Le ministre des Finances conserverait le pouvoir d'accorder une dérogation à la filiale d'une institution financière étrangère.

La définition d'une large répartition du capital

La définition actuelle est trop restrictive. Nous estimons que l'on peut profiter des avantages d'une large répartition du capital et rendre le système plus souple, comme cela est souhaitable, en autorisant le ministre des Finances à permettre,

[87] L'avoir des actionnaires, dans cette discussion, englobe les prêts consentis à l'institution par son actionnaire principal ou des apparentés.

dans certains cas, à des actionnaires particuliers de détenir jusqu'à 20 % d'une catégorie d'actions. Les détails de cette proposition sont exposés dans le document d'information nº 2[88]. En un mot :

- Le ministre des Finances pourrait, à sa discrétion, autoriser des prises de participation allant jusqu'à 20 %, tant que les actionnaires ainsi autorisés ne détiendraient ni ne contrôleraient collectivement plus de 45 % d'une catégorie d'actions. Par exemple, deux actionnaires pourraient détenir 20 % des actions chacun ou trois actionnaires pourraient en détenir 15 % chacun.
- Le ministre pourrait permettre à un actionnaire de détenir temporairement plus de 20 % du capital d'une institution, à condition que l'actionnaire ait un plan acceptable, à exécuter dans un délai déterminé, pour se départir de l'excédent de ses actions et s'engage à ne pas exercer les droits de vote rattachés à la fraction des actions en sus de 20 %.

Une telle autorisation du ministre ne serait en général pas accordée dans le cas de placements passifs. Le but du plafond de 20 % est de permettre la réalisation de transactions importantes qui servent l'intérêt de l'institution financière, de ses parties prenantes et du Canada, mais qui sont interdites à l'heure actuelle par la règle des 10 %. Ces opérations pourraient prendre bien des formes, de l'acquisition d'une entité par une institution financière canadienne à un partenariat stratégique. En cette ère de mondialisation, les investissements transfrontières entre institutions financières deviennent de plus en plus courants. L'acquisition d'institutions financières étrangères, ou la conclusion d'alliances avec ces institutions, pourrait déboucher sur de nouveaux produits ou des canaux de distribution innovateurs pour les clients canadiens et fournir aux institutions canadiennes une plate-forme leur permettant de desservir les clients canadiens qui font affaire à l'étranger ou souhaitent y étendre leurs activités. Autre exemple, des entreprises qui n'ont pas été actives jusqu'ici dans le domaine financier manifestent maintenant un intérêt croissant pour les services financiers. Les chaînes de supermarchés, d'autres grandes entreprises de vente au détail ou des sociétés œuvrant dans les technologies de l'information pourraient vouloir conclure des alliances stratégiques avec des institutions financières qui impliqueraient une prise de participation dans le capital de ces dernières.

Aucune raison ne justifie de manière absolue le choix d'un plafond de 20 %. Ce niveau reflète un équilibre entre, d'une part, le désir de s'assurer que, comme cela a été le cas jusqu'ici, les grandes institutions financières ne pourront être contrôlées par un actionnaire principal et, d'autre part, l'intérêt pratique d'établir le plafond à un niveau qui permette les alliances profitables. Dans la mesure où les partenaires en puissance doivent pouvoir comptabiliser

[88] Voir les pages 23 à 27.

leurs placements à la valeur de consolidation[89], le plafond de 20 % semble être un niveau de participation nécessaire, bien que pas toujours suffisant.

Le but du niveau de 20 % est de faciliter les transactions stratégiques avantageuses pour le Canada. C'est pour cette raison que nous recommandons qu'un dépassement temporaire de ce plafond soit possible, à condition que l'actionnaire en cause prenne l'engagement clair et exécutoire de se départir de son excédent d'actions et de ne pas exercer les droits de vote s'y rattachant. C'est également pour cette raison que nous recommandons que le ministre n'autorise pas les investisseurs passifs à détenir plus de 10 % des actions.

Nous recommandons que le ministre des Finances publie des lignes directrices indiquant dans quelles circonstances il serait disposé à considérer favorablement une participation supérieure à 10 % et décrivant le processus à suivre par l'investisseur désireux d'obtenir l'autorisation du ministre des Finances.

Enfin, dans le cadre de ce nouveau régime de propriété, nous recommandons qu'une institution financière réglementée à capital largement réparti constituée au Canada puisse posséder jusqu'à 100 % d'une autre institution financière réglementée, peu importe sa taille.

Propriété d'institutions multiples

Si un propriétaire unique ou un groupe de propriétaires liés avait le contrôle de fait de plusieurs institutions financières réglementées, le régime de propriété applicable serait déterminé d'après l'avoir des actionnaires combiné des institutions en cause.

Coopératives

Le Canada est presque le seul pays développé à ne pas être doté d'institutions de second niveau assez fortes pour concurrencer les grandes banques. Les coopératives de crédit et les caisses populaires sont des concurrents sérieux dans certaines provinces, mais pas partout. Nous jugeons extrêmement important de favoriser le développement d'institutions de second niveau qui soient vigoureuses. Afin que le secteur coopératif ait toute possibilité de se développer, nous recommandons que les institutions de dépôts puissent avoir une forme coopérative, de la même façon que les sociétés d'assurances peuvent actuellement avoir une forme mutuelle. On pourrait ainsi voir apparaître de nouvelles banques ou sociétés de fiducie appartenant à leurs membres. Cependant, cette disposition devrait également permettre, selon nous, aux coopératives de crédit ou aux centrales de coopératives de crédit existantes,

[89] La méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation permet à l'entité qui participe à une alliance d'inscrire dans ses états financiers les bénéfices annuels de l'institution financière dans laquelle elle a investi.

avec l'autorisation de la province où elles sont constituées, de poursuivre leurs activités sous forme de banques ou de sociétés de fiducie.

Cas particuliers

Trois cas particuliers doivent être pris en considération si, comme nous le proposons, un régime de propriété commun s'applique à toutes les institutions financières en fonction de leur taille : le cas des petites banques de l'annexe I, celui des sociétés d'assurances démutualisées et celui des institutions non conformes.

Banques de l'annexe I de plus petite taille

À l'heure actuelle, toutes les banques de l'annexe I doivent avoir un capital largement réparti. Dans le nouveau régime, les banques dont l'avoir des actionnaires serait inférieur à 5 milliards de dollars ne seraient pas tenues d'avoir un capital largement réparti. Faudrait-il maintenir ce régime à titre de droits acquis, ou devrait-on assujettir ces institutions au régime de propriété qui correspond à leur taille? Nous sommes d'avis que ces banques devraient avoir toute la latitude possible pour se réorganiser, mais qu'elles devraient être libres de choisir leur destinée. Nous recommandons par conséquent que leur régime soit préservé mais que, si elles le choisissent, elles puissent être assujetties aux nouvelles règles proposées. Il faudrait pour cela l'approbation du conseil d'administration, confirmée par une résolution spéciale des actionnaires et entérinée ensuite par le ministre des Finances.

Sociétés d'assurances démutualisées

La démutualisation offre bien des avantages, aux souscripteurs de même qu'à l'économie de façon générale, par exemple :

- les souscripteurs peuvent réaliser la valeur de la société en obtenant des actions;
- l'institution dispose de plus de souplesse en ce qui concerne la nature et le coût du capital;
- les actions peuvent servir de monnaie d'échange lors d'une acquisition ou d'une alliance;
- la possibilité d'offrir des options et des régimes d'achat d'actions peut aider à recruter et à garder un personnel très qualifié;
- la discipline que le marché impose aux sociétés cotées en bourse peut stimuler l'innovation et la compétitivité.

Conformément à notre recommandation d'appliquer un même régime de propriété à toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral, les règles de propriété applicables aux sociétés d'assurances démutualisées devraient être fonction de leur taille, c'est-à-dire de l'avoir des actionnaires après la démutualisation.

Les quatre sociétés mutuelles qui envisagent de se transformer en sociétés par actions ont fait valoir qu'une période de transition devrait être prévue après démutualisation, période durant laquelle le capital de ces sociétés devrait être largement réparti. Nous convenons que, après une démutualisation, il pourrait falloir un certain temps à une société de même qu'à sa direction pour s'adapter aux réalités que vivent les sociétés cotées en bourse. Il faudrait aussi un certain temps, probablement, pour que ces sociétés soient reconnues à leur juste valeur par le marché. Les sociétés d'assurances qui se sont démutualisées à l'étranger se sont souvent vu accorder une période de transition pendant laquelle elles ont été protégées contre les tentatives de prise de contrôle[90].

Nous estimons que la démutualisation des quatre grandes sociétés d'assurances constitue un important moyen de renforcer la concurrence sur le marché canadien des services financiers, en particulier si on les autorise à offrir des services de paiement. Par conséquent, nous ne voulons pas interdire toute alliance ou restructuration pendant la période de transition. Par contre, nous ne souhaitons pas non plus que ces sociétés puissent être absorbées dans la période qui suivrait immédiatement leur démutualisation, alors que leurs actions ne seraient peut-être pas encore appréciées à leur juste valeur par le marché.

Nous recommandons par conséquent que des lignes directrices s'appliquent pendant les trois années qui suivraient la démutualisation d'une société d'assurance-vie. Le principe sous-tendant ces lignes directrices est que la société démutualisée ne pourrait faire l'objet d'une offre publique d'achat hostile ni d'une fusion au cours de sa période d'adaptation aux réalités du marché. Les lignes directrices, tout en interdisant les prises de contrôle hostiles, ne devraient pas, à notre avis, être rigides au point d'empêcher les sociétés récemment démutualisées de conclure des alliances stratégiques qui pourraient se traduire par une concurrence encore plus efficace sur le marché canadien des services financiers.

Lors de leur démutualisation, les grandes sociétés (c'est-à-dire celles dont l'avoir des actionnaires dépasse 5 milliards de dollars) devraient continuer d'avoir un capital largement réparti durant la période de transition et par la suite.

Les sociétés de taille plus modeste n'auraient pas en principe à se conformer à cette exigence en vertu des règles en matière de propriété. Les lignes directrices devraient notamment stipuler :

- que les petites sociétés procédant à une démutualisation devraient avoir un capital largement réparti durant la période de transition de trois ans;

[90] Par exemple, d'après les renseignements fournis au Groupe de travail par Morgan Stanley & Company, après la démutualisation de la société américaine Equitable Life Insurance Company, les participations ont été limitées par la loi à 5 % pendant cinq ans et, en Australie, les participations dans AMP ont été plafonnées par la loi à 5 % pendant un an après l'introduction en bourse.

- que, en temps normal, le ministre des Finances ne devrait pas approuver les projets de fusion ou d'acquisition de sociétés récemment démutualisées.

Ces sociétés pourraient toutefois juger souhaitable de former sans tarder des alliances stratégiques avec d'autres fournisseurs. Le Groupe de travail propose que, dans les cas où une société démutualisée propose une transaction pouvant aller à l'encontre des lignes directrices et que son conseil d'administration l'approuve, le ministre puisse donner son approbation s'il est clairement démontré que la conclusion de la transaction avant la fin de la période de transition sert l'intérêt public.

Non-conformité aux nouvelles règles

Certaines institutions ne se conformeront pas aux nouvelles règles de propriété au moment où celles-ci entreront en vigueur. Nous proposons que ces institutions soient autorisées à poursuivre leurs activités sans changement de leur structure de propriété à condition que le ministre soit satisfait, et ce en permanence, de la qualité et de la nature des engagements pris par l'actionnaire majoritaire sur le plan prudentiel.

Des règles de transition accorderaient aux propriétaires existants le plus de latitude possible pour continuer à garder leur investissement et à s'en départir sans contrainte. L'institution devrait pouvoir mener ses activités sans restriction particulière, et ses propriétaires pourraient céder leur participation, à la seule condition que l'acheteur soit jugé « apte » par le ministre. Un acheteur qui ne se conformerait pas à la structure de propriété applicable devrait également pouvoir exploiter l'institution sans restriction particulière. Il devrait toutefois veiller à ce que l'institution se conforme à la politique applicable en cas de cession de sa participation[91].

La participation entraînant la non-conformité aux règles pourrait être vendue à une institution financière étrangère réglementée à capital largement réparti; à la suite de la vente, la première institution serait réputée se conformer à la politique en matière de propriété.

Souplesse en prévision de l'avenir

L'époque actuelle se caractérise par une évolution rapide du secteur des services financiers, et il est carrément impossible d'envisager tous les scénarios éventuels. On peut pourtant imaginer des situations où une marge de manœuvre accrue dans l'application des règles en matière de propriété pourrait être souhaitable du point de vue de la politique nationale.

[91] On trouvera plus de détails sur la manière dont ces règles de transition pourraient s'appliquer à la page 38 du document d'information n° 2.

Supposons par exemple qu'une grande institution financière canadienne soit aux prises avec des difficultés qui remettent sérieusement en question sa viabilité. Une option serait que cette institution soit achetée par une autre grande institution financière canadienne ou qu'il y ait fusion entre les deux. Cela aurait toutefois pour conséquence d'accroître encore la concentration au sein du secteur financier canadien. Dans un tel cas, la loi devrait conférer au ministre des Finances le pouvoir de chercher un « chevalier blanc » hors des frontières canadiennes, en mettant en balance les objectifs qui sous-tendent la politique en matière de propriété d'une part, et l'impératif d'un marché concurrentiel d'autre part.

Autre scénario possible : une institution financière canadienne, pour des raisons associées à son capital ou à d'autres contraintes d'ordre commercial, n'est pas en mesure de se développer au Canada, alors qu'elle pourrait dynamiser la concurrence sur le marché canadien des services financiers. Une institution financière étrangère à capital largement réparti qui souhaite intensifier ses activités au Canada pourrait être intéressée à acheter ladite institution ou à y acquérir une participation importante. Une participation ou une acquisition de ce genre pourrait ne pas être conforme aux règles de propriété proposées précédemment.

Dans l'un ou l'autre cas, le ministre tiendrait à déterminer s'il est possible de procéder à une transaction qui ne remette pas en question les avantages d'un secteur financier contrôlé par des intérêts canadiens, tout en allant dans le sens des objectifs de sécurité et de solidité ou d'intensification de la concurrence. Nous sommes d'avis que la politique en matière de propriété doit permettre un tel degré de souplesse.

Aussi, nous recommandons que le gouvernement puisse autoriser, uniquement dans des circonstances exceptionnelles, l'acquisition d'une grande institution financière canadienne par une institution financière étrangère réglementée à capital largement réparti, en dérogation aux règles sur la large répartition du capital. La transaction devrait recevoir l'approbation du gouverneur en conseil lorsque l'acquisition projetée se traduirait par un accroissement marqué de la concurrence sur le marché intérieur ou par une amélioration de la sécurité et de la solidité du système, tous avantages dont on pourrait s'assurer par des engagements exécutoires.

Étant donné qu'il devrait s'agir d'une exception et non de la règle, nous recommandons que ce soit le gouverneur en conseil, plutôt que le ministre des Finances, qui doive donner son approbation.

Résumé

Nous sommes d'avis que le régime de propriété décrit précédemment sera très positif pour le Canada.

- Il maintiendra le contrôle canadien exercé sur nos plus grandes institutions et les tiendra à l'abri des influences commerciales susceptibles de nuire à leur solidité et à leur fiabilité.
- Il facilitera les alliances qui pourraient être profitables au Canada en favorisant l'innovation et la concurrence sur le marché canadien et sera positif pour les institutions canadiennes en les aidant à bâtir des plates-formes leur permettant de devenir plus performantes à l'échelle internationale.
- Il favorisera l'entrée de nouveaux participants au secteur bancaire en permettant aux entrepreneurs et aux entités commerciales d'être propriétaires de petites banques et en autorisant les banques coopératives.
- Il donnera aux sociétés d'assurances démutualisées le temps de s'adapter à la discipline du marché de façon qu'elles puissent devenir des concurrents plus sérieux pour les banques.
- Il donnera aux banques de l'annexe I de plus petite taille la souplesse nécessaire pour conclure de nouvelles alliances susceptibles de favoriser leur croissance et de leur permettre de devenir des concurrents plus importants sur le marché canadien.
- Il respecte les structures de propriété non conformes au nouveau régime proposé tout en assurant à terme la conformité de toutes les institutions financières à ce nouveau régime.
- Il laissera une marge de manœuvre, comme cela est souhaitable, en autorisant le gouverneur en conseil à approuver dans des circonstances exceptionnelles, lorsque cela est clairement conforme aux intérêts du Canada, l'acquisition de grandes institutions financières canadiennes par des intérêts étrangers.

Souplesse d'organisation

Dans notre document de discussion, nous posions la question de savoir si la formule de la société de portefeuille pouvait accroître la souplesse d'organisation offerte aux institutions financières. Nous posions cette question dans un contexte d'analyse fonctionnelle, le principe étant que des fonctions similaires devraient être réglementées de manière similaire, même lorsqu'elles sont exercées par des institutions différentes. Un exemple souvent cité était l'absence de réglementation prudentielle sur les prêts de gros lorsqu'ils sont accordés par des institutions qui ne recueillent pas de dépôts, tandis que cette activité est réglementée lorsqu'elle est effectuée par une institution de dépôts. Le principe de la réglementation fonctionnelle n'est pas sans mérite, mais il est difficile à

mettre en œuvre dans la pratique. En dernière analyse, ce sont les institutions, et non les fonctions, qui font faillite.

Dans la mesure où des formes d'organisation plus souple peuvent permettre de répartir les fonctions entre des entités juridiques distinctes coiffées par une société de portefeuille, il est peut-être possible de se rapprocher de l'idéal constitué par la réglementation fonctionnelle. C'est cela qui nous a incité à examiner la formule de la société de portefeuille.

Nous avons reçu des institutions un certain nombre de présentations soulignant les raisons pour lesquelles, à leur avis, la formule de la société de portefeuille était souhaitable. Le BSIF nous a également aidés de façon constante à comprendre les préoccupations d'ordre réglementaire auxquelles donnent lieu les sociétés de portefeuille et les moyens permettant de tenir compte de ces préoccupations afin de bénéficier le plus possible des avantages offerts par cette formule. Le BSIF a également entrepris une recherche afin d'évaluer le recours aux sociétés de portefeuille à l'étranger, recherche dont les résultats ont été mis à notre disposition et rendus publics.

La souplesse d'organisation des institutions financières est une question extrêmement technique[92]. En un mot, nous recommandons d'autoriser les sociétés de portefeuille réglementées dans le secteur financier. Nous proposons qu'une loi sur les sociétés de portefeuille financières énonce les conditions à respecter par la société de portefeuille et précise les relations entre cette dernière et les autorités réglementaires. Les principales dispositions seraient les suivantes :

- Le régime applicable en matière de propriété à la société de portefeuille serait conforme à celui qui régit les institutions financières réglementées au niveau fédéral.
- Une société de portefeuille financière ne pourrait être propriétaire que d'entités pouvant être détenues par une institution financière réglementée active. Nous recommandons que la liste des placements minoritaires et des filiales admissibles soit examinée de façon à accorder plus de souplesse.
- Les normes de fonds propres applicables à la société de portefeuille lui permettraient d'être un point d'ancrage financier pour son groupe.
- Le régime applicable aux opérations avec apparentés considérerait la société de portefeuille comme un apparenté.
- Les autorités réglementaires auraient accès aux renseignements relatifs à la société de portefeuille et à toutes ses filiales, réglementées ou non réglementées, et le pouvoir d'inspecter toutes les sociétés affiliées, y compris les entreprises non réglementées dans des cas exceptionnels.

[92] Nos conclusions et propositions sont exposées de façon plus précise au chapitre 3 du document d'information n° 2.

Nous estimons qu'une société de portefeuille régie par ces principes offrirait beaucoup de souplesse aux institutions financières désireuses de relever les défis que pose un secteur financier plus concurrentiel et mondialisé. Cette structure offrirait par exemple les avantages suivants :

- Elle permettrait à des entreprises de taille moyenne actives dans différents domaines d'activité financière d'unir leurs forces, sous l'égide d'une société de portefeuille, sans perdre leur individualité.
- Elle accroîtrait peut-être les possibilités, pour les institutions financières réglementées, de mobiliser des capitaux extérieurs et d'établir des alliances avec des partenaires stratégiques.
- Elle pourrait permettre une réglementation plus nuancée des institutions financières. Cela pourrait être le cas si les fonctions nécessitant une surveillance moins étroite (parce qu'elles ne comportent pas, par exemple, le recueil de dépôts ou la perception de primes) sont confiées à des sociétés sœurs de l'institution financière réglementée, au sein d'une société de portefeuille. Cela pourrait devenir, avec le temps, une bonne façon de se rapprocher d'un système de réglementation fonctionnelle.

La concrétisation de ces avantages dépendra pour une bonne part de la mesure dans laquelle le BSIF se sentira capable de circonscrire efficacement les champs d'activité attribués aux diverses institutions relevant de la société de portefeuille, afin d'éviter que la faillite d'une de ces institutions ne nuise à la solidité et à la fiabilité des institutions financières réglementées faisant partie du même groupe. Une dimension importante de cette capacité sera la perception que le public a de la situation. Il faudra donc que le marché reconnaisse que les diverses entités relevant d'une même société de portefeuille ne sont pas toutes réglementées ni surveillées conformément aux mêmes normes, que certaines peuvent faire faillite à l'occasion et que la défaillance d'une société non réglementée ou peu réglementée ne devrait pas compromettre la situation de l'institution de dépôts ou de la société d'assurances réglementée faisant partie du même groupe. Dans la mesure où ces réalités sont reconnues par le marché, le BSIF pourra alléger la réglementation en étant davantage convaincu de sa capacité d'éviter un effet de contagion.

Des règles de divulgation appropriées joueront un rôle important à cette fin. Tout consommateur faisant affaire avec une entité non réglementée faisant partie d'un groupe coiffé par une société de portefeuille devra être informé du fait que cette entité n'est ni une institution financière réglementée ni une filiale d'une institution financière réglementée, que les éléments de passif de ces entités ne sont pas des dépôts et ne sont ni assurés, ni garantis par un régime de protection appuyé par l'État, et que ces entités ou leurs obligations ne sont

pas garanties par l'institution financière réglementée faisant partie du groupe. Il faudrait également que l'utilisation du terme « banque » soit restreint dans le groupe.

Pouvoirs des institutions

Un aspect important de notre vision du secteur des services financiers est la nécessité d'assurer l'ouverture et le caractère concurrentiel des règles présidant aux transactions et aux investissements. Nous avons abordé la question des pouvoirs pouvant être exercés par les institutions, dans ce cadre, du point de vue du consommateur et de son intérêt. Nous avons choisi de privilégier le choix et les avantages offerts aux consommateurs, dans la mesure où aucune raison impérieuse nous en empêchait.

Voici les cinq grands domaines sur lesquels nous nous sommes penchés :

- l'accroissement de la souplesse offerte aux coopératives de crédit et caisses populaires;
- l'accès d'institutions autres que de dépôts au système de paiements;
- l'accès des institutions à d'autres réseaux;
- la possibilité pour les institutions de dépôts de vendre des produits d'assurance de détail dans leurs succursales;
- la possibilité pour les institutions de dépôts d'offrir des contrats de crédit-bail automobile à la clientèle de détail.

Souplesse accrue pour les coopératives de crédit et caisses populaires

Les coopératives de crédit et caisses populaires jouent actuellement un rôle important dans la satisfaction des besoins financiers des Canadiens. En fait, elles occupent le premier rang dans certaines provinces dans de nombreux secteurs d'activité. Leur rôle peut et doit être renforcé. Il faut éviter que la politique publique ne restreigne la capacité des coopératives de crédit et des caisses populaires d'apporter une contribution maximale à un marché concurrentiel des services financiers.

La législation actuellement en vigueur au niveau fédéral et provincial visait à soutenir et réglementer une confédération très lâche d'institutions financières relativement petites qui se régissaient elles-mêmes. Nous avons conclu que le cadre actuel de politique publique est trop rigide dans la mesure où il empêche les coopératives de crédit, par l'entremise de leurs centrales provinciales et de leurs organismes nationaux, d'établir un réseau mieux intégré et plus efficace. Les changements que nous proposons remédieront à cette situation au niveau fédéral.

Nous proposons en particulier plusieurs mesures qui donneront plus de marge de manœuvre aux centrales pour conclure des ententes de coentreprises et fournir des services qui aideront les coopératives locales à offrir un ensemble plus complet de services et de produits financiers à leur clientèle. Nous recommandons aussi la création d'une charte de banque coopérative, qui donnerait aux coopératives de crédit et aux centrales provinciales la possibilité de mener leurs activités à l'échelle nationale. Ces deux initiatives devraient améliorer sensiblement les chances du mouvement coopératif de devenir une importante force concurrentielle de second niveau, d'un bout à l'autre du Canada, sur le marché canadien des services financiers.

Il reviendra évidemment aux membres et aux dirigeants du mouvement coopératif de définir le cap à suivre. Dans le contexte en évolution rapide et de plus en plus concurrentiel qui est le leur, les coopératives de crédit seront de plus en plus obligées de répondre aux besoins exprimés par leurs clients. Elles devront trouver des façons d'employer plus efficacement leurs capitaux, d'avoir accès aux marchés des capitaux, de se doter des plates-formes technologiques nécessaires ainsi que de fournir les produits et les conseils plus sophistiqués auxquels les clients s'attendent. Il s'agit là de questions importantes.

Par ailleurs, les coopératives de crédit et caisses populaires devraient être bien placées pour répondre à ces questions. Elles s'appuient en effet sur la force que leur donnent les relations établies au niveau local et leur sensibilité aux besoins de la collectivité.

Le défi consistera, pour les dirigeants et les membres du mouvement coopératif, à tirer parti de cette force. Nous estimons que les nouveaux outils que nous proposons devraient leur être fort utiles à cet égard.

Un exposé plus approfondi est consacré au rôle des coopératives de crédit et des caisses populaires, aux défis et aux possibilités qui se présentent à elles, de même qu'à nos recommandations à cet égard, au chapitre 5 du document d'information n° 2.

Accès au système de paiements

Le système de paiements[93] se compose au Canada d'un ensemble de réseaux distincts comprenant le système de règlement des chèques, les systèmes de carte de crédit Visa et MasterCard, les réseaux de GAB et de cartes de débit d'Interac, ainsi que les systèmes de compensation distincts des titres d'emprunt, des actions et des fonds communs de placement. Tout le système pivote autour de l'Association canadienne des paiements (ACP), à laquelle sa loi habilitante

[93] Nous recommandons aussi d'apporter des changements à la régie du système de paiements. Voir le chapitre 9.

confie l'administration du système national de compensation et de règlement. Les adhérents se servent de ce système pour régler les créances découlant des chèques tirés ou reçus par leurs clients et pour s'acquitter de leurs obligations nettes au titre des opérations effectuées dans le cadres des autres réseaux.

Le système de paiements est un élément invisible, mais extrêmement important, du secteur des services financiers. C'est un peu comme le câblage électrique d'une maison; on ne s'aperçoit pas de son existence tant qu'il fonctionne bien, il cause beaucoup de désagréments lorsqu'il fonctionne mal et il peut provoquer une véritable catastrophe en cas de problème majeur. Le système canadien de paiements fonctionne bien.

Jusqu'en 1983, le système canadien de paiements était administré par l'Association des banquiers canadiens (ABC) et ce, depuis le début du siècle. En 1980, le gouvernement a créé l'ACP et a donné le droit aux sociétés de fiducie, aux coopératives de crédit et aux caisses populaires d'en faire partie. L'ACP compte à l'heure actuelle environ 140 adhérents, c'est-à-dire des banques à charte, des sociétés de fiducie et de prêt, des institutions d'épargne gouvernementales, des centrales de coopératives de crédit et la Caisse centrale Desjardins.

Au cours des dernières années, les institutions qui concurrencent les adhérents au système de paiements se sont montrées plus désireuses d'y participer, afin d'offrir des services de transactions à leurs clients et de prendre part à la régie de l'ACP. Cela était relativement moins important lorsque les paiements étaient effectués principalement en liquide ou par chèque. Depuis que le paiement électronique s'est répandu et que les réseaux électroniques facilement accessibles se sont développés, la participation au système de paiements est devenue un moyen plus important d'offrir une valeur ajoutée à la clientèle et, pour les institutions, d'établir des relations durables avec cette dernière.

Les sociétés d'assurance-vie, les sociétés de fonds communs de placement et les courtiers en valeurs mobilières, en particulier, tiennent tous à devenir des adhérents. Les sociétés d'assurance-vie versent pour environ 30 milliards de dollars par année d'indemnités d'assurances de personnes et de rentes. Elles aimeraient pouvoir offrir une gamme plus large de services à leurs clients en ayant la possibilité de verser les fonds qui leur sont dus dans des comptes assimilables à des comptes de dépôts et de leur offrir des services de paiements sur ces comptes. De même, les sociétés de fonds communs de placement aimeraient avoir la possibilité de donner à leurs clients accès à leurs fonds pour effectuer des paiements, tandis que les courtiers en valeurs mobilières aimeraient que les clients puissent avoir accès directement au solde de leurs comptes, au lieu d'être obligés de les virer à une institution de dépôts.

La question de l'accès au système de paiements est complexe. Étant donné le système actuel, les Canadiens, où qu'ils résident au pays, reçoivent généralement les fonds le jour où ils déposent un chèque, même si celui-ci n'a pas été compensé par l'institution où il a été tiré. Cette disponibilité des fonds le même jour est une caractéristique rare, qui a son prix. Elle est possible parce que les participants au système sont raisonnablement assurés du crédit de tous les autres adhérents qui émettent des instruments de paiement. Si de nouvelles institutions adhèrent au système et qu'elles ne sont pas considérées comme aussi fiables par les adhérents actuels, ces derniers pourraient refuser de mettre les fonds à la disposition des clients jusqu'à ce que les chèques présentés à l'encaissement soient bel et bien compensés, ce qui serait une source de désagrément pour la clientèle. Il y a donc un équilibre délicat à atteindre entre l'offre d'un choix accru aux consommateurs grâce à un accès élargi au système de paiements et le risque de désagrément plus fréquent pour les consommateurs à cause d'une efficience moindre du système.

Le gouvernement a créé en 1996 un Comité consultatif du système de paiements, qu'il a chargé d'examiner les questions de l'accès au système et de la régie de celui-ci. Le Comité, coprésidé par le ministère des Finances et par la Banque du Canada, a étudié quatre documents produits par le Ministère et la Banque[94].

Après les délibérations du Comité, le ministère des Finances a publié un document de travail en juillet 1998[95]. Ce document soulignait la nécessité de mettre en place un cadre et des critères permettant d'évaluer l'effet que de nouveaux participants auraient sur l'équilibre entre le choix offert au consommateur et les désagréments possibles pour ces derniers. Plus précisément, il indiquait qu'il était souhaitable d'assurer, à l'égard des nouveaux participants :

- une surveillance appropriée de la part des autorités réglementaires;
- des normes et des pratiques satisfaisantes en matière de solvabilité et de liquidité;
- l'accès à une aide en matière de liquidité;
- un cadre juridique satisfaisant;
- des capacités opérationnelles et techniques adéquates.

[94] Les quatre documents traitaient respectivement de la portée et des éléments du système de paiements, des objectifs de la politique publique, de l'accès au système et de la régie. Les quatre documents ainsi que les commentaires du Comité consultatif sont accessibles à l'adresse www.fin.gc.ca ou auprès du ministère des Finances.

[95] Ministère des Finances, *Examen du système de paiements – Document de travail*, juillet 1998.

Le document indiquait aussi que les sociétés d'assurance-vie, les fonds communs de placement et les courtiers en valeurs mobilières étaient des candidats méritant un examen plus approfondi à la lumière de ces critères.

Nous estimons que l'accès au système de paiements est trop restreint à l'heure actuelle et que les avantages d'un élargissement soigneusement contrôlé de la participation au système, pour les consommateurs, pèseront plus lourd que les inconvénients éventuels. Nous sommes favorables à un examen attentif des nouveaux participants éventuels, de leurs activités et de leur cadre réglementaire afin de déterminer les conditions qui pourraient devoir leur être imposées. Nous nous attendons à ce que les sociétés d'assurance-vie, les fonds communs et les courtiers en valeurs mobilières soient en mesure de se conformer aux critères indiqués sans restrictions ou presque. Le ministère des Finances devrait considérer cet examen comme extrêmement prioritaire afin que ces institutions puissent participer le plus vite possible au système de paiements.

Accès aux autres réseaux

Pour maximiser le potentiel concurrentiel des institutions financières existantes, il faudra aussi qu'elles aient librement accès, à des conditions raisonnables, à d'autres réseaux comme Interac. La mise en place de ces réseaux a été positive pour les Canadiens, mais il est évident que, vu la taille du pays et sa population relativement faible, il est peu probable que le Canada ait des réseaux concurrents, comme c'est le cas dans d'autres pays. Cela étant, le gouvernement devrait étudier avec soin si les réseaux existants ou prévus facilitent la concurrence dans toute la mesure possible ou souhaitable.

Une question particulière que nous avons étudiée est la proposition voulant que l'on élargisse les fonctions offertes par le réseau Interac en permettant d'effectuer des dépôts dans n'importe quelle institution de dépôts au moyen d'un GAB, de la même façon qu'on peut effectuer à l'heure actuelle un retrait dans n'importe quel GAB[96]. Cette proposition est tout à fait valable, et nous recommandons que les membres du réseau Interac l'adoptent.

La vente au détail d'assurance

Les institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral sont actuellement autorisées à vendre certains types d'assurances dans leurs succursales. Elles peuvent en outre avoir des filiales qui vendent des assurances de tout genre à l'aide de n'importe quel canal de distribution, sauf des succursales. Elles ne sont pas autorisées à partager des renseignements sur leurs clients avec une société d'assurances, peu importe qu'il s'agisse d'une filiale, ni pratiquer le

[96] Cette proposition a été formulée dans une lettre adressée le 21 mai 1998 au Groupe de travail par la Banque Hongkong du Canada.

marketing ciblé de produits d'assurance à leurs clients[97]. Ces restrictions ont été instituées en 1992, lorsque les institutions de dépôts ont été autorisées à détenir des filiales d'assurance. La réglementation applicable aux coopératives de crédit au niveau provincial prévoit généralement les mêmes restrictions que la réglementation fédérale, encore que certaines coopératives de crédit et caisses populaires disposent de pouvoirs plus larges[98].

La possibilité de vendre de l'assurance au détail a fait l'objet de débats très animés.

Les institutions de dépôts prétendent que la possibilité de vendre de l'assurance dans leurs succursales et de se servir de renseignements sur leur clientèle pour offrir des produits d'assurance seraient profitables au consommateur, car il bénéficierait de coûts réduits, d'un choix élargi, d'un meilleur accès aux services d'assurance et d'un service plus commode.

De leur côté, les sociétés, les agents et les courtiers d'assurances affirment que les banques réduiront les prix afin d'évincer leurs concurrents, puis relèveront les prix, ce qui créera du chômage et ne fera rien gagner aux consommateurs à long terme. Ils prétendent aussi que les banques sont trop puissantes. Selon eux, elles risquent de se livrer à des pratiques de ventes coercitives, par exemple en subordonnant l'octroi d'un prêt à l'achat d'une assurance. Ils craignent aussi que les banques ne fassent un emploi abusif des abondants renseignements personnels dont elles disposent sur leur clientèle si elles peuvent échanger l'information contenue dans leurs dossiers clients entre leurs services d'assurance et leurs autres services, ou se servir d'une autre manière de ces renseignements pour obtenir un avantage concurrentiel indu sur les agents et les courtiers d'assurance.

Les consommateurs ne sont pas aussi préoccupés que l'industrie par cette question. D'après une recherche menée pour le Groupe de travail, moins de 30 % des Canadiens se sentent personnellement concernés par ce dossier. La plupart veulent avoir la possibilité de choisir l'endroit où ils achèteront leur assurance, mais certains craignent aussi que, si les banques étaient autorisées à vendre de l'assurance, elles disposeraient de trop de renseignements sur la clientèle et que la concurrence ne serait intensifiée qu'à court terme[99].

Les liens entre les banques et les sociétés d'assurances, ce qu'on appelle la bancassurance, sont chose courante en Europe depuis bien des années. Nous avons examiné la situation qui existe dans certains pays étrangers, nos constatations étant

[97] Elles peuvent offrir de l'assurance directement à l'ensemble de leurs clients ou à tous leurs détenteurs de carte de crédit, mais il leur est interdit de segmenter leur clientèle. Par exemple, une banque peut offrir de l'assurance automobile à tous ses clients, mais elle ne peut le faire uniquement aux clients qui ont un prêt automobile.

[98] Des pouvoirs plus larges sont autorisés au Québec, en Colombie-Britannique, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick. Voir le document de travail nº 2, pièce 4-2.

[99] Ekos, *Sondage de l'opinion publique*, pp. 56-58.

exposées au chapitre 4 du document d'information n° 2. De façon générale, les banques peuvent autoriser à souscrire et à distribuer de l'assurance sans restrictions ou presque dans la plupart des pays européens et peuvent distribuer, mais non souscrire, de l'assurance dans la plupart des États américains. Rien n'indique, selon nous, que la distribution de produits d'assurance par les banques ait sérieusement perturbé le marché dans ces pays. Dans la plupart des pays européens, la part de marché que les banques sont parvenues à acquérir est d'environ 20 % au maximum[100]. Il semble – bien qu'on ne puisse être tout à fait catégorique – que la diminution des coûts et l'augmentation de la productivité obtenues par les banques au niveau de la distribution aient entraîné une expansion globale du marché.

Nous estimons dans l'ensemble que les consommateurs bénéficieront d'un plus grand choix et qu'il serait contraire à l'intérêt public de les priver de ce choix[101]. Nous recommandons toutefois qu'un certain nombre de conditions soient remplies avant que les institutions de dépôts soient autorisées à vendre de l'assurance sur le marché de détail.

En premier lieu, nous sommes conscients que, lorsque la vente de produits d'assurance peut être rattachée à une demande de crédit, il existe des possibilités de ventes liées avec coercition. Nous avons été étonnés par le nombre de Canadiens (16 %) qui ont déclaré dans le sondage effectué pour notre compte que, selon eux, ils risquaient de ne pas obtenir le prêt à la consommation ou le prêt hypothécaire demandé s'ils n'achetaient pas un autre produit à la même institution[102]. Nous estimons cependant qu'il faut s'attaquer directement, et non par des moyens indirects, aux ventes liées avec coercition. C'est pourquoi nous formulons des recommandations qui, d'après nous, permettront d'éviter ce problème. Ces recommandations devraient être adoptées dans tous les cas, peu importe qu'on autorise ou non les institutions de dépôts à vendre de l'assurance, ce qui garantira davantage la liberté des consommateurs de choisir les assurances convenant le mieux à leurs besoins, peu importe le fournisseur.

En deuxième lieu, nous partageons les préoccupations de ceux qui s'inquiètent de la protection des renseignements personnels ainsi que de la quantité extraordinaire de renseignements délicats que possèdent les institutions de dépôts sur leur clientèle. Nous ne croyons pas que les codes actuels sur la protection des renseignements personnels soient suffisants – peu importe qu'on autorise ou non les institutions de dépôts à vendre de l'assurance sur le marché de détail;

[100] Cette part est plus élevée en France et en Espagne, dépassant 50 % pour l'assurance-vie.

[101] Un exposé plus complet du raisonnement sur lequel s'appuient nos recommandations figure au chapitre 4 du document d'information n° 2.

[102] Ekos, *op. cit.*, p. 55.

c'est pourquoi nous proposons un ensemble de recommandations visant à accroître le contrôle des particuliers sur la divulgation et l'utilisation de leurs renseignements personnels. Parmi ces recommandations figure un contrôle extrêmement strict du recueil et de l'utilisation des renseignements médicaux, qui s'inspire des dispositions du projet de loi 188 au Québec. Nous estimons que l'adoption du régime que nous recommandons pour la protection des renseignements personnels atténuera les craintes que suscitent les effets négatifs que pourrait avoir la vente d'assurances par les institutions de dépôts sur le marché de détail.

En troisième et dernier lieu, nous sommes conscients que l'arrivée de nouveaux fournisseurs et de nouvelles méthodes de distribution aura un effet perturbateur sur le marché. Si les nouveaux participants sont effectivement plus efficients et offrent un meilleur rapport qualité-prix aux consommateurs, ils se tailleront une bonne part du marché. Il se pourrait que certains emplois disparaissent. Cependant, de nouveaux emplois seront probablement créés grâce à l'expansion des nouveaux concurrents. En fin de compte, les consommateurs disposeront d'un plus grand choix, à meilleur prix.

Cependant, en raison des perturbations que l'arrivée de nouveaux concurrents pourrait entraîner, nous estimons qu'une période de transition raisonnable devrait être prévue de façon que les participants actuels à l'industrie de l'assurance puissent se préparer à la concurrence plus vive qui est à prévoir. Nous recommandons par conséquent que les restrictions actuelles à la distribution d'assurances sur le marché de détail continuent de s'appliquer à toutes les institutions de dépôts jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications relatives aux ventes liées et à la protection des renseignements personnels et restent applicables aux grandes institutions de dépôts (c'est-à-dire celles dont l'avoir des actionnaires dépasse 5 milliards de dollars) jusqu'au 1er janvier 2002. Nous recommandons en outre que les propositions relatives aux ventes liées et à la protection des renseignements personnels soient adoptées dans les meilleurs délais, ce qui permettrait aux institutions de dépôts de plus petite taille de commencer plus vite à vendre de l'assurance au détail.

Nous avons envisagé les exigences réglementaires, notamment en matière d'octroi de permis, qui devraient s'appliquer aux employés des institutions de dépôts qui vendent de l'assurance. Beaucoup d'intervenants ont souligné dans leur présentation la nécessité de veiller à ce que seules des personnes ayant les connaissances requises et détenant un permis puissent servir les consommateurs. Nous notons que les exigences en matière de scolarité varient selon les provinces et que certaines interdisent, dans leur réglementation, aux employés d'une institution de dépôts d'obtenir un permis de vente d'assurances. Il faut à notre avis relever les

exigences imposées en matière de scolarité aux intermédiaires de marché qui veulent obtenir un permis; nous formulons des recommandations en ce sens au chapitre 7[103].

Nous croyons cependant que la réglementation provinciale des intermédiaires de marché est appropriée; par conséquent, nous recommandons que les employés des institutions de dépôts qui vendent de l'assurance se conforment aux exigences provinciales applicables en matière de scolarité et d'obtention d'un permis tant que ces exigences ne sont pas discriminatoires. Nous invitons instamment les provinces à envisager l'adoption d'un code type dans ce domaine, comme cela s'est fait aux États-Unis. Nous avons étudié le code type de l'Illinois et les propositions faites dans le projet de loi 188 au Québec, qui s'apparentent à bien des égards au code type de l'Illinois. Ces méthodes semblent offrir un bon point de départ pour l'établissement d'un système harmonisé d'un bout à l'autre du Canada[104].

Crédit-bail automobile sur le marché de détail

Les institutions de dépôts ont reçu le pouvoir, en 1980, de conclure des contrats de crédit-bail mais, en raison des préoccupations exprimées par les concessionnaires automobiles, les révisions apportées en 1980 à la *Loi sur les banques* ont limité ce pouvoir au crédit-bail de véhicules pesant plus de 21 tonnes. Les lois de 1992 ont étendu cette restriction aux sociétés de fiducie et aux sociétés d'assurance-vie. Les coopératives de crédit et caisses populaires peuvent louer des véhicules à bail dans toutes les provinces, sauf au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. Les sociétés de fiducie provinciales peuvent faire du crédit-bail dans la plupart des provinces.

Le marché du crédit-bail (aussi appelé location-bail) automobile a connu une croissance rapide au Canada. En 1997, environ 47 % des véhicules neufs sur le marché de détail étaient loués à bail, comparativement à 4 % seulement en 1989. Les sociétés de financement liées aux constructeurs automobiles, qui détiennent selon les estimations de 70 à 80 % du marché, jouent un rôle prépondérant dans le crédit-bail de véhicules légers au Canada. Environ le tiers des concessionnaires automobiles ont un portefeuille de crédit-bail, bien qu'environ 45 concessionnaires seulement (moins de 1 % du nombre total de concessionnaires au Canada) louent 200 véhicules ou plus par année pour leur propre compte[105]. On estime que les entreprises de crédit-bail appartenant aux concessionnaires louent en

[103] Voir aussi le document d'information n° 3, *Accroître le pouvoir du consommateur,* chapitre 7.

[104] Pour plus de renseignements sur le code de l'Illinois et le projet de loi 188, voir le document d'information n° 2, pp. 99-101.

[105] Les données de fond relatives à cette question sont tirées du document de recherche préparé par DesRosiers Automotive Consultants pour le Groupe travail. Pour plus de précisions, voir l'exposé consacré au crédit-bail de véhicule léger au chapitre 4 du document d'information n° 2.

moyenne environ 25 véhicules par an, si l'on exclut les 45 plus importants concessionnaires. Dans leur ensemble, les concessionnaires représentent environ 10 à 15 % du marché de la location-bail de véhicules légers au Canada.

Les institutions de dépôts affirment que les consommateurs devraient pouvoir, s'ils le désirent, louer un véhicule auprès d'une banque ou d'une société de fiducie, avançant que cela entraînerait une intensification de la concurrence et une baisse des tarifs de location. Selon ces institutions, le crédit-bail est une solution de rechange au prêt, de sorte qu'il devrait faire partie des activités permises aux institutions de dépôts, comme c'est le cas pour la location-bail d'autres types de matériel. Les institutions signalent que le marché du crédit-bail est dominé par des sociétés de financement contrôlées par l'étranger, comme Ford Credit, qui affrontent avec succès la concurrence des banques sur le marché de détail du crédit-bail aux États-Unis.

Les concessionnaires et les constructeurs automobiles sont unis dans leur opposition à l'octroi de nouveaux pouvoirs aux institutions de dépôts en matière de crédit-bail automobile. Ils affirment que cela réduirait la rentabilité des concessionnaires automobiles et entraînerait des pertes d'emplois dans de nombreuses localités au Canada. Ils prétendent que cette intensification de la concurrence serait déloyale, qu'elle donnerait lieu à des ventes liées coercitives et qu'elle permettrait aux institutions de dépôts d'exploiter leurs bases de renseignements sur les clients.

Les groupes de consommateurs ne se sont généralement pas prononcés sur la question dans leur présentation au Groupe de travail.

Notre examen de la situation observée à l'étranger a montré que, dans la plupart des pays développés, les banques sont autorisées à pratiquer le crédit-bail automobile et que les sociétés de financement affiliées aux grands constructeurs automobiles sont actives à l'échelle internationale, affrontant les banques sur ce marché. Le Canada semble être le seul pays développé où l'octroi de pouvoirs aux banques dans ce domaine a constitué un sujet de controverse important. Ainsi, dans son rapport annuel, General Motors signale que les principaux concurrents de sa société de financement, General Motors Acceptance Corporation (GMAC), sont les banques, les coopératives de crédit et les autres sociétés de services financiers, ajoutant que le volume des contrats de location-bail réalisés par cette société au Canada a augmenté de 46 % en 1997, tandis que « le maintien des pressions exercées par la concurrence aux États-Unis et sur le marché international a entraîné dans les deux cas une baisse des recettes tirées du financement par location-bail et du financement des achats au détail entre 1996 et 1997 » [106].

[106] Rapport annuel de General Motors, 1997, pp. 44 et 46.

Conformément à la vision du secteur financier qui, à notre avis, servira au mieux les intérêts des Canadiens, nous recommandons que les restrictions qui limitent les pouvoirs des institutions de dépôts et des sociétés d'assurance-vie en matière de crédit-bail de véhicules légers soient éliminées. Nous estimons qu'un renforcement de la concurrence sera profitable aux consommateurs et que les craintes exprimées à l'égard des ventes liées avec coercition et de la protection des renseignements personnels peuvent être prises en compte par les recommandations que nous formulons dans ces domaines[107].

Comme pour la distribution de l'assurance, nous sommes conscients que l'intensification de la concurrence s'accompagnera de certaines perturbations et adaptations sur le marché. C'est pourquoi nous recommandons les mêmes dispositions transitoires, pour le crédit-bail automobile, que pour la distribution de l'assurance.

Résumé

Les modifications des pouvoirs accordés aux institutions dont il vient d'être question permettront aux consommateurs d'avoir un plus large choix de fournisseurs de services financiers. L'ouverture du système de paiements permettra aux sociétés d'assurances, aux fonds communs de placement du marché monétaire et aux courtiers en valeurs mobilières de concurrencer les institutions de dépôts de manière plus directe et efficace. La possibilité pour les institutions de dépôts de vendre de l'assurance et de louer à bail les automobiles sur le marché de détail est conforme au principe voulant que le choix du fournisseur soit l'affaire du consommateur, et non des autorités réglementaires. Les dispositions proposées en matière de protection des renseignements personnels et de ventes liées, décrites au prochain chapitre, mettront les consommateurs à l'abri des pratiques abusives, tandis que le nouveau régime d'ombudsman que nous recommandons contribuera aussi à mettre à la disposition des consommateurs un mécanisme efficace, accessible et impartial de traitement de leurs plaintes s'ils pensent avoir été lésés.

Nous sommes conscients que le changement entraînera certaines perturbations pour les intervenants en place. C'est une conséquence inévitable du changement, quel qu'il soit. Nous avons recommandé une période de transition raisonnable afin que les intervenants les plus touchés aient le temps de se préparer. Nous sommes cependant intimement persuadés que l'élargissement du choix offert aux consommateurs et l'intensification de la concurrence devraient avoir le pas, sous l'angle de la politique publique, sur les tentatives de maintien du statu quo.

[107] On trouvera un exposé plus complet des raisons motivant notre recommandation au chapitre 4 du document d'information n° 2, en particulier aux pages 127 et 128.

L'accès des banques étrangères

L'accès des banques étrangères au marché canadien a été interdit de 1967 à 1980. Depuis 1980, il est réglementé. Selon le rapport sur la compétitivité dans le monde, le Canada se classe au 41e rang sur 53 pays étudiés pour ce qui est de la concurrence exercée par les banques étrangères[108].

Les banques étrangères sont autorisées depuis 1980 à exploiter des filiales bancaires au Canada. Le nombre de ces filiales a atteint un sommet de 59 en 1987, pour retomber à 44 au début de 1998. Les banques étrangères représentent au Canada environ 10 % du total des actifs détenus par le secteur bancaire, 7,3 % du crédit aux entreprises et 2,8 % seulement du crédit aux PME. De toute évidence, les banques étrangères pourraient servir davantage les Canadiens et l'on devrait éliminer les obstacles protectionnistes qui, dans la réglementation actuelle, limitent leurs activités au Canada.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à assouplir les restrictions applicables à l'entrée des banques étrangères lors des négociations commerciales sur les services financiers qui ont pris fin, sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce, en décembre 1997. En septembre 1997, le ministère des Finances a publié un document de consultation exposant les options disponibles pour assouplir les restrictions qui limitent l'entrée des banques étrangères au Canada[109]. Le document exposait les conditions auxquelles les banques étrangères seraient autorisées à faire affaire au Canada par l'entremise d'une succursale, aux côtés ou à la place d'une filiale. Le document évoquait aussi les possibilités d'accès qui pourraient être offertes aux banques étrangères réglementées désireuses de se livrer à des activités financières plus limitées au Canada.

Concernant la possibilité de faire affaire au Canada par l'entremise d'une succursale, diverses exigences applicables à la banque mère étaient proposées dans le document de consultation. La succursale devrait elle-même avoir des fonds propres au Canada, elle ne pourrait recueillir des dépôts de détail (les dépôts inférieurs à 150 000 $), elle serait placée sous la surveillance du BSIF et elle serait assujettie à un régime fiscal qui la mettrait à peu près sur un pied d'égalité avec les banques canadiennes. Les banques étrangères pourraient être actives au Canada par l'intermédiaire aussi bien d'une succursale que d'une filiale.

En ce qui concerne les banques étrangères désireuses d'entreprendre des activités financières plus limitées au Canada, le ministère proposait deux options.

[108] Institut international de perfectionnement en management, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, juin 1997.

[109] Ministère des Finances, *Document de consultation sur la politique d'accès des banques étrangères*, septembre 1997.

Selon la première option, les banques étrangères devraient choisir entre une voie réglementée et une voie non réglementée. Dans le premier cas, elles pourraient avoir une filiale, une succursale ou les deux tandis que, dans le cas de la voie non réglementée, elles pourraient offrir une gamme limitée de services financiers, par exemple des prêts aux consommateurs ou aux petites entreprises, sans réglementation prudentielle, mais elles resteraient assujetties à la réglementation applicable au comportement sur le marché. Les deux « voies » ne pourraient être combinées. Si une banque étrangère exerçait une activité réglementée, toutes ses activités devraient l'être aussi. Si elle avait des activités non réglementées et souhaitait ouvrir une succursale ou une filiale, elle devrait cesser ses activités non réglementées ou les transférer à l'entité réglementée.

Selon la deuxième option, les banques étrangères pourraient établir des entités financières « à activités restreintes », qui seraient assujetties à une réglementation moins lourde que les filiales ou succursales, mais qui seraient dotées de pouvoirs restreints (par exemple, le pouvoir d'émettre des cartes de crédit ou de faire du crédit-bail). Cette option ne serait disponible que si la banque étrangère n'avait aucune entité de dépôts au Canada.

Ayant étudié le document de consultation du ministère des Finances, nous jugeons important que le gouvernement agisse sans tarder afin de permettre aux banques étrangères d'exploiter des succursales au Canada, aussi bien que des filiales. Nous croyons en outre que la règle visant à réglementer les activités et les succursales étrangères ne devrait pas devenir un obstacle artificiel à l'entrée. Plus précisément, nous craignons que la condition d'un actif de 25 milliards de dollars à l'échelle mondiale que le document de consultation propose d'imposer à la banque mère ne soit trop lourde. Si l'on veut imposer un critère d'actif, il devrait être nettement moins sévère. Les institutions dotées d'un capital suffisant mais de plus petite taille devraient être encouragées à mener leurs activités au Canada.

Si la filiale ou la succursale d'une banque étrangère ne se livre pas à des activités donnant lieu à des préoccupations d'ordre prudentiel (par exemple le recueil de dépôts de détail), nous estimons que la réglementation devrait être la plus légère possible. Si, en fait, l'entité ne veut pas se présenter comme une banque au Canada, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait lui appliquer une quelconque réglementation prudentielle, compte tenu du fait qu'elle devrait quand même être assujettie à des règles de comportement sur le marché.

Nous croyons savoir que, si l'on a été réticent par le passé à autoriser les banques étrangères à entreprendre des activités non réglementées (par exemple des prêts adossés ou du financement de gros) en concurrence avec les banques canadiennes, c'est parce que ces dernières n'étaient pas autorisées à mener des activités similaires de façon non réglementée. Nous estimons que la formule de

la société de portefeuille que nous recommandons pourrait permettre de surmonter ce handicap perçu. En tout état de cause, nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt des consommateurs ni du bon fonctionnement de l'économie canadienne d'imposer une réglementation prudentielle aux concurrents étrangers dans le simple but d'appliquer des règles égales à tous. Il ne faut pas recourir à la réglementation prudentielle si son usage n'est pas justifié.

Les banques étrangères actives au Canada peuvent maintenant recueillir des dépôts de détail par l'entremise d'une filiale ou des succursales de cette filiale. La Banque Hongkong du Canada, par exemple, est une importante institution de dépôts sur le marché de détail. Bien que les banques étrangères n'en aient pas fait une question prioritaire, nous nous sommes demandés si l'on pourrait favoriser une intensification de la concurrence en les autorisant à offrir directement des services de détail dans des succursales, c'est-à-dire à recueillir des dépôts de détail dans les succursales relevant directement de la société mère plutôt que d'une filiale canadienne. Nous reconnaissons que des succursales offrant directement des services de détail pourraient constituer une source supplémentaire de concurrence auprès des Canadiens. Il en résulterait aussi, cependant, certains risques non négligeables du point de vue prudentiel. En particulier, l'assurance des dépôts confiés à une entité réglementée principalement par un pays étranger, lorsqu'il n'existe aucune entité juridique au Canada et qu'il n'est pas nécessaire d'investir des fonds propres dans notre pays, créerait des risques prudentiels qui nous semblent peser plus lourds que les avantages éventuels.

En fait, depuis l'effondrement et la liquidation de la Banque internationale de crédit et de commerce (BICC), les pays étrangers semblent plus réticents à autoriser les succursales de banques étrangères à recueillir des dépôts de détail, et les États-Unis ont maintenant pris des mesures pour l'interdire. Nous avons essayé de voir si l'on pouvait trouver des façons d'autoriser l'exploitation directe de succursales de détail en l'entourant de meilleures garanties sur le plan prudentiel, par exemple en exigeant que des fonds propres suffisants soient investis au Canada. Nous avons conclu que la solution de rechange actuelle, qui permet aux banques étrangères de recueillir des dépôts de détail par l'entremise d'une filiale, n'entraîne à nos yeux des inconvénients tels qu'ils justifient les difficiles démarches législatives qui pourraient être nécessaires pour mettre en place un régime acceptable d'exploitation directe de succursales de détail. C'est pourquoi nous ne sommes pas disposés à recommander cette formule.

Questions fiscales

Le régime fiscal applicable aux institutions financières influe de manière importante sur leur compétitivité. Il peut également avoir un effet direct sur la concurrence intérieure.

Dans notre document de discussion, nous avons indiqué que nous ne voulions pas mettre l'accent sur les questions fiscales, étant donné leur complexité technique et l'examen de la fiscalité des entreprises mené en parallèle par le Comité technique de la fiscalité des entreprises[110]. Nous avons plutôt décidé de parrainer – de concert avec le Comité technique – une étude de recherche pour définir les aspects du régime fiscal applicables aux institutions financières qui pourraient soulever des préoccupations du point de vue de la politique publique. Cette étude de recherche conjointe est publiée en même temps que le présent rapport[111].

Le Comité technique a conclu que « tant que se poursuit l'examen du secteur des services financiers par le Groupe de travail, puis par le gouvernement, nous devons nous abstenir de présenter des recommandations ou de proposer des mesures de nature à modifier sensiblement le montant des recettes fiscales actuellement tirées du secteur financier en application des règles actuelles »[112].

Le Groupe de travail a maintenant mené à terme son examen et, à la lumière des recherches dont il a pris connaissance, il juge impératif de s'interroger sur le niveau et la structure des impôts sur le capital.

Les institutions financières réglementées sont assujetties à des impôts spéciaux sur leur capital qui ne s'appliquent ni aux entreprises des autres secteurs ni aux institutions financières non réglementées. Au niveau fédéral, ces impôts existent depuis 1986 dans le cas des institutions de dépôts et 1990 pour les assureurs. Les taux ont été relevés au fil des années et, depuis 1995, s'ajoute à l'impôt sur le capital une surtaxe « temporaire » qui a été prolongée d'année en année et qui doit maintenant expirer en 1999. L'impôt spécial sur le capital peut être diminué de l'impôt acquitté sur les bénéfices, de sorte qu'il joue le rôle d'impôt minimum dans le cas des institutions financières réglementées.

Toutes les provinces prélèvent des impôts sur le capital des institutions financières réglementées depuis 1990. Les définitions du capital aux fins fiscales varient, tout comme les taux d'imposition. Certaines provinces appliquent aussi des surtaxes. En 1996, les institutions financières réglementées ont payé

[110] Le Comité technique a terminé ses travaux à la fin de 1997. Voir le *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises* présenté au ministre des Finances en décembre 1997 et publié au début d'avril 1998.

[111] Voir Kevin Dancey, *La fiscalité et le secteur des services financiers,* (Ottawa, septembre 1998). Les questions fiscales sont également abordées dans le document d'information n° 1.

[112] *Rapport du Comité technique*, p. 5.40.

pour 350 millions de dollars d'impôts fédéraux sur le capital[113] et 522 millions de dollars d'impôts provinciaux sur le capital.

Les impôts sur le capital des institutions financières soulèvent des questions particulières en matière de politique :

- Le capital est important pour la solidité et la fiabilité d'une institution; or, si on le taxe, il devient plus coûteux et l'institution en a moins à sa disposition. Cela va à l'encontre des objectifs prudentiels et soulève des préoccupations toutes particulières lorsque l'impôt s'applique à la totalité du capital, y compris à chaque dollar supplémentaire de capital obtenu. Dancey estime que le coût de l'impôt sur le capital, pour une institution qui mobilise de nouveaux fonds, est de l'ordre de 1,5 % de chaque dollar de capital obtenu[114]. De plus, le capital détenu hors du territoire n'est pas taxé, ce qui incite les institutions à détenir leur capital à l'étranger; ce capital pourrait donc être plus difficilement accessible en cas de tension financière.
- Les impôts sur le capital rendent les opérations plus coûteuses. Dancey estime que l'effet produit par l'impôt sur le capital sur un prêt peut atteindre jusqu'à 12 ou 13 points de base[115], soit une proportion considérable de l'écart de taux et un coût non négligeable pour le client.
- Les institutions doivent acquitter les impôts sur le capital même si elles sont déficitaires. Cela aggrave l'effet des déficits sur le capital, problème qui peut être particulièrement sérieux lors des premières années d'existence d'une institution. Cela pourrait être un obstacle de taille à l'entrée de nouveaux concurrents.

Nous sommes d'avis que les impôts sur le capital rendent nos institutions financières réglementées moins compétitives et créent des incitations incompatibles avec une bonne gestion prudentielle. Nous recommandons par conséquent l'élimination des impôts spéciaux sur le capital des institutions financières réglementées.

Si des considérations budgétaires ne permettent pas aux gouvernements d'éliminer ces impôts, du moins à court terme, nous recommandons que des mesures soient prises afin de rendre ces prélèvements fiscaux plus acceptables. En premier lieu, la ponction fiscale doit porter le plus possible sur les bénéfices et le moins possible sur le capital. En deuxième lieu, le gouvernement fédéral et les provinces devraient s'entendre sur une définition commune de l'assiette des

[113] Les impôts fédéraux sur le capital ont diminué à mesure que les bénéfices et les impôts applicables à ces derniers augmentaient. Par exemple, ils s'élevaient à 601 millions de dollars en 1991. De 1995 à 1996, ils sont passés de 153 à 350 millions de dollars à cause de l'instauration de la surtaxe, laquelle n'est pas réduite par les impôts sur les bénéfices.

[114] Dancey, *La fiscalité*, p. 39.

[115] *Ibid.*, p. 35.

impôts sur le capital. En troisième et dernier lieu, il faudrait restructurer l'impôt sur le capital de façon qu'il ne s'applique pas à l'accroissement du capital au-delà d'un seuil déterminé. On pourrait y parvenir par exemple en prévoyant un barème d'imposition qui tombe à zéro lorsque le capital atteint un niveau déterminé (peut-être les fonds propres à maintenir aux fins réglementaires) en fonction de l'actif de l'institution.

Un aspect particulier des impôts sur le capital qui mérite quelques commentaires est la différence qui existe à ce titre entre les coopératives de crédit ou caisses populaires et les banques. Ces différences ne nous semblent pas causer de problème de façon générale. Au Québec, par contre, en raison de l'importance économique des caisses populaires, la différence de traitement des institutions sous l'angle des impôts sur le capital cause des problèmes concurrentiels non négligeables à la Banque Nationale et à la Banque Laurentienne[116]. Le gouvernement du Québec a pris une initiative modeste dans ce domaine, lors de son dernier budget, en réduisant les impôts provinciaux sur le capital des banques. Notre recommandation, visant l'élimination des impôts spéciaux sur le capital, contribuera à atténuer ce problème. Cependant, nous invitons instamment le gouvernement du Québec à suivre la situation de près et à prendre d'autres mesures, au besoin, pour assurer une concurrence équilibrée dans la province.

Regroupements d'entreprises et principes comptables

Les regroupements d'entreprises sont de plus en plus fréquents, non seulement dans le secteur des services financiers, mais dans l'ensemble de l'économie. Nous sommes d'avis que la politique publique ne devrait pas faire obstacle inutilement à ces regroupements.

Les changements que nous avons recommandés en vue d'assouplir la définition du capital largement réparti et la formule de la société de portefeuille financière réglementée permettront aux institutions d'avoir plus d'options à leur disposition lorsqu'elles voudront arrêter leurs stratégies afin d'exploiter les possibilités qu'offre un contexte en évolution.

Une autre contrainte de taille qui s'applique actuellement aux regroupements d'entreprises découle des principes comptables en vigueur au Canada à l'égard du traitement des regroupements et, plus particulièrement, de l'écart d'acquisition. Deux questions sont en jeu ici. Il y a d'abord le cas où un regroupement d'entreprises peut être traité comme une « fusion d'intérêts communs » – sans écart d'acquisition – plutôt que comme un achat pur et simple, auquel cas

[116] La Banque Nationale a estimé, dans sa présentation au Groupe de travail, que la différence de régime fiscal (impôts fédéraux et provinciaux sur les bénéfices et sur le capital) conférait aux caisses populaires un avantage de l'ordre de 100 millions de dollars, dont 42 millions de dollars au titre des impôts provinciaux sur le capital.

l'écart d'acquisition doit être inscrit au bilan de l'acquéreur ou de l'entité issue du regroupement. Il y a ensuite la question du traitement de l'écart d'acquisition lorsqu'il est comptabilisé.

Bon nombre d'industries et de groupes ont soulevé ces questions. Ils ont indiqué qu'elles limitaient considérablement leurs choix stratégiques et nous ont demandé d'y porter de toute urgence une grande attention.

Le problème tient au fait que les principes comptables en vigueur au Canada sont beaucoup moins généreux que les règles américaines concernant les regroupements d'entreprises qui peuvent être traités selon la méthode de la fusion des intérêts communs. Les principes comptables canadiens sont moins généreux aussi que certains autres systèmes pour ce qui est du traitement de l'écart d'acquisition sans répercussion sur les bénéfices futurs de l'entité[117].

Ces principes comptables ont plusieurs effets négatifs sur la compétitivité de l'industrie canadienne. Le cours des actions des sociétés canadiennes faisant publiquement appel à l'épargne est déterminé dans une large mesure par la perception que le marché a de leurs bénéfices et de leur évolution tendancielle. Une diminution des bénéfices à cause de la comptabilisation d'un écart d'acquisition aura un effet négatif sur les actions, ce qui risque de freiner la croissance des institutions financières canadiennes en augmentant leur coût du capital. Les institutions canadiennes qui voudraient utiliser leurs actions comme monnaie d'échange afin d'acquérir des institutions étrangères et, ainsi, se développer à l'échelle internationale seront désavantagées par rapport à leurs concurrents étrangers qui bénéficient d'un traitement comptable plus généraux de l'écart d'acquisition et dont les actions ne subissent donc pas le même effet négatif. De plus, une diminution de la valeur boursière des entreprises canadiennes fera d'elles des cibles plus vulnérables pour ceux qui voudraient faire une OPA sur une institution canadienne. En cette ère de consolidation, ces règles comptables pourraient aussi entraver les regroupements d'institutions financières canadiennes de plus petite taille qui pourraient devenir des concurrents dynamiques sur le marché canadien des services financiers.

Il se pourrait en conséquence que certaines transactions susceptibles de profiter aux Canadiens ne se réalisent pas. Certaines institutions verront leurs options limitées et leurs choix stratégiques réduits. La capacité d'appliquer les

[117] Au Canada, l'écart d'acquisition (la différence entre le prix d'achat et la juste valeur des actifs) doit être inscrit au bilan et amorti sur une période raisonnable, ce qui diminue les bénéfices futurs déclarés. Dans certains autres pays (par exemple, en Allemagne et aux Pays-Bas), l'écart d'acquisition est passé immédiatement en charges; il ne se répercute donc que sur le bilan et n'a aucun effet sur les bénéfices futurs. Nous croyons savoir que les États-Unis envisagent d'adopter un système où l'écart d'acquisition pourrait être comptabilisé au bilan, mais il ne donnerait lieu à des charges que s'il y avait diminution de la valeur des actifs.

plans stratégiques nécessaires pourrait être réduite de manière sensible, au détriment des entreprises canadiennes et de leurs employés.

Le Groupe de travail et son personnel ont rencontré à plusieurs reprises des représentants de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) afin de discuter de cette question. Malgré tout le respect que nous éprouvons pour la haute compétence technique et professionnelle de l'ICCA, il nous apparaît que les règles actuelles défavorisent considérablement les entreprises canadiennes sur le marché nord-américain. L'ICCA nous a indiqué que les États-Unis allaient probablement revoir leurs règles comptables généreuses en matière de fusion des intérêts communs, mais on ne sait pas trop quand cela se fera, ni quel régime sera adopté aux États-Unis. Les changements pourraient prendre plusieurs années. Le Comité des normes comptables de l'ICCA nous a informés qu'il ne fallait probablement pas s'attendre à des mesures d'allégement dans un proche avenir.

Nous invitons instamment l'ICCA à réexaminer sa position et à mettre au point un régime qui place les entreprises canadiennes sur un pied d'égalité avec les entreprises étrangères et, plus particulièrement, les entreprises américaines. Si la profession comptable ne peut donner une réponse satisfaisante à cette demande ou tarde à trouver une solution acceptable, nous recommandons que le BSIF use de son pouvoir pour prescrire les principes comptables applicables en la matière, afin d'éliminer cette anomalie concurrentielle. Nous sommes heureux de constater que le BSIF a rouvert le dossier et semble être en voie de le faire avancer, mais il s'agit de toute évidence d'une solution de second choix, car elle ne serait d'aucune utilité aux institutions financières réglementées au niveau provincial ou aux entreprises des autres secteurs qui sont confrontées au même problème. Si, toutefois, l'ICCA ne peut agir, une initiative du BSIF est préférable à l'inaction totale.

Cadre d'examen des projets de fusion

Nous entreprenons dans cette section d'évaluer les raisons qui motivent les fusions, d'examiner des données sur leur efficacité, de décrire le contexte canadien et de recommander un cadre d'examen des projets de fusion entre institutions financières, y compris entre banques de l'annexe I.

Les fusions : situation et motivations

Le nombre de fusions continue d'augmenter dans le secteur des services financiers à l'échelle mondiale, plus de 4 000 transactions ayant été signalées au cours de chacune des quelques dernières années[118]. La valeur des transactions augmente encore plus vite que le nombre des fusions, ces dernières étant de

[118] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièce 4-4.

plus en plus importantes. En 1994, les fusions déclarées dans le secteur financier étaient évaluées à environ 200 milliards de dollars américains; l'an dernier, leur valeur dépassait 500 milliards de dollars américains et ce chiffre sera probablement plus élevé en 1998, si l'on se fie aux fusions déjà annoncées[119].

Un certain nombre de facteurs expliquent l'augmentation récente des fusions. Aux États-Unis, l'élimination des restrictions réglementaires à l'établissement de succursales en dehors de l'État d'origine d'une institution se traduit par la mise en place d'un réseau bancaire national pour la première fois dans l'histoire de ce pays. En Europe, l'introduction de l'euro marque une nouvelle étape dans l'intégration européenne. Elle entraîne de nouveaux regroupements afin d'exploiter la possibilité d'offrir des services financiers transfrontières sous un régime monétaire unique. Au-delà de ces cas particuliers, cependant, les fusions sont un résultat des grands facteurs de changement que nous avons évoqués au chapitre 3, et elles ne se limitent aucunement au secteur des services financiers. On voit des entreprises se regrouper dans la plupart des pays afin de réduire leurs coûts et d'améliorer leur efficience, en prévision de ce que tous les participants considèrent comme un marché mondial de plus en plus concurrentiel. Au Canada, on a dénombré 185 fusions et acquisitions dans le secteur financier entre 1993 et 1996, comparativement à 125 transactions au cours des quatre années antérieures[120]. L'ensemble des fusions intervenues dans tous les secteurs au Canada au premier semestre de 1998 a marqué un nouveau record, sans compter les deux projets de fusion entre des banques de l'annexe I[121].

Afin de mieux comprendre ces tendances, nous avons examiné les mouvements récents de fusion en Australie, aux Pays-Bas, en Suisse et aux États-Unis. En outre, le projet de recherche effectué pour le Groupe de travail par la firme McKinsey & Company a fait ressortir les points forts et les faiblesses de nos institutions financières, les possibilités qui s'offrent à elles et l'importance de la taille[122].

[119] Par exemple, les fusions bancaires ont représenté à elles seules 318 milliards de dollars (en valeurs boursières) au premier semestre de 1998. Voir Securities Data Company, *Good Deal Hunting! Record Volume of M&A Dominated by Banks and Telecommunications,* communiqué de presse, 2 juillet 1998.

[120] Chris Roth et Hugh Williams, *The Canadian Financial Services Industry, The Year in Review, 1997 Edition,* Conference Board du Canada, décembre 1997, p. 10.

[121] Voir «M&A activity on record pace in 1998», *Globe and Mail,* 7 juillet 1998, p. B1. L'article signale que 605 transactions, d'une valeur de 105,9 milliards de dollars, ont eu lieu au premier semestre de 1998 – comparativement à 630 transactions d'une valeur de 101,6 milliards de dollars pour toute l'année 1997. Les transactions déclarées au premier semestre de 1998 ne comprennent pas les deux projets de fusion entre banques de l'annexe I.

[122] On trouvera un bref aperçu de la situation à l'étranger dans le document d'information n° 1. Une analyse est présentée dans l'étude de recherche de McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* en particulier au chapitre 5.

Les fusions sont décidées par des personnes. Les dirigeants évaluent la situation de leur entreprise, l'environnement, leurs points forts et leurs faiblesses ainsi que les options qui s'offrent à eux pour améliorer et renforcer la position concurrentielle de leur entreprise. Les avantages que les dirigeants et leurs conseils d'administration espèrent tirer d'une fusion sont variés. Les partisans des fusions font généralement valoir les avantages suivants :

Économies d'échelle. Un volume d'activités supérieur permet à l'entreprise de répartir ses dépenses sur un plus grand nombre d'opérations et de réduire son coût moyen. Les économies d'échelle sont généralement liées à une fonction bien identifiable, par exemple l'émission de cartes de crédit et la prestation de services connexes. Les recherches font généralement ressortir l'existence indéniable d'économies d'échelle, mais uniquement jusqu'à un montant relativement faible d'actifs.

Économies de gamme. Il s'agit des économies permises par le partage de frais fixes et d'une infrastructure technique ou administrative dans la production de groupes de services différents, mais liés.

Synergies d'exploitation. Les économies d'échelle et de gamme sont des notions statiques qui mettent en relations les coûts et la taille, ainsi que la variété des produits offerts, à un moment déterminé. Les partisans des fusions font également valoir que ces dernières sont des processus dynamiques dont l'efficacité dépend de l'innovation managériale, du leadership, de l'ajustement des diverses cultures d'entreprise et des compétences en gestion du changement, entre autres facteurs. Les fusions offrent la possibilité de réduire les dépenses grâce à l'élimination de fonctions qui font double emploi ou d'accroître le chiffre d'affaires grâce à la possibilité d'élargir la gamme de produits ou la clientèle de manière à faciliter l'interdistribution ou la vente de produits et services connexes. Les fusions permettent aussi de répartir les dépenses de marketing et de publicité sur un volume supérieur.

Dépenses technologiques. Il s'agit là d'un exemple particulier de synergies qui est souvent mentionné par les partisans d'une fusion. Ils prétendent que les systèmes en double peuvent être éliminés, ce qui permet de réaliser d'importantes économies au chapitre des technologies de l'information, économies qui peuvent être réaffectées à la recherche et au développement de nouveaux systèmes et technologies afin que les institutions restent à la fine pointe du progrès.

Renforcement du capital. Le renforcement du capital apporte plusieurs avantages. Il permet de mieux diversifier l'ensemble de portefeuilles. Une plus grande diversification permet à l'institution de procéder à des arbitrages entre une augmentation des rendements et une diminution des risques. Le renforcement du capital est également nécessaire aux institutions qui veulent participer à des opérations de prise ferme ou à des offres publiques mondiales de montant élevé,

quand les preneurs assument le risque de placement de l'émission. Dans les prêts consortiaux, où le risque est réparti entre un grand nombre d'institutions, l'importance du capital est un facteur important (bien que ce ne soit pas le seul) dans le choix du chef de file, qui reçoit la part du lion des frais et commissions.

Protection contre les OPA. Certaines entreprises se fusionnent pour atteindre une taille qui leur permettra de se défendre contre d'éventuelles OPA ou leur offrir la possibilité de recentrer leur stratégie, à titre de technique de survie.

Tremplins de croissance. Certaines fusions constituent un tremplin en vue d'une croissance future par l'acquisition d'actifs stratégiques. Ces derniers peuvent prendre diverses formes – actif matériel de l'entreprise acquise, notoriété de la marque, valeur de la clientèle ou des ressources humaines, etc. Très souvent, une acquisition peut permettre d'atteindre une taille qui servira ensuite de tremplin pour procéder à d'autres acquisitions.

Plates-formes nationales. Dans certains pays, les gouvernements incitent certaines de leurs plus importantes institutions, dans des secteurs particuliers, à se regrouper pour former des entités qui seront des « fleurons » de l'économie nationale, prenant appui sur une solide position dans leur pays pour se développer à l'échelle mondiale.

Ces motivations jouent à des degrés divers selon chaque cas d'espèce. Peu importe leur pertinence, cependant, l'expérience internationale démontre que, aux yeux de nombreuses entreprises, le regroupement est une stratégie valable, et les marchés boursiers ont favorablement accueilli la plupart, mais pas la totalité, des fusions annoncées. La plupart des pays semblent disposés à autoriser les fusions importantes, parfois en les assortissant de conditions visant à protéger l'intérêt public, sous l'angle de la concurrence ou à d'autres égards.

Examen des faits

L'importance de la taille : les économies d'échelle et de gamme

La plupart des recherches concluent que les économies d'échelle et de gamme sont limitées pour les grandes institutions financières. D'après un survol récent de la littérature portant sur 23 études différentes, des économies d'échelle peuvent bel et bien être réalisées par les petites institutions dont l'actif ne dépasse pas environ 5 milliards de dollars, mais il est difficile de conclure à l'existence d'économies d'échelle ou de gamme appréciables au-delà de cette taille[123].

[123] Ingo Walter, "Universal Banking: A Shareholder Value Perspective", *Financial Markets, Institutions, and Instruments,* New York, Salomon Center, New York University, 1997. La plupart des études recensées portent sur les États-Unis, mais quatre sont des études internationales.

La prudence est de mise, toutefois, lorsqu'on veut interpréter les conclusions fondées sur des recherches passées, en raison notamment de la rapidité des changements touchant le marché et la réglementation. Par exemple, une étude récente de Berger et Mester, citée dans le document de recherche produit par Donald McFetridge pour le Groupe de travail, concluait à l'existence d'économies d'échelle pour les banques américaines dont l'actif allait jusqu'à 25 milliards de dollars. Les auteurs ont formulé cette conclusion après avoir examiné le ratio des coûts par dollar d'actif total brut, ratio qui diminuait régulièrement en fonction de la taille jusqu'à ce que celle-ci atteigne environ 25 milliards de dollars d'actif. Cette conclusion confirmait les résultats de leurs recherches économétriques. Ils ont aussi calculé ce ratio pour les banques au cours des années 1980, mais n'ont pas constaté les mêmes propriétés. Le ratio diminuait quand la taille augmentait uniquement lorsque l'actif était inférieur à 1 milliard de dollars, ce qui confirme que les économies d'échelle semblent difficiles à constater dans le cas des banques de plus grande taille[124].

Le travail de Berger et Mester ne permet pas de croire que des institutions de la taille des principales banques canadiennes aient la possibilité de réaliser des économies d'échelle appréciables. L'utilité de ce travail est de démontrer que les économies d'échelle et de gamme potentielles peuvent changer selon les périodes de même qu'en fonction des facteurs extérieurs. Les raisons pour lesquelles les économies potentielles ont augmenté dans une telle mesure ne sont pas claires. Berger et Mester proposent trois explications possibles. La première est que les taux d'intérêt ont été plus faibles pendant les années 1990 que durant les années 1980. Il en résulterait une diminution relativement plus forte des coûts relatifs pour les grandes banques que pour les banques de plus petite taille, parce qu'une proportion supérieure du passif des grandes banques serait sensible au taux d'intérêt. Si cette explication est fondée, les économies d'échelle potentielles pourraient être temporaires et ne pas constituer une caractéristiques permanente des marchés financiers. La deuxième explication possible est que les changements de la réglementation aux États-Unis, et plus particulièrement l'élimination des restrictions à l'établissement de succursales dans différents États, ont eu tendance à favoriser les banques relativement grandes. La troisième et dernière explication est que les améliorations technologiques et les derniers progrès de la finance appliquée ont profité davantage aux grandes banques qu'aux institutions de plus petite taille. Mentionnons par exemple les

[124] Voir Berger, Allen N., et Loretta J. Mester, *Inside the Black Box: What Explains Differences in the Efficiencies of Financial Institutions?*, Conseil des gouverneurs du Système de Réserve fédérale, document de travail nº 1997-10. Ce document est cité dans Donald G. McFetridge, *Enjeux liés à la politique sur la concurrence*, (Ottawa, septembre 1998).

gains d'efficience réalisés dans le traitement de l'information, le pointage du crédit, les GAB et les outils d'ingénierie financière comme les dérivés[125].

McFetridge formule le commentaire suivant :

> Les deux dernières explications possibles sont très importantes. Le point de vue très répandu et bien documenté à savoir qu'il n'existe pas d'économie d'échelles importantes dans le secteur bancaire provient des États-Unis et découle d'une période au cours de laquelle la technologie bancaire (tant au chapitre des produits que des procédés) changeait moins rapidement et les banques des États-Unis étaient limitées au chapitre des formes d'expansion et des services ou produits financiers supplémentaires qu'elles pouvaient offrir[126].

L'importance de la taille : évaluation des résultats relatifs

Les études consacrées aux économies d'échelle portent uniquement sur les gains d'efficience réalisés grâce à une plus grande taille. Une autre façon d'évaluer l'importance de la taille consiste à examiner le rapport entre cette dernière et certains éléments clés sur le plan financier : le chiffre d'affaires, les coûts, le capital et le risque. La firme McKinsey & Company a analysé cette relation. Nous résumons leurs conclusions ci-après.

Sur le plan du chiffre d'affaires, l'expérience américaine indique que la taille n'est pas liée à la croissance. Une analyse des 125 plus grandes banques des États-Unis (d'après l'actif) a révélé que les 25 plus importantes avaient enregistré, entre 1992 et 1996, une croissance du chiffre d'affaires légèrement supérieure seulement à celle de l'ensemble de l'échantillon et inférieure à celle du deuxième quintile[127].

Sur le plan des coûts, il est indéniable que la taille peut aider à mieux répartir les coûts fixes. Cela est particulièrement important, selon McKinsey, dans le domaine de la technologie et de l'image de marque, où les grandes institutions américaines ont des budgets dépassant de beaucoup ceux de leurs homologues canadiens[128]. Rien n'indique cependant de manière concluante que les institutions de grande taille parviennent mieux que les institutions plus petites à réduire leurs coûts.

[125] Berger et Mester, *Inside the Black Box*, pp. 31-34.

[126] McFetridge, *Enjeux liés*, p. 100.

[127] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, pièce 5-11.

[128] Par exemple, McKinsey signale qu'en 1996 les trois plus grandes banques américaines ont consacré 7 milliards de dollars (canadiens) aux technologies de l'information, comparativement à 3 milliards de dollars pour tout le secteur bancaire canadien (pièce 5-13) et que, la même année, les neuf principaux annonceurs américains dans le domaine des services financiers ont dépensé en moyenne 175 millions de dollars par marque en publicité, comparativement à 187 millions de dollars au total pour 50 institutions financières canadiennes en 1994 (pièce 5-14).

En ce qui a trait à l'efficience du capital, il appert, d'après le même échantillon des 125 plus grandes banques américaines, que les institutions les plus importantes utilisent leur capital de manière efficiente, grâce à un ratio d'endettement supérieur à celui des banques de plus petite taille. Cependant, ainsi que le souligne McKinsey, « même si vous êtes en mesure de faire en sorte que l'effet de levier financier de votre bilan soit plus efficace, cela ne veut pas nécessairement dire que vous allez le faire avec des actifs intéressants ou avec un bon rendement pour les actionnaires [...] »[129]. De fait, un examen de la croissance annuelle moyenne du rendement total des actionnaires, de 1992 à 1997, pour les 25 plus grandes banques du monde d'après la capitalisation boursière, révèle qu'il n'y a pas de relation directe entre les rendements et la taille. Par exemples, les trois banques japonaises de l'échantillon ont affiché des rendements négatifs tandis que la 25e banque en importance, la Bank of New York, obtenait une croissance annuelle moyenne du rendement total des actionnaires plus élevée que celle de toutes les autres banques à l'exception de la Citibank et de la Lloyds TSB[130].

En ce qui concerne enfin la capacité d'absorber les risques, McKinsey conclut que les grandes institutions « ont tout simplement une plus grande capacité d'absorber les risques de crédit d'une contrepartie ou d'un pays et les risques de marché de tout le portefeuille. En outre, les grandes institutions peuvent absorber leurs propres faiblesses opérationnelles dans une plus large mesure, mais elles n'en demeurent pas moins tout aussi exposées au risque découlant du contexte et du comportement du marché que les plus petites institutions […] »[131].

Les avantages des fusions

Une fusion est un phénomène dynamique qui peut accroître l'efficience des entreprises pour de nombreuses raisons autres que la taille. Une autre série de recherches a porté sur les gains d'efficience qui pourraient résulter des fusions, peu importe la raison. Là encore, les résultats sont mitigés. D'après les études les plus anciennes, il ne semble guère que les fusions améliorent l'efficience. Des études plus récentes montrent que l'efficience peut être améliorée mais que cela est dû généralement non à des réductions de coût, mais à des changements de composition des produits en faveur d'un portefeuille plus risqué et à rendement supérieur, justifiés par le capital supplémentaire dont bénéficie l'entité issue de la fusion[132].

[129] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, p. 51.

[130] *Ibid.*, pièce 5-19. Aucune banque canadienne ne figure au classement des 25 plus grandes institutions du monde d'après ce critère.

[131] *Ibid.*, pp. 51-52.

[132] Voir J. Akhavein, A. Berger et D. Humphrey, *The Effects of Megamergers on Efficiency and Prices: Evidence from a Bank Profit Function*, Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale, document de travail nº 1997-07.

La plupart des importantes fusions intervenues récemment aux États-Unis ont regroupé des entreprises qui n'étaient pas actives sur les mêmes marchés. Comme les institutions profitent de l'élimination des restrictions à l'établissement de succursales dans divers États, il n'existait pas beaucoup de dédoublements entre les activités des entreprises participant aux fusions. On a observé récemment une fusion importante sur des marchés similaires, entre la Chase et la Chemical Bank, à New York en 1996. D'après le rapport annuel de la Chase, la fusion a permis de réaliser des gains d'efficience importants. Le ratio d'efficience, défini par le rapport des charges d'exploitation autres que les charges d'intérêt aux produits d'exploitation, est passé de 0,63 en 1995 à 0,55 en 1997, et cette baisse a été observée dans tous les secteurs d'activité fonctionnels indiqués[133].

L'efficacité des fusions dépend en fin de compte des gens. Même si les possibilités commerciales paraissent évidentes, la fusion de deux institutions posent des défis redoutables. Il faut harmoniser des cultures différentes et en fin de compte, ce sont les personnes qui composent la nouvelle organisation qui détermineront la réussite ou l'échec de la fusion. Les fusions peuvent donner l'occasion de déployer un leadership créatif et innovateur grâce auquel l'entreprise repoussera ses limites. Elles peuvent aussi être destructrices et affaiblir l'entité issue de la fusion, en la minant de l'intérieur.

Préoccupations suscitées par les fusions

Les préoccupations suscitées par les fusions relèvent généralement de trois catégories. Il y a d'abord les effets sur l'emploi, beaucoup d'observateurs craignant que les fusions ne s'accompagnent de la disparition d'un grand nombre d'emplois directs. On s'inquiète ensuite de la diminution de la concurrence, la fusion réduisant le nombre d'entreprises présentes sur le marché. Cela peut prendre la forme d'une baisse du service, d'une réduction du choix et d'une hausse des prix. Ces préoccupations peuvent être plus ou moins vives selon la nature de la fusion considérée.

Une troisième préoccupation a trait aux fusions qui mettent en cause de grandes institutions; on craint alors que le pouvoir économique ne se concentre entre les mains d'un nombre relativement restreint d'entreprises et de personnes. Cette préoccupation va au-delà des calculs objectifs de la part des marchés. Elle reflète le sentiment général de malaise qu'éprouve l'opinion publique lorsqu'un petit nombre de grandes institutions deviennent des participants majeurs sur à peu près tous les marchés, même si elles ne jouent un rôle prédominant que sur quelques-uns d'entre eux.

[133] Rapport annuel 1997 de la Chase. On peut consulter les faits saillants du rapport à l'adresse www.chase.com.

Conclusions

Les données et résultats que nous avons passés en revue ne démontrent pas de façon concluante que, dans la plupart des cas, la taille est une variable d'importance stratégique ni que la totalité, ou même la plupart, des fusions permettent généralement d'améliorer l'efficience. Dans le secteur bancaire, les recherches semblent démontrer que les économies d'échelle sont importantes pour des fonctions particulières jusqu'à un montant déterminé d'actifs qui semble être à la hausse. Cependant, les recherches n'ont pas porté sur la taille des principales banques ou sociétés d'assurance-vie canadiennes. Nous considérons que la firme McKinsey & Company a bien résumé la situation en concluant ainsi :

> [...] même s'il est vrai que les grandes institutions ont plus d'occasions d'améliorer leur performance, cela ne veut *pas* nécessairement dire qu'elles saisissent toujours ces occasions ou qu'elles réalisent les avantages d'une taille plus importante [...].[134]

Par ailleurs, le montant du capital d'une institution financière semble effectivement important dans la mesure où il accroît les possibilités d'obtenir des capitaux extérieurs et de diversifier les risques. Cela peut permettre d'accroître la rentabilité sans que la solidité de l'institution n'en souffre.

Nous considérons en outre qu'il est plausible sur le plan intuitif – et confirmé par l'expérience des entreprises aussi bien dans le secteur financier que dans d'autres secteurs – que des économies substantielles puissent être obtenues à l'issue de fusions d'institutions œuvrant sur les mêmes marchés, lorsque leurs fonctions et leurs activités se recoupent dans une large mesure. La fusion récente entre la Chase et la Chemical Bank en est un bon exemple.

Chaque fusion est un cas à part – avec des possibilités et des problèmes distincts, des personnalités et des cultures propres, ainsi que des coûts et des avantages particuliers pour les actionnaires et les autres parties prenantes. Il importe aussi de ne pas s'arrêter aux aspects d'efficience et de synergie et de voir que les fusions peuvent permettre de créer des plates-formes stratégiques pour les entités en cause et pour l'économie nationale.

Pour toutes ces raisons, nous sommes d'avis qu'il ne convient pas de rejeter les projets de fusion du revers de la main parce que, d'après les analyses statistiques effectuées par le passé, la taille n'est pas toujours un avantage. Il faut évaluer chaque fusion d'après ses caractéristiques propres, en tenant compte du contexte global dans lequel elle s'inscrit.

Cette évaluation devrait être faite avec le plus grand soin, en particulier dans le cas des grandes institutions qui jouent un rôle important sur le marché et dans

[134] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pp. 49-50.

la collectivité. Cette exigence est particulièrement valable lorsque, comme dans le contexte canadien, le secteur des services financiers est déjà relativement concentré. Il faudra cependant, à notre avis, envisager l'examen des projets de fusion en considérant que ces dernières peuvent constituer des choix stratégiques valables du point de vue des institutions et offrir d'importantes possibilités sur le plan national. Le défi consistera, pour les candidats à la fusion, à démontrer et à faire en sorte que la collectivité n'aura pas un prix inacceptable à payer pour exploiter ces possibilités.

Le contexte canadien

Le Canada est un vaste pays peuplé par un petit nombre d'habitants, éparpillés sur un territoire étendu. On n'y compte que 35 agglomérations de plus de 100 000 habitants. Le Canada a toujours eu d'importantes entreprises nationales dans la plupart des secteurs d'activité économique, de la presse écrite aux télécommunications en passant par le transport aérien ou ferroviaire. Beaucoup de ces grandes entreprises nationales étaient au départ des sociétés d'État, qui n'ont été privatisées que récemment. Dans d'autres cas, par exemple les grandes banques canadiennes, il s'agissait d'entreprises privées qui ont bénéficié d'une politique publique favorable pendant leurs années d'expansion.

Malgré les défis géographiques et démographiques, les Canadiens ont bénéficié d'un marché national des services financiers, caractérisé par une politique de prix uniforme d'un bout à l'autre du pays ainsi que des systèmes de compensation et de règlement efficaces à l'échelle nationale, même s'il en est résulté un système fortement concentré par rapport à un grand nombre d'autres pays.

Un indicateur global de concentration est la proportion des actifs bancaires intérieurs contrôlés par les trois ou les cinq plus grandes banques respectivement. La pièce 6.1 présente ces indicateurs pour le Canada et six autres pays. D'après ce critère, c'est le Canada qui a le secteur bancaire le plus concentré si l'on considère l'importance relative des cinq plus grandes banques, et il vient au quatrième rang si l'on tient compte des trois principales banques.

Au cours des dix dernières années, la concentration s'est accrue dans le secteur des services financiers canadien. La pièce 6.2 montre l'évolution de l'importance relative des cinq plus grandes banques et sociétés d'assurances depuis dix ans.

Pièce 6.1 :
Ratio de concentration du secteur bancaire, fin 1996

Pays	Ratio pour cinq banques (%)[1]	Ratio pour trois banques (%)[1]
Canada	81	53[2]
Pays-Bas	75	57
Suisse	71	66
Australie	69	59[2]
Royaume-Uni	40	27[2]
États-Unis	19	13
Allemagne	15	10

[1] Pourcentage des actifs bancaires intérieurs contrôlés par les cinq et par les trois plus grandes banques respectivement.

[2] Données de 1997.

Source: Document d'information n° 1, p. 167.

Pièce 6.2 :
Évolution de certaines mesures de concentration du secteur des services financiers canadien sur dix ans

	Part (%) des cinq plus grandes banques :			Part (%) des cinq plus grandes sociétés d'assurance-vie :		
Année	Dépôts personnels dans les banques	Dépôts personnels dans toutes les institutions de dépôts	Actifs financiers des ménages[1]	Primes d'assurance-vie	Total des primes d'assurance[2]	Actifs financiers des ménages[3]
1987	87,8	46,1	13,8	40,4	38,2	4,1
1992	86,1	47,4	15,9	38,7	33,3	4,0
1997	85,9	58,1	17,5	59,3	58,7	6,9

[1] Part des dépôts des particuliers dans les banques, plus fonds communs de placement appartenant aux banques dans les actifs financiers des ménages.

[2] Ensemble des primes d'assurances de personnes et de rentes.

[3] Part des actifs d'assurance-vie, des caisses séparées et des fonds communs de placement appartenant à des sociétés d'assurance-vie dans les actifs financiers des ménages.

Sources : Banque du Canada, Comptes du bilan national de Statistique Canada, Institut des fonds d'investissement, *Canadian Insurance,* rapports annuels, BSIF, Société d'assurance-dépôts du Canada.

Les regroupements se sont fortement accélérés dans le secteur de l'assurance-vie, les cinq plus grandes sociétés accroissant leur part des primes totales d'assurance-vie de plus de 50 % au cours des cinq dernières années. Pendant la même période, leur part des actifs financiers des ménages s'est accrue de près de 75 %, même si elle reste inférieure à la moitié de la part détenue par les cinq plus grandes banques.

Les regroupements ont augmenté également dans le secteur bancaire, mais à partir d'un niveau beaucoup plus élevé. Cela s'explique par le fait que les banques, au début des années 1990, ont absorbé la plupart des sociétés de fiducie qui étaient jusque-là indépendantes. Nombre de ces sociétés éprouvaient des difficultés financières à l'époque, et leur rachat par les banques a bénéficié de l'appui de la SADC afin de protéger les déposants.

On peut relever par exemple que, même si les cinq plus grandes banques représentent près de 86 % des dépôts des particuliers dans le secteur bancaire, leur part de l'ensemble des dépôts des ménages est beaucoup plus faible, se situant à 58,1 %. De même, les dépôts des particuliers et les fonds communs de placement bancaires ne représentent dans l'ensemble, pour les cinq plus grandes banques, que 17,5 % de l'ensemble des actifs financiers des ménages. Ces tableaux soulignent la nécessité de voir au-delà des indicateurs globaux et d'analyser l'état de la concurrence ou de la concentration pour une gamme de produits particuliers ou un marché géographique.

Le directeur du Bureau de la concurrence, dans une présentation remise en novembre 1997 au Groupe de travail, a fourni un document de discussion indiquant comment le Bureau mettrait en œuvre ses *lignes directrices pour l'application de la Loi – Fusionnements* s'il avait à évaluer un projet de fusion entre deux banques de l'annexe I. Ce document soulignait la nécessité d'analyser chaque marché et gamme de produits en cause. Après l'annonce de deux projets de fusion entre banques de l'annexe I, le directeur a demandé des commentaires sur des aspects particuliers de son document de discussion et, en juillet 1998, a publié un document révisé à la lumière de ces consultations.

Nous félicitons le Bureau de la concurrence de l'ouverture et du sens de la consultation dont il a fait preuve pour élaborer ses lignes directrices. Nous souscrivons à l'orientation générale des lignes directrices révisées. Elles constituent à notre avis la manière la plus efficace de parvenir à une évaluation correcte de la portée et de la nature de la concentration dans le contexte canadien, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effet qu'un projet de fusion entre banques de l'annexe I pourrait avoir sur la concurrence.

Les institutions financières canadiennes qui étudient la stratégie à adopter face au changement ainsi qu'aux nouveaux concurrents existants ou éventuels doivent s'interroger sérieusement sur la manière de se positionner dans des marchés en évolution. Les fusions constituent l'une des réponses possibles à cette interrogation, mais ce n'est pas la seule. Il incombera en fin de compte aux dirigeants et aux actionnaires des institutions en cause de déterminer la stratégie la plus judicieuse pour chaque institution. Il revient à l'État d'examiner les fusions sous l'angle de la politique publique et de veiller à ce qu'elles servent l'intérêt public.

Processus d'examen des projets de fusion

En juin 1997, le gouvernement nous a demandé de lui présenter un rapport d'étape décrivant le cadre et les critères à utiliser pour évaluer les fusions[135] de grandes institutions financières, à l'exception des banques de l'annexe I. Dans ce rapport, présenté en juillet 1997 et reproduit à l'appendice 4, nous formulons les recommandations suivantes :

- il ne faudrait pas interdire les fusions a priori, mais les évaluer au cas par cas;
- le Bureau de la concurrence devrait évaluer l'effet du projet de fusion sur la concurrence à la lumière de critères prévus dans la *Loi sur la concurrence*; le BSIF devrait voir si le projet de fusion suscite des inquiétudes sur le plan de la solidité et de la stabilité de l'institution ou du système financier; enfin, le ministre des Finances devrait vérifier si la proposition est compatible avec l'intérêt public. Ces évaluations pourraient s'effectuer concurremment et donner lieu à tous les échanges d'information nécessaires;
- les projets de fusion qui ne suscitent pas de préoccupations sur le plan de la concurrence ou de la stabilité devraient normalement être approuvés, sauf si l'intérêt public commande de les rejeter;
- dans l'évaluation de l'intérêt public, le ministre devrait tenir compte des avantages du projet de fusion pour les consommateurs, de la compétitivité internationale, de l'emploi, de l'adoption de technologies innovatrices et du précédent créé.

Dans notre rapport de juillet 1997, nous nous sommes demandés s'il fallait, à titre de principe, interdire aux grandes institutions financières de s'acheter entre elles. Notre conclusion était la suivante :

> Le principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles, dans la mesure où il s'applique à des opérations entre des entités autres que deux banques de l'annexe I, ne devrait pas être d'application générale; les opérations proposées du genre devraient faire l'objet d'un examen sur le fond aux fins d'approbation[135].

Ayant examiné les recommandations de notre rapport de juillet 1997 dans le contexte des fusions proposées entre des banques de l'annexe I, nous concluons que le cadre fondamental et le processus décrits dans le rapport en question restent valables. Aucun projet de transaction ne devrait être rejeté a priori. Chacun devrait être examiné sur le fond.

Nous recommandons que le cadre proposé dans notre rapport d'étape s'applique à tous les projets de fusion mettant en cause des institutions financières

[135] Nous entendons par fusion tout regroupement d'institutions financières qui devrait être examiné par le Bureau de la concurrence aux termes de la *Loi sur la concurrence* ou par le ministère des Finances aux termes des diverses lois régissant les institutions financières.

fédérales, à quelques modifications près. Celles-ci concernent l'élaboration de critères d'intérêt public supplémentaires, la mise en place d'un processus d'examen de l'intérêt public et une évaluation de l'incidence sur l'intérêt public dans le cas des fusions intéressant de grandes institutions, des mesures permettant d'obtenir des engagements et d'assurer leur exécution, ainsi que certaines propositions visant à rationaliser le processus dans des cas particuliers. Toutes ces modifications sont décrites ci-après.

Critères d'intérêt public

Nous recommandons que les critères à prendre en considération par le ministre des Finances lorsqu'il évalue un projet de fusion sous l'angle de l'intérêt public soient plus élaborés. Le ministre devrait tenir compte en particulier des coûts éventuels pour les consommateurs aussi bien que des avantages prévus, ainsi que de la dimension régionale du projet de fusion. La liste des critères que nous recommandons comprend donc :

- les coûts et les avantages prévus pour la clientèle de particuliers et les petites et moyennes entreprises;
- les répercussions régionales;
- la compétitivité internationale;
- l'emploi;
- l'adoption de technologies innovatrices;
- l'établissement d'un précédent;
- toute autre considération d'intérêt public que le ministre ou les candidats à la fusion estiment appropriés.

Chacun de ces critères est analysé plus à fond au chapitre 7 du document d'information n° 1[136].

Processus d'examen de l'intérêt public

Nous recommandons que le gouvernement instaure un processus d'examen de l'intérêt public dans le cas des projets de fusion qui intéressent les plus grandes entreprises du secteur des services financiers. Nous estimons que, en raison de l'importance des fusions projetées entre de très grandes institutions, la participation du public à l'évaluation est essentielle. Cette participation pourrait permettre de mieux faire connaître les avantages et les coûts, sous l'angle de l'intérêt public, des transactions qui sont projetées et aider à définir les mesures de redressement qui pourraient devoir être prises afin de renforcer les avantages de la transaction prévue et d'en atténuer les coûts éventuels.

[136] Se reporter à ce document pour de plus amples renseignements.

Le processus que nous recommandons se veut transparent, efficient et coopératif. Il devrait permettre au public d'évaluer intelligemment les coûts et les avantages des projets de fusion, ainsi que de formuler des commentaires dont le ministre tiendrait ensuite compte. Il ne devrait pas retarder exagérément le processus de décision. Il reviendrait à la fois aux partisans du projet de fusion et aux autorités de définir les questions d'intérêt public et d'élaborer de concert des solutions servant l'intérêt des institutions, des Canadiens et du pays.

Le processus d'examen de l'intérêt public présenterait les caractéristiques fondamentales suivantes :

- Si deux institutions se proposaient de former une nouvelle entité dont l'avoir des actionnaires serait d'au moins 5 milliards de dollars et que l'avoir des actionnaires de chacune des institutions parties à la fusion était d'au moins 1 milliard de dollars, la participation du public au processus d'évaluation serait prescrite par la loi. Le ministre des Finances pourrait également exiger un examen public dans d'autres cas s'il le considère utile à la prise de sa décision.
- Les partisans du projet de fusion devraient présenter par écrit une évaluation détaillée de l'impact sur l'intérêt public, dans laquelle ils décriraient leur plan d'entreprise et leurs objectifs, ainsi que les avantages et les coûts de la transaction projetée pour le public. La proposition décrirait aussi les mesures prévues pour atténuer les effets négatifs éventuels de la transaction. L'évaluation devrait être fondée sur des renseignements factuels et tenir compte des critères d'intérêt public exposés précédemment. Elle devrait être accessible au public de façon ouverte et transparente, et pouvoir notamment être consultée dans les succursales des institutions financières en cause et sur leur site Web.
- Un délai raisonnable serait prévu pour permettre au public de communiquer par écrit au ministre des Finances ses commentaires sur l'évaluation. Ces commentaires devraient eux aussi pouvoir être consultés par le public de façon ouverte et transparente.
- Le ministre devrait se prononcer le plus vite possible, après la période prévue pour les commentaires du public, sur le projet de transaction.

Le processus ne se veut pas un mécanisme formel de décision, mais plutôt une démarche informelle, marquée au coin de la coopération.

Le processus d'examen de l'intérêt public donnerait aux Canadiens la possibilité de voir plus en détail si un projet de fusion est compatible avec l'intérêt public et, dans la négative, s'il peut être réagencé de manière à bénéficier aussi bien aux partisans du projet qu'au Canada. Il faudra pour cela que les partisans du projet de fusion présentent une évaluation responsable des défis auxquels ils sont confrontés, des options qui s'offrent à eux ainsi que des coûts et des avantages du projet de fusion pour les Canadiens. Il faudra aussi que tous

les autres participants évaluent les projets de fusion dans le même esprit, sans parti pris. Il pourrait également être nécessaire, dans certains cas, de travailler en coopération à la définition de mesures permettant d'améliorer le projet.

Si le processus d'examen de l'intérêt public révèle que celui-ci exige que des mesures de ce genre soient prises et si les partisans du projet veulent mettre celui-ci à exécution, ils devraient être prêts à présenter des structures telles que la transaction projetée puisse se dérouler de manière compatible avec l'intérêt public. Nous incitons les institutions financières à faire preuve d'ouverture, d'audace et de créativité dans cette démarche. Une attitude hésitante serait peu productive, car elle risquerait d'entraîner un processus de micronégociation qui ne servirait probablement pas l'intérêt public, même s'il se révélait possible. Les partisans du projet de fusion connaissent à fond leurs entreprises et leurs activités. Ils comprendront mieux que quiconque les mesures à prendre pour que la fusion soit viable et rentable, tout en répondant aux préoccupations légitimes d'intérêt public.

Bien entendu, il faut pour cela que les institutions en cause aient une certaine idée de l'intérêt public. Cela pourrait nécessiter concrètement un dialogue très ouvert afin de progresser vers une solution, s'il en existe une, sur la base d'une meilleure compréhension par tous les intéressés des besoins respectifs des partisans du projet de fusion, d'une part, et des autres parties prenantes dans la collectivité canadienne, d'autre part.

Il importe, à notre avis, d'insister sur le fait que ce processus ne doit pas être abordé en tenant compte uniquement des intérêts particuliers. Ce ne sera évidemment pas chose facile, et il reviendra au ministre, en fin de compte, d'évaluer l'intérêt public à la lumière des enseignements tirés du processus d'examen de l'intérêt public. Nous tenons cependant à formuler une mise en garde : le processus d'examen de l'intérêt public ne doit pas servir uniquement à faire valoir des intérêts particuliers, notamment ceux des partisans du projet de fusion. L'efficacité à long terme d'un secteur des services financiers contrôlé par les Canadiens est d'un intérêt vital pour tous les Canadiens, pour des raisons que nous avons décrites ailleurs dans ce rapport. Nous sommes d'avis que le processus d'examen de l'intérêt public offre l'occasion d'y parvenir.

Engagements exécutoires

Il importe, selon nous, que les engagements qui pourraient être nécessaires pour s'assurer que les fusions répondent à l'intérêt public soient des engagements publics, pouvant faire l'objet de mesures d'exécution judiciaires. C'est pourquoi nous recommandons que le ministre ait le pouvoir d'obtenir des engagements des partisans à un projet de fusion et de les faire respecter. Si ce pouvoir n'est pas suffisamment clair dans la législation existante, celle-ci

devrait être modifiée de manière qu'aucun doute ne subsiste à ce sujet. Ce pouvoir s'appliquerait non seulement aux plus importantes fusions assujetties au processus d'examen de l'intérêt public, mais à tous les projets de fusion soumis à l'approbation du ministre. La législation devrait conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de donner, sur la recommandation du ministre, des directives à l'entité issue de la fusion pour qu'elle cesse un acte ou s'en abstienne, ou encore prenne les mesures jugées nécessaires pour corriger la situation si les engagements pris ne sont pas respectés. La loi devrait également prévoir des sanctions en cas d'inobservation, notamment des amendes élevées si les engagements pris ne sont pas respectés, et des sanctions pénales lorsqu'une directive du gouverneur en conseil n'est pas suivie.

Processus d'examen rationalisé

Les éléments décrits précédemment permettront de disposer, pour les grandes institutions, d'un processus d'examen des projets de fusion transparent, efficace et, moyennant la bonne volonté de tous les intéressés, coopératif. Ce processus donnera l'assurance que les grands projets de fusion qui se concrétisent sont structurés de manière à protéger l'intérêt public sous ces aspects essentiels.

Il faut cependant éviter que le processus élaboré qui vient d'être décrit ne devienne un obstacle au grand nombre de fusions relativement petites qui ont lieu chaque année dans le secteur financier. Nous recommandons par conséquent deux mesures supplémentaires pour contribuer à rationaliser le processus.

En premier lieu, les projets de fusion d'une taille inférieure à celle à partir de laquelle l'examen de l'intérêt public est obligatoire pourraient être mis à exécution sans dépôt officiel de documents publics. Ces projets de fusion devraient cependant quand même être approuvés par le ministre, lequel devrait prendre en considération les critères d'intérêt public que nous avons décrits.

En second lieu, nous recommandons que, dans le cas des opérations tellement petites qu'elles ne donnent pas lieu à un avis préalable aux termes de *Loi sur la concurrence*, le surintendant des institutions financières ait le pouvoir d'approuver ou de rejeter le projet au nom du ministre, dans la mesure où l'acquéreur est une institution financière réglementée au niveau fédéral.

Nous recommandons enfin que, dans le cas de tous les projets de fusion, le ministre soit autorisé à exonérer la transaction du processus d'examen décrit précédemment, sur la recommandation du surintendant, s'il est d'avis qu'une conclusion rapide de la transaction sert au mieux les intérêts du système financier. Ce pouvoir de dispense devrait être réservé au cas où une entreprise est en difficulté ou une autre menace compromet la stabilité et la solidité du système financier.

Chapitre 7

Accroître le pouvoir du consommateur

Introduction

Nous avons accordé une grande attention dans nos délibérations aux questions de protection des consommateurs. L'un des principaux critères permettant d'évaluer le fonctionnement de notre secteur des services financiers est la mesure dans laquelle il répond aux besoins des consommateurs. Il importe de déterminer si les consommateurs sont bien servis par le secteur financier existant et si l'on peut mieux répondre à leurs besoins.

Nous avons demandé à cette fin à la firme McKinsey & Company d'examiner, entre autres choses, la mesure dans laquelle les Canadiens sont bien servis par leurs institutions financières comparativement aux citoyens des autres pays. Nous avons également commandé un important projet de recherche, coordonné par le professeur Robert Kerton, pour étudier les principes et pratiques appliqués en matière de transparence et de recours aux États-Unis, en Australie, dans l'Union européenne et dans cinq pays d'Europe. Le professeur Kerton s'est lui-même inspiré de ces études et de travaux complémentaires dans le cas du Canada pour évaluer les pratiques exemplaires dans ces domaines et proposer des mesures visant à améliorer le fonctionnement du système canadien. Nous avons aussi demandé à Richard Owens d'effectuer une importante étude sur la protection des renseignements personnels. Enfin, nous avons demandé directement l'avis des consommateurs au moyen d'un sondage d'opinion confié à la firme Les Associés de recherche Ekos[137].

[137] Voir les études de recherche suivantes, effectuée pour le compte du Groupe de travail : McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, chapitre 6; Robert Kerton (rev.), *Les consommateurs et le secteur des services financièrs* (Ottawa, septembre 1998); Richard Owens, *La protection des renseignements personnels dans le secteur des services financiers au Canada*, (Ottawa, septembre 1998); Ekos, *Sondage de l'opinion publique*. Ces recherches sont citées dans le document d'information n° 1, *Concurrence, compétitivité et intérêt public*, et dans le document d'information n° 3, *Accroître le pouvoir du consommateur*. Le premier document d'information indique dans quelles mesures les consommateurs sont bien servis par le système actuel, tandis que le troisième décrit plus en détails les données, les arguments, les conclusions et les propositions touchant la transparence, la protection des renseignements personnels, les ventes liées et les mécanismes de recours. Ce document aborde aussi les questions de niveau minimum de scolarité et de conditions d'agrément pour les intermédiaires de marché, ainsi que les obstacles que certaines exigences relatives à l'obtention de permis constituent pour l'ouverture et le caractère concurrentiel des marchés.

La manière dont nous envisageons les questions de protection du consommateur découle de notre vision du secteur des services financiers. Selon nous, le secteur des services financiers doit présenter les caractéristiques suivantes :

- le choix, sans coercition effective ni perçue;
- la transparence, les modalités relatives aux produits, les risques et les conditions de vente devant être divulgués de façon claire, intelligible et opportune;
- des mécanismes de recours accessibles et efficaces;
- l'accès des consommateurs à leurs renseignements personnels et leur contrôle de ces derniers.

Ces caractéristiques apportent deux séries d'avantages. Elles permettent d'abord de protéger les droits fondamentaux des consommateurs sur un marché où l'information, les ressources et le pouvoir de négociation sont inégaux entre les parties à une transaction. Ensuite, elles améliorent dans les faits le fonctionnement du marché en protégeant les droits des consommateurs. Un consommateur bien informé, vigilant et capable de faire valoir plus facilement ses droits exerce un important effet de discipline qui renforce la concurrence, car les fournisseurs qui offrent de meilleurs produits ou services ont alors l'avantage sur les fournisseurs qui en donnent moins pour leur argent aux consommateurs.

La première série d'avantages profite aux particuliers. La seconde bénéficie à tout le monde – aussi bien aux consommateurs qu'aux bons fournisseurs – en améliorant la qualité de la concurrence. Trop souvent, on oublie la deuxième série d'avantages, et l'on évalue les mesures de protection du consommateur uniquement du point de vue des coûts qu'elles imposent aux fournisseurs. En fait, un marché fonctionnant mieux bénéficie autant aux fournisseurs attentifs aux besoins de la clientèle qu'aux consommateurs.

Responsabilités en matière de protection du consommateur

La protection du consommateur relève à la fois du gouvernement fédéral et des provinces. Le gouvernement fédéral a compétence exclusive dans le secteur bancaire et réglemente certains aspects des activités bancaires sous l'angle de la protection du consommateur. Il joue le même rôle à l'égard des sociétés de fiducie et des sociétés d'assurances réglementées au niveau fédéral grâce à son pouvoir d'octroi de chartes à ces institutions. Par exemple, toutes les institutions financières constituées au niveau fédéral sont assujetties aux exigences imposées par le gouvernement fédéral en matière de protection des renseignements personnels et de divulgation, à certains égards. L'application des dispositions fédérales de protection du consommateur est confiée au BSIF.

Les provinces réglementent les normes de compétence ainsi que le comportement des intermédiaires financiers, toutes les activités des institutions financières constituées au niveau provincial, ainsi que le comportement sur le marché et la protection du consommateur en ce qui concerne les institutions financières. La Constitution n'indique pas clairement si elles ont le pouvoir de réglementer les banques en matière de protection des consommateurs mais, dans les faits, nombre de banques se conforment à la réglementation provinciale.

Nos recommandations sont conçues de manière à s'insérer dans le cadre actuel de partage des responsabilités. Au chapitre 6, par exemple, lorsque nous avons discuté de la vente d'assurance par les banques, nous avons recommandé que les employés des banques se conforment aux exigences provinciales en matière de scolarité et d'agrément dans la mesure où ces exigences n'étaient pas discriminatoires. Pour ce qui est de la protection des consommateurs, nous nous sommes concentrés sur les mesures, pratiques et mécanismes les plus efficaces à cet égard, peu importe les autorités qui ont compétence en la matière. L'importance que nous accordons aux pratiques exemplaires découle de notre conviction que les intérêts et les besoins fondamentaux des consommateurs ne changent pas selon l'administration chargée de les faire respecter.

C'est pourquoi nous recommandons que le gouvernement fédéral mette en œuvre nos propositions dans toute la mesure des pouvoirs dont il dispose et que les gouvernements provinciaux rapprochent leur législation des pratiques exemplaires lorsqu'elle n'y est pas déjà conforme.

Un environnement en évolution

La technologie et la mondialisation entraînant une convergence des fonctions et une intensification de la concurrence entre les institutions, la nature des relations qui existent entre ces dernières et les consommateurs se modifient. Les relations établies de longue date deviennent de moins en moins importantes pour un grand nombre de clients, qui sont de plus en plus disposés à choisir le fournisseur qui leur offre les meilleures conditions; autrement dit, la clientèle n'est plus aussi fidèle que par le passé.

On a coutume de dire dans l'industrie de l'assurance que c'est le vendeur, et non l'acheteur, qui doit conclure la vente. Cela commence à devenir vrai également pour les autres produits et services financiers, et la vente devient une activité de plus en plus importante pour toutes les institutions et tous les intermédiaires. Il y a peut-être eu une époque où les institutions financières se contentaient d'effectuer des opérations sur les comptes ou de souscrire des polices d'assurance que d'autres vendaient, mais cette époque est révolue. On met maintenant l'accent sur la « relation globale avec le client », ce qui implique, du point de vue du fournisseur, la vente de produits connexes afin d'obtenir une

part maximale des affaires du consommateur. Cette orientation est appuyée par des encouragements et des régimes de rémunération visant à stimuler les ventes.

Lors d'une entrevue accordée récemment, le PDG de la Norwest Corporation, une grande banque américaine propriétaire de Trans-Canada Credit, a exprimé le point de vue suivant :

> [Traduction]
>
> Selon moi, les services financiers sont un ensemble de produits courants, à peu près interchangeables peu importe l'institution qui les vend […] Et même si vous parvenez à différencier votre produit, il ne faut qu'une semaine environ à un concurrent pour vous copier, comme c'est le cas pour les vêtements, le dentifrice ou les produits alimentaires […] Il y a 50 ans, il y avait peut-être de bonnes raisons de séparer les activités de dépôts, d'assurance et de courtage de valeurs mobilières. Mais ce n'est pas le client qui vous aurait obligé à concevoir le système de cette manière. Et aujourd'hui, le client et la technologie vous obligent à ne plus procéder ainsi. Ils veulent que vous leur fournissiez un meilleur service à plus bas prix, comme c'est le cas pour les Home Depot, les Wal-Mart et les autres commerces[138].

Bien que les produits financiers soient de plus en plus vendus comme n'importe quel autre produit de détail, ils présentent de nombreuses différences du point de vue du consommateur. Bien des services financiers sont complexes et sont achetés habituellement de manière peu fréquente, voire une seule fois dans la vie du consommateur moyen. Comme les services sont généralement abstraits, assortis d'hypothèses concernant l'avenir et accompagnés de nombreuses caractéristiques autres que les prix, il est difficile de les comparer. Cela fait obstacle au « magasinage ». En outre, la plupart des consommateurs ont des relations établies avec des fournisseurs de services financiers, de sorte qu'il peut être coûteux d'en changer.

Les innovations facilitées par la technologie permettent aux consommateurs d'espérer un plus grand choix de produits, de fournisseurs et de canaux de distribution. Ainsi que nous l'avons indiqué au chapitre 3, on voit apparaître de nouveaux intermédiaires qui ne vendent pas directement des produits mais s'engagent à définir, pour le compte du consommateur, les produits qui présentent les caractéristiques les plus souhaitables[139] en fonction d'un ensemble de critères particuliers. Il s'agit là de tendances positives, mais les changements en cours font naître quelques préoccupations. Plus précisément :

- Les produits deviennent de plus en plus complexes, la technologie et les nouvelles idées amenant la mise au point de produits plus innovateurs et

[138] Richard Kovacevich, cité dans « Banking Just Retail, US Dynamo says », *Toronto Star,* le samedi 2 mai 1998.

[139] Ces intermédiaires sont appelés « intégrateurs ». Voir la note 23.

personnalisés. Il n'est pas toujours facile de comprendre la façon dont ces nouveaux produits fonctionnent, ni de les comparer avec des produits plus classiques et mieux connus.

- Le désir croissant de vendre des produits ou services connexes peut amener le consommateur à se sentir obligé – quand ce n'est pas effectivement le cas – d'acheter un produit d'un fournisseur s'il veut en obtenir un autre.
- De plus en plus de produits et de services se trouvant dans une même institution ou dans un même groupe d'institutions, la capacité des particuliers de protéger le caractère confidentiel de leurs renseignements personnels devient plus problématique.

Le défi consiste, pour les décideurs publics, à mettre en place un cadre qui permette d'atténuer ces préoccupations sans pour autant entraver les innovations qui se révéleront avantageuses pour le consommateur.

Divulgation et transparence

La divulgation et la transparence sont deux notions voisines, mais elles diffèrent sur un point important. La divulgation s'applique à la nature des renseignements fournis; la transparence s'applique à la clarté des renseignements en question : sont-ils compréhensibles pour le consommateur?

D'après nos recherches, la situation actuelle pourrait être considérablement améliorée, notamment sur le plan de la transparence.

Dans un sondage effectué en 1997[140], l'Institut national de la qualité a demandé de classer 21 secteurs d'après la clarté et le caractère exhaustif des renseignements fournis aux clients. Les 10 333 répondants ont classé les sociétés d'assurances et les banques au 16e et au 17e rangs respectivement. Les coopératives de crédit et caisses populaires venaient à la 3e place et les sociétés de fiducie à la 7e.

Dans le cadre du projet de recherche confié au professeur Kerton, nous avons fait examiner 49 contrats ou conventions rédigés en anglais dans quatre secteurs du marché des services financiers au Canada : le crédit-bail automobile, le service bancaire, l'assurance automobile et l'assurance-vie, les prospectus de fonds communs de placement[141]. Sur le plan de la lisibilité, qui est mesurée quantitativement, les auteurs indiquent que [Traduction] « presque sans exception, les documents sont difficiles et complexes, et nécessitent une scolarité de niveau collégial ou universitaire »[142]. Sur le plan de l'intelligibilité, qui est

[140] Cité dans Kerton, *Les consommateurs*, p. 222.

[141] Voir Judith Colbert et coll., *Pratique : Évaluation de la lisibilité des documents financiers.* Un résumé plus complet figure au chapitre 3 du document d'information nº 3.

[142] Colbert, *Pratique*, p. 62.

mesurée qualitativement, il y a [Traduction] « un fossé important entre les caractéristiques des documents et la capacité du public de les comprendre. Cela laisse à penser que le but de ces documents est de divulguer les renseignements exigés par la réglementation plutôt que d'établir une véritable communication avec le consommateur. »[143] Les chercheurs ont également examiné 21 documents rédigés en français, pour constater les mêmes problèmes de lisibilité et d'intelligibilité.

L'étude a fait ressortir quelques facteurs, autres que la formulation et la présentation, qui influent sur la capacité des consommateurs de comprendre la nature du contrat qu'ils sont sur le point de conclure :

- Dans bien des cas, le consommateur ne peut examiner le contrat proprement dit avant d'avoir effectué la transaction. Les exemples les plus notables sont ceux des conventions de cartes de crédit et des contrats d'assurance-vie.
- Le recours croissant aux conventions ou contrats sur support informatique et aux documents en ligne rend plus difficile la comparaison des produits et services, puisque les contrats génériques deviennent plus rares.
- Les exigences légales influent sur la clarté des contrats. La réglementation peut contribuer à la transparence des documents en stipulant la façon dont l'information doit être présentée. Elle peut aussi rendre les documents moins transparents en prescrivant l'utilisation d'une terminologie, d'une phraséologie et de notions juridiques.

L'examen des pratiques à l'étranger nous a permis de remarquer que d'autres gouvernements s'efforcent de promouvoir la transparence sur le marché en prêchant par l'exemple, en favorisant des initiatives conjointes de l'industrie et des consommateurs ou en fixant des normes dans la législation ou la réglementation. Le chapitre 3 du document d'information nº 3 passe en revue l'expérience des États-Unis, de l'Union européenne, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède et de l'Australie. Les États-Unis recourent principalement aux dispositions législatives, tandis que les pays européens s'en remettent davantage aux processus consultatifs et aux codes sectoriels.

En Australie, la Commission Wallis a accordé une grande importance à la divulgation et à la transparence, signalant que les marchés financiers ne pouvaient fonctionner efficacement si les participants n'agissaient pas de manière intègre et s'il n'existait pas une divulgation suffisante pour faciliter des décisions éclairées[144]. Dans son rapport, la Commission présentait la recommandation suivante :

[143] Colbert, *Pratique*, p. 62.

[144] La Commission Wallis a été créée en juin 1996 par le gouvernement australien afin d'étudier le cadre législatif et réglementaire applicable au système financier en Australie. Elle a présenté son rapport en mars 1997. Voir *Financial System Inquiry, Final Report*, p. 16.

> La loi exige que des profils succincts accompagnent l'offre de produits financiers de détail, y compris les premiers appels publics à l'épargne. Ces profils doivent consister en :
>
> - une brève description des caractéristiques du produit;
> - un énoncé clair et dépourvu de toute ambiguïté des risques en cause;
> - un énoncé clair et dépourvu de toute ambiguïté des frais, commissions et droits applicables, sous une forme permettant une comparaison avec des produits similaires;
> - tout autre renseignement jugé approprié par les autorités réglementaires pour des produits particuliers[145].

La commission d'enquête a également recommandé que l'information divulguée soit compréhensible et suffisante pour permettre au consommateur de prendre une décision éclairée au sujet du produit financier; cette information doit également être analogue à celle qui est fournie pour des produits similaires, peu importe l'institution qui les offre. L'un des résultats les plus novateurs de la Commission Wallis est la reconnaissance de la valeur des tests effectués par les utilisateurs et l'engagement de les intégrer à la mesure de l'efficacité des documents. On s'efforcera de déterminer, grâce à ces tests, si les utilisateurs comprennent les principales caractéristiques d'un produit, et non s'ils l'aiment et s'ils sont prêts à l'acheter[146].

Au Canada, on trouve des exemples de dispositions, tant dans les lois fédérales que dans la législation provinciale, exigeant la divulgation de renseignements, mais il est rare que la transparence fasse l'objet de prescriptions dans les lois. Même si la transparence laisse encore beaucoup à désirer, elle semble s'améliorer[147]. Elle varie considérablement, aussi, d'une institution à l'autre. Par exemple, Colbert et Beam ont comparé dans leur étude deux documents relatifs à des fonds communs de placement. L'un était rédigé en termes légaux difficiles à comprendre, les phrases comptant en moyenne 63 mots et comportant des idées et des renvois multiples. Le tout était extrêmement technique. Le second document était rédigé en termes simples et s'adressait de manière informelle directement au consommateur. Il était assez facile à lire, puisque les phrases faisaient moins de 20 mots en moyenne[148]. La leçon est claire : on peut parvenir à la transparence, à condition de le vouloir et de faire le nécessaire à cette fin.

Les auteurs de certaines présentations reçues par le Groupe de travail ont signalé de sérieuses lacunes dans les méthodes de divulgation suivies à l'égard

[145] *Financial System Inquiry,* p. 35

[146] Voir Peter Kell, « Australian Financial System: Consumer Protection Arrangements », pp. 234-235.

[147] Colbert signale que, étonnamment, le jargon juridique avait disparu de la plupart des documents étudiés. Voir *Pratique,* p. 67.

[148] *Ibid.,* annexe IV, pp. 206-208.

des contrats d'assurance-vie[149]. De plus, deux aspects de la divulgation au Canada méritent des commentaires particuliers.

Tout d'abord, de nombreux contrats de services financiers au Canada permettent à l'institution financière de modifier unilatéralement le contrat en ajoutant, en supprimant ou en changeant n'importe quelle condition[150]. Il s'agit là d'une pratique inacceptable, qui doit être corrigée.

En second lieu, il n'existe pas au Canada de régime cohérent de divulgation des frais et commissions sur les transactions. Il est essentiel, pour évaluer les conseils fournis par les intermédiaires et comparer les divers produits, de comprendre le calcul des droits et commissions applicables aux divers produits offerts aux consommateurs. Cela devient d'autant plus important que les produits sont toujours plus complexes et que les institutions deviennent de plus en plus axées sur la vente, s'efforçant en particulier de vendre des produits et services connexes. La question essentielle est de distinguer l'intérêt des consommateurs de l'intérêt du vendeur. Il serait utile de rendre l'intérêt du vendeur plus transparent. Il est peu probable qu'un régime de divulgation cohérent puisse être mis en place dans ce domaine sans une volonté ferme des gouvernements.

Nous concluons dans l'ensemble que la divulgation et la transparence sont loin d'être au Canada ce qu'elles devraient, ou ce qu'elles pourraient être de façon réaliste. Nous sommes loin d'assurer, à cet égard, ce à quoi le consommateur est en droit de s'attendre et ce que l'industrie peut fournir. Des améliorations s'imposent dans un certain nombre de domaines.

Nous recommandons en premier lieu que les gouvernements prennent l'initiative, et ce de façon prioritaire, d'un effort pluripartite qui rassemblerait l'industrie, les groupes de consommateurs, des experts en droit et d'autres spécialistes afin d'améliorer la transparence des documents relatifs aux services financiers. Le but serait de mettre au point des processus fondés sur les pratiques exemplaires dont l'industrie pourrait se servir pour rédiger les documents en question. Les processus devraient prévoir la production de documents rédigés, présentés et organisés de façon claire, aussi brefs que possible et présentant tous les renseignements essentiels au consommateur avant qu'il n'effectue un achat. Ces processus pourraient par exemple déterminer les normes acceptables de lisibilité ou définir le recours approprié aux tests dans la production de

[149] Voir les présentations de l'Association des assurés de la London Life et de l'Independent Life Insurance Brokers of Canada.

[150] Par exemple, la section qui, dans une convention de cartes de crédit émanant d'une grande banque, traite des conditions de transfert du solde stipule : « Je comprends que vous effectuerez ce paiement uniquement aux conditions décrites ci-après, et je conviens d'être lié par ces conditions. » La cinquième des six conditions en question est la suivante : « Vous pouvez modifier en tout temps, sans m'en aviser ni en informer quiconque, les conditions de traitement d'une demande de transfert de solde. »

documents. Ils pourraient aussi englober la mise au point de codes types ou de formules types, comme cela se fait aux États-Unis.

En deuxième lieu, nous recommandons que les dirigeants de l'industrie s'engagent à améliorer la transparence et affectent des ressources suffisantes à cette fin. Cela consisterait à participer à l'effort pluripartite décrit précédemment, à prévoir des jalons pour l'examen et la refonte des documents essentiels, à recourir à des tests de lisibilité et d'intelligibilité auprès des utilisateurs dans le cadre de la refonte des documents et à faire état chaque année des progrès accomplis dans le cadre du nouveau rapport sur les responsabilités envers la collectivité qui est recommandé au chapitre 8.

En troisième lieu, nous sommes conscients que la loi et la réglementation peuvent limiter les possibilités d'utiliser un langage clair. Nous recommandons que les gouvernements, dans l'examen de la législation régissant les institutions financières, tiennent compte du fait que la transparence est souhaitable. Ils devraient donc, dans toute la mesure du possible, éliminer ou réduire les exigences réglementaires qui empêchent d'utiliser un langage clair et envisager les façons de renforcer de manière positive, dans la loi, les efforts susceptibles de découler de l'initiative pluripartite décrite précédemment.

En quatrième et dernier lieu, nous recommandons que les gouvernements exigent la divulgation de tous les frais et commissions des intermédiaires financiers se rapportant à une transaction donnée et rendent illégales les dispositions contractuelles permettant aux institutions de modifier unilatéralement les contrats conclus avec les consommateurs.

Protection des renseignements personnels

Dans notre société, la protection des renseignements personnels est quasiment un droit fondamental de la personne. Elle inclut le droit des particuliers de déterminer eux-mêmes quand, comment et dans quelle mesure des renseignements les concernant peuvent être communiqués à autrui, ainsi que le droit de négocier leurs relations avec des tiers pour établir les limites qui définissent l'utilisation légitime des renseignements personnels[151].

Toutes les personnes n'ont peut-être pas le même point de vue sur l'utilisation qu'elles jugent acceptable des renseignements personnels qui les concernent, mais la très grande majorité (73 %), lorsqu'on leur demandait de choisir entre les deux, optaient pour des règles plus strictes de protection des renseignements personnels et pour une commodité moindre[152].

[151] Cette définition est tirée de l'ouvrage de A.F. Westin et Richard Owens. Voir Owens, *La protection des renseignements*, p. 9.

[152] Ekos, *Sondage de l'opinion publique*, p. 61.

Les régimes de protection des renseignements personnels en vigueur dans la plupart des pays industrialisés reposent sur un ensemble de principes adoptés en 1980 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Canada a souscrit à ces lignes directrices en 1984 et la plupart des associations du secteur des services financiers se sont dotées de codes de conduite s'inspirant de ces principes. En 1996, l'Association canadienne de normalisation (CSA), à l'issue d'un processus pluripartite auquel ont participé les entreprises, les gouvernements et les groupes de consommateurs, a élaboré un code type énonçant 10 principes de protection des renseignements personnels. Ces principes portent par exemple sur les fins de la collecte des renseignements, le consentement, les limitations de la collecte et de l'utilisation des renseignements, les mesures de sécurité, l'accès et la responsabilité. L'Association des banquiers canadiens a modifié son propre code pour le rendre conforme à ces principes en 1996, le Bureau d'assurance du Canada faisant de même en 1997. La Centrale des caisses de crédit du Canada a élaboré un code type qui doit entrer en vigueur en 1998. Les codes de protection des renseignements personnels élaborés par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et par l'Association des compagnies de fiducie du Canada (adoptés en 1993 dans les deux cas) sont antérieurs au code type de la CSA.

L'application de ces codes est volontaire et conforme au principe de l'autoréglementation de l'industrie.

Par contre, la protection des renseignements personnels dans le secteur public (c'est-à-dire la protection des renseignements concernant les particuliers par rapport aux administrations publiques) est prescrite par la loi. La plupart des gouvernements au Canada ont maintenant une loi sur la protection des renseignements personnels et un commissaire chargé d'en vérifier l'application. Au Québec, l'application de la loi s'étend aux personnes qui traitent avec des entreprises du secteur privé, ce qui en fait la seule administration au Canada à inscrire dans la loi des droits fondamentaux à la protection des renseignements personnels dans le secteur privé. Le gouvernement fédéral a adopté un cadre limité de protection des renseignements personnels pour les banques ainsi que les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances réglementées au niveau fédéral. La législation fédérale n'impose pas de normes aux institutions. Elle les oblige plutôt à prendre des précautions raisonnables pour s'assurer que leurs dossiers soient exacts et protégés, ainsi que pour établir des procédures limitant l'utilisation de renseignements confidentiels.

Le gouvernement fédéral a fait connaître son intention de présenter en 1998 un projet de loi qui s'appliquerait au secteur privé et qui établirait « des règles claires et prévisibles qui régiront la protection des renseignements

personnels »[153]. Cela serait conforme aux tendances observées récemment à l'échelle internationale, l'Union européenne, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande s'étant dotés de dispositions législatives applicables au secteur privé dans son ensemble, tandis que les États-Unis ont des dispositions sectorielles[154]. La directive de l'Union européenne, adoptée en octobre 1995, prévoit notamment que des données ne peuvent être communiquées à un État non membre que si celui-ci assure une protection adéquate. Il en est résulté un vif débat sur ce qui constitue une protection « adéquate »[155].

Il ressort de notre évaluation des régimes de protection des renseignements personnels actuellement en vigueur dans le secteur des services financiers qu'il existe une marge considérable d'interprétation des principes pour élaborer des normes pratiques et que, en conséquence, on constate des variations considérables dans l'application des régimes en question d'une institution à l'autre. On trouvera une illustration de cette marge d'interprétation au chapitre 4 du document d'information nº 3, en ce qui concerne le principe applicable au consentement dans le code de protection des renseignements personnels de l'Association des banquiers canadiens. En un mot, ce principe établit que le consentement du client peut être exprimé oralement, par écrit ou électroniquement ou qu'il peut être déduit de l'action ou de l'inaction du client. Il est clairement indiqué qu'un consentement explicite doit être préféré au consentement implicite[156]. Il convient de signaler que, selon le Code, les clients doivent donner expressément leur consentement pour que l'institution financière puisse utiliser « [...] les renseignements personnels (à l'exception de l'information tirée du dossier médical) en vue de commercialiser ses produits et ses services auprès de sa clientèle, soit directement ou par le biais de ses filiales ou de ses sociétés affiliées. Le cas échéant, la banque obtient le consentement du client avant d'utiliser les renseignements personnels à cette fin.»[157]

Cela signifie que le consommateur doit donner son accord explicite pour que ses renseignements personnels servent à du marketing direct ou ciblé. Cependant, étant donné que le principe permet de déduire le consentement implicite du client du fait qu'il utilise un produit ou un service bancaire, ou qu'il ne répond pas quand la banque lui propose de faire rayer son nom d'une liste de marketing direct, le système, au moins dans certaines institutions, fonctionne davantage selon le principe du refus explicite. Autrement dit, il peut incomber au consommateur de prendre des mesures explicites s'il ne veut pas

[153] Industrie Canada et Justice Canada, *La protection des renseignements personnels : pour une économie et une société de l'information au Canada,* janvier 1998, pp. 2-3.

[154] Voir Owens, *La protection des renseignements,* partie IV, l'Union européenne.

[155] *Ibid.*, pp. 116-129.

[156] Association des banquiers canadiens, *Confidentialité – modèle de code,* principe 3.3, p. 11.

[157] *Ibid.*, principe 5.3, p. 15.

que ses renseignements personnels servent à des activités de marketing. Les institutions peuvent obtenir le consentement du client de différentes façons, certaines demandant un consentement exprès et d'autres se contentant d'un consentement implicite.

La protection des renseignements personnels devrait être laissée au choix du consommateur. Ce ne peut être le cas, cependant, que si l'on présente au consommateur un choix explicite et compréhensible, au moment voulu, lors du processus d'achat, afin qu'il puisse indiquer clairement sa préférence, sans aucune ambiguïté.

Il ne semble pas y avoir d'indication généralisée d'un mauvais fonctionnement du régime actuel de protection des renseignements personnels dans le secteur des services financiers, bien que certains exemples de pratiques à tout le moins douteuses nous aient été signalés. Cependant, à mesure que l'intégration se poursuivra sur le marché des services financiers et que l'utilisation des moyens technologiques se répandra, les possibilités d'utilisation abusive des renseignements personnels – qui se présentent naturellement lorsque le régime de protection est relativement peu rigoureux – se multiplieront. L'utilisation des renseignements médicaux suscite des craintes particulières en raison de l'intégration des activités d'assurance aux autres types d'opérations financières – non seulement dans les institutions de dépôts, mais aussi dans les sociétés d'assurances.

Étant donné que les possibilités d'utilisation illégitime des renseignements personnels se multiplieront, de même que les incitations à le faire, il faudra imposer des normes rigoureuses de comportement afin de préserver l'intégrité de la relation entre les institutions financières et leurs clients. Lorsque la divulgation et la transparence laissent à désirer, ce qui oblige les consommateurs à consacrer beaucoup de temps et d'efforts à comparer les produits et services financiers, les institutions peuvent être tentées d'abaisser plutôt que d'élever leurs normes afin d'obtenir un avantage concurrentiel grâce à l'utilisation plus intensive des renseignements qu'elles possèdent sur la clientèle. Cela justifie clairement un recours à la réglementation pour des motifs d'intérêt public.

Nous exprimons donc notre vigoureux appui à l'intention du gouvernement fédéral de prescrire dans la législation des normes de recueil, d'utilisation et de protection de renseignements personnels, et nous l'invitons à agir sans tarder à cette fin. À la lumière de notre examen de la protection des renseignements personnels dans le secteur des services financiers et des recommandations précises que nous formulons à cet égard, nous concluons que la législation d'application générale envisagée au niveau fédéral devrait tenir compte de certains principes. Nous proposons en particulier que cette législation prescrive des normes minimales de comportement fondées sur le code type de la CSA. Chaque secteur, par exemple le secteur des services financiers, serait tenu d'élaborer un

code d'application obligatoire, conforme aux normes minimales prévues dans la législation et prévoyant des mesures plus rigoureuses, le cas échéant. Une instance appropriée devrait certifier que ces codes sont conformes à la législation et être chargée de mener des vérifications. Nous proposons aussi la mise en place d'un mécanisme de recours pour les consommateurs qui ont des plaintes à formuler, ainsi que d'un droit de recours civil.

En ce qui concerne le secteur financier plus particulièrement, nous recommandons que les principes dont il vient d'être question soient élaborés sous la forme suivante.

Normes minimales

La fin pour laquelle les renseignements sont recueillis doit être rattachée spécifiquement à la relation que souhaite établir le client. Si celui-ci veut établir une relation financière qu'il considère comme durable, la fin pour laquelle les renseignements sont demandés doit être exprimée en conséquence. C'est le cas actuellement dans le cas de modèle de code de l'ABC. S'il s'agit par contre d'une opération précise (par exemple l'achat d'une assurance temporaire ou un emprunt hypothécaire), les fins pour lesquelles les renseignements sont recueillis devraient se rapporter uniquement à la nécessité d'évaluer et de conclure la transaction. Il faudrait que l'institution demande clairement et explicitement au consommateur quelle relation il veut établir avec elle.

Conformément à l'expression précise des fins auxquelles les renseignements sont recueillis, l'institution ou l'intermédiaire financier devrait préciser les renseignements qu'il peut demander à des tiers au sujet du consommateur.

Le consentement au recueil, à l'utilisation ou à la divulgation de renseignements personnels devrait être exprimé de manière explicite, et non implicite.

Dans le cas bien précis des renseignements utilisés pour vendre d'autres produits ou services à un client, il faudrait que celui-ci donne son accord par écrit. Dans le cas des clients existants, cette exigence s'appliquerait lorsqu'un « nouveau » consentement est requis. Si le client ne donne pas son consentement par écrit à ce moment-là, il devrait être considéré comme ayant refusé son consentement et les renseignements en question devraient être éliminés de la base de données appropriée. Le client devrait en outre avoir le droit de retirer ou de modifier en tout temps un consentement donné antérieurement.

Le client devrait avoir un droit d'accès à son dossier de renseignements personnels, dans lequel devraient figurer tous les renseignements reçus à son sujet d'un tiers, et pouvoir faire corriger les erreurs de fait qui peuvent s'y trouver. Le client auquel une institution refuserait l'accès à des renseignements figurant dans son dossier devrait être informé par écrit des raisons précises motivant ce refus.

Renseignements médicaux

Les fins pour lesquelles des renseignements médicaux sont recueillis auprès des clients varient selon les produits ou services offerts par l'institution financière considérée. Il en résulte cependant que les institutions financières recueillent et gardent des renseignements médicaux sur leurs clients. Il s'agit d'une question qui éveille des sensibilités et des préoccupations particulières, ce dont tient déjà compte, par exemple, le modèle de code de l'ABC. Ce code stipule, au principe 5, que les renseignements médicaux ne doivent être recueillis qu'à des fins bien précises et qu'ils ne peuvent être échangés entre les institutions faisant partie d'un même groupe de sociétés (entre la société mère et une filiale ou une société affiliée, ou vice versa). Les dossiers médicaux ne doivent pas être utilisés pour des activités de marketing. Les renseignements personnels, ce qui peut inclure, à ce qu'on présume, les dossiers médicaux, peuvent être communiqués à des tiers avec le consentement du client (principe 7.6). Les normes minimales prescrites par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient prévoir des dispositions assurant au moins le même niveau de protection du consommateur.

Un domaine qui suscite des inquiétudes particulières est la possibilité que des renseignements médicaux soient mélangés à des renseignements qui influent sur les décisions d'octroi de crédit. C'est dans les institutions de dépôts qui distribuent également des produits d'assurance que ce risque est le plus grand. Les normes de protection des renseignements personnels qui ont été proposées précédemment ne répondent pas parfaitement à cette préoccupation, puisque l'institution financière qui recueille les renseignements joue un double rôle – le sien et celui de l'entité pour le compte de laquelle elle recueille les renseignements dans le cadre de la distribution des produits de cette autre entité. Même si elle ne peut échanger ses propres renseignements dans le groupe de sociétés dont elle fait partie ou avec des tiers sans le consentement du client, elle a accès, à titre de distributeur, à des renseignements médicaux perçus pour le compte d'un tiers.

Le Groupe de travail recommande des mesures rigoureuses afin de prévenir ce genre de situation. Un employé ne devrait pas être affecté à la fois à des décisions d'octroi de crédit et à la vente d'assurance. Les renseignements médicaux et non médicaux qui sont recueillis pour une proposition d'assurance devraient être consignés sur des formulaires distincts, et les renseignements médicaux ou l'information sur le mode de vie du proposant devraient être communiqués uniquement à l'assureur concerné, sans que l'institution de dépôts n'en garde copie. Les renseignements médicaux recueillis à des fins d'assurance ne devraient être divulgués qu'à l'assureur concerné. Une société d'assurances ne devrait pas être autorisée à communiquer des renseignements médicaux à une institution de dépôts, même si les deux institutions font partie du même groupe de sociétés et que le consommateur y consent.

Nous remarquons que toute la question du partage des renseignements médicaux avec des tiers, y compris des bureaux de renseignements médicaux dont les fonctions sont semblables à celles des bureaux de renseignements financiers, préoccupe tout particulièrement les consommateurs à cause de l'ampleur des renseignements qui sont souvent recueillis et de la nature générale du consentement qui est habituellement demandé aux consommateurs – et qu'ils accordent – pour la communication de ces renseignements. Il serait utile de réexaminer la politique publique à cet égard.

Champ d'application

Le gouvernement fédéral devrait adopter un régime de protection des renseignements personnels inscrit dans une loi qui s'appliquerait à toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral, et consulter ses homologues provinciaux afin d'élaborer un ensemble de mesures qui pourraient servir de base à une législation harmonisée d'un bout à l'autre du pays, tout en maintenant des normes minimales au moins aussi rigoureuses que celles qui viennent d'être décrites.

Les gouvernements provinciaux devraient, dans la mesure où ils ne l'ont pas déjà fait, adopter des dispositions similaires, harmonisées dans toute la mesure du possible avec le régime fédéral, ces dispositions s'appliquant aux institutions financières réglementées au niveau provincial, aux intermédiaires financiers et aux institutions financières non réglementées qui traitent avec les particuliers ou les petites entreprises.

Codes sectoriels d'application obligatoire

Les associations sectorielles devraient, en collaboration avec le gouvernement et les groupes de consommateurs, élaborer des codes d'application obligatoire en vertu de la loi qui soient conformes au code type de la CSA et incorporant les normes minimales dont il a été question précédemment.

Certification et vérification

Le BSIF devrait être chargé de certifier les codes des associations sectorielles et des institutions, de prescrire le processus de consultation à respecter pour l'élaboration de ces codes et de veiller par des vérifications à ce que les codes soient respectés.

Recours

Les plaintes des clients en matière de protection des renseignements personnels devraient être traitées dans le cadre du système global de recours recommandé par le Groupe de travail.

Le gouvernement devrait envisager la possibilité de recours civils, et notamment de dommages-intérêts punitifs, en cas d'infraction aux codes certifiés de protection des renseignements personnels.

Ventes liées avec coercition

Les ventes liées avec coercition suscitent beaucoup de controverses. En 1997, le législateur a modifié la *Loi sur les banques* afin d'interdire à une banque « d'exercer des pressions indues pour forcer une personne à obtenir un produit ou service auprès d'une personne donnée, y compris elle-même ou une de ses filiales, pour obtenir un prêt de la banque »[158]. La disposition en question n'est pas encore entrée en vigueur, mais le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a recommandé récemment, dans un rapport de juin 1998, qu'elle prenne force de loi[159].

Le chapitre 5 du document d'information n° 3 relate les faits qui ont conduit à l'adoption de cette disposition.

La vente liée est un phénomène répandu dans notre économie, et elle est généralement considérée comme avantageuse pour l'acheteur. Celui-ci peut bénéficier d'un meilleur choix et d'une plus grande commodité lorsqu'il se voit offrir un ensemble de produits possédant certaines caractéristiques. Par exemple, l'achat d'un « combo » dans un McDonald's est une vente liée. Dans le secteur des services financiers, le fait de regrouper un élément d'épargne avec une assurance temporaire pour offrir au consommateur un produit d'assurance-vie lui permettant d'obtenir un certain rendement sur les primes qu'il paie constitue une vente liée. Il en va de même d'un compte de dépôts à prix forfaitaire qui permet au client d'obtenir d'autres services, par exemple des chèques de voyage, sans frais supplémentaires. Les ventes liées sont neutres en soi.

Par contre, il convient de réprimer les ventes liées avec coercition. Si l'on avertit le consommateur qu'il n'obtiendra pas le prêt qu'il sollicite à moins qu'il ne renouvelle un emprunt hypothécaire auprès du même fournisseur, on limite son choix au lieu de l'élargir. De même, si une institution prêteuse lui accorde un prêt à condition qu'il transfère ses fonds communs de placement jusque-là gérés par un tiers, il y a manifestement vente coercitive. Malheureusement, il

[158] *Loi sur les banques*, paragraphe 459.1(1).

[159] Comité permanent des finances de la Chambre des communes, *Rapport sur les ventes liées : article 459.1 de la Loi sur les banques* (7e rapport, juin 1998).

est impossible de donner une définition claire, applicable dans tous les cas, des pratiques coercitives. Les exemples cités précédemment sont clairs. Par contre, on pourrait justifier que l'octroi d'un prêt soit conditionnel à l'obtention d'une assurance-vie, et le consommateur pourrait avoir l'impression que l'institution prêteuse exerce sur lui des pressions quand il achète de l'assurance-vie auprès de la même institution si on ne lui indique pas clairement au moment de la vente qu'il peut acheter son assurance à n'importe quel fournisseur. Deux individus placés dans la même situation pourraient réagir de manière différente. Dans bien des cas, le facteur déterminant est l'impression que ressent le consommateur – c'est-à-dire qu'on exerce ou non sur lui une pression.

Les institutions ne préconisent pas les ventes liées avec coercition, et l'on s'entend généralement pour dénoncer cette pratique. Elle existe pourtant. Lors du sondage d'opinion effectué pour le Groupe de travail, 16 % des répondants ont donné une réponse affirmative à la question suivante : « Avez-vous déjà eu l'impression que votre prêt personnel ou hypothécaire ne serait pas approuvé si vous n'achetiez pas aussi auprès de votre institution un autre produit, comme de l'assurance? »[160] Nous avons été à la fois étonnés et préoccupés de constater la fréquence des tentatives perçues de ventes liées avec coercition.

À notre avis, il est légitime dans le contexte actuel de s'inquiéter des possibilités de ventes liées avec coercition. À mesure que la convergence des fonctions se poursuivra dans le secteur financier et que les institutions et intermédiaires offriront une gamme toujours plus large de produits, qu'ils chercheront à regrouper pour les rendre plus attrayants aux yeux du consommateur, les ventes liées risqueront d'augmenter. Cela ne veut pas nécessairement dire que les pratiques coercitives deviendront plus fréquentes, mais le risque qu'elles se produisent augmentera.

Le chapitre 5 du document d'information nº 3 étudie en profondeur la question des ventes liées et, en particulier, les mesures adoptées à cet égard dans les provinces, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il présente également les recours prévus dans la *Loi sur la concurrence*. La conclusion est que ces recours ne sont pas suffisants pour réprimer les ventes liées avec coercition parce qu'ils mettent l'accent sur les restrictions au commerce ou sur la réduction de la concurrence entre les entreprises présentes sur le marché plutôt que sur les abus envers les consommateurs.

Nos recommandations s'appuient sur un postulat de base : aucun consommateur ne doit faire l'objet de coercition de la part des entreprises avec lesquelles il traite, y compris une institution financière. Ce principe devrait être à la base du fonctionnement du marché. En nous appuyant sur ce postulat et en tenant

[160] Ekos, *Sondage de l'opinion publique*, pp. 55-56.

compte de l'historique de l'article de la *Loi sur les banques* qui n'est pas encore entré en vigueur, nous avons quatre recommandations à formuler afin de renforcer le régime juridique applicable aux ventes liées avec coercition.

En premier lieu, nous jugeons souhaitable que toutes les administrations inscrivent dans la loi l'interdiction générale des pratiques coercitives dans les relations commerciales. Toute atteinte à ce principe devrait constituer une infraction (dans le cas d'une institution) ou un manquement professionnel (dans le cas d'un intermédiaire titulaire de permis), et la victime devrait pouvoir se prévaloir des recours recommandés ci-après. Bien que cette règle ait nécessairement un caractère général, elle serait comparable à bien des dispositions qui ont été inscrites dans la loi quand la société a jugé bon d'établir une certaine norme de comportement[161]. Elle confirmerait les normes rigoureuses auxquelles doivent se conformer les personnes qui donnent des conseils aux autres sur la façon de gérer leur argent ou auxquelles cet argent est confié, et elle aiderait les consommateurs qui demandent réparation en fournissant aux tribunaux ou aux ombudsmen une idée de la norme de comportement qui s'applique.

En deuxième lieu, nous recommandons que l'article 459.1 de la *Loi sur les banques* soit mis en vigueur après avoir été modifié à deux égards. L'interdiction des ventes liées avec coercition, qui à l'heure actuelle s'applique uniquement aux prêts, devrait être étendue à tous les produits de crédit et d'assurance. De même, étant donné le rythme auquel évolue le marché et l'opportunité d'avoir une réglementation souple, les autorités réglementaires devraient être autorisées par la loi à interdire les ventes liées de toute autre catégorie de produits. Le cadre réglementaire offrirait ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour réagir à toute pratique inacceptable sur le marché. Nous recommandons aussi que l'article de la *Loi sur les banques* dont il est question, après qu'il aura été modifié de la manière recommandée, s'applique également aux autres institutions financières réglementées au niveau fédéral.

En troisième lieu, nous recommandons que, à titre de saine pratique commerciale, quand un fournisseur offre des produits liés de même que les différents éléments de l'ensemble, il détaille les différentes composantes et en indique le prix afin que le consommateur puisse comparer les produits distincts et en combinaison.

Nous reconnaissons l'importance cruciale de la divulgation à cet égard. Nous recommandons que la loi oblige les institutions et les intermédiaires financiers à informer par écrit chaque client en puissance, avant la conclusion d'un

[161] Par exemple, aux termes de la *Financial Institutions Act* de la Colombie-Britannique, il est interdit aux agents d'exercer sur des souscripteurs éventuels de produits d'assurance une influence fondée sur des relations professionnelles ou d'affaires (S.B.C., c. 47, a. 176); la *Insurance Act* de l'Alberta (R.S.A. 1980, c. 1-5) contient une disposition presque identique. La *Loi sur les assurances* de l'Ontario (L.R.O. 1990, c. 1.8, a. 439) contient une disposition d'interdiction générale visant les actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers.

contrat de vente de produits d'assurance ou de crédit, de ce qui constitue une vente liée avec coercition et du fait que cette pratique est illégale. Le gouvernement devrait collaborer avec l'industrie et les groupes de consommateurs afin de mettre au point une formulation acceptable et facilement compréhensible que tous les intermédiaires et institutions financières pourraient utiliser.

Nous recommandons enfin que le gouvernement envisage de prévoir dans la loi des recours en cas de ventes liées avec coercition, notamment le droit d'annuler un contrat et la possibilité d'intenter une poursuite privée avec dommages-intérêts punitifs.

Recours des consommateurs : ombudsman du secteur finance

Étant donné le grand nombre de transactions financières qui sont conclues chaque jour au Canada, les erreurs sont inévitables. Il se peut que les consommateurs prennent une décision peu judicieuse et estiment après coup qu'on leur a fourni une information trompeuse. Il peut également arriver qu'on les induise en erreur – par inadvertance ou de façon délibérée. Enfin, il peut arriver que les politiques ou procédures établies soient tout simplement mal appliquées. Un système qui fonctionne bien se caractérise par la possibilité de corriger les erreurs commises.

À titre d'exemple, 9 % des personnes interrogées dans notre sondage d'opinion ont indiqué que, au cours des 12 mois écoulés, elles avaient éprouvé un sérieux problème avec l'institution de dépôts avec laquelle elles traitent. Le taux comparable était de 7 % dans le cas des sociétés d'assurances. Parmi toutes les plaintes formulées envers les institutions de dépôts, 54 % n'avaient pas été entièrement réglées et 21 % des personnes ayant éprouvé un problème avaient changé d'institutions. Les proportions comparables s'élevaient à 66 % et à 31 % dans le cas des sociétés d'assurances[162].

Le chapitre 6 du document d'information n° 3 décrit la nature des mécanismes de recours actuellement prévus dans le secteur des services financiers au Canada. Ces mécanismes comprennent :

- des recours prévus dans la loi, qui permettent à l'instance publique compétente d'intenter des poursuites lorsqu'elle est saisie d'une plainte d'un consommateur;
- des mesures disciplinaires, semblables aux recours prévus dans les lois mais applicables plus particulièrement aux intermédiaires détenant un permis, comme les agents ou les courtiers d'assurance;

[162] Ekos, *Sondage de l'opinion publique*, pp. 31-36.

- l'aide offerte par les autorités réglementaires, ces dernières apportant leur assistance, généralement de manière informelle, aux consommateurs qui ont des plaintes à formuler, au niveau provincial ou fédéral;
- les initiatives de l'industrie, qui vont de numéros d'appel sans frais à des mécanismes d'ombudsman en bonne et due forme, en passant par la désignation de responsables chargés de traiter les plaintes.

Les consommateurs pourraient avoir besoin de recours différents selon la nature de leur problème. Ils devraient pouvoir s'adresser aux tribunaux et, en même temps, avoir facilement accès à une tribune générale permettant d'avoir un recours lorsque le consommateur n'a pas été traité de façon équitable ou de manière conforme aux bonnes pratiques commerciales et qu'il n'a pu obtenir satisfaction de l'institution en cause. Cette tribune générale devrait répondre à quatre principes : elle devrait être accessible, indépendante, transparente et efficiente. À cet égard, un système qui offre un bon exemple à imiter est celui du bureau de l'Ombudsman bancaire canadien (OBC), établi en juillet 1996 par les banques à charte.

L'OBC est à l'origine le résultat d'un effort amorcé par les banques afin d'améliorer leurs relations avec les petites entreprises, mais son mandat a été élargi à la clientèle des particuliers en mars 1997. L'OBC se décrit comme un « organisme indépendant » dont le « but est de parvenir à un règlement équitable, impartial et rapide des plaintes conformément à de bonnes pratiques commerciales et bancaires »[163]. L'ombudsman doit, conformément à son mandat, chercher une solution qui soit satisfaisante pour le plaignant. Si celui-ci a subi une perte, des dommages ou des désagréments, l'ombudsman peut recommander une indemnisation appropriée.

L'OBC est régi par un conseil d'administration formé de cinq hauts dirigeants de banques et de six administrateurs indépendants. Des changements ont été apportés au conseil d'administration afin de renforcer son indépendance. Il est présidé par un administrateur indépendant et les administrateurs indépendants ont des responsabilités particulières, notamment celle de recommander le budget du bureau et les candidats au poste d'ombudsman. Celui-ci ne peut pas non plus être démis de ses fonctions sans l'approbation unanime des administrateurs indépendants. Le conseil d'administration ne joue aucun rôle dans le traitement des dossiers de plaintes particuliers.

La participation des banques à l'OBC est facultative; à l'heure actuelle, 12 d'entre elles y adhèrent. Les recommandations de l'ombudsman ne sont pas exécutoires, mais jusqu'ici elles ont toutes été suivies. L'ombudsman est tenu de rendre public le nom de la banque qui ne se conforme pas à l'une de ses recommandations.

[163] Ombudsman bancaire canadien, *rapport annuel 1997*, p. 2.

Chacune des banques participantes a son propre ombudsman, qui complète l'OBC. Un client insatisfait doit s'adresser d'abord à l'ombudsman de la banque; s'il n'obtient pas satisfaction, il peut en appeler à l'OBC.

Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de l'OBC. Sa visibilité est faible, puisque 20 % seulement des consommateurs sont au courant de l'existence de ce recours[164]. L'ombudsman s'efforce, en collaboration avec les banques participantes, de mieux faire connaître l'OBC. Celui-ci invite aussi d'autres banques et d'autres types d'institutions financières à se joindre à lui, ce qui lui permettra, en cas de réaction positive, de devenir un ombudsman du secteur des services financiers de façon plus générale; son mandat et sa structure devraient alors être modifiés en conséquence. Rien n'indique si cette initiative sera couronnée de succès.

Pour certains, la création de l'OBC relève davantage de l'opération de relations publiques qu'elle ne témoigne d'un véritable engagement des banques. Nous ne partageons pas ce point de vue. Nous avons été favorablement impressionnés par l'esprit qui inspire l'OBC ainsi que sa structure, et nous sommes d'avis qu'il supporte favorablement la comparaison, sur la plupart des points, avec les mécanismes analogues mis en place dans d'autres pays ou secteurs[165]. Cette structure nous semble cependant présenter deux inconvénients majeurs : comme l'OBC est parrainé par l'industrie, il n'est pas perçu comme indépendant, malgré les changements apportés récemment à sa régie; ensuite, son champ d'activité est trop restreint, puisque la participation est facultative. Il est vrai que les institutions membres détiennent la plus grande part du marché, mais certains clients des banques, de même que ceux des autres institutions financières, n'ont pas accès à ses services.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral crée un bureau unique d'ombudsman pour tout le secteur financier et que toutes les institutions financières constituées au niveau fédéral ainsi que leurs filiales réglementées soient tenues d'y adhérer. Il y aurait nettement moins de confusion dans l'esprit des consommateurs si un mécanisme de recours unique était mis en place pour les institutions fédérales et provinciales. C'est pourquoi le bureau proposé devrait être structuré de façon que les institutions à charte provinciale puissent y participer, que ce soit volontairement ou en conformité de dispositions provinciales, si les provinces décidaient de rendre la participation obligatoire.

[164] Ekos, *Sondage de l'opinion publique*, p. 32.

[165] Le chapitre 6 du document d'information n° 3 décrit de façon assez détaillée l'approche adoptée aux États-Unis et au Royaume-Uni en matière de recours. Il présente aussi une comparaison avec les bureaux de l'ombudsman bancaire en Australie, au Royaume-Uni et en Irlande.

Mandat et champ de compétence

Une question importante est celle de l'étendue du mandat et du champ de compétence à confier au bureau proposé. Nous estimons que son mandat devrait reposer sur les principes de l'équité et des bonnes pratiques. Dans ce large cadre, le bureau devrait normalement voir si les institutions respectent les politiques établies ainsi que les pratiques approuvées. Nous ne croyons pas que l'ombudsman devrait être autorisé à réexaminer les politiques de gestion du risque en vigueur dans une institution sur le plan de l'octroi des crédits ou de la souscription d'assurance.

Pour ce qui est de son champ de compétence, étant donné les changements qui ont cours dans l'industrie et la diversité des produits et services offerts dans une même institution ou dans un même groupe financier, nous estimons que ce champ devrait être aussi vaste que possible. Ce serait faire un pas en arrière que d'établir des bureaux d'ombudsman distincts dans chacun des anciens sous-secteurs des services financiers. Le consommateur qui souscrit une police d'assurance-vie des créanciers auprès de la filiale d'une banque ou qui a à se plaindre d'une société de fiducie qui est la filiale d'une société d'assurances ne devrait pas avoir à deviner le mécanisme de recours qu'il convient d'utiliser. Au Royaume-Uni, où il existe une longue tradition de systèmes d'ombudsman à participation obligatoire ou volontaire, les huit systèmes différents qui existent sont en train d'être regroupés au sein d'un bureau unique.

Indépendance

Il est indispensable que le bureau soit indépendant et perçu comme tel; c'est pourquoi nous recommandons de le doter d'un certain nombre de caractéristiques structurelles. Le bureau devrait relever du Parlement par l'entremise du ministre des Finances, qui devrait avoir le droit de désigner les administrateurs. Une majorité d'administrateurs devraient être indépendants des institutions membres et une minorité, être désignée à partir d'une liste de candidatures établie par les institutions. Le mandat de l'ombudsman devrait être approuvé par le ministre.

L'ombudsman lui-même serait désigné par le conseil d'administration. Le bureau serait financé par les institutions membres, et le conseil d'administration devrait approuver les dispositions de financement ainsi que le budget annuel de l'organisme.

Accès et coût

Chaque institution financière membre serait tenue de se doter d'un ombudsman interne qui constituerait le premier palier de recours pour les consommateurs. Ce mécanisme serait offert principalement aux particuliers et aux petites

entreprises, mais l'ombudsman devrait disposer d'une souplesse et d'un pouvoir discrétionnaire suffisants pour pouvoir se saisir des plaintes d'autres types de clients si leur dossier le mérite. Dans certains systèmes, le bureau de l'ombudsman facture des frais au consommateur et les lui rembourse s'il obtient gain de cause. Nous sommes opposés à ce système, mais il faudrait suivre de près le volume des plaintes et tâcher de prévenir les plaintes « futiles », qui ralentissent l'étude des dossiers légitimes.

Décisions et procédures

Le caractère exécutoire ou non des décisions est une question délicate. Au Royaume-Uni, l'ombudsman bancaire a actuellement le droit de rendre des décisions exécutoires, mais le système est d'application volontaire et n'est pas prévu dans la loi. Le nouveau bureau de l'ombudsman au Royaume-Uni sera à participation obligatoire, son existence sera prévue dans la loi et il aura le droit de rendre des décisions exécutoires. Il en découle certains droits pour les parties, notamment celui de tenir les audiences en public, d'avoir un représentant légal, de faire comparaître des témoins et de les soumettre à un contre-interrogatoire, et de faire publier les décisions ainsi que leurs motifs.

L'avantage des décisions exécutoires est que les institutions ne peuvent y passer outre. Leur inconvénient est de nécessiter un processus formel où les parties s'affrontent. Ce processus pourrait nuire à l'accessibilité du système pour les consommateurs et peut-être aussi faire renaître le déséquilibre des ressources, entre l'institution et le consommateur, que le mécanisme de recours a pour but initial d'éliminer. Un processus de ce genre pourrait aussi ralentir considérablement le fonctionnement du système.

Tout bien considéré, nous concluons que des décisions exécutoires ne sont pas nécessaires – ni, d'ailleurs, souhaitables. Nous signalons que la structure quasi-publique du système devrait fournir une assurance supérieure d'indépendance. Notre conclusion, en ce qui concerne le caractère nécessaire et souhaitable de décisions exécutoires, repose sur l'hypothèse que les institutions membres respecteront l'esprit de cette initiative ainsi que l'importance du mécanisme d'ombudsman. S'il apparaît que les institutions se comportent de manière à entraver ou à compliquer le travail de l'ombudsman, les décisions devraient probablement devenir exécutoires.

L'ombudsman devrait avoir droit de rendre publiques ses recommandations, s'il estime que cela peut avoir une influence positive ou un effet constructif. Les recommandations qui ne sont pas suivies devraient être rendues publiques.

Visibilité

L'État et les institutions devraient travailler de concert à la visibilité du nouveau bureau proposé. Nous recommandons que les institutions membres déploient des efforts pour faire connaître l'existence du bureau, par exemple en recourant aux envois postaux afin d'informer régulièrement leurs clients de l'existence des ombudsmen internes, ainsi que du bureau de l'ombudsman sectoriel, et de leur rappeler qu'ils sont là pour traiter leurs plaintes.

L'agrément des intermédiaires de marché

Les intermédiaires doivent détenir un permis accordé par les autorités provinciales. Les régimes réglementaires applicables à cet égard diffèrent d'une province à l'autre et même, parfois, deux ou trois régimes s'appliquent dans la même province. Cette situation découle de la structure historique du secteur, les intermédiaires étant autrefois liés à l'un des « piliers » du secteur des services financiers et ne détenant habituellement qu'un permis. La convergence des fonctions conduit à la détention de permis multiples, une pratique maintenant bien établie au Canada. Étant donné la croissance extrêmement rapide des produits et des options dans chaque sous-secteur, sans parler de l'ensemble du secteur des services financiers, la relation entre les intermédiaires de marché et les consommateurs est bien différente aujourd'hui de ce qu'elle était par le passé.

Les changements en cours amènent un grand nombre de provinces à repenser leurs approches de l'agrément et de la réglementation des intermédiaires. Le Québec, par exemple, a adopté en juin 1998 un projet de loi qui expose un régime réglementaire mieux intégré pour les intermédiaires de marché en créant un bureau de services financiers unique. Dans un document de discussion publié récemment, le gouvernement de l'Ontario propose aussi de se rapprocher d'un régime mieux coordonné de réglementation des intermédiaires d'assurance. L'approche prévue en Ontario est fondée sur la réglementation des transactions plutôt que des personnes.

Nous sommes d'avis que le rôle des intermédiaires financiers deviendra de plus en plus important. Selon certaines données, le secteur du conseil est le canal de distribution qui a connu la croissance la plus rapide au cours des dernières années[166] et l'on a assisté à une prolifération de soi-disant planificateurs financiers – qui, bien souvent, ne sont ni agréés ni réglementés.

Nous souscrivons aux initiatives provinciales visant à mettre en place une autorité réglementaire unique pour les intermédiaires de marché ainsi qu'à harmoniser le plus possible les normes de compétence dans tout le pays. Nous

[166] Earl Bederman, *The Outlook for Retail Financial Services in Canada: The Next Decade (Edition III)*, Toronto, Investor Economics, décembre 1996, p. 77.

estimons que les normes de compétence applicables aux intermédiaires financiers devraient inclure :

- un diplôme d'études postsecondaires dans une discipline pertinente et approuvée pour les nouveaux participants;
- des normes d'examen qui tiennent compte du rôle des intermédiaires de marché et de la confiance que le consommateur accorde à leurs conseils;
- des normes améliorées d'éducation permanente pour tous les intermédiaires détenant un permis.

Enfin, nous avons noté que, dans certaines provinces, des restrictions tenant à l'activité professionnelle et au lieu de résidence limitent la capacité d'offrir certains produits ou services financiers dans la province. Par exemple, les employés des institutions de dépôts ne peuvent obtenir un permis de vente d'assurance. Dans d'autres cas, les personnes doivent, pour être agréées, travailler à temps plein à la vente d'un type de produit ou de service particulier. Les conditions de résidence empêchent parfois de desservir les résidents d'une province à partir d'un centre d'appels situé hors de la province. Dans un monde où les habitudes de travail, les attitudes et même les définitions du travail à temps partiel évoluent rapidement, où les frontières comptent de moins en moins pour la vente à cause des moyens technologiques maintenant disponibles et où nous recommandons que les institutions de dépôts soient autorisées à vendre de l'assurance sur le marché de détail, ces restrictions sont anachroniques et constituent des obstacles injustifiés au commerce. Nous pressons donc les gouvernements provinciaux de les éliminer.

La raison qui motivait traditionnellement les restrictions fondées sur l'activité professionnelle était d'éviter l'octroi de permis à des personnes susceptibles d'exercer une « influence indue » sur les acheteurs potentiels d'assurance. Dans la mesure où cette préoccupation reste légitime, on devrait y répondre en rendant illégal le recours à la coercition dans la vente de produits et de services financiers, ainsi que nous l'avons recommandé.

Le renforcement des organismes de défense des consommateurs

Les mesures recommandées dans ce chapitre permettront de mettre en place un cadre plus solide et plus efficace de protection des consommateurs. Ces derniers auront plus facilement accès aux documents nécessaires, et ceux-ci seront plus faciles à lire et à comprendre. Ils offriront des choix clairs aux consommateurs en matière d'utilisation de leurs renseignements personnels. Ils leur indiqueront au point de vente, en termes clairs et simples, ce qu'est une vente liée avec coercition et leur signaleront que cette pratique est illégale. Enfin, les consommateurs qui s'estiment lésés auront facilement accès à un mécanisme

d'ombudsman unique et complet qui permettra de traiter rapidement et efficacement leurs plaintes. Ces mesures contribueront largement à améliorer le fonctionnement du marché, ce qui bénéficiera à la fois aux consommateurs et aux fournisseurs attentifs aux besoins des consommateurs.

Il est peu probable, cependant, que la situation s'améliore du jour au lendemain. En outre, nombre des recommandations exposées dans ce chapitre prévoient des processus d'élaboration des nouvelles façons de faire auxquels les groupes de défense des consommateurs devraient participer. Nous estimons qu'il convient de renforcer ces groupes si l'on veut qu'ils jouent leur rôle de manière constructive et efficace.

Le Groupe de travail s'est penché sur deux options envisageables pour renforcer les organismes de défense des consommateurs dans le domaine des services financiers, mais il ne veut pas se prononcer en faveur de l'une ou l'autre de ces options.

La première option est la formule proposée par la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire (CCRC)[167], selon laquelle le modèle utilisé aux États-Unis pour financer les groupes d'usagers des services publics devrait être adopté au Canada dans le secteur des services financiers. Aux États-Unis, les entreprises de services publics joignent à leurs envois postaux aux clients un avis qui permet à ces derniers de verser une contribution à un groupe d'usagers représentant leurs intérêts lors des audiences tenues par les organismes réglementaires.

Dans le contexte canadien, la CCRC propose d'obliger les banques, de même que les sociétés d'assurance-vie et d'assurance-santé et les sociétés de fiducie réglementées au niveau fédéral, à joindre à leurs envois postaux aux consommateurs un avis du même genre pour les inviter à adhérer à une Organisation de consommateurs de services financiers (OCSF). Selon la CCRC, la création de l'OCSF devrait être coordonnée par les représentants d'une large coalition des groupes de citoyens existants qui œuvrent dans le domaine des services financiers ou qui s'intéressent à ce secteur. L'OCSF aurait pour mandat « d'éclairer les consommateurs sur les questions touchant l'industrie des produits et services financiers, de fournir des études comparatives de produits, d'aider dans le traitement des réclamations au sujet des prestations, et de défendre les intérêts des consommateurs devant les législatures, les organismes de réglementation et les tribunaux »[168]. L'OCSF solliciterait les contributions des Canadiens dans des envois postaux qui seraient faits périodiquement, de façon

[167] Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire (CCRC), *Une organisation canadienne de consommateurs de produits et services financiers équilibrerait le marché des produits et services financiers*, 4e exposé de position, décembre 1997.

[168] *Ibid.*, p. 13.

volontaire ou obligatoire, par les institutions à leurs clients, tout en sollicitant des dons qui pourraient servir à financer les projets entrepris par des groupes de citoyens existants.

Cette proposition constitue peut-être un point de départ valable. Nous estimons cependant qu'elle doit être davantage élaborée avant qu'on puisse la prendre en considération.

La formule du groupe d'usagers des services publics n'est pas parfaitement comparable puisqu'elle a été mise au point dans le contexte d'un secteur réglementé et de la nécessité de donner aux consommateurs le moyen de s'exprimer convenablement lors des audiences tenues par les organismes réglementaires pour déterminer les tarifs des services publics. Le secteur des services financiers au Canada n'est pas un secteur de services publics et n'est pas réglementé de la même façon. Les structures réglementaires applicables sont dotées de mandats et de processus différents. Il est donc essentiel de veiller à ce que le mandat d'un organisme de ce genre soit clairement défini, car il n'aurait pas l'objet précis qui caractérise les groupes américains pris pour modèle. À notre avis, les principales fonctions d'un groupe actif de défense des consommateurs devraient être d'éduquer et d'informer ces derniers, de promouvoir des évaluations comparatives et de défendre les intérêts des consommateurs en période de réforme de la politique publique ou de la réglementation. Nous estimons que les processus de traitement des plaintes devraient être restructurés de la manière recommandée précédemment afin de réduire le caractère formaliste et antagoniste du système et de le rendre plus directement accessible aux consommateurs, même si cela n'élimine peut-être pas la nécessité d'un appui et, peut-être, d'une représentation dans des cas particuliers.

Nous avons eu l'occasion, lors de nos travaux, d'entendre le point de vue d'un certain nombre de groupes de défense des consommateurs, notamment la CCRC, mais aussi Options Consommateurs, le Groupe des consommateurs d'assurances, l'Association des assurés de la London Life, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, le Centre pour la promotion de l'intérêt public et l'Association des consommateurs du Canada. Nous estimons que tous ces groupes ont un rôle important à jouer. Cependant, pour qu'une organisation des consommateurs de produits et de services financiers ait un rôle efficace, il faudrait que des groupes tels que ceux qui viennent d'être énumérés puissent y apporter leur contribution, influer sur son organisation, participer activement à ses travaux et l'appuyer.

Nous invitons tous ces groupes, ainsi que les autres intéressés, qui pourraient vouloir faire avancer ce dossier et, une fois qu'un large consensus se serait établi sur un mandat et une structure convenus, à présenter une proposition bien au point aux institutions financières et au gouvernement.

Une seconde option que nous avons envisagée est la création d'un nouveau bureau fédéral de protection des consommateurs. Le gouvernement fédéral, par l'entremise du BSIF, a déjà d'importantes responsabilités en matière de protection des consommateurs dans le secteur financier, et les recommandations que nous formulons dans ce chapitre y contribueront, notamment dans le domaine de la protection des renseignements personnels et de la transparence, où le BSIF se verrait confier de nouvelles responsabilités. Nous avons essayé de voir si les fonctions de protection des consommateurs devraient être séparées des fonctions prudentielles, comme cela a été le cas en Australie, et d'établir un organisme distinct. Si cette option était choisie, l'organisme en question devrait avoir une fonction de représentation à côté de ses responsabilités réglementaires. Plus précisément, nous nous attendrions à ce qu'il représente les intérêts des consommateurs dans l'appareil fédéral d'élaboration des politiques publiques. Nous aurions recommandé un conseil consultatif composé, au moins en partie, de représentants des organismes de consommateurs et doté d'un budget pouvant servir à financer des projets lancés par ces organismes afin d'appuyer les responsabilités confiées à l'organisme à titre de représentant des consommateurs.

En fin de compte, nous avons jugé que, compte tenu du rôle important que les autorités provinciales continuent de jouer dans ce domaine, il n'était ni nécessaire, ni souhaitable d'établir un nouvel organisme fédéral. Nous recommandons par conséquent que les fonctions de protection des consommateurs, au niveau fédéral, soient laissées au BSIF mais que, ainsi qu'il sera expliqué au chapitre 9, son mandat soit modifié pour tenir compte de ce rôle et que sa structure de régie soit renforcée par l'ajout d'un conseil d'administration. Nous ne jugeons pas approprié de confier au BSIF un rôle de représentation des consommateurs.

Il est important selon nous de prendre des mesures pour renforcer les groupes de défense des consommateurs et, plus particulièrement, leur permettre de participer aux initiatives pluripartites que nous avons recommandées en vue d'améliorer la transparence et d'élaborer de meilleurs code de protection des renseignements personnels.

Dans l'administration fédérale, c'est Industrie Canada qui est chargé des questions de consommation. D'après notre expérience, les groupes de défense des consommateurs auraient pu contribuer davantage à nos travaux s'ils avaient été plus solides et avaient eu l'assurance d'un financement de base raisonnable. Cette remarque vaut tout particulièrement pour l'Association des consommateurs du Canada (ACC), qui nous a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de participer entièrement à nos travaux à cause de contraintes financières. Il importe, selon nous, que les groupes de consommateurs comme l'ACC puissent se faire entendre dans les débats publics au Canada. Nous invitons instamment

Industrie Canada à essayer de trouver, en collaboration avec les organismes de consommateurs, les moyens qui permettraient à ces derniers de jouer un rôle fort et durable.

Industrie Canada a un mandat général à remplir dans le domaine de la consommation, mais ne s'intéresse pas de façon précise aux questions touchant les institutions financières. Ces dernières relèvent du ministère des Finances. Ce ministère, lorsqu'il a à étudier des questions de politique touchant le secteur financier qui bénéficieraient du point de vue des consommateurs, devrait travailler en collaboration avec Industrie Canada afin de s'assurer de la disponibilité des ressources nécessaires au soutien des recherches dans ce domaine.

Enfin, en ce qui concerne les processus ou mécanismes permanents recommandés dans ce chapitre, nous nous attendons à ce que le BSIF prenne l'initiative des efforts multilatéraux visant à améliorer la transparence et à élaborer des codes sectoriels de protection des renseignements personnels. Les groupes de défense des consommateurs devraient participer aux deux processus, et nous invitons le ministère des Finances, en collaboration avec Industrie Canada, à voir à ce qu'un manque de ressources n'empêche pas les groupes intéressés de participer efficacement au processus.

Chapitre 8

Les attentes des Canadiens et le comportement des institutions financières

Introduction

Notre mandat nous demandait d'examiner plusieurs questions précises touchant le comportement des institutions financières. Nous devions nous pencher sur les questions suivantes :

- Quelles obligations le secteur des services financiers a-t-il, en ce qui a trait à la prestation de services financiers à tous les Canadiens, y compris ceux à faible revenu?
- De quelles façons le cadre de la politique publique peut-il favoriser l'évolution du secteur des services financiers, de manière à ce qu'il puisse satisfaire le mieux possible aux besoins de la nouvelle économie en pleine évolution, y compris ceux d'un nombre croissant d'entreprises axées sur le savoir et la technologie de pointe?
- De quelles façons le secteur des services financiers devrait-il évoluer pour garantir que les besoins des petites entreprises sont satisfaits de façon appropriée?[169]

Nous avons également reçu un certain nombre de représentations nous demandant d'examiner des domaines préoccupant plus particulièrement les parties intéressées. Plusieurs groupes nous ont signalé le rôle à jouer par les institutions financières dans le domaine du microcrédit[170] – c'est-à-dire les prêts de très petits montants aux particuliers pour qu'ils puissent lancer une petite entreprise. Le président du Groupe de travail national sur le financement du développement économique des Autochtones a rencontré le président de notre Groupe de travail afin de le sensibiliser au rapport que son groupe a présenté

[169] Voir l'appendice 1.

[170] Parmi les groupes qui ont présenté des points de vue sur le microcrédit figuraient Résultats Canada (Vancouver et Montréal), le Comité central mennonite (Calgary) et le Self Employment Development Initiatives/Women & Rural Economic Development (Toronto).

au gouvernement fédéral[171] et d'attirer notre attention sur quelques questions précises touchant le financement des entreprises autochtones. Nous avons reçu un mémoire de la Table ronde du secteur bénévole[172] décrivant divers moyens qui permettraient au secteur des services financiers de travailler davantage en partenariat avec le secteur bénévole au Canada. On nous a également suggéré que le Canada devrait adopter un système semblable à celui de la *Community Reinvestment Act* aux États-Unis[173].

En examinant ces questions sur le fond, nous nous sommes aperçus que la plupart des préoccupations exprimées se rapportaient aux banques (et, dans une mesure beaucoup moins considérable, aux sociétés de fiducie et aux coopératives de crédit) plus qu'aux autres institutions financières. Nous nous sommes également aperçus que ces préoccupations reposaient sur un postulat qui n'était généralement pas explicite, à savoir que le public s'attend à ce que les banques, dans leur comportement, se conforment à des normes plus élevées que celles qui s'appliquent aux autres institutions financières ou aux autres entreprises.

Les Canadiens souscrivent en général à ce postulat. Notre sondage d'opinion a révélé que 58 % des Canadiens convenaient que les banques ont plus de responsabilités envers le public que les autres entreprises. Les Canadiens s'attendent à recevoir un bon service des banques dans le cadre normal de leurs activités. Cependant, ils s'attendent aussi à ce que les banques jouent un rôle de chef de file dans la collectivité. En raison de cette situation spéciale, le comportement des banques est examiné de plus près que celui des autres entreprises.

Il est temps de réexaminer les relations entre les banques et les collectivités qu'elles desservent, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, les petites entreprises et les activités fondées sur le savoir jouent un rôle de premier plan dans l'économie. Elles sont les moteurs de la croissance économique et de la création d'emplois. Cependant, elles sont souvent coûteuses, elle présentent des risques et elles sont difficiles à financer. Nos banques et nos autres institutions financières en font-elles suffisamment pour offrir les capitaux nécessaires aux activités nouvelles et innovatrices?

En deuxième lieu, on observe une convergence entre les activités des banques et celles des autres institutions financières. À mesure que les lignes de démarcation

[171] Groupe de travail national sur le financement du développement économique des Autochtones, *La Voie de L'avenir : L'autosuffisance économique par l'accès au capital*, rapport final, septembre 1997.

[172] Table ronde du secteur bénévole, *Mémoire au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*, 8 avril 1998.

[173] Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire, *Un système d'imputabilité pour les institutions financières du Canada : s'assurer qu'elles satisfont à des normes élevées*, 5e exposé de position, décembre 1997.

s'estompent, les banques devraient-elles garder un caractère spécial? Devrait-on maintenant abaisser les normes plus rigoureuses auxquelles on s'attend de leur part? Ou les autres institutions financières, à mesure qu'elles se rapprochent des banques, devraient être assujetties aux mêmes attentes que ces dernières?

En troisième et dernier lieu, les relations entre les banques et la collectivité sont marquées par des tensions. Le secteur des services financiers est d'une importance cruciale pour les perspectives économiques du Canada et il est essentiel aux activités quotidiennes des Canadiens, par exemple lorsqu'ils paient les biens et services qu'ils achètent, épargnent et investissent en vue de leur retraite, sollicitent du crédit pour effectuer d'importants achats ou souscrivent de l'assurance pour protéger ceux qui leur tiennent à cœur. Dans notre vision d'un secteur des services financiers idéal, les grandes institutions devraient bénéficier de la grande confiance et de l'appui des Canadiens. Cela ne semble pas être le cas à l'heure actuelle pour les banques canadiennes. Seulement 31 % des Canadiens affichent une grande confiance dans les PDG des grandes banques, 44 % estiment que les banques sont dures et 59 % considèrent que les grandes banques ont trop d'influence et de pouvoir au Canada[174].

Nous examinons dans ce chapitre les raisons qui expliquent les attentes de la collectivité envers les banques. Nous concluons que notre histoire et notre cadre de politique publique légitiment les attentes supérieures que le public a envers les banques et que ces attentes s'expriment sur deux plans : le plan social et le plan économique. Nous étudions ensuite les répercussions de ces deux séries d'attentes dans le contexte des questions particulières qui ont été portées à notre attention[175].

Raisons motivant les attentes élevées du public

Deux caractéristiques principales des banques expliquent les attentes élevées de la collectivité.

La première est tout simplement l'importance économique des banques. Ces dernières ont toujours joué et gardent un rôle fondamental dans le bien-être économique et social de la collectivité. C'est à elles aussi que les gens confient leur argent – autre fonction extrêmement importante. Leur rôle dans la facilitation des transactions est essentiel pour les entreprises et les personnes physiques partout au Canada, et les banques jouent un rôle particulièrement important de garde des dépôts et de l'épargne d'à peu près tous les Canadiens. Ces derniers font affaire plus souvent, et de manière plus régulière et systématique, avec les banques qu'avec beaucoup d'autres entreprises privées. Un aspect particulier de

[174] Ekos, *Sondage de l'opinion publique,* pp. 37-43.

[175] Le lecteur trouvera des renseignements à l'appui de nos conclusions et de nos recommandations dans le document d'information n° 4.

cette relation est le rôle spécial que jouent les banques sur le plan du crédit. À la différence de la plupart des autres entreprises avec lesquelles les consommateurs traitent régulièrement, les banques exercent une énorme influence sur la capacité des gens de réaliser leurs projets – qu'il s'agisse de se lancer en affaires, d'acheter une voiture ou de s'acheter une maison. Rien d'étonnant, donc, à ce que le comportement des banques retienne l'attention.

En second lieu, les Canadiens considèrent les banques comme des institutions privilégiées, qui opèrent avec l'appui bienveillant de l'État dans un secteur protégé et extrêmement concentré. Certains se demandent parfois si les banques sont des services publics ou des entreprises privées. Nous ne croyons pas qu'elles soient des services publics. Ce ne sont pas des monopoles et elles sont soumises à la concurrence dans la plupart, sinon la totalité, des marchés où elles sont présentes. Par contre, elles n'ont jamais été, et ne sont pas, des entreprises strictement privées.

Dans toutes les démocraties sociales, c'est l'État qui autorise la création des banques et qui leur accorde des pouvoirs et des droits spéciaux. C'est également l'État qui assume la responsabilité de la solidité financière des banques aussi bien dans le pays que dans les relations avec les autorités étrangères des pays où les banques nationales font affaire. Sans ce cadre, les banques seraient bien différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. On peut se demander si elles bénéficieraient au même point de la confiance du public – nécessaire au recueil des dépôts de ce même public – que ce n'est le cas actuellement.

La politique publique

Au Canada, la politique publique a eu pour objectif explicite de favoriser le développement de grandes banques solides, d'envergure nationale. Voici quelques-uns des outils qui ont servi à établir un système bancaire à l'échelle nationale au Canada :

- une politique restrictive envers les banques étrangères. Ces dernières n'étaient pas autorisées à s'établir au Canada entre 1967 et 1980 et, depuis, des restrictions s'appliquent encore à la façon dont elles peuvent s'établir au pays;
- l'assurance-dépôts garantie par l'État à partir de 1967;
- l'accès, en cas de besoin, à des liquidités de la Banque du Canada;
- le mandat d'exploiter le système de paiements, qui était administré par l'Association des banquiers canadiens jusqu'en 1983. L'accès à ce système reste limité aux institutions de dépôts;
- un ensemble de règles fédérales qui donne de la crédibilité aux banques désireuses de s'établir à l'étranger;

- une politique de large répartition du capital qui a permis de maintenir un contrôle canadien dans le secteur bancaire.

Certains observateurs qualifient ces caractéristiques de privilèges. On doit tout aussi bien les considérer comme des outils de politique publique. Ces outils nous ont aidés à édifier un système bancaire national qui a joué un rôle important dans le développement d'une économie nationale forte. Un système bancaire national a également permis aux Canadiens, de Prince Rupert à Corner Brook en passant par Chicoutimi, d'avoir le même choix de services bancaires à des prix « nationaux », et d'avoir accès « le même jour » à leurs fonds grâce à un système de paiements très efficace.

Ce sont ces instruments de politique publique qui confèrent un caractère spécial aux banques. Il reste que, étant donné l'évolution actuelle du système financier, ils doivent être réexaminés. Nous recommandons de nombreux changements dans notre rapport. Certains des prétendus privilèges, comme les restrictions à l'entrée des institutions étrangères, devraient être éliminés. D'autres, comme l'accès au système de paiements et le régime de large répartition du capital, devraient être partagés avec d'autres institutions financières. D'autres outils encore, comme l'assurance-dépôts, devraient être restructurés afin de ne pas conférer un avantage concurrentiel aux banques par rapport aux sociétés d'assurance-vie.

La modification du cadre de politique publique changera notre avenir, mais elle ne peut changer le passé. En raison de l'évolution en cours, les banques deviendront de moins en moins spéciales, et nous estimons que les attentes de la collectivité envers elles s'appliqueront aussi, comme cela doit être le cas, aux autres institutions financières.

À l'heure actuelle, cependant, la solide position des banques sur le marché est le fruit des politiques passées. Ce sont généralement les grandes tendances de notre histoire qui expliquent les attentes que le public entretient actuellement envers le comportement des banques.

La place particulière que tiennent les banques dans notre société fait naître deux genres d'attentes, sur le plan du financement des entreprises d'abord, sur le plan social ensuite :

- On s'attend à ce que les banques, dans leurs décisions commerciales, appuient la collectivité. Nul ne demande aux banques de prendre des décisions contraires au bon sens économique. On craint cependant qu'elles renoncent parfois à accorder des prêts rentables pour la collectivité parce que les rendements corrigés du risque ne sont pas suffisamment élevés ou que les coûts administratifs sont trop lourds, comparativement à des solutions de rechange qui sont peut-être profitables pour les actionnaires, mais non pour les autres parties prenantes.

- On s'attend également à ce que les banques, au-delà de leurs stricts impératifs commerciaux, jouent un rôle de leadership dans la collectivité. On s'attend à ce qu'elles contribuent à améliorer la qualité de vie des citoyens en s'acquittant de leurs responsabilités sociales et en se montrant de bonnes « entreprises citoyennes » en entreprenant des activités qui ne sont pas nécessairement rentables.

Attentes en matière de financement des entreprises

Nous nous penchons dans cette section sur les questions de financement des petites et moyennes entreprises (PME), des entreprises axées sur le savoir et sur certaines questions précises touchant le financement des entreprises autochtones.

Le financement des PME

Les PME jouent un rôle important dans la croissance économique et l'emploi. En 1996, 99 % des entreprises environ comptaient moins de 100 employés au Canada, et elles représentaient 38,5 % du nombre total d'emplois[176]. Ce sont également les PME qui, depuis quelques années, sont les principales sources de création d'emplois.

Les prêts aux entreprises, et tout spécialement aux PME, sont l'une des fonctions fondamentales des banques. Les PME constituent également une clientèle rentable. Il existe néanmoins dans l'opinion publique une crainte permanente que les banques n'en font peut-être pas assez pour financer les PME, crainte qui s'explique, d'une part, par la situation vécue durant la récession du début des années 90 et, d'autre part, par le fait que ces entreprises n'ont guère de solutions de rechange – alors qu'elles jouent un rôle essentiel dans notre économie.

Afin de mieux comprendre les questions mises en jeu par le financement des petites entreprises, nous avons commandé une étude approfondie au professeur Allan Riding. Cette étude passe en revue les nombreux travaux qui ont été consacrés depuis quelques années au financement des PME et propose une évaluation des enjeux actuels[177]. Notre analyse de ces enjeux et nos conclusions sont exposées plus en détail au chapitre 4 du document d'information n° 4.

Plusieurs points méritent d'être soulignés.

1) Caractère limité des données et nature du problème

Les PME regroupent un grand nombre d'entreprises très variées. Selon leur taille, leur domaine d'activité et leur région, ces entreprises risquent d'avoir des besoins différents en matière de financement. Malgré les nombreuses études consacrées à ce sujet et l'attention que ces questions suscitent dans le public

[176] Statistique Canada, *Dynamique de l'emploi.*

[177] Riding, *Financement des entreprises de pointe : enjeux d'ordre juridique et réglementaire* (Ottawa, septembre 1998).

depuis 1994 en particulier[178], il n'existe pas de base de données suffisante pour appuyer des recherches ciblées et des conclusions fermes, sous l'angle de la politique publique, en ce qui concerne les catégories précises de PME qui pourraient éprouver des problèmes de financement particuliers. Les anecdotes ne manquent pas, mais l'abondance des anecdotes ne supplée pas à l'absence de données objectives. Nous formulons les recommandations, ci-après, pour améliorer notre connaissance du financement et des autres caractéristiques de ce secteur important de l'économie. Nous jugeons ces recommandations extrêmement importantes pour l'analyse et la politique futures.

Malgré l'insuffisance des données, on s'entend généralement pour dire qu'un grand nombre de PME ont du mal à obtenir du crédit. Les données montrent effectivement que les PME sont moins susceptibles que les entreprises de plus grande taille de présenter des demandes de financement, d'emprunter aux banques ou d'avoir des fonds propres suffisants. De plus, elles sont plus susceptibles que les autres entreprises d'avoir à mettre des biens en garantie sur leurs emprunts, d'entraîner des taux supérieurs de perte sur prêt, de payer des taux d'intérêts plus élevés sur leurs emprunts et d'essuyer des refus quand elles demandent un prêt[179]. Manifestement, les PME posent des problèmes particuliers aux prêteurs de type classique. Il s'agit souvent de petites entreprises, extrêmement jeunes qui n'ont pas de fiche de résultats ni de plan d'entreprise concret, et dont les dirigeants n'ont pas encore fait leurs preuves. Il faut du temps, des efforts et des compétences spécialisée pour apprécier leur potentiel. Les institutions financières doivent déployer beaucoup d'énergie pour avoir du succès sur le marché des crédits aux petites entreprises. Pourtant, ces dernières sont rentables pour les institutions – les prêts aux PME rapportent un taux de rendement estimatif de 10 à 15 % des fonds propres des banques canadiennes[180].

2) L'évolution du marché

Le marché est en évolution. Les banques à charte canadienne jouent incontestablement un rôle prépondérant dans les prêts aux PME. En 1996, elles représentaient un peu plus de 50 % de l'ensemble des crédits accordés aux PME et près de 60 % des prêts commerciaux. De 1994 à 1996, la part des banques intérieures n'a guère évolué. Les sociétés de financement spécial ont vu leur part du marché du financement des PME passer de 9 à près de 16 %, tandis que

[178] En 1994, quatre comités ou groupes de travail distincts parrainés par le Parlement ou le gouvernement ont publié des déclarations ou des rapports importants sur le financement des PME : le rapport du Comité permanent de l'industrie (Comité Berger), *Pour financer le succès de la PME,* octobre 1994; le rapport du caucus des députés libéraux fédéraux de l'Ontario (Comité Mitchell), *Rapport du Groupe d'étude de l'accès des petites entreprises aux capitaux,* août 1994; le Comité de travail sur les petites entreprises, *Franchir les obstacles : bâtir notre avenir,* 1994; et Industrie Canada (Comité Toriel), *Nouvelle économie et financement, juin 1994.*

[179] Voir le document d'information n° 4, p. 55.

[180] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 2-23.

tous les autres participants voyaient leur part diminuer[181]. On dispose maintenant de statistiques complètes sur l'encours des prêts bancaires aux petites entreprises grâce aux données publiées par l'ABC, mais ces données ne représentent qu'environ la moitié du marché du crédit et ne tiennent pas compte du tout du financement par capitaux propres, question qui reste extrêmement importante pour les PME.

L'évolution de la nature des bailleurs de fonds reflète les innovations qui se produisent sur le marché. Plus particulièrement, le pointage du crédit, la titrisation et le financement adossé jouent un rôle de plus en plus important dans le financement des PME.

Le pointage du crédit est une technique qui simplifie l'approbation des demandes de prêts par le recours à des profils statistiques permettant de juger électroniquement le risque de crédit. Son usage se répand dans les banques canadiennes, et elle est utilisée systématiquement par la Wells Fargo, banque américaine qui offre des crédits aux PME canadiennes par le courrier et par un centre d'appels, sans avoir d'établissement au Canada. Le pointage du crédit offre le double avantage de la commodité et d'un court délai d'approbation pour les emprunteurs admissibles.

La titrisation est une innovation extrêmement importante parce qu'elle sépare le financement des prêts de leur initiation et de leur gestion, ce qui permet d'utiliser le capital de manière efficiente et d'acquérir des compétences spécialisées dans chacun des trois domaines. Par exemple, les Services financiers Newcourt, maintenant le deuxième prêteur adossé en importance en Amérique du Nord, se spécialisent dans l'initiation et la gestion des prêts, et financent une bonne partie de ces derniers par titrisation. La création d'un marché plus vaste du financement, distinct de l'initiation et de la gestion des prêts, offre la possibilité d'accroître le nombre de bailleurs de fonds et le volume du financement disponible aux PME. La titrisation des prêts aux petites entreprises a pris de l'ampleur récemment aux États-Unis, mais n'est pas encore très développée au Canada.

Dans les formules de financement adossé, le prêt ou le contrat de crédit-bail est lié à un actif corporel. L'opération de financement est généralement conclue avec le vendeur plutôt qu'avec l'acheteur. Elle permet aux acheteurs d'avoir l'usage du matériel qu'ils désirent sans avoir à immobiliser leurs ressources ni à utiliser leurs lignes de crédit, tout en facilitant la titrisation en rendant moins nécessaire l'évaluation du crédit de l'emprunteur.

[181] Catherine Moser et Pierre Vanasse, *What's New in Debt Financing for Small and Medium-Sized Enterprises?*, Le Conference Board du Canada, pp. 208-297.

Nous nous attendons à ce que l'expansion de ces techniques de financement soit profitable aux petites entreprises, mais à ce qu'elle joue un rôle important dans des créneaux particuliers au lieu d'être utile de façon générale à toutes les PME.

3) Le rôle des banques

Les banques resteront les principaux bailleurs de fonds des PME.

Les relations entre les banques et les PME seront toujours tendues. Riding a bien décrit les attentes conflictuelles des deux parties : les petites entreprises cherchent à établir des relations de confiance avec leurs bailleurs de fonds, mais le montant généralement peu élevé des prêts aux petites entreprises oblige les directeurs de comptes à gérer un grand nombre d'emprunteurs pour couvrir les frais fixes et dégager un bénéfice. Du point de vue des banques, le grand nombre de dossiers à suivre fait en sorte qu'elles n'ont guère le temps de suivre les clients existants et d'évaluer les nouvelles demandes. À cela s'ajoute un taux élevé de rotation des directeurs de comptes. Moins de 40 % des petites entreprises ayant participé à un sondage de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) avaient eu le même directeur de comptes au cours des trois dernières années[182].

Les relations entre les banques et les PME se sont beaucoup détériorées au début des années 1990. Entre 1989 et 1991, les prêts aux petites entreprises ont été fortement réduits, en particulier pour les plus petits emprunteurs. L'encours des prêts de moins de 200 000 $ a diminué de 25 % en deux ans, tandis que l'ensemble des prêts bancaires aux entreprises augmentait de 3,2 %. La proportion des membres de la FCEI préoccupés par l'accès au crédit est passée de 15 % à la fin des années 1980 à une proportion sans précédent de 37 % en 1994.

Depuis 1994, bien des efforts ont été consacrés au rétablissement de cette relation. L'Association des banquiers canadiens (ABC) a mis au point des formules de règlement des différends ainsi qu'un code de comportement à l'égard des PME qui ont maintenant été adoptés par toutes les grandes banques, et les institutions bancaires se sont également dotées d'ombudsmen pour traiter les plaintes des petites entreprises. L'ABC publie aussi beaucoup de renseignements sur les prêts bancaires aux petites entreprises et fait faire chaque année un sondage sur les attitudes des PME envers les institutions financières et leur expérience à cet égard.

Chacune des banques a mis en place des programmes de crédit spéciaux et simplifié les formalités applicables; chose plus importante encore, les crédits

[182] Voir Riding, *Financement des entreprises de pointe,* pp. 19-22 et FCEI, *Submission to the Task Force of the Canadian Financial Services Sector,* octobre 1997, figure 6.

bancaires aux petites entreprises semblent s'être rétablis, après le creux enregistré au milieu des années 1990. Il est difficile d'évaluer l'ampleur réel des progrès réalisés. Par exemple, l'encours des prêts dans le cadre de crédits autorisés de moins de 200 000 $ vient tout juste de revenir au niveau enregistré avant la récession, malgré la croissance de l'économie et l'augmentation de la capacité de prêts des banques au cours des dernières années. Les prêts de montants plus élevés, dans la tranche de 200 000 $ à 500 000 $ et la catégorie de 500 000 $ à 1 million de dollars se situent respectivement à 40 et à 19 % au-dessus des sommets atteints précédemment. Les préoccupations des membres de la FCEI concernant l'accès au crédit, d'après le dernier sondage datant de 1997, se sont quelque peu atténuées. Cependant, la proportion des membres qui se déclarent préoccupés par cette question est tombée de 37 % à 28 % seulement, alors qu'elle n'était que de 15 % à la fin des années 1980.

Des progrès ont certes été réalisés, mais nous estimons qu'il faudrait en faire davantage. Si nous voulons que le secteur financier parvienne à répondre convenablement aux besoins des petites entreprises, nous devons veiller à ce que la concurrence soit vigoureuse et efficace, à ce que les institutions prennent d'autres initiatives et à ce que les données disponibles à ce sujet soient améliorées.

L'importance de la concurrence

Une condition extrêmement importante à la satisfaction des besoins des PME est l'existence d'un marché dynamique et concurrentiel, mettant en présence de nombreux bailleurs de fonds. Un bon nombre de nos recommandations stimuleront la concurrence en incitant un plus grand nombre d'entreprises canadiennes et étrangères à participer au secteur et en aidant les institutions en place – par exemple les coopératives de crédit et les sociétés d'assurances – à jouer un rôle plus actif pour répondre à tout l'éventail des besoins des Canadiens en matière de services financiers.

Pour ce qui est des besoins des PME en particulier, nous reconnaissons le rôle important que joue la Banque de développement du Canada (BDC), notamment dans les formules de financement innovatrices faisant appel à des quasi-fonds propres. La BDC comble une lacune importante et établit des partenariats constructifs avec les prêteurs du secteur privé. Ces activités méritent d'être encouragées.

La titrisation offre la possibilité d'amener de nouveaux participants sur le marché; nous pressons donc le gouvernement de travailler, de concert avec les prêteurs, à la mise en place d'un solide marché de la titrisation des prêts aux PME au Canada. La BDC pourrait peut-être jouer un rôle à cet égard en facilitant des projets pilotes visant à développer le marché, peut-être à titre

d'initiateur de financement titrisé ou de garant partiel. Il faudrait aussi examiner, dans le cadre de l'examen en cours de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, si la garantie prévue par la loi pourrait servir à faciliter la titrisation des prêts aux PME.

Initiatives au niveau des institutions

Il est important à nos yeux d'améliorer les relations entre les banques et les PME. Trois initiatives, en particulier, devraient être adoptées à cette fin.

En premier lieu, les institutions devraient reconnaître la validité des préoccupations exprimées par les PME au sujet de la rotation rapide des directeurs de comptes, ce qui empêche les PME d'établir et d'entretenir la crédibilité personnelle qui est à la base d'une bonne relation entre l'entreprise et son banquier. Nous invitons instamment les institutions à trouver de nouvelles façons de régler ce problème, notamment en offrant des profils de carrière et des encouragements salariaux qui permettent aux directeurs de comptes axés sur les besoins des entreprises locales de mener une carrière enrichissante et de longue durée. Dans le même esprit, nous invitons les institutions à continuer à décentraliser les pouvoirs d'autorisation de prêts de façon que la plupart des demandes de crédit des PME puissent être traitées au niveau local ou régional, mais surtout local.

En deuxième lieu, nous estimons que les banques devraient pouvoir établir les taux de crédit en fonction du risque et des coûts additionnels, et être incitées à s'engager dans cette voie. Rares sont les prêts qui sont accordés actuellement à des PME à un taux qui dépasse de plus de 3 points le taux de base. Cela oblige beaucoup de propriétaires de PME à financer leurs entreprises en empruntant sur leur carte de crédit personnelle, à des taux sensiblement plus élevés. Aux États-Unis, par contre, où l'on considère que les PME ont plus facilement accès au crédit, les institutions financières offrent une gamme plus étendue de taux et d'autres conditions aux PME. En fait, au Canada, la BDC fait crédit à des emprunteurs disposés à payer un taux supérieur au taux de base majoré de 3 points, tandis que la Wells Fargo offre des prêts à des taux qui dépassent le taux de base de jusqu'à 8 points. Dans bien des cas, ces prêts sont assimilables à des apports de fonds propres, étant donné les risques en cause, et des rendements supérieurs se justifient si l'entreprise veut obtenir un financement. Notre crainte n'est pas que les banques imposent des taux d'intérêt trop faibles, mais qu'elles refusent de faire crédit aux entreprises présentant des risques qui seraient peut-être acceptables moyennant des taux d'intérêt plus élevés, parce qu'elles ne veulent pas demander des taux supérieurs.

Bien entendu, nous ne serions pas favorables à un régime de tarification en fonction du risque si celui-ci devenait un simple prétexte pour accroître les taux

d'intérêt sur des prêts aux PME que les banques accorderaient de toute façon à ces dernières, mais à meilleur marché. Cela dit, nous estimons que, si le crédit était adéquatement tarifé en fonction du risque, cela permettrait d'accroître le volume des financements offerts aux entreprises. Nous invitons instamment les banques à envisager d'accorder des prêts présentant des risques supérieurs, moyennant un taux d'intérêt approprié, ainsi que des formules de financement plus innovatrices et un soutien professionnel approprié. Nous invitons aussi le milieu de la petite entreprise à reconnaître que, si cette recommandation est adoptée, certains prêts seront accordés à des taux plus élevés que ceux auxquels nous sommes actuellement habitués, mais que des entreprises qui n'avaient pas accès au crédit jusqu'ici pourront obtenir des prêts.

En troisième lieu, notre évaluation des besoins de financement des PME nous porte à croire que beaucoup de petites entreprises ont davantage besoin de capitaux propres que de capitaux d'emprunt. Les banques n'ont jamais été, de façon générale, des bailleurs de fonds propres et, étant donné leurs obligations fiduciaires envers les déposants, elles doivent se garder d'engager des montants importants en fonds propres. La plupart des banques ont maintenant des programmes de capital de démarrage et de capital de risque. Nous estimons qu'il s'agit là d'une évolution salutaire, et nous pressons les institutions d'accroître leur offre de financement aux plus petites entreprises, par l'intermédiaire de sociétés de financement spécialisées et de coentreprises de capital de risque compatibles avec leurs obligations prudentielles.

Amélioration de l'information

Bien que les données relatives au financement des petites entreprises se soient beaucoup améliorées depuis quelques années, elles ne sont toujours pas suffisantes aux fins de l'analyse ou de l'élaboration de la politique publique. Ce problème n'est pas propre au Canada[183]. Dans le contexte canadien, cependant, les renseignements disponibles laissent à désirer parce que les données ne sont pas complètes et que les sondages ou enquêtes qui fournissent un supplément d'information ne sont pas considérés comme impartiaux.

Des données complètes et cohérentes – appuyées par des données d'enquêtes périodiques considérées comme objectives – permettraient de se livrer à une analyse approfondie et de haute qualité des questions relatives au financement des PME. Ces données et analyses pourraient fournir de précieux renseignements aux bailleurs de fonds sur les lacunes du marché, et permettre aux PME de prendre connaissance de toute la gamme des participants au marché ainsi que des créneaux dans lesquels ils sont actifs, donner à la collectivité l'assurance

[183] Le document d'information n° 4, à la page 94, évoque les problèmes d'information qui existent aux États-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE.

que ses attentes en matière de financement des PME sont comblées et aider les autorités à affiner le cadre de la politique publique.

Nous recommandons un programme complet de recueil, d'analyse et de publication des données décrit en détail au chapitre 4 du document d'information nº 4[184]. Ce programme présenterait les caractéristiques suivantes :

- Statistique Canada serait chargé par la loi de recueillir et de publier régulièrement des données provenant de tous les bailleurs de fonds importants des PME. Cela s'appliquerait aux prêts, aux contrats de crédit-bail et aux financements par fonds propres[185], ainsi qu'aux institutions financières réglementées et non réglementées et aux programmes de financement gouvernementaux. Une attention particulière devrait être consacrée au financement des entreprises axées sur le savoir. Statistique Canada devrait arrêter des définitions appropriées ainsi que le champ de ses activités en consultation avec les fournisseurs de données, les utilisateurs potentiels de ces dernières et des représentants d'Industrie Canada. Certains des critères suggérés sont exposés dans le document d'information nº 4.
- Les institutions financières qui jouent un rôle important dans le financement des PME ou des entreprises axées sur le savoir devraient être tenues de publier les données fournies à Statistique Canada, de façon que la collectivité puisse suivre en permanence le comportement de chaque institution dans ce domaine.
- Un groupe chargé d'analyser exclusivement les questions de financement des PME devrait être créé à Industrie Canada. Il aurait pour mission d'évaluer et d'analyser les données de Statistique Canada, de mener des enquêtes complémentaires et de produire un rapport annuel sur l'état du financement des PME, qui serait déposé au Comité de l'industrie de la Chambre des communes. Ce groupe effectuerait également en permanence des recherches sur le financement des PME et, notamment, sur le financement des entreprises axées sur le savoir. Des groupes analogues procèdent à des travaux du même genre aux États-Unis et au Royaume-Uni.
- Le groupe dont la création est proposée à Industrie Canada serait chargé de coordonner l'enquête annuelle sur les attitudes des PME qui est actuellement effectuée sous l'égide de l'ABC. Ce groupe devrait également lancer une nouvelle enquête périodique qui fournirait un aperçu complet du financement du point de vue des utilisateurs, afin de compléter les renseignements recueillis annuellement par Statistique Canada auprès des bailleurs de fonds. Cette enquête devrait être menée tous les trois à cinq ans.

[184] Voir le document d'information nº 4, pp. 94-102.

[185] Riding souligne qu'il est essentiel de mieux comprendre les besoins de capitaux propres des petites entreprises et qu'il faut, en priorité, approfondir les recherches sur la demande de capitaux propres des propriétaires de nouvelles entreprises. Voir Riding, *Financement des entreprises de pointe*, pp. 12, 60.

Le financement des entreprises axées sur le savoir

Les entreprises axées sur le savoir forment l'épine dorsale de la « nouvelle économie ». Elles enregistrent régulièrement des résultats supérieurs à ceux de l'ensemble de l'économie sur le plan de la croissance et de la création d'emplois depuis les années 1970. En raison de leur taille et de la nature de leurs activités, elles posent des problèmes particuliers aux bailleurs de fonds de type classique.

Pour mieux comprendre ce secteur, nous avons commandé des études de recherche au Groupe Secor et à Macdonald & Associates. Le chapitre 4 du document d'information n° 4 offre un exposé plus complet de notre analyse et de nos conclusions, à la lumière de ces études et d'autres documents[186].

Les définitions des entreprises axées sur le savoir varient. En fait, l'un des résultats positifs qui devrait, selon nous, découler de notre recommandation voulant que Statistique Canada recueille des données sur les entreprises axées sur le savoir est que cela permettrait de convenir d'une définition permettant d'analyser de manière cohérente ce secteur. Peu importe la définition retenue, il ne fait aucun doute que les entreprises axées sur le savoir deviennent de plus en plus importantes pour la croissance économique et l'emploi. L'acquisition, le perfectionnement et l'application des connaissances sont à la base des innovations qui accroissent la productivité et le niveau de vie, et améliorent notre qualité de vie.

Dans notre étude des questions de financement auxquelles font face les entreprises axées sur le savoir, nous nous sommes limités aux entreprises à vocation scientifique et technologique[187]. Il s'agit généralement d'entreprises relativement petites qui sont à la fine pointe de la découverte dans leurs secteurs (habituellement le secteur pharmaceutique, la biotechnologie de la santé, les matériaux nouveaux, les logiciels, le matériel médical et l'avionique). Leur cycle de développement des produits est long, et leur avantage comparatif tient habituellement aux personnes extrêmement créatives qui composent leur équipe de développement. Ces entreprises sont confrontées à des défis particuliers en matière de financement parce qu'elles n'ont guère ou pas du tout d'immobilisations, que les prêteurs de type classique ont du mal à évaluer leur potentiel et qu'elles sont soumises à des risques d'exploitation uniques en leur genre.

[186] Voir Secor, *Le financement des petites entreprises axées sur le savoir,* rapport présenté au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, (Ottawa, septembre 1998); Macdonald & Associates Limited, *L'industrie canadienne du capital de risque : Les sources de capital et leurs répercussions sur la structure de l'industrie,* (Ottawa, septembre 1998); et le document d'information n° 4, *Le comportement des institutions financières et les attentes du public,* pp. 79-94.

[187] Ces définitions sont basées sur la typologie de Secor, *Le financement des petites entreprises.*

En raison de ces défis, les entreprises axées sur le savoir ont tendance à compter beaucoup plus que les autres entreprises sur les capitaux propres, bien qu'elles aient des besoins de fonds de roulement au début, puis des besoins de prêts à moyen ou long terme lorsqu'elles parviennent à maturité. Le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures pour faciliter le financement des entreprises axées sur le savoir, entre autres :

- Le crédit d'impôt à la recherche scientifique et au développement expérimental (RS&DE) est remboursable et fournit des ressources de trésorerie aux entreprises admissibles au cours de leurs premières années d'existence, même si elles ne réalisent aucune vente. Ce crédit est complété par les encouragements fiscaux offerts par la plupart des provinces, et les banques se montrent disposées à accorder un financement relais en attendant le remboursement des crédits d'impôt à la recherche scientifique et au développement expérimental.
- Le Plan d'investissement communautaire du Canada (PICC), administré par Industrie Canada, offre une aide financière aux collectivités qui veulent fournir des ressources complémentaires aux entreprises locales innovatrices. Un grand nombre des réseaux établis dans le cadre du PICC offrent aussi aux entrepreneurs une aide en matière de gestion et de planification.
- La Banque de développement du Canada (BDC) offre des financements ciblés et, depuis la révision de son mandat en 1995, elle accorde plus d'attention aux besoins des entreprises axées sur le savoir. La BDC est une institution innovatrice sur le plan des formules de partage des risques. En 1997, environ 36 % de ses prêts ont bénéficié à des entreprises axées sur le savoir.
- Les organismes fédéraux de développement économique régional ont conclu des ententes de partage des risques avec les banques pour appuyer les investissements des entreprises axées sur le savoir. Dans une situation typique, la banque accorderait un prêt, tandis que l'organisme de développement économique régional garantirait une partie de la perte éventuelle[188].
- Des programmes d'assurance et de garantie de prêt sont fournis aux entreprises axées sur le savoir admissibles aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et par la Société pour l'expansion des exportations.
- Les généreux encouragements fiscaux accordés aux investisseurs particuliers par les gouvernements fédéral et provinciaux ont donné naissance à des fonds de capital de risque de travailleurs, qui jouent maintenant un rôle important dans ce secteur.

[188] Par exemple, dans un partenariat conclu avec Diversification économique de l'Ouest (DEO), cet organisme met à contribution ses réseaux locaux pour trouver des candidats, qu'il aide à mettre au point un plan d'entreprise, et verse une contribution à une provision pour perte sur prêt qui représente jusqu'à 12,5 % des pertes subies dans le cadre de chaque contrat. Le taux d'utilisation du programme est élevé, de sorte que des dispositions du même genre ont été prises par le Bureau fédéral de développement régional-Québec et FEDNOR, dans le Nord de l'Ontario. Voir Secor, *op. cit.*

- Les modifications apportées en 1992 aux lois régissant les institutions financières ont permis à ces dernières de créer des « sociétés de financement spécial » (SFS) qui peuvent servir à faire des apports de fonds propres aux PME et aux entreprises axées sur le savoir. Les institutions financières peuvent fournir jusqu'à 5 % de leur capital réglementaire aux SFS.

Dans le reste de la section, nous étudierons l'évolution récente du capital de risque et du rôle des banques, et présenterons quelques mesures possibles en vue d'améliorer le financement des entreprises axées sur le savoir.

Évolutions récentes du secteur du capital de risque

L'industrie canadienne du capital de risque a littéralement explosé au cours des cinq dernières années et joue maintenant un rôle important dans le financement de la première phase et de l'étape d'expansion des entreprises[189]. Grâce en bonne partie à de généreux crédits d'impôt pour les fonds de capital de risque de travailleurs, les fonds sous gestion sont passés de 3,3 milliards de dollars en 1992 à 8,4 milliards de dollars au début de 1998. Les fonds de capital de risque de travailleurs représentent la moitié des fonds sous gestion de l'industrie. Les fonds privés indépendants, qui jouaient un rôle prépondérant dans les années 1980, représentent un peu moins de 25 % maintenant tandis que les fonds appartenant à des sociétés, y compris des groupes bancaires, représentent environ 16 % de l'ensemble.

Les capitaux engagés qui sont effectivement investis ont eux aussi enregistré une croissance rapide, passant de 302 millions de dollars de nouveaux investissements en 1992 à 1,8 milliard de dollars en 1997. Le montant investi en 1997 supporte avantageusement la comparaison avec les 12,8 milliards de dollars investis la même année par l'industrie américaine du capital de risque, reconnue comme étant le chef de file mondial[190]. En raison des importants investissements effectués en 1997, la liquidité nette des fonds de capital de risque (le montant disponible pour investissement) a diminué en 1997, pour la première fois de la décennie. Elle se situe actuellement à 2,4 milliards de dollars, ce qui représente seulement 1,3 année d'offre, au taux d'investissement de l'an dernier.

La firme Macdonald & Associates conclut que la demande continuera vraisemblablement à augmenter et entraînera certaines tensions du côté de l'offre, si l'industrie veut continuer de progresser. La capacité de l'industrie du capital de risque de répondre à la demande dépend, selon Macdonald & Associates, de :

[189] Les données fournies dans cette section sont tirées de Macdonald & Associates, *L'industrie canadienne du capital de risque.*

[190] Voir Price Waterhouse, *National Venture Capital Survey*, 1997, à l'adresse <www2.pw.com/vc/>.

> [...] la volonté des investisseurs institutionnels d'accroître leurs engagements de capitaux destinés à cette catégorie d'actif. Malgré qu'il y ait présentement quelques fonds de pension qui investissent activement dans des fonds de capital de risque, la vaste majorité continue de garder ses distances. Il reste à voir si ces fonds réussiront à surmonter les obstacles pratiques et psychologiques qui les empêchent de jouer un rôle plus actif dans le marché du capital de risque[191].

Le rôle des banques

Les banques se montrent actives, en particulier depuis les révisions apportées en 1992 à la législation, dans le secteur des capitaux propres et des capitaux d'emprunt des entreprises axées sur le savoir.

En ce qui concerne les capitaux d'emprunt, le rapport Secor note :

> La plupart des banques élaborent des méthodes d'évaluation du risque et des modèles de prêt spécifiques aux entreprises axées sur le savoir, de façon à établir la valeur, non d'actifs donnés, mais de l'entreprise elle-même, et à prendre en compte la valeur d'emprunt des actifs incorporels. Certes, ce ne sont pas toutes les banques qui exigent que les prêts soient intégralement garantis selon la méthode classique. Néanmoins, il faut raffiner la définition de ce que les entreprises axées sur le savoir possédant des actifs incorporels peuvent offrir à titre de garantie, et cette définition doit être diffusée sur le terrain[192].

Par suite d'une recommandation du Comité Toriel en 1994[193], toutes les grandes banques se sont dotées de services de prêts aux entreprises axées sur le savoir qui sont présentes à l'échelle régionale. Outre les prêts directs, les banques ont participé activement à des programmes de crédit en partenariat avec la BDC et les organismes fédéraux de développement économique régional, comme nous l'avons déjà indiqué.

Au troisième trimestre de 1997, les sept plus grandes banques (y compris la Banque Hongkong du Canada, qui est active sur ce marché) avaient accordé pour 7,1 milliards de dollars de prêts aux entreprises axées sur le savoir. On dénombrait 16 071 emprunteurs dans cette catégorie, 15 555 d'entre eux ayant des prêts relevant d'autorisations de crédit inférieures à 5 millions de dollars.

Comme nous l'avons indiqué, les banques sont également de plus en plus actives dans l'apport de capitaux propres aux entreprises axées sur le savoir, par l'intermédiaire des sociétés de financement spécial autorisées en 1992. Toutes

[191] Macdonald & Associates, *L'industrie canadienne du capital de risque,* p. 15.

[192] Secor, *Le financement des petits entreprises,* p. 27.

[193] Industrie Canada, Comité sur la nouvelle économie et le financement (sous la présidence de Paul Toriel), *Nouvelle économie et financement : pour une fructueuse complicité,* rapport de projet, juin 1994.

les grandes banques ont maintenant des fonds de capital de risque, souvent exploités en partenariat avec des intervenants possédant plus d'expérience dans le domaine. Plusieurs de ces fonds se spécialisent dans des domaines précis. Par exemple, la Banque Royale a un fonds qui se spécialise dans les sciences de la vie, les technologies de l'information et les matériaux de pointe, ainsi qu'un autre fonds spécialisé dans les neurosciences. Chacun de ces fonds a un ensemble de partenaires différents.

Au cours des quatre dernières années, les banques ont fourni 740 millions de dollars à leurs fonds de capital de risque, plus 150 millions de dollars à des fonds privés indépendants, ce qui représente environ 17 % de l'ensemble des capitaux de risque mobilisés au cours de cette période. Les groupes de capital de risque appartenant aux banques, qui investissaient de 10 à 20 millions de dollars par année au début de la décennie 90, ont investi 129 millions de dollars en 1997. La plupart des autres catégories de fonds ont réparti leurs investissements de manière relativement égale entre les nouveaux engagements et les investissements de suivi, mais près de 70 % du capital investi par les groupes bancaires ont été consacrés à de nouveaux dossiers. Au début de 1998, les groupes bancaires avaient 311 millions de dollars disponibles, soit 2,4 années d'approvisionnement aux taux d'investissement enregistrés en 1997[194].

Obstacles à la mobilisation de capitaux propres

Dans une étude effectuée pour le Groupe de travail, Allan Riding a examiné les travaux consacrés antérieurement à la politique publique, selon lesquels la législation et les pratiques en vigueur au Canada dans le domaine des valeurs mobilières pourraient être plus propices à la mobilisation des capitaux propres pour les jeunes entreprises. Il a conclu que plusieurs initiatives pouvaient être prises afin de faciliter le financement des petites entreprises en croissance[195], notamment :

- Il serait souhaitable d'élargir les dérogations à la réglementation des valeurs mobilières en faveur des investissements de proches ou d'amis, d'assouplir les exigences applicables aux prospectus d'offre et d'éliminer ou de raccourcir les périodes obligatoires de détention des titres ainsi que les autres restrictions à la revente, toutes mesures qui étaient proposées dans une étude de 1994 de MacIntosh.
- Il conviendrait de mettre au point un système spécial pour les appels publics à l'épargne de faible montant, conformément aux recommandations du Groupe de travail McCallum à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario en 1996;

[194] Macdonald & Associates, *L'industrie canadienne du capital de risque,* pp. 7-13.

[195] Riding, *Financement des entreprises de pointe,* pp. 74-89.

- On pourrait s'inspirer d'Alberta Junior Capital Pool Program pour l'étendre ailleurs au Canada.
- Il conviendrait d'examiner le système SCOR (*Small Corporate Offering Registration*) qui, aux États-Unis, permet aux petites entreprises de lever jusqu'à 1 million de dollars d'argent frais par année sur les marchés publics des actions moyennant des exigences minimales en matière d'inscription et de divulgation. Il serait ainsi possible d'établir si ce modèle peut être utile pour le Canada.

Ces initiatives concernent un champ de compétence provinciale, et leur examen approfondi déborderait le cadre du mandat confié au Groupe de travail. Il ressort cependant de manière évidente de l'étude de Riding que l'accès aux capitaux propres est une question primordiale pour un grand nombre de PME en croissance et, en particulier, d'entreprises axées sur le savoir. Il est tout aussi clair que les obstacles ont déjà été définis, mais que rien n'a été fait. Ces obstacles ne sont pas liés au rôle des institutions financières dans l'apport de capitaux propres, mais ils semblent importants. C'est pourquoi nous incitons vivement les autorités provinciales à examiner les mesures proposées et à y donner suite sans tarder, dans la mesure où elles ne posent pas de sérieuses questions de protection des investisseurs.

Voies à suivre pour améliorer le financement des entreprises axées sur le savoir

Nous sommes d'avis qu'un financement adéquat des entreprises axées sur le savoir est crucial pour l'avenir économique du Canada. Nous reconnaissons que, depuis les changements apportés à la législation en 1992, beaucoup de progrès ont été accomplis à cet égard. Nous savons également qu'il faut du temps pour mener à bien les activités de formation et procéder aux changements de mentalité qui sont nécessaires pour réussir dans le domaine du capital de risque et, en fait, pour trouver de bons dossiers dans ce domaine.

Des préoccupations ont cependant été exprimées au sujet du rythme auquel les engagements se traduisent en investissements effectifs. Des questions tenant à la culture du personnel doivent être réglées au niveau des banques, et une action cohérente et déterminée sera nécessaire de la part des dirigeants pour mettre en place une culture permettant de gérer comme il se doit le financement des entreprises axées sur le savoir, notamment par des capitaux propres. Ce défi doit être relevé de toute urgence, car un grand nombre de ces entreprises pourraient être les sources des innovations qui permettront au Canada de rester compétitif dans une économie mondiale axée sur le savoir. Ces entreprises

offrent aussi la possibilité de fournir des emplois de haute qualité qui pourraient aider à stopper l'exode de personnel qualifié dont le Canada est actuellement victime, au profit des États-Unis[196].

Nous nous sommes penchés sur les meilleurs moyens à adopter pour qu'on se préoccupe en permanence des progrès accomplis et du chemin qui reste à parcourir dans ce domaine important. Nous avons recommandé dans ce rapport qu'un programme complet de recueil et de publication de données concernant les PME et les entreprises axées sur le savoir soit mis en place. Dans le cadre de ce programme, nous avons proposé qu'Industrie Canada dépose chaque année un rapport sur l'état du financement des PME et des entreprises axées sur le savoir auprès du Comité de l'industrie de la Chambre des communes. Nous recommandons que le Comité envisage de tenir des audiences annuelles sur l'état de la question, audiences auxquelles les hauts dirigeants des principales banques pourraient être invités afin d'informer le Comité des progrès réalisés dans leur appui aux entreprises qui forment la « nouvelle économie ».

Le financement des entreprises autochtones

Au cours des dernières années, d'importantes mesures ont été prises afin de faciliter le financement des entreprises autochtones. Des entreprises de financement spécial sont apparues, par exemple les coopératives de crédit des Premières nations, la Peace Hills Trust Company et la Banque des Premières nations du Canada[197]. D'autres institutions ont établi des services se consacrant exclusivement au financement des entreprises autochtones.

Nous avons rencontré les représentants de certaines des institutions financières autochtones et avons étudié le rapport du Groupe de travail national sur le financement du développement économique des Autochtones (GTNFDEA), qui a été déposé en 1997. Il est important à notre avis que les collectivités et les personnes autochtones disposent des moyens nécessaires, y compris l'accès au capital, pour participer à part entière à l'économie canadienne.

Certains obstacles s'opposent actuellement à la mise en garantie de biens en raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens,* comme l'a indiqué le GTNFDEA. Nous estimons que ces dispositions limitent la capacité des institutions financières d'offrir du crédit à ce secteur important de notre collectivité nationale. Nous souscrivons à la recommandation du Groupe de travail voulant que les dirigeants autochtones appuient des modifications de la *Loi sur les Indiens,* de la *Loi sur*

[196] On trouvera un article récent consacré à l'exode des cerveaux dans *Time Canada,* « Pulling Up Stakes », 11 mai 1998, pp. 44-51.

[197] La Peace Hills Trust Company appartient aux Autochtones. La Banque des Premières nations est une coentreprise de la Saskatchewan Indian Equity Foundation et de la Banque Toronto-Dominion. Elle doit, à terme, devenir la propriété exclusive des Premières nations.

les prêts aux petites entreprises et de la *Loi sur le crédit agricole* de manière à ce que les biens meubles puissent être mis en garantie. Nous recommandons que le gouvernement entreprenne sans tarder de modifier ces lois, à condition que cette initiative recueille un consensus raisonnable dans la collectivité autochtone.

Nous appuyons également les initiatives que prennent les institutions financières dans ce domaine et les invitons à poursuivre leurs efforts dans le domaine du financement du développement économique des Autochtones.

Nous sommes d'accord, enfin, avec la recommandation du GTNFDEA selon laquelle il faudrait améliorer la collecte de données. Le programme de recueil, d'analyse et de publication des données que nous recommandons pour les PME devrait être organisé de manière à permettre le recueil et l'analyse de données sur le financement des entreprises autochtones.

Attentes en matière sociale

Nous nous penchons ici sur les questions de l'accès aux services bancaires de base, du microcrédit, des relations avec le secteur bénévole et des responsabilités envers la collectivité.

Accès des Canadiens à faible revenu aux services bancaires de base

En février 1997, les grandes banques et le gouvernement fédéral se sont entendus sur un nouveau régime visant à faciliter l'accès des personnes à faible revenu aux comptes bancaires et aux services d'encaissement des chèques. Dans le cadre de ce régime, les banques s'engageaient à n'exiger que deux pièces d'identité signées et à accepter que de nouveaux clients soient parrainés par des clients responsables connus de la succursale. Il était précisé aussi qu'il ne serait pas nécessaire d'avoir un emploi pour ouvrir un compte bancaire, les banques s'engageant à former leur personnel et à le sensibiliser aux besoins des particuliers à faible revenu. En décembre 1997, le gouvernement et les banques ont convenu en outre qu'un rapport de crédit insatisfaisant, dans la mesure où il ne signalait pas des actes malhonnêtes ou frauduleux, n'était pas une raison suffisante pour refuser l'ouverture d'un compte, même s'il pouvait entraîner des restrictions sur certaines opérations.

On estime que, au moment où l'entente a été conclue, environ 3 % des Canadiens de plus de 18 ans n'avaient pas de compte dans une institution financière. Cette proportion grimpait à 8 % dans le cas des personnes ayant un revenu inférieur à 25 000 $, tandis qu'elle ne dépassait pas 1 % dans toutes les autres catégories de revenus[198].

[198] Association coopérative d'économie familiale du Centre de Montréal, *Les hauts et les bas de l'accès aux services bancaires au Canada,* rapport à Industrie Canada, 26 juin 1996, pp. 17-20.

Les groupes intéressés nous ont signalé à maintes reprises l'importance que revêtait l'accès à des services bancaires de base pour tous les Canadiens. Ces préoccupations portent à la fois sur la possibilité d'ouvrir un compte de transaction de base et sur le long délai d'encaissement que les institutions de dépôts imposent parfois sur les chèques gouvernementaux.

Dans notre sondage d'opinion, nous avons demandé aux Canadiens ce qu'ils pensaient des services bancaires de base et quelle était leur expérience en matière de délai d'encaissement des chèques. Une forte majorité de Canadiens jugeaient essentiel que tous les particuliers aient accès à des services bancaires de base. Cet accès était considéré comme essentiel ou important par 85 % des répondants. En ce qui concerne les délais d'encaissement des chèques, près d'un Canadien sur cinq déclarait devoir attendre un certain temps avant d'avoir accès aux fonds déposés à son compte, tandis que jusqu'à 8 % signalaient que les chèques émis par les gouvernements faisaient l'objet d'un délai d'encaissement. Cette situation était signalée par 15 % des jeunes et des personnes à revenu modeste[199].

Nous estimons que l'accès aux services bancaires de base constitue un objectif important de la politique publique et que les gouvernements ainsi que les institutions financières devraient veiller de concert à ce qu'il soit atteint. Nous reconnaissons qu'il est légitime, à l'occasion, de bloquer des fonds, mais nous ne voyons aucune raison de le faire pour les chèques gouvernementaux – d'autant plus qu'il existe un programme d'indemnisation protégeant les banques contre la fraude lorsqu'elles suivent les mesures prescrites en matière d'identification des clients[200]. Nous souscrivons enfin à la disposition de l'entente de 1997 qui engage les banques à expliquer clairement aux clients leurs politiques en matière de blocage des fonds en dépôt.

On ne sait pas trop dans quelle mesure l'application réelle de l'entente est efficace. Des tournées de « magasinage anonyme » effectuées à l'initiative d'Options Consommateurs révèlent des progrès limités seulement. L'ABC et le ministère des Finances ont eux aussi parrainé des opérations de ce genre, mais nous n'en connaissions pas les résultats au moment où ce rapport a été rédigé. Le Groupe de travail a procédé lui-même à une « enquête anonyme » en demandant à l'un

[199] Selon une étude entreprise par Michael Grant, des délais d'encaissement ont été imposés aux chèques gouvernementaux même lorsque l'institution financière n'encourt aucun risque en raison d'une entente d'indemnisation conclue avec le gouvernement en cause. Voir Michael Grant, *Le système de versement des prestations publiques au Canada et le secteur des services financiers*, (Ottawa, septembre 1998), pp. 33-34.

[200] Les accords d'indemnisation varient. Celui que le gouvernement fédéral a conclu avec les institutions financières s'applique non aux clients des institutions, mais uniquement aux personnes qui veulent encaisser un chèque sans avoir de compte. D'autres ententes (par exemple celles conclues par les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique) s'appliquent à la fois aux clients et aux non-clients.

de ses chercheurs de se présenter dans sept succursales bancaires à Toronto afin d'y ouvrir un compte au moyen d'un chèque gouvernemental, en présentant une carte d'assurance sociale, un permis de conduire et un certificat de naissance. Il a pu ouvrir un compte dans trois succursales, mais a essuyé un refus dans quatre autres. On a refusé de lui ouvrir un compte dans une des succursales parce qu'il n'avait pas le téléphone[201].

Nous ne sommes pas convaincus que l'entente de février 1997 fasse une grande différence. Nous croyons que les principaux obstacles à la réalisation de nouveaux progrès tiennent à la culture et à l'attitude des institutions, et non au processus en place. Il semble que, malgré la politique affichée des banques et quelques exemples concrets de bonne application de cette politique, il y ait encore beaucoup de problèmes « sur le terrain » lorsqu'il s'agit de servir une catégorie de consommateurs qui risquent de ne pas être rentables pour les succursales. La tendance croissante de toutes les institutions financières à concentrer davantage leurs ressources et leur attention sur les clients rentables est amplifiée dans ce cas par les stéréotypes culturels qui jouent au détriment des personnes à faible revenu. Il s'agit malheureusement d'un problème qui concerne non seulement certains employés de banque, mais notre société de façon plus générale.

Certains ont recommandé au Groupe de travail qu'on inscrive dans la loi le droit de tous les Canadiens à détenir un compte de base à prix abordable. Nos recherches, décrites dans le document d'information n° 4[202], révèlent que la majorité des grandes banques canadiennes offrent des comptes de transaction à prix abordable (par rapport au compte obligatoire qui existe dans l'État de New York). Le problème consiste à s'assurer que ces comptes soient accessibles aux personnes à faible revenu qui veulent en obtenir un et à ce que ces clients soient traités avec respect et courtoisie. Nous ne sommes pas certains que la meilleure façon d'y parvenir soit de procéder par voie législative. Étant donné que le problème est lié fondamentalement aux attitudes et à la culture, nous sommes d'avis que des efforts déterminés, entrepris en collaboration par les dirigeants des banques, les groupes communautaires et les gouvernements, offrent de meilleures chances de parvenir à une solution satisfaisante et durable. Ce résultat ne sera toutefois obtenu que si cette coopération est efficace.

[201] Les résultats de cette enquête sont décrits de façon plus détaillée dans le document d'information n° 4, p. 27.

[202] Voir p. 24.

Nous recommandons par conséquent un certain nombre de mesures précises :

- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient fournir à quiconque le demande une pièce d'identité personnelle peu coûteuse, comme cela se fait déjà à certains endroits.
- Toutes les institutions de dépôts devraient, en collaboration avec le gouvernement et les groupes communautaires, mettre au point un compte de base standard et afficher, bien en vue dans chaque succursale, les conditions se rattachant à ce compte et les pièces d'identité exigées pour son ouverture. Les banques devraient immédiatement commencer à afficher, bien en vue dans leurs succursales, les conditions se rattachant à leur compte de transactions le plus économique ainsi que les pièces d'identité exigées pour son ouverture.
- Les gouvernements devraient recourir davantage au dépôt direct pour tous les programmes à prestations périodiques, en les versant à des comptes individuels ou à un compte maître, comme cela se fait maintenant dans le Grand Toronto[203]. Le dépôt direct permet d'avoir accès à un compte et élimine les délais d'encaissement des fonds. Tous les efforts possibles devraient être déployés pour inciter les personnes intéressées à participer à ces programmes, sans cependant les y obliger.
- Tous les gouvernements qui font des paiements périodiques à des personnes à faible revenu devraient conclure avec les institutions financières des accords d'indemnisation applicables à la fois aux clients et aux non-clients. Cela éliminerait dans les faits la nécessité d'imposer un délai d'attente pour l'encaissement d'un chèque gouvernemental, et les institutions financières devraient veiller à ce que cette pratique soit éliminée lorsque des accords d'indemnisation sont en vigueur.
- Les institutions financières devraient entreprendre, en collaboration avec les gouvernements et les groupes communautaires, de modifier au besoin la culture et les attitudes de leur personnel. Elles devraient à cette fin non seulement dispenser des programmes de formation, mais modifier leurs régimes d'encouragement et de rémunération au niveau des succursales, si cela est nécessaire, pour s'assurer de la bonne application des politiques convenues en matière d'accès.
- Le gouvernement devrait exercer un suivi régulier pour s'assurer des progrès réalisés. Il devrait entreprendre sans tarder une étude sur les personnes qui n'ont pas de compte bancaire au Canada, à la fois pour chiffrer l'ampleur du problème et pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles ces personnes

[203] Le projet pilote entrepris dans la grande région de Toronto permet de choisir entre le dépôt des fonds dans un compte individuel ou dans un compte maître, à une banque de la région métropolitaine de Toronto. Le compte maître permet aux bénéficiaires d'effectuer un retrait au moyen d'une carte de débit personnelle, trois retraits gratuits étant autorisés par mois.

ne participent pas au système. Cette enquête servirait de point de référence pour mesurer à intervalles réguliers les progrès réalisés en matière d'accès.

Nous pensons bien que ces mesures permettront d'améliorer l'accès aux services bancaires de base, et nous nous attendons à ce que des progrès soient enregistrés dans un délai raisonnable. Si aucun progrès n'est observé, nous recommandons que le gouvernement inscrive dans la loi les dispositions des ententes de février et décembre 1997, en prévoyant des sanctions appropriées en cas de non-respect des ententes.

Accès aux services en succursale

Les fermetures de succursales n'ont pas le même effet sur tous les groupes composant la société canadienne. Jusqu'à maintenant, elles ont été un sujet de préoccupation principalement pour les résidents des petites localités rurales et des quartiers défavorisés des villes. Les propositions de fusions récentes ont avivé les craintes de la plupart des Canadiens à ce sujet.

Les succursales bancaires telles que nous les avons connues jusqu'ici font l'objet de pressions croissantes. Leur exploitation est moins rentable en raison du dépeuplement de nombreuses régions rurales ainsi que de la diminution relative des dépôts, les consommateurs se tournant davantage vers les fonds communs de placement[204]. Les modes d'accès électroniques réduisent également le recours aux succursales. Selon McKinsey & Company, les succursales ne représentaient que 38 % des transactions de détail en 1995 et cette proportion devrait tomber à 21 % en 1998.[205]

À mesure que ces pressions s'intensifient, le visage des succursales se modifie. Les banques cherchent à offrir davantage de produits à valeur ajoutée et à incorporer plus d'activités de ventes et de conseils aux fonctions du personnel des succursales. Par ailleurs, nombre de succursales poursuivront leurs activités à échelle réduite ou de manière différente, par exemple sous la forme de kiosques ou de succursales à services limités dans des magasins de détail, d'agences bancaires dans les bureaux de poste ou d'installations mobiles. Il reste que beaucoup de succursales de type classique seront obligées de fermer sous l'effet de ces pressions. Il ne sert à rien de se le cacher. Le coût des réseaux traditionnels de distribution des produits et services financiers traditionnels, y

[204] Selon une étude effectuée aux États-Unis, une succursale bancaire type occupe 5 000 pieds carrés et son exploitation revient à 1,4 million de dollars par an. Pour des dépôts de 50 millions de dollars, ces coûts autres que les frais d'intérêt équivalent à 2,8 % des dépôts, comparativement à un ratio de dépenses de 0,5 à 1 % pour les fonds de placement du marché monétaire. Voir Daniel K. Gilow, Lawrence J. Radeck et John Wenninger, *Ongoing Restructuring of Retail Banking,* Federal Reserve Bank of New York, Research Paper 9634, pp. 3-4.

[205] McKinsey, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada,* pièce 3.6.

compris ceux des banques, ne peut être supporté indéfiniment face à l'expansion rapide d'autres canaux de distribution plus efficients et attrayants.

La disparition d'une succursale peut entraîner de sérieuses perturbations sur le plan local, notamment pour les petites entreprises et les clients mal à l'aise avec les solutions de rechange électroniques. La politique actuelle en matière de fermetures de succursales n'impose aucune obligation aux institutions de dépôts, si ce n'est celle d'informer les clients de l'endroit où leur compte a été transféré. Le secteur bancaire ne s'est doté d'aucune politique non plus en ce qui concerne les fermetures de succursales.

Nous estimons que, si les institutions financières donnaient un préavis raisonnable lorsqu'elles veulent fermer une succursale et si elles s'efforçaient, de manière constructive et proactive, d'étudier les options disponibles avec la collectivité en cause, les perturbations pourraient être atténuées à bien des égards. On pourrait chercher des institutions de remplacement, former la clientèle à de nouveaux modes d'accès aux services financiers, ou encore mettre au point, peut-être, des dispositions pour des services modifiés ou limités. Un certain nombre d'options pourraient être étudiées, selon les caractéristiques propres à chaque situation.

Nous ne croyons pas qu'il faille empêcher les banques de fermer des succursales ou les obliger à obtenir l'autorisation des autorités pour ce faire. Nous estimons cependant que les institutions devraient être tenues d'informer la collectivité de leur intention de fermer une succursale au moins quatre mois avant la date de fermeture. Cet avis devrait être affiché bien en vue dans la succursale, communiqué à tous les clients et autorités locales, et publié dans les journaux locaux. L'institution devrait s'efforcer, en collaboration avec les autorités locales, les organismes communautaires et les autres institutions financières de trouver des moyens innovateurs de réduire le plus possible les perturbations causées à la clientèle.

Nous recommandons que cette obligation de préavis soit imposée à toutes les institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral, et nous invitons instamment les provinces à envisager d'adopter une règle similaire.

Accès au microcrédit

Le microcrédit désigne les prêts de faible montant accordés à des particuliers qui se lancent à leur compte ou démarrent une très petite entreprise. Ces personnes sont souvent marginalisées dans notre société et s'efforcent de s'affranchir de l'aide sociale et d'échapper au cycle de pauvreté. Il n'existe aucune définition couramment acceptée du microcrédit, mais les représentants des groupes que nous avons rencontrés ont souligné que la plupart des prêts étaient assez faibles, ne représentant que quelques milliers de dollars. Les personnes

qui cherchent à obtenir du microcrédit sont souvent considérées comme de « mauvais dossiers » d'après les critères traditionnels des banques et, pour accorder un microprêt, il faut généralement se fier à la personnalité de l'emprunteur.

Il existe au Canada un certain nombre de programmes de microcrédit, habituellement parrainés par des organismes privés[206]. Chaque programme a ses particularités. Certains privilégient la méthode du « groupe de pairs », c'est-à-dire que les emprunteurs forment de petits groupes de soutien et se portent garants les uns des autres. Beaucoup de programmes ont été efficaces si l'on en juge par l'octroi de microprêts et leur remboursement, mais ils ne sont pas rentables et parviennent rarement à faire leurs frais.

Le marché des microcrédits est mal connu, peu d'études y ont été consacrées, et l'on ne possède aucune donnée à ce sujet. L'ABC participe actuellement à une étude du marché du microcrédit rural avec un certain nombre de ministères et d'organismes fédéraux.

Malgré l'absence d'études et de données, nous avons été mis au courant du succès que connaissent les fonds de microcrédit en activité dans de nombreuses régions du Canada. Nous avons également été frappés par la diversité des approches adoptées ainsi que par la détermination et l'ingéniosité de ceux et celles qui parrainent ces programmes. Nous croyons qu'un appui modeste de la part du gouvernement et des institutions pourrait donner un sérieux coup de pouce aux programmes de microcrédit.

Il faut que les programmes de microcrédit, pour être efficaces, gardent un caractère local et restent axés sur les besoins du milieu. Le rôle que les autorités nationales et provinciales peuvent jouer est limité, mais peut quand même être efficace. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient envisager de fournir des fonds de démarrage aux organismes de microcrédit et, peut-être, de prendre en charge une partie de leurs frais fixes. Le gouvernement fédéral pourrait aussi jouer un rôle positif en favorisant et en appuyant de meilleures communications entre les divers organismes de microcrédit actifs au Canada. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire ni approprié d'affecter des ressources fédérales au financement du microcrédit.

Les gouvernements provinciaux devraient veiller à ce que leurs programmes d'aide sociale n'exercent pas un effet désincitatif sur le recours au microcrédit. Nous croyons savoir que, dans certaines provinces, les bénéficiaires de microprêts doivent les compter dans leur revenu, ce qui leur fait perdre leurs

[206] Mentionnons par exemple la Fondation Calmeadow, l'Association communautaire d'emprunts de Montréal, la Community Opportunities Development Association dans la région de Cambridge-Kitchener-Waterloo, Résultats Canada (Vancouver et Montréal) et le Comité central Mennonite à Calgary.

prestations sociales. Il s'agit là d'un effet pervers qu'il convient, à notre avis, d'éliminer.

Nous pensons que les institutions financières pourraient nouer des partenariats mutuellement profitables avec des organismes de microcrédit au niveau local. Les institutions prêteuses pourraient être utiles à ces organismes en mettant à leur disposition une expertise qui faciliterait l'évaluation des propositions et des plans d'entreprise, ainsi qu'en apportant une aide sur le plan administratif et opérationnel. Nous recommandons que les institutions financières envisagent l'établissement de partenariats et étudient les autres façons de coopérer avec les fournisseurs de microcrédit.

Partenariats avec le secteur bénévole

Le Groupe de travail a reçu un mémoire de la Table ronde du secteur bénévole (TRSB) qui décrivait plusieurs façons dont le secteur financier pourrait travailler en partenariat plus étroit avec le secteur bénévole au Canada[207].

Le secteur bénévole joue un rôle crucial dans le renforcement du tissu social canadien et son importance va croissant en raison du désengagement relatif de l'État. Le secteur des services financiers joue déjà un rôle appréciable sous le plan social. Les cinq plus grandes banques sont les principaux donateurs, et de loin, aux causes de bienfaisance, leur contribution s'étant élevée à 78,5 millions de dollars d'après les estimations en 1997[208]. Les banques et les sociétés d'assurances sont d'importants employeurs, et leur personnel ainsi que leurs agents ont toujours joué un rôle de leadership sur le plan socioculturel.

La question soulevée dans le mémoire de la TRSB est de savoir s'il est possible, dans un contexte de changement, de voir au-delà des activités traditionnelles pour envisager de nouvelles formes de partenariats entre le secteur financier et le secteur bénévole afin d'aider à bâtir une collectivité plus forte, plus saine et plus compatissante. La TRSB a mentionné un certain nombre de questions et de possibilités qui, à notre avis, méritent un examen plus approfondi. Une option est le rattachement des produits ou services financiers à des mécanismes de don de manière à ce que le client puisse, s'il le veut, contribuer à une œuvre de bienfaisance tout en épargnant. Aux États-Unis, par exemple, il existe des « fonds communs de placement à rendement partagé », où les investisseurs peuvent automatiquement affecter une partie du rendement qu'ils réalisent à un organisme de bienfaisance désigné. La Banque Citizens du Canada offre un compte d'épargne présentant des caractéristiques similaires.

[207] La TRSB est un groupe, non constitué en entité juridique, d'organisations et de coalitions nationales qui ont uni leurs forces en 1995 afin que le secteur du bénévolat et de la bienfaisance puisse mieux se faire entendre au Canada. Son mémoire a été reçu le 8 avril 1998.

[208] Canadian Center for Business in the Community, d'après le *Globe and Mail* du 29 janvier 1998.

La TRSB donne dans son mémoire beaucoup d'autres exemples, dont certains sont très originaux.

Nous estimons que le moment est tout indiqué pour que les dirigeants des institutions financières étudient avec les responsables du secteur bénévole de nouvelles façons de servir la population canadienne. Nous invitons les dirigeants des deux secteurs à amorcer sans tarder un dialogue dans le but d'élaborer des projets pilotes qui pourraient être mis en œuvre rapidement. Le gouvernement n'a pas de rôle particulier à jouer dans ce domaine, selon nous, mais il pourrait vouloir parrainer une table ronde où seraient débattus les questions, les problèmes et les possibilités dans ce dossier, si cela est utile à la mise en route du processus.

Responsabilités envers la collectivité

Nous estimons que le Canada devrait se doter d'un cadre de responsabilisation des institutions financières plus rigoureux. Il nous a été suggéré qu'il conviendrait d'adopter un régime analogue à la *Community Reinvestment Act* (CRA) qui s'applique aux banques aux États-Unis.

La CRA oblige les banques à répondre aux besoins de la collectivité locale en matière de services et de crédits, de manière conforme à la bonne exploitation et à la stabilité de l'institution[209]. Les banques sont tenues, aux termes de la loi, de divulguer leurs activités de prêt, d'investissement et de service sur le plan local, y compris les prêts accordés aux petites entreprises. Les efforts des banques sont notés par les autorités réglementaires, et les résultats de l'évaluation sont rendus publics. Les autorités tiennent compte de la « note » accordée à une banque lorsque vient le temps d'approuver une importante transaction ou d'autoriser un changement de pouvoirs ou de structures.

La CRA a été adoptée parce qu'on avait l'impression, aux États-Unis, que les banques refusaient d'accorder des prêts dans les quartiers pauvres des villes ou qu'elles avaient des pratiques discriminatoires à l'endroit de certaines catégories d'emprunteurs. Allan Riding expose le problème de la « discrimination financière » et cite les propos suivants du sénateur William Proxmire, qui a parrainé la CRA :

> [Traduction]
>
> Par « discrimination financière » [redlining] ... je désigne le phénomène suivant lequel les banques et les institutions d'épargne et de crédit acceptent au sein d'une collectivité donnée des dépôts et que plutôt que de les réinvestir dans cette même collectivité, elles vont les investir ailleurs et marquent ainsi, concrètement ou symboliquement, d'un trait rouge sur la carte les secteurs de

[209] Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire, *Un système d'imputabilité pour les institutions financières au Canada : s'assurer qu'elles satisfont à des normes élevées,* 5e exposé de position, décembre 1997, p. 14.

> leur ville où elles refusent d'investir. Ces secteurs se trouvent parfois dans les quartiers centraux, parfois dans les quartiers plus vétustes, parfois encore, dans les quartiers ethniques ou à prédominance noire, mais souvent, ils englobent une grande partie de la collectivité où ces institutions sont installées[210].

Il n'a pas été établi qu'une situation analogue existait à l'heure actuelle au Canada, et aucun exemple de discrimination délibérée du genre de celle qui vient d'être décrite n'a été porté à notre attention. De ce fait, et faute de preuve convaincante de l'existence d'un problème réel au Canada, nous ne pensons pas qu'une démarche exhaustive comme celle qui inspire la CRA soit justifiée ici. Cette approche nécessiterait un lourd processus d'examen qui obligerait à définir les collectivités visées, à élaborer des normes de comportement appropriées et à effectuer régulièrement un suivi attentif. Il en résulterait un alourdissement non négligeable du fardeau et des coûts imposés par la réglementation. Cette démarche pourrait être appropriée s'il était plus manifeste qu'elle contribuerait à corriger certains problèmes systémiques dont souffriraient sérieusement des groupes ou des localités particuliers, mais nous n'avons été saisis d'aucun élément factuel prouvant l'existence de problèmes systémiques.

Le programme complet de recueil et d'analyse de données sur les petites entreprises que nous proposons devrait, selon nous, aider à déterminer si l'octroi de crédit aux petites entreprises dans des localités ou milieux déterminés donne lieu à une discrimination active et persistante. Statistique Canada, Industrie Canada et le secteur des institutions financières devraient concevoir le programme de recueil de données en tenant compte de cet objectif, entre autres fins.

Nous sommes convaincus que la responsabilisation de toutes les institutions financières – et non uniquement des banques – doit être renforcée. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons recommandé un programme de recueil, d'analyse et de divulgation des données sur le financement des petites entreprises ce qui offrirait une information plus complète à la collectivité et aux décideurs publics que ce ne serait le cas avec un programme similaire à la CRA qui viserait uniquement les institutions de dépôt réglementées au niveau fédéral. Ce programme renforcera et codifiera les pratiques actuelles en matière de rapports. Il étendra aussi ces pratiques aux institutions non bancaires qui financent les petites entreprises, y compris ceux qui leur fournissent des capitaux propres aussi bien que des capitaux d'emprunt. Ce programme, combiné à l'examen parlementaire annuel que nous recommandons, favorisera un dialogue public sur une activité dont l'importance est essentielle pour la croissance économique et la création d'emplois, et incluant toutes les institutions financières qui sont visées : les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit et

[210] Cité dans Riding, *Financement des entreprises de pointe*, pp. 37-38.

caisses populaires, les sociétés d'assurances, les caisses de retraite, les fonds de capital de risque et les prêteurs non réglementés. Nous croyons qu'un dialogue bien centré, mais ouvert, est essentiel à l'amélioration des relations entre les institutions financières et la collectivité.

La responsabilisation des institutions financières va au-delà du financement des petites entreprises. Nous avons traité dans ce chapitre des points suivants :

- les relations entre les institutions financières et le secteur bénévole;
- le microcrédit;
- la question importante de l'accès des particuliers à faible revenu aux services.

D'autres aspects de cette relation portent, par exemple, sur les activités suivantes :

- la philanthropie;
- l'investissement dans le développement communautaire;
- l'aide aux activités socioculturelles;
- la participation des employés aux services communautaires;
- les impôts et taxes versés aux administrations publiques de tous niveaux;
- les emplois fournis par les institutions.

Nos grandes banques, de même que les autres institutions financières, apportent actuellement une importante contribution au bien-être de la collectivité et nous serions tous plus pauvres sans cette contribution. Cependant, que les institutions financières en fassent suffisamment ou non, il n'existe aucun moyen généralement accepté pour leur permettre de faire connaître leurs résultats à ce chapitre, afin qu'on puisse déterminer si elles répondent aux besoins et aux attentes de la collectivité. Nous recommandons par conséquent que toutes les institutions de dépôts et sociétés d'assurance-vie réglementées au niveau fédéral soient tenues de produire chaque année un rapport sur leurs responsabilités envers la collectivité, qui informerait le public de leur contribution à la société par des activités du genre décrit précédemment, ou traitant d'autres questions qui peuvent apparaître pertinentes. Nous recommandons aussi que les provinces envisagent d'appliquer des exigences similaires aux institutions financières qui relèvent de leur compétence.

La forme et le contenu du rapport devraient être laissés à la discrétion de chaque institution. Nous estimons en particulier qu'il devrait revenir à l'institution de définir la ou les collectivités qu'elle dessert, en ce qui concerne le choix du mode de présentation des renseignements. Nous nous attendons cependant à ce que les institutions traitent, dans leur rapport, des aspects de la relation qui ont été mentionnés précédemment, ainsi que de toute autre question qu'elles jugeraient pertinente. Notamment, nous avons recommandé qu'il y soit fait état des

progrès accomplis dans la rédaction de documents plus faciles à comprendre. Nous nous attendons aussi à ce que les institutions présentent leur rapport de façon à permettre aux Canadiens de toutes les régions desservies par l'institution de faire le lien entre l'information présentée et leur propre situation.

Les institutions devraient rendre ces rapports publiquement accessibles dans leurs points de service au détail et sous forme électronique. Elles devraient produire ce rapport auprès du ministre des Finances, qui le déposerait au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

Conclusion

Nous nous attendons à ce que les recommandations présentées dans ce chapitre favorisent un dialogue ouvert et constructif entre nos grandes institutions financières et les collectivités qu'elles desservent. Une meilleure compréhension des questions posées par le financement des PME et de nouveaux progrès à cet égard permettront de mieux répondre aux attentes du public en ce qui concerne le financement des entreprises. Des progrès dans le dossier de l'accès des Canadiens à faible revenu et un appui aux initiatives importantes pour les collectivités – par exemple le microcrédit et l'aide au secteur bénévole – permettront de mieux répondre aux attentes du public sur le plan social.

Le rapport d'activité sur les responsabilités envers la collectivité, que nous proposons, conjugué avec le programme exhaustif de recueil de données, devrait avec le temps favoriser un dialogue public qui devrait déboucher sur des initiatives responsables et, ainsi, contribuer à rétablir de bonnes relations entre nos institutions financières et nos collectivités.

Chapitre 9

L'amélioration du cadre réglementaire

Introduction

Nous traitons dans le présent chapitre des moyens à prendre pour que la structure de la réglementation prudentielle reste solide, pertinente et adaptée aux objectifs généraux de la nation. Nos recommandations en matière de comportement sur le marché et de protection des consommateurs, dans leurs relations avec les fournisseurs et les intermédiaires, sont présentées au chapitre 7. Notre rapport ne porte pas sur la réglementation ni la surveillance des fonds communs de placement ou des marchés de valeurs mobilières. Il s'agit là de domaines relevant strictement de la compétence des provinces, et nous croyons savoir que les autorités compétences, au niveau provincial, se livrent à un examen de ces questions.

Deux raisons motivent la réglementation prudentielle. La première est la nécessité de protéger le consommateur contre le risque de défaillance d'une institution. En effet, on ne peut pas s'attendre à ce que les consommateurs, notamment ceux qui ont un montant relativement faible d'épargnes, connaissent et évaluent convenablement le risque présenté par les institutions auxquelles ils confient leurs épargnes ou achètent de l'assurance. La deuxième raison est la nécessité de protéger le système financier contre l'effondrement qui pourrait résulter d'une perte générale de confiance, en cas de faillite d'une ou de plusieurs institutions importantes.

Le régime fédéral de réglementation prudentielle est administré principalement par le BSIF, qui surveille environ 490 institutions financières réglementées au niveau fédéral et quelques institutions de régime provincial. Le BSIF a vu le jour en 1987 à la suite du regroupement des bureaux de l'inspecteur général des banques et du surintendant des assurances. Le Canada a été l'un des premiers pays industrialisés à confier à une même institution la réglementation des institutions de dépôts et des assurances. Le Royaume-Uni et l'Australie viennent tout juste de s'engager dans cette voie.

Outre le BSIF, le gouvernement fédéral soutient un régime d'assurances des dépôts administré par la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), société d'État fédérale qui, depuis 1967, protège les dépôts des particuliers à concurrence de 60 000 $ par dépôt assuré. L'existence de cette assurance constitue un élément important du cadre de réglementation prudentielle. La SADC doit non seulement protéger les dépôts, mais « participer à l'instauration de normes de pratiques commerciales et financières saines chez les institutions membres »[211]. La SADC a ainsi entrepris d'élaborer des normes de bonnes pratiques commerciales pour les institutions financières et a instauré un Programme d'application des normes du Code (PANC) obligeant la direction et le conseil d'administration des institutions à certifier que celles-ci se conforment aux normes de comportement prescrites.

Les provinces ont elles aussi leurs autorités de réglementation prudentielle qui surveillent les sociétés de fiducie et les sociétés d'assurances actives dans la province, peu importe leur palier de constitution. Cela signifie qu'une société de fiducie ou d'assurances fédérale, par exemple, est assujettie non seulement à la surveillance du BSIF, mais aussi à celle des autorités provinciales. Certains organismes provinciaux de réglementation ont adopté le principe de la reconnaissance de l'« autorité de constitution », ce qui veut dire qu'elles acceptent la réglementation prudentielle en vigueur au niveau (fédéral ou autre province) auquel l'institution est constituée, pour éviter un dédoublement de la réglementation prudentielle. D'autres autorités provinciales ont délégué au BSIF leur responsabilité en matière de réglementation prudentielle ou sont sur le point de le faire. On assiste à une rationalisation et à une harmonisation du système, mais d'autres progrès sont possibles.

Dans l'ensemble, le régime réglementaire en vigueur au Canada fonctionne bien et se révèle efficace. Si l'on tient compte de la taille relative des pays, il revient à peu près au neuvième du coût du régime réglementaire en place aux États-Unis[212], des progrès appréciables ont été réalisés depuis quelques années dans l'harmonisation et la rationalisation des règles prudentielles aux niveaux

[211] *Loi sur la SADC,* alinéa 7b.

[212] Une étude effectuée en 1993 par le ministère des Finances concluait ainsi : « Les États-Unis semblent consacrer beaucoup plus de ressources que le Canada ou le Royaume-Uni à la surveillance, en fonction du nombre d'institutions et du total des actifs. Les coûts de surveillance par milliard de dollars d'actifs surveillés sont environ neuf fois plus élevés aux États-Unis ou au Royaume-Uni. L'écart serait encore plus marqué si l'on tenait compte des activités de surveillance du Conseil de la Réserve fédérale et de la FDIC. » Voir *Le coût de la surveillance et de l'assurance-dépôts au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni,* ministère des Finances, document de travail, 26 mai 1993, p. 1.

fédéral et provincial, en particulier depuis que l'Ontario a abandonné la méthode dite « des égaux »[213].

Aussi solide cependant que puisse être notre système, il est confronté à de nouveaux défis qui nous obligent à nous demander s'il peut et s'il doit être renforcé. Nombre de ces défis ont été analysés dans les chapitres précédents, et plus particulièrement au chapitre 3.

Nous passerons en revue maintenant les activités menées récemment en matière de réglementation et de coordination au niveau international, ce qui brossera la toile de fond nécessaire à l'étude de quelques questions plus particulières à régler au Canada.

Activités internationales

Les 10 dernières années se sont caractérisées par une intense activité au niveau international. La convergence des fonctions dans les institutions, l'apparition de conglomérats financiers et la mondialisation, dans le cadre de laquelle les institutions et conglomérats financiers sont de plus en plus actifs dans un grand nombre de pays, constituent autant de défis nouveaux. Ces défis ont été amplifiés par la généralisation de techniques perfectionnées qui permettent aux institutions de mettre au point de nouveaux types de produits et de prendre de nouveaux types de risques. Les autorités réglementaires consacrent des efforts considérables à la gestion des conséquences de ces changements et enregistrent quelques progrès à ce chapitre.

Il y a dix ans, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, relevant de la Banque des règlements internationaux (BRI), a innové en recommandant des critères et des normes de fonds propres applicables aux banques peu importe le pays où elles étaient actives. En 1992, tous les grands pays industrialisés avaient adopté ces normes, que les autorités réglementaires nationales continuent d'appliquer. Récemment, alors que les changements s'accéléraient, le Comité de Bâle a étendu ses travaux dans trois directions. Il a continué d'examiner et d'actualiser les normes de fonds propres, afin qu'elles soient au diapason de l'évolution des pratiques. Il a élaboré, en 1997, 25 principes fondamentaux de contrôle bancaire efficace auxquels ont souscrit les chefs des gouvernements des pays du

[213] Cette méthode a été instituée en 1987 en Ontario. Elle consistait à appliquer la réglementation ontarienne aux sociétés de fiducie actives dans la province, peu importe leur lieu de constitution. Cependant, elle appliquait aussi les règles ontariennes aux activités de ces sociétés dans toutes les provinces du Canada, dans la mesure où elles faisaient affaire en Ontario. Les règles ontariennes étaient différentes des règles fédérales et des autres règles provinciales, ce qui compliquait la vie des sociétés de fiducie assujetties à cette méthode. Celle-ci a été abolie en 1997, et l'Ontario est en négociation avec le BSIF pour que celui-ci prenne en charge la réglementation de la solvabilité de toutes les sociétés de fiducie actives en Ontario, y compris les sociétés de fiducie constituées dans cette province.

G7 au Sommet de Birmingham (Royaume-Uni) en mai 1998. Il a également amorcé un processus d'élaboration de principes et de normes applicables aux conglomérats financiers, de concert avec les autorités réglementaires dans le domaine des valeurs mobilières et de l'assurance. Ce dernier processus a débouché sur la formation de l'Instance conjointe sur les conglomérats financiers, composée en nombre égal de dirigeants des organismes de réglementation des banques, des assurances et des valeurs mobilières dans 13 pays, dont le Canada[214]. L'Instance conjointe vient tout juste d'amorcer ses travaux. Elle se concentre sur l'élaboration de normes de fonds propres pour les conglomérats financiers et de principes de bonne gestion.

Parallèlement à ces efforts conjoints, les autorités en matière d'assurances ont créé en 1992 un groupe de coordination internationale, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). L'AICA est en train de mettre au point des principes de réglementation analogues aux principes fondamentaux de contrôle bancaire mentionnés précédemment, tout en se concentrant sur un régime de réglementation efficace des sociétés actives dans de nombreux pays.

Le Canada joue un rôle extrêmement actif dans les instances internationales de réglementation et de coordination, en particulier dans les domaines des banques et des assurances. Le BSIF, en raison de sa double compétence à l'égard des banques et des assurances, a apporté une importante contribution à l'orientation et au leadership de l'AICA, dont il préside d'ailleurs le comité exécutif depuis 1997. Étant donné que la réglementation des valeurs mobilières est de la compétence des provinces, de sorte que les autorités réglementaires sont nombreuses, le Canada exerce moins d'influence dans ce domaine que dans le secteur de la banque ou de l'assurance.

Les crises qui continuent de secouer l'Asie du Sud-Est, la Russie et le Japon ont bien fait ressortir l'importance cruciale d'un système financier stable pour l'économie. Elles soulignent que la coordination et la réglementation internationales ne peuvent suppléer les lacunes de la réglementation nationale. L'expérience et la connaissance communes acquises au niveau international doivent être adoptées et mises en œuvre par les autorités nationales. Il faut moderniser les régimes de réglementation et de surveillance, et passer d'une coordination et de principes généraux à une mise en œuvre efficace.

Le Canada a joué un rôle actif dans l'adoption de mesures favorisant la mise en application de pratiques exemplaires dans tous les pays. Deux initiatives récentes méritent d'être signalées. La première est l'établissement du Centre de leadership international pour la surveillance du secteur financier à Toronto. Le Centre, qui a l'appui du BSIF et de la Schulich School of Business de

[214] Le Canada y est représenté par le BSIF et par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

l'Université York, où il est établi, est parrainé par la Banque mondiale et le gouvernement fédéral. Il a pour but d'aider les pays en développement à améliorer leur système de surveillance des banques et des assurances, ainsi que d'offrir une formation pratique en leadership aux autorités de surveillance de ces pays. Ensuite, le ministre des Finances a proposé l'adoption d'un cadre de surveillance renforcée des systèmes nationaux de réglementation et de surveillance, fondé sur le principe de l'examen par les pairs. Cette proposition a reçu l'appui des chefs de gouvernement des pays du G7 à leur dernier Sommet, et le Fonds monétaire international ainsi que la Banque mondiale travaillent maintenant sur les détails d'application du mécanisme proposé.

Le chapitre 5 du document d'information n° 5 donne plus de précisions sur ces initiatives et le rôle joué par le Canada à cet égard.

Conséquences pour le Canada

Deux conséquences peuvent être tirées de ce tour d'horizon des efforts déployés à l'échelle internationale pour renforcer la réglementation. La première est que nous entrons dans une ère d'une complexité sans précédent en ce qui concerne la réglementation des fournisseurs de services financiers. Cette complexité s'exprime dans deux dimensions au moins. Du point de vue de la réglementation des fournisseurs de services, des risques qui étaient auparavant circonscrits à des entités juridiques distinctes se retrouvent maintenant regroupés, les autorités voient apparaître de nouveaux types de risques auxquels elles ne sont pas habituées, et il est de plus en plus nécessaire de savoir comment le risque est géré à l'échelle mondiale. Du point de vue de la protection des consommateurs, la technologie ouvre des horizons nouveaux en permettant de fournir des services financiers à distance et sans être réellement présents dans les pays où résident les consommateurs. Ces deux ensembles de facteurs donnent une acuité particulière à la nécessité de poursuivre et de renforcer la coopération internationale pour mettre au point des normes réglementaires et des accords d'application. L'évolution des régimes réglementaires nationaux devrait être compatible avec la coopération internationale et la renforcer.

Parallèlement, cependant, l'expérience acquise dans le domaine de la réglementation et de la coopération internationale laisse à penser que les progrès ne seront pas aussi rapides qu'il est souhaitable à ce chapitre. Les marchés se transforment rapidement, les régimes réglementaires nationaux évoluent moins vite, et les systèmes internationaux sont encore plus longs à s'adapter. Pour toutes ces raisons, il faudra absolument, tout en travaillant au renforcement de la coopération nationale, veiller à ce que notre propre système reste solide et bien adapté aux objectifs nationaux.

À cet égard, nous estimons que le système actuel de réglementation prudentielle peut être amélioré par :

- un élargissement du mandat du BSIF et un renforcement de sa structure de régie;
- un examen de la régie des institutions du point de vue réglementaire;
- une révision des dispositions régissant le système de paiements;
- une rationalisation des mécanismes réglementaires afin d'éliminer les chevauchements et dédoublements;
- l'intégration des mécanismes actuels d'assurance des dépôts et de protection des souscripteurs d'assurance-vie;
- l'adoption de certaines mesures qui aideront à protéger et à informer les consommateurs désireux de traiter avec des fournisseurs de services financiers n'ayant pas de présence matérielle au Canada.

Le rôle du BSIF : mandat et régie

Élargissement du mandat du BSIF

Le BSIF n'avait pas de mandat fixé par la loi jusqu'en 1996. Dans le but d'établir une norme par rapport à laquelle le BSIF aurait à rendre compte de ses activités au Parlement et au public et à la lumière de laquelle on évaluerait ses résultats, le gouvernement a inscrit dans la loi un mandat qui, en quelques mots, demande au BSIF :

- de surveiller les institutions financières pour s'assurer qu'elles sont en bonne santé financière et se conforment à la loi;
- d'aviser la direction si ce n'est pas le cas et d'exiger que des mesures correctives soient prises;
- de promouvoir l'adoption de politiques de contrôle et de gestion du risque par la direction;
- de suivre les événements, dans le secteur, qui risquent d'avoir des répercussions négatives sur la situation financière des institutions[215].

La loi oblige aussi le BSIF, dans l'exercice de son mandat, à s'efforcer « de protéger les droits des déposants, souscripteurs et créanciers d'institutions financières en tenant compte de la nécessité pour celles-ci de faire face à la concurrence et de prendre des risques raisonnables. »

Nous estimons que le mandat du BSIF doit être révisé à trois égards.

[215] Le mandat est décrit à l'article 4 de la *Loi sur le BSIF* et reproduit dans le document d'information n° 5, p. 32.

En premier lieu, le BSIF exerce en fait d'importantes responsabilités en matière de protection des consommateurs. Il applique actuellement les dispositions des lois fédérales sur les institutions financières qui protègent le consommateur, en matière de divulgation et de protection des renseignements personnels. Comme l'indique le chapitre 7, nous recommandons diverses mesures pour renforcer ces dispositions et améliorer le rôle du BSIF. Nous estimons que la responsabilité de voir à l'application des dispositions qui, dans la législation fédérale des institutions financières, visent à protéger les consommateurs devrait faire explicitement partie du mandat du BSIF et que celui-ci devrait être doté des ressources appropriées pour s'acquitter des nouvelles responsabilités que nous recommandons.

En deuxième lieu, nous estimons que le mandat du BSIF ne tient pas bien compte de la nécessité d'établir un équilibre entre, d'une part, la solidité et la fiabilité du système financier et, d'autre part, la promotion d'une concurrence efficace sur les marchés canadiens des services financiers. Nous ne croyons pas que le rôle du BSIF doive être de favoriser ou de promouvoir activement la concurrence. Le Bureau est, d'abord et avant tout, un organisme de réglementation prudentielle. Cependant, il sera appelé de temps à autre, dans le cadre de ses activités, à approuver l'entrée de nouveaux participants ou à donner son appui à des méthodes ou à des produits nouveaux et innovateurs proposés par les institutions en place. Nous estimons que, dans l'exercice de ces fonctions, il faut absolument que les effets sur la solidité et la fiabilité du système financier soient mis en balance avec la contribution particulière que ces nouveaux participants ou ces innovations pourraient apporter à la concurrence, au profit du consommateur, afin d'établir un équilibre approprié. C'est dans cet esprit que nous recommandons que le ministre des Finances ait le pouvoir discrétionnaire de réduire le capital minimum actuellement exigé pour la constitution d'une nouvelle institution financière, à la lumière de l'évaluation du plan d'entreprise effectuée par le BSIF.

En Australie et au Royaume-Uni, deux pays qui sont en train de mettre en place un organisme de réglementation unique ressemblant quelque peu au BSIF, le mandat qu'il est prévu d'inscrire dans la loi exige expressément que l'organisme tienne compte des avantages de la concurrence et de l'innovation pour les consommateurs en regard de ses autres considération.

En troisième et dernier lieu, il nous semble que, dans l'exercice du mandat prudentiel confié au BSIF, l'obligation qui lui est faite actuellement de protéger les droits des créanciers n'a pas lieu d'être. L'État n'a pas pour mission de protéger les créanciers des autres institutions, et le BSIF pourrait mieux centrer ses activités si ses obligations se limitaient à la protection des déposants et des souscripteurs.

Amélioration de la régie du BSIF

Le surintendant des institutions financières est responsable de l'administration du BSIF, de son rôle d'élaboration des politiques et de ses activités. Il relève directement du ministre des Finances. Nous sommes d'avis que l'ajout d'un conseil d'administration améliorerait la structure de régie du BSIF. Un conseil d'administration indépendant et efficace superviserait la conduite des activités du BSIF et son administration. Il approuverait les grandes politiques et stratégies du BSIF. Il évaluerait la mesure dans laquelle celui-ci progresse dans l'exécution de ses plans stratégiques et du mandat prescrit par la loi. Il jouerait enfin un rôle particulièrement utile à l'égard des politiques touchant les ressources humaines. Le BSIF aura besoin d'un personnel très qualifié et dévoué pour s'acquitter convenablement de ses responsabilités dans un contexte beaucoup plus complexe. Le conseil d'administration devrait veiller à ce que le BSIF soit doté du personnel approprié et à ce que les politiques de rémunération en vigueur contribuent à la réalisation des objectifs du BSIF. À cet égard, il aurait à approuver la nomination des hauts responsables du Bureau et à recommander au ministre des Finances une ou un candidat au poste de surintendant.

D'autres organismes contribuant à élaborer à Ottawa la politique applicable aux institutions financières réglementées au niveau fédéral (par exemple, la SADC et la Banque du Canada) sont maintenant dotés d'un conseil d'administration qui fonctionne bien et constituent un plus pour ces organismes. En outre, les nouvelles structures de réglementation prudentielle mises en place au Royaume-Uni et en Australie comportent un conseil d'administration.

Nous recommandons que le BSIF soit doté d'un conseil d'administration relativement petit, qui jouerait le rôle esquissé précédemment – une description complète en est donnée au chapitre 2 du document d'information n° 5[216]. Le conseil devrait être composé d'un ensemble de gens d'affaires expérimentés indépendants des institutions surveillées par le BSIF, de personnes bien au fait des questions intéressant les consommateurs et de représentants de disciplines professionnelles connaissant bien les enjeux du secteur et les questions posées par sa réglementation. L'un des administrateurs indépendants assumerait la présidence du conseil. Le surintendant, le président de la SADC, le sous-ministre des Finances et le gouverneur de la Banque du Canada devraient aussi siéger d'office au conseil d'administration du BSIF.

La structure de régie que nous recommandons ne devrait pas modifier les responsabilités actuelles du surintendant ou du ministre en ce qui concerne les décisions opérationnelles. Par conséquent, le conseil d'administration ne devrait jouer aucun rôle dans la prise de décisions relatives aux institutions

[216] Voir en particulier les pages 36 à 42.

en difficulté, mais il devrait se livrer à des évaluations appropriées, à postériori, afin de comprendre les décisions prises et de veiller à ce que les enseignements de l'expérience soient pris en compte dans les stratégies et les politiques en vigueur.

Il sera extrêmement important de bien préciser le rôle du conseil d'administration dans la loi habilitante afin qu'il n'y ait aucune confusion au sujet des responsabilités respectives des divers intervenants.

La régie des institutions financières

À l'instar de ses homologues étrangers, le BSIF s'en remet de plus en plus à des normes rigoureuses de régie dans les institutions financières pour mieux s'assurer de l'application de saines pratiques commerciales et d'une gestion efficace du risque, ce qui est essentiel à la solidité et à la fiabilité du système financier. Le BSIF a maintenant à traiter régulièrement avec des conglomérats présentant une structure juridique complexe, menant des activités à l'échelle mondiale et offrant une large gamme de produits, en évolution constante. Dans ce contexte, la réglementation devient plus complexe et doit faire une plus large part à l'évaluation des capacités et des techniques de gestion du risque des institutions réglementées. C'est pourquoi le BSIF considère maintenant la qualité de la régie des institutions comme l'un des principaux facteurs à prendre en considération pour évaluer la qualité de la gestion du risque et des autres fonctions commerciales des institutions.

Trois mouvements ont fait sentir leur influence sur la régie des institutions financières au cours des dernières années.

En décembre 1994, le comité de la Bourse de Toronto sur la régie des sociétés au Canada a publié son rapport, *Where Were the Directors?* (le rapport Dey)[217], qui formulait d'importantes recommandations afin d'améliorer la régie des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne au Canada. Les organismes qui réglementent le secteur des valeurs mobilières exigent maintenant que les sociétés fassent connaître régulièrement à leurs actionnaires leurs méthodes et systèmes de régie et, notamment, la mesure dans laquelle elles se conforment aux recommandations du rapport Dey.

Les changements apportés en 1992 aux lois régissant les institutions financières ont imposé d'importantes exigences nouvelles à ces dernières en matière de régie, notamment l'obligation d'avoir un tiers d'administrateurs indépendants, d'établir un comité de révision et un ensemble de règles strictes à l'égard des opérations avec apparentés.

[217] Rapport du comité de la Bourse de Toronto sur la régie des sociétés au Canada, *Where were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*, décembre 1994.

Au niveau opérationnel, le BSIF ainsi que la SADC ont pris des mesures pour souligner l'importance de la régie et pour sensibiliser de façon claire et ferme les administrateurs à leurs obligations et responsabilités, par le biais d'initiatives telles que le PANC.

Nous ne nous sommes pas livrés à un examen approfondi des méthodes de régie dans les institutions financières réglementées. Nous avons cependant examiné les mesures prises par quelques grandes institutions financières, ces dernières années, pour se conformer à ces nouvelles attentes ou exigences en matière de régie. De toute évidence, beaucoup de progrès ont été accomplis. En particulier, les conseils d'administration soit ont modifié leurs structures et leurs procédures pour se conformer aux recommandations du rapport Dey et aux autres exigences et lignes directrices inscrites dans la loi et la réglementation, soit sont en train de le faire. Les groupes représentant les intérêts des actionnaires continuent d'ailleurs d'exercer des pressions en faveur d'autres changements.

Bien que nous n'ayons pas étudié de manière approfondie la régie des institutions, il y a un domaine où, à notre avis, les institutions financières devraient envisager d'apporter des changements. Il s'agit de la séparation des postes de président du conseil d'administration et de chef de la direction. Le rapport Dey recommandait soit que ces postes soient distincts, soit qu'il y ait un administrateur principal ne faisant pas partie de la direction de l'institution. Nous croyons savoir que la plupart, si ce n'est la totalité, des institutions financières se sont conformées à la seconde recommandation. Cela constitue à notre avis un strict minimum. Cependant, nous sommes aussi fermement convaincus que la régie des institutions serait renforcée par la présence d'un président du conseil d'administration ne faisant pas partie des dirigeants, qui disposerait de ressources et d'un temps suffisants pour s'acquitter convenablement des responsabilités de sa charge.

Comme nous avons indiqué dans notre document de discussion que nous ne nous pencherions probablement pas sur les questions de régie et comme nous n'avons pas sollicité ni reçu de présentations à ce sujet, nous ne voulons pas donner à notre conclusion la forme d'une recommandation à laquelle il faudrait donner suite sur le plan législatif. Nous sommes toutefois en faveur d'un débat public sur les avantages et les inconvénients d'une séparation des postes de président du conseil d'administration et de chef de la direction, lors des discussions qui suivront la publication du rapport, et espérons que ce débat débouchera sur des mesures concrètes.

Pour une administration plus efficace du système de paiements

À l'heure actuelle, le système de paiements est administré par l'Association canadienne des paiements (ACP), laquelle est régie par un conseil d'administration comptant un nombre égal de membres représentant les banques adhérentes et de représentants des institutions de dépôts non bancaires. Les règlements doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, mais non les règles établies par le conseil d'administration.

Au cours des dernières années, l'ACP a entrepris de s'ouvrir aux conseils de l'extérieur en établissant un Conseil consultatif des intervenants où divers groupes intéressés peuvent faire valoir leurs points de vue, et un Comité consultatif avec le ministère des Finances qui se penche sur les grandes questions d'intérêt public liées à l'évolution du système de paiements.

L'administration du système de paiements a été examinée par le Comité consultatif et fait l'objet d'un document publié récemment par le ministère des Finances[218].

Nous recommandons que, pour veiller à ce que les décisions relatives au système de paiements soient conformes à l'intérêt public, le ministre des Finances soit autorisé à examiner et à annuler au besoin les changements de règles de l'ACP et ait aussi le pouvoir d'autoriser au préalable les règlements administratifs de l'ACP ainsi que leurs modifications. Le ministre devrait également être autorisé à donner des directives au conseil d'administration de l'ACP afin qu'il modifie les statuts et règlements, les règles ou les pratiques lorsque le ministre estime que l'intérêt public le justifie.

La rationalisation des processus réglementaires

Les dédoublements et les contradictions entre les dispositions réglementaires, de même que la lourdeur des processus d'approbation, accroissent les coûts d'observation pour les institutions réglementées, ce qui risque de les désavantager par rapport aux fournisseurs non réglementés de certains services. Ils risquent également de dissuader les nouveaux participants et de faire obstacle à l'innovation. Il importe que les processus d'approbation ou d'agrément soient aussi efficients et transparents que possible et que les chevauchements et dédoublements soient éliminés dans toute la mesure du possible grâce à la délégation ou à l'harmonisation.

[218] Ministère des Finances, *Document de discussion sur le système de paiements,* juillet 1998.

Nous nous sommes penchés sur trois questions :

- les chevauchements entre les différents gouvernements;
- les chevauchements entre le BSIF et la SADC;
- la rationalisation des approbations ou agréments.

Chevauchements entre les différents gouvernements

Ainsi que nous l'avons indiqué, tout particulièrement depuis que l'Ontario a abandonné la méthode dite « des égaux », des progrès ont été accomplis dans l'harmonisation des réglementations entre les provinces et la mise en place de dispositions opérationnelles fédérales-provinciales plus efficaces.

Par exemple, l'Ontario confie maintenant au BSIF la réglementation prudentielle des sociétés de fiducie fédérales et négocie avec ce dernier pour qu'il prenne en charge la réglementation prudentielle des sociétés de fiducie à charte provinciale. Le Manitoba charge par contrat le BSIF d'examiner les sociétés d'assurances et de fiducie provinciales actives sur son territoire pour le compte des autorités réglementaires provinciales, et la Colombie-Britannique a délégué de façon générale la réglementation prudentielle des sociétés de fiducie actives dans la province à l'autorité de constitution.

Dans le cas des sociétés d'assurance-vie réglementées au niveau fédéral, les provinces acceptent presque toujours les évaluations du BSIF en matière de fonds propres. Le Québec a collaboré avec le BSIF et l'industrie à l'élaboration de normes communes de saines pratiques commerciales et financières pour l'industrie qui sont parallèles aux normes élaborées par la SADC pour les institutions de dépôts.

Voici quelques initiatives qui pourraient être prises pour réduire encore les chevauchements et mieux harmoniser les dispositions applicables :

- mettre au point des normes communes de fonds propres pour les institutions financières réglementées et accepter l'opinion de l'autorité « de constitution » (c'est-à-dire de l'autorité réglementaire au palier ou dans la province où l'institution a été constituée) en matière de fonds propres et de réorganisation de sociétés;
- établir une base de données électronique centrale, avec une uniformisation des modèles de déclaration et des renseignements requis, qui serait accessible à la fois aux autorités fédérales et aux autorités provinciales de réglementation;
- déléguer au BSIF la réglementation de la solvabilité des sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie, comme cela se fait déjà dans quelques cas.

Nous recommandons que l'on mette en œuvre ces initiatives. Le BSIF, en particulier, devrait s'engager à prendre l'initiative dans le dossier de l'établissement d'une base de données commune, telle que nous l'avons décrite précédemment, et dans l'élaboration de normes de fonds propres communes.

Chevauchement entre la SADC et le BSIF

La SADC n'a aucun rôle direct de surveillance. Son mandat lui commande cependant de « participer à l'instauration de normes de pratiques commerciales et financières saines chez les institutions membres ». Cela fait double emploi avec le mandat du BSIF dans la mesure où celui-ci doit « inciter la direction et le conseil d'administration des institutions financières à se doter de politiques et de procédures pour contrôler et gérer le risque ».

Conformément à son mandat, la SADC a mis au point des normes de pratiques commerciales et financières saines et, depuis 1995, elle oblige les dirigeants et les administrateurs des institutions à attester que ces normes sont suivies. Les normes font double emploi, dans bien des cas, avec la réglementation ou les lignes directrices publiées par le BSIF.

La SADC est également en train d'instaurer un système de cotisations en fonction du risque et a entrepris de recueillir un important volume d'information pour pouvoir appliquer ce système.

Nous estimons que la partie du mandat de la SADC qui lui demande d'élaborer des normes applicables aux membres fait double emploi, sans justification valable, avec le rôle du BSIF; par conséquent, nous recommandons de modifier le mandat de la SADC afin d'éliminer ce chevauchement.

La responsabilité des normes et du programme d'évaluation devrait être transférée au BSIF. La SADC devrait continuer d'établir les paramètres fondamentaux d'un système de cotisations calculées en fonction du risque, mais les institutions devraient être classées, pour l'application du système, à l'aide des renseignements recueillis par le BSIF et mis à la disposition de la SADC.

Nous nous sommes demandés s'il convenait de recommander la fusion de la SADC et du BSIF. Nous estimons que l'organisme d'assurance et l'organisme de réglementation ont des fonctions différentes, qui sont bien distinctes et qui doivent le demeurer. De plus, les deux organismes visent des objectifs différents en cas de défaillance d'une institution : l'organisme de réglementation cherche à rétablir l'institution, tandis que l'organisme d'assurance vise à réduire les risques de pertes au minimum. Nous estimons qu'il existe entre ces objectifs une saine tension qui sert bien l'intérêt public lorsque ces différentes fonctions ne sont pas regroupées au sein d'un même organisme. Bien qu'il n'existe à notre avis aucune raison pour que la SADC exerce des fonctions de surveillance ou

de réglementation, un système efficace exige une coopération extrêmement étroite entre la SADC et le BSIF. C'est pourquoi nous recommandons que le président de la SADC siège au conseil d'administration du BSIF et que la SADC ait le droit d'examiner et de commenter les initiatives réglementaires projetées qui ont un effet sur ses activités.

Rationalisation des approbations et agréments

Le BSIF a proposé un certain nombre de mesures en vue de rationaliser le processus d'agrément. Ces propositions relèvent de deux grandes catégories : réduire le nombre de cas nécessitant une approbation et rendre le mécanisme d'agrément plus efficient. Les propositions, qui sont hautement techniques, sont décrites plus en détail au chapitre 2 du document d'information n° 5 et dans un mémoire présenté au Groupe de travail par le BSIF[219].

Nous n'avons pas analysé ces propositions en détail, mais nous souscrivons à l'initiative et à l'orientation adoptées par le BSIF. Nous croyons que le BSIF devrait établir un comité de travail avec le ministère des Finances et des représentants de l'industrie afin d'affiner ces propositions, de manière à ce qu'elles puissent être mises en application dans les meilleurs délais.

La supervision de ce processus serait l'une des premières tâches du nouveau conseil d'administration proposé pour le BSIF. Nous recommandons également que, lors de ce processus d'élaboration, on donne la priorité aux propositions les plus susceptibles d'alléger le fardeau que la réglementation impose aux institutions.

Un aspect en particulier du processus d'agrément nous paraît anachronique. C'est actuellement le gouverneur en conseil qui doit approuver divers points relatifs à l'entrée et aux activités de banques étrangères au Canada. Cela nous paraît moins justifié aujourd'hui que ce n'était peut-être le cas en 1980, lorsqu'on envisageait d'autoriser les banques étrangères à s'implanter sur le marché canadien. Nous recommandons par conséquent que ce pouvoir d'agrément soit transféré du gouverneur en conseil au ministre des Finances.

[219] Voir le document d'information n° 5, p. 44 à 47, et le mémoire du Bureau du surintendant des institutions financières au Groupe de travail, *Streamlining Regulatory Approvals*, 7 juillet 1998.

L'intégration de l'assurance des dépôts et des régimes d'indemnisation des assurés

La SADC assure les dépôts dans les banques et dans la plupart des sociétés de fiducie[220]. La SADC est une société d'État fédérale; le gouvernement fédéral garantit ses obligations, bien que les paiements effectués par la SADC soient récupérés auprès des institutions de dépôts au moyen de cotisations, de sorte qu'il n'en coûte rien au contribuable. La SIAP offre un régime d'indemnisation pour les polices émises par les sociétés d'assurance-vie. La SIAP est une société créée et financée par les assureurs-vie. Elle ne bénéficie d'aucune garantie de l'État. Les structures, les pouvoirs, les mandats, les membres, les protections et les autres caractéristiques de la SADC et de la SIAP sont comparés au chapitre 3 du document d'information n° 5[221].

Les assureurs-vie se plaignent depuis un certain temps d'être désavantagés sur le marché par rapport aux institutions de dépôts lorsqu'ils vendent des produits similaires à ceux de ces institutions. Cela est dû au fait que la protection offerte par la SIAP est perçue comme moins solide par les consommateurs que celle de la SADC, qui s'appuie sur la garantie du gouvernement du Canada. Nous avons examiné des données d'enquête portant sur cette question et avons reçu des témoignages selon lesquels des clients ont choisi des produits d'institutions de dépôts plutôt que les produits concurrents offerts par les sociétés d'assurance-vie à cause de la « notoriété » de la SADC[222]. Le phénomène décrit est bien réel, à notre avis, et la perception des consommateurs est fondée. La SADC a effectivement, grâce à la garantie du gouvernement fédéral, une solidité à laquelle la SIAP ne peut prétendre. Cette réalité du marché se traduit par un désavantage concurrentiel pour les sociétés d'assurance-vie lorsqu'elles sont en concurrence avec les banques et les sociétés de fiducie.

Nous considérons qu'il est important et opportun de corriger cette iniquité concurrentielle. Dans notre vision idéale du secteur des services financiers, nous insistons sur le fait que l'ouverture et le caractère concurrentiel des marchés sont les caractéristiques les plus importantes pour répondre aux intérêts des consommateurs et bien servir les Canadiens. Nos marchés sont maintenant très concentrés et l'un des principaux défis, pour les décideurs publics, consiste à encourager les institutions dynamiques à faire directement concurrence aux

[220] Certaines sociétés de fiducie sont assurées par les régimes provinciaux. Les dépôts dans les coopératives de crédit et dans les caisses populaires sont protégés par l'assurance-dépôts ou un régime de garantie qui varie d'une province à l'autre.

[221] Voir en particulier la pièce 3-4 (p. 68) et l'exposé consacré à cette question (pp. 61-70).

[222] Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *L'industrie des assurances de personnes au Canada – Mécanisme d'indemnisation des consommateurs,* mémoire au Groupe de travail, octobre 1997, p. 17. Voir aussi Angus Reid Group, Inc. « Consumer Protection Plans » dans *Confidence in Financial Institutions,* avril 1997 et « Consumer Evaluation of Regulatory Issues » dans *Confidence in Canada's Financial Institutions,* 1992.

grandes banques dans tout le pays. Nous avons formulé un certain nombre de recommandations à cette fin, notamment – en ce qui concerne les sociétés d'assurance-vie – des mesures visant à faciliter la démutualisation et à leur donner accès au système de paiements. Nous estimons que ces initiatives permettront aux sociétés d'assurance-vie d'être davantage en mesure de concurrencer sérieusement les banques dans le domaine des services de gestion du patrimoine. Nous serions déçus – et les Canadiens seraient, à notre avis, mal servis – si cette possibilité d'intensification à la concurrence était annihilée par le jeu d'une garantie gouvernementale avantageant les dépôts dans les banques par rapport aux produits concurrents offerts par les sociétés d'assurance-vie.

Lorsque cette question a été abordée, par le passé, on s'est opposé à un traitement égal pour le motif que le principal objectif de l'assurance des dépôts était de promouvoir la stabilité systémique, en évitant une ruée des déposants aux guichets des institutions participant au système de paiements. On faisait valoir que les sociétés d'assurance-vie ne constituaient pas une menace pour la stabilité du système de paiements et que, donc, leurs obligations ne méritaient pas d'être protégées par un organisme gouvernemental.

La situation a évolué depuis, et trois raisons principales justifient maintenant, selon nous, un réexamen de la question.

En premier lieu, nous relevons que les dispositions de gestion du risque sont renforcées dans le système de paiements par l'introduction du système de transfert des paiements de grande valeur et par le rôle et les responsabilités explicites confiés en matière de réglementation à la Banque du Canada. Nous estimons que l'existence de l'assurance-dépôts est relativement moins importante que cela a pu être le cas par le passé à titre de mécanisme permettant d'éviter les crises systémiques. En outre, nous recommandons que les sociétés d'assurance-vie soient admises à participer au système de paiements dès que cela sera raisonnablement possible.

En deuxième lieu, nous estimons que la principale justification de l'assurance de dépôts, dans le marché actuel, est la protection de l'épargne des consommateurs relativement peu avisés, qui ne sont pas en mesure d'évaluer comme il se doit le risque que présentent les institutions auxquelles ils confient leurs épargnes. Il découle de ce raisonnement que nous ne voyons pas pourquoi les consommateurs qui voudraient épargner au moyen d'une rente différée émise par un assureur-vie devraient avoir une protection inférieure par rapport à celle dont ils bénéficieraient s'ils achetaient un CPG émis par une banque.

En fait, lorsque les assureurs-vie seront devenus membres du système de paiements et que leurs clients choisiront de laisser leurs indemnités ou autres fonds en dépôt auprès de ces assureurs, nous ne voyons pas pourquoi ils n'auraient

pas droit à la même qualité de protection que s'ils transféraient leurs fonds à une institution de dépôts.

En troisième et dernier lieu, nous estimons que l'assurance des dépôts contribue à équilibrer les règles du jeu entre les banques et les institutions de dépôts concurrentes qui n'ont pas la même notoriété que les grandes banques et qui, sans l'assurance-dépôts, auraient du mal à attirer les déposants sur le marché de détail. En suivant ce raisonnement, nous ne voyons pas pourquoi des produits similaires ne devraient pas être assurés par des régimes similaires, peu importe la nature de l'institution qui offre ces produits.

Pour toutes ces raisons, nous sommes d'avis qu'il est temps de placer la SADC et la SIAP sur un pied d'égalité. Nous estimons que les deux régimes devraient être intégrés et proposons trois principes dont le gouvernement devrait s'inspirer pour mener à bien cette intégration :

- Le minimum qu'on puisse faire est de placer la SADC et la SIAP sur un pied d'égalité en ce qui concerne la garantie de l'État, qui devrait soit s'appliquer aux obligations des deux organismes, soit ne pas s'appliquer du tout, et en ce qui a trait à la capacité d'emprunter des fonds au Trésor public, auquel les deux organismes devraient avoir accès, ou aucun des deux.
- La convergence observée au niveau des institutions et des produits doit se retrouver dans les régimes d'assurances. Il devrait y avoir un seul régime, applicable tant aux institutions de dépôts qu'aux sociétés d'assurance-vie, avec une administration commune et une protection parallèle, mais des fonds et des primes distinctes.
- Les régimes d'assurances ne devraient exercer aucune responsabilité en matière de surveillance.

Un régime intégré, outre qu'il rendrait les règles du jeu plus égales, contribuerait à réduire la confusion qui règne actuellement dans l'esprit des consommateurs au sujet de la protection disponible et offrirait un cadre administratif qui permettrait d'assurer la comparabilité des dispositions en matière de protection, de priorités des créances en cas de liquidation et de mécanismes d'indemnisation, à l'égard de produits qui sont fondamentalement identiques, bien qu'ils soient vendus par des institutions différentes.

Dans le document d'information n° 5, nous présentons deux scénarios possibles pour l'intégration des deux régimes, chacun de ces scénarios respectant les principes qui viennent d'être exposés[223]. En un mot, dans le premier scénario, la SIAP serait intégrée à la SADC, laquelle resterait une société d'État et garderait sa structure de régie actuelle de même que ses pouvoirs existants, si ce n'est

[223] Voir le document d'information n° 5, pp. 72-74.

que, comme nous l'avons recommandé, ses fonctions de surveillance seraient transférées au BSIF. Dans le second scénario, un organisme indépendant créé par la loi prendrait en charge les fonctions de la SADC et de la SIAP. Il serait doté d'un conseil d'administration indépendant dont les membres seraient désignés par le ministre des Finances. Le nouvel assureur ne serait pas une société d'État et ne bénéficierait pas de la garantie de l'État, mais le ministre des Finances pourrait autoriser des prêts du Trésor public si l'assureur en avait besoin à des fins de liquidité, à des conditions strictes. Dans ce scénario, des mesures de contrôle seraient prévues de façon que toutes les institutions financières réglementées puissent être assurées à des tarifs raisonnables. Dans les deux cas, les cotisations ou primes devaient être fonction des risques assurés par les fonds et ces derniers se doteraient d'une réserve minimale au moyen d'un préfinancement.

À notre avis, l'une ou l'autre de ces formules permettrait d'atteindre les objectifs que nous jugeons essentiels à une concurrence effective et permettrait au régime intégré d'affronter dans de bonnes conditions la complexité d'un monde où les démarcations entre les produits et les institutions deviennent de plus en plus floues.

La réglementation de l'accès au marché sans présence matérielle

À l'heure où la technologie permet aux entreprises étrangères d'offrir des services financiers aux Canadiens sans être matériellement présentes au Canada, il apparaît clairement que la réglementation présente une lacune de taille. Ce problème n'est pas particulier au Canada. Au chapitre 5 du document d'information n° 5, nous mentionnons certaines activités en cours au niveau international en ce qui concerne la réglementation du commerce électronique et la fourniture électronique de services financiers en particulier. Les autorités nationales continuent, de façon générale, de s'en remettre à la législation et à la réglementation existantes au lieu d'adopter de nouvelles mesures d'application générale. Les gouvernements nationaux, comme la communauté internationale, ont tendance à adopter une attitude attentiste. On considère que la coopération internationale est nécessaire à toute action efficace et l'on craint que l'adoption prématurée d'une réglementation nationale dans ce domaine ne fasse obstacle à l'innovation et à l'expérimentation.

Pour étudier les options à l'égard des fournisseurs étrangers qui n'ont pas de présence matérielle au Canada, nous sommes partis de trois principes :

- Les Canadiens devraient avoir accès au plus large choix possible, sans restriction, de produits et de fournisseurs de services financiers.

- Les Canadiens devraient avoir facilement accès, dans toute la mesure du possible, aux renseignements nécessaires sur les fournisseurs de services financiers de manière à pouvoir faire des choix éclairés.
- Tout régime réglementaire envisagé devrait être applicable dans la pratique et ne pas faire obstacle à l'accès des fournisseurs étrangers au marché canadien.

Nous faisons également une distinction, très importante à notre avis, entre les fournisseurs qui veulent prêter de l'argent aux Canadiens et ceux qui veulent solliciter leurs fonds sous la forme de dépôts ou de primes.

Le régime législatif en vigueur est décrit de façon relativement détaillée dans le document d'information nº 5[224]. En un mot, la *Loi sur les banques* définit les banques étrangères de façon extrêmement large. Elle interdit ensuite à toute banque étrangère d'effectuer, directement ou indirectement, des « opérations bancaires » (expression qui n'est pas définie) au Canada. Un certain nombre d'exceptions sont ensuite prévues, mais elles supposent toutes que l'institution doit, pour en bénéficier, être matériellement présente au Canada.

Lorsqu'une banque étrangère ou un autre fournisseur veut offrir ses services à partir de l'étranger, on ne sait pas trop quel cadre législatif doit s'appliquer, parce qu'aucun critère ne permet de déterminer si cette entité mène des opérations bancaires au Canada parce qu'elle conclut des opérations avec des Canadiens. En l'absence de cadre législatif, une banque étrangère qui souhaite mener ses activités à partir de l'étranger tout en se conformant à la loi canadienne et en ayant l'agrément des autorités réglementaires ne sait pas trop ce qu'elle est autorisée à faire et ce qui lui est interdit. Par exemple, lorsque la Wells Fargo a fait des démarches auprès du BSIF pour être autorisée à prêter de l'argent aux Canadiens depuis les États-Unis, la seule chose que pouvait faire le BSIF était d'imposer des modalités d'exploitation telles qu'il soit parfaitement clair que la Wells Fargo ne se livre pas à des opérations bancaires au Canada. Les modalités d'exploitation nécessaires à cette fin ne sont justifiées ni du point de vue commercial ni du point de vue prudentiel, et elles privent le Canada de certaines activités économiques dont le pays aurait pu autrement bénéficier.

Afin de définir la nature d'un régime législatif et réglementaire qui pourrait commencer à tenir compte de ces problèmes et permettrait de prendre ultérieurement les mesures appropriées, nous partons du principe qu'il est souhaitable que les fournisseurs de services aux canadiens se conforment aux règles canadiennes de protection des consommateurs et se soumettent à la compétence des autorités canadiennes dans la mesure où cela est réalisable dans la pratique. Pour élaborer un régime de ce genre, trois conditions sont nécessaires. Il faut

[224] Voir pp. 79-84.

d'abord définir les fournisseurs éventuels et déterminer quelle autorité doit avoir compétence à leur égard. Il faut ensuite diviser les fournisseurs éventuels en deux catégories : ceux qui veulent prêter de l'argent aux Canadiens et ceux qui veulent obtenir leur argent. Il faut enfin concevoir des mesures appropriées pour chaque catégorie de fournisseurs.

La définition et la réglementation des fournisseurs étrangers

Ainsi que nous l'avons indiqué, la définition de ce qu'est une banque étrangère, dans la *Loi sur les banques,* est extrêmement large. Les fournisseurs qui relèvent de cette définition mais ne veulent pas s'établir matériellement au Canada ont du mal à déterminer si la fourniture de services financiers aux Canadiens à partir de l'étranger constitue ou non des « opérations bancaires », expression non définie dans la *Loi sur les banques.*

Afin de faciliter les activités de ces fournisseurs étrangers au Canada, nous recommandons que l'on donne une définition limitée des « opérations bancaires » afin de préciser que ces dernières comprennent la prestation de services financiers par des banques étrangères non présentes matériellement au Canada qui font de la sollicitation de masse ou du marketing ciblé auprès de Canadiens. Cette modification dissiperait l'incertitude actuelle en assujettissant les banques étrangères désireuses de faire affaire au Canada au régime réglementaire canadien. La sollicitation de masse et le marketing ciblé auprès de Canadiens depuis l'étranger seraient interdits, mais la *Loi sur les banques* établirait clairement la nécessité d'obtenir l'autorisation des autorités réglementaires pour mener des activités de prêts.

Nous recommandons aussi que ce régime réglementaire soit étendu à tous les fournisseurs, qu'ils relèvent ou non de la définition actuelle d'une banque étrangère, qui pourraient vouloir offrir des services financiers aux Canadiens par une sollicitation de masse ou du marketing ciblé, sans s'établir matériellement au Canada.

Pour les deux catégories de fournisseurs, les engagements exécutoires décrits à la section suivante feraient partie des conditions devant être réunies pour qu'ils soient autorisés à exercer leurs activités.

Cadre applicable aux prêteurs

Les entreprises étrangères qui voudraient offrir des prêts aux Canadiens sans s'établir matériellement au Canada devraient pouvoir obtenir l'agrément du BSIF, à condition de s'engager de manière exécutoire à se conformer aux règles de comportement sur le marché qui s'appliquent aux banques au Canada, à indiquer clairement qu'elles ne sont pas réglementées au Canada et à prévoir un mécanisme de règlement des différends au Canada. L'agrément

devrait permettre aux prêteurs d'élaborer un plan d'entreprise approprié, qui ne priverait pas le Canada des retombées économiques d'activités accessoires comme les centres d'appels.

Les prêteurs agréés pourraient être autorisés à afficher un « logo » approuvé par le BSIF dans leur publicité. Le BSIF devrait afficher sur son site Web la liste des institutions agréées.

Cadre applicable au recueil de dépôts ou de primes

Le recueil de fonds auprès des Canadiens sous forme de dépôts ou de primes peut donner lieu à des problèmes beaucoup plus sérieux que l'octroi de prêts aux Canadiens. C'est pourquoi le cadre actuel, qui l'oblige à mener ces activités par l'entremise d'une institution canadienne réglementée filiale ou succursale du fournisseur étranger, devrait demeurer, et les efforts devraient être poursuivis au niveau international pour favoriser l'adoption d'une approche commune, fondée sur la reconnaissance mutuelle de l'autorité de constitution. Il pourrait être possible, à terme, d'avoir un système d'agrément ou d'accréditation similaire, en s'en remettant à la qualité de la surveillance appliquée par les autorités réglementaires du pays d'attache, bien que l'existence de l'assurance-dépôts rende cet objectif difficile à atteindre.

D'ici là, la politique publique devrait tenir compte du fait que, dans le monde de l'Internet, il n'existe aucun moyen efficace d'empêcher les institutions établies à l'étranger de solliciter les Canadiens et que la réaction appropriée, à court terme, consiste à fournir le plus d'information possible de manière que les Canadiens puissent prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. Le BSIF affiche actuellement sur son site Web deux listes d'institutions : une liste des institutions qu'il réglemente et une circulaire de préavis où figurent plus de 200 entités dont l'existence a été portée à son attention et qui font peut-être affaire illégalement au Canada. Nous recommandons de poursuivre cette pratique, d'inscrire dans la liste des institutions réglementées toutes les institutions réglementées qui sont actives au Canada, et non uniquement celles qui sont réglementées par le BSIF, d'ajouter une troisième liste, sur laquelle on retrouverait le nom des prêteurs qui ont obtenu l'agrément du BSIF, de la manière décrite à la section précédente, et d'afficher les trois listes de manière beaucoup plus visible sur le site Web du BSIF, ainsi que de les faire davantage connaître par d'autres moyens.

Commerce électronique

Nous avons envisagé une autre initiative à l'égard des fournisseurs de services étrangers qui ne sont pas matériellement présents au Canada et ne sont pas agréés par le BSIF; il s'agirait de considérer que ces fournisseurs sont assujettis

au droit canadien. Cela donnerait aux Canadiens la possibilité d'intenter une poursuite contre ces fournisseurs, le cas échéant, même si les jugements prononcés par un tribunal canadien risquent de ne pas pouvoir être exécutés. Nous considérons que l'idée n'est pas dénuée de fondement, mais qu'il est trop tôt pour formuler une recommandation ferme à ce sujet. Il faut examiner plus à fond les questions de compétence fédérale-provinciale et la question plus large du commerce électronique. Nous recommandons qu'Industrie Canada, dans le cadre de ses travaux sur le cadre juridique à mettre en place dans le domaine du commerce électronique, se penche sur cette possibilité.

Résumé

Nous avons bon espoir que les recommandations formulées ici en vue d'améliorer l'application de la réglementation prudentielle contribueront à renforcer la concurrence, conformément aux objectifs nationaux, sans pour autant sacrifier la solidité et la stabilité dont bénéficie actuellement notre secteur financier. Le nouveau mandat et la nouvelle structure de régie proposés pour le BSIF élargiront le champ d'action de cet organisme en renforçant sa capacité opérationnelle. La rationalisation considérable des fonctions de surveillance réglementaire que nous envisageons – par l'élimination des chevauchements entre la SADC et le BSIF, la réduction des processus d'agrément ou d'approbation au BSIF et l'amélioration de leur efficience, ainsi que par une meilleure harmonisation entre les gouvernements – réduira les coûts et facilitera l'innovation en matière de produits et de services. La restructuration de la SADC et de la SIAP aidera les sociétés d'assurance-vie à devenir des concurrents plus sérieux pour les banques. Enfin, le cadre que nous avons commencé à esquisser pour l'accès au marché canadien de participants étrangers n'ayant pas de présence matérielle au pays offrira la possibilité de bénéficier au Canada des retombées économiques des activités menées par des prêteurs étrangers, tout en améliorant l'information fournie aux consommateurs canadiens afin qu'ils puissent choisir en toute connaissance de cause entre les divers fournisseurs disponibles.

Chapitre 10

Liste des recommandations

Le présent chapitre expose les recommandations du Groupe de travail. Elles sont classées en fonction des quatre grands thèmes qui parcourent le rapport :

- le renforcement de la concurrence et de la compétitivité;
- l'accroissement du pouvoir des consommateurs;
- les attentes des Canadiens et le comportement des institutions financières;
- l'amélioration du cadre réglementaire.

Renforcement de la concurrence et de la compétitivité

Généralités

1) Étant donné l'évolution rapide du marché des services financiers au Canada comme dans le reste du monde, les gouvernements et les institutions doivent donner suite sans tarder à ce rapport. En ce qui concerne le gouvernement fédéral, il ne faudrait pas attendre, pour mettre en application ces recommandations, le réexamen périodique de la législation fédérale des services financiers qui est prévu pour l'an 2002.
2) Une bonne régie dans chaque institution est à la base d'un secteur des services financiers canadien à la fois concurrentiel, solide et sûr du point de vue prudentiel. Cela étant :
   (a) le Groupe de travail invite instamment le BSIF et les autres autorités réglementaires au Canada à privilégier l'amélioration constante de la régie des institutions dans l'exercice de leurs fonctions réglementaires;
   (b) le Groupe de travail invite à la poursuite du débat public sur les façons d'améliorer la régie des institutions financières canadiennes faisant publiquement appel à l'épargne et, notamment, de l'obligation pour les institutions d'avoir un président du conseil d'administration qui ne fasse pas partie de la direction et dispose des ressources et du temps voulus pour s'acquitter des importantes responsabilités qui lui incombent.
3) La politique publique canadienne devrait continuer de favoriser le contrôle canadien des grandes institutions financières réglementées qui font affaire au Canada. Plus précisément :

(a) toutes les grandes institutions financières réglementées au niveau fédéral devraient être assujetties à une règle révisée de large répartition du capital visant à promouvoir le maintien du contrôle canadien dans une grande partie du secteur des services financiers;

(b) les autres exigences figurant dans la législation afin d'assurer le contrôle canadien devraient être maintenues;

(c) il faudrait renforcer la législation en précisant que les principales fonctions de direction des institutions financières réglementées au niveau fédéral qui ont un capital largement réparti doivent être exercées au Canada.

Renforcement de la concurrence : faciliter la venue de nouveaux participants

4) Les critères et les mécanismes de constitution et de réglementation des institutions financières devraient être révisés de manière à faciliter l'établissement et la croissance des nouvelles institutions financières. Plus précisément :

(a) le ministre des Finances devrait pouvoir, à sa discrétion, autoriser la constitution d'une nouvelle institution financière, y compris une banque, même si elle a un capital inférieur au minimum de 10 millions de dollars exigé actuellement, à condition que le BSIF approuve son plan d'entreprise;

(b) le BSIF devrait rationaliser ses processus de manière à traiter de la manière la plus efficiente possible, et dans un délai qui ne devrait pas normalement dépasser 120 jours, les demandes de constitution de nouvelles institutions financières;

(c) les exigences réglementaires devraient être révisées de manière à ne plus assujettir toutes les institutions à des règles identiques. Le fardeau imposé par la réglementation aux institutions de plus petite taille ou exploitant un créneau devrait être proportionné à leur taille et à la nature de leurs activités, au lieu d'être déterminé par des exigences conçues pour de grands conglomérats financiers offrant une large gamme de produits et de services.

5) Les nouvelles institutions financières devraient être exonérées pendant dix ans des impôts fédéraux sur le capital (l'impôt des grandes sociétés et l'impôt de la partie VI). Le Groupe de travail invite instamment les gouvernements provinciaux à consentir des exonérations fiscales analogues afin d'inciter de nouvelles entreprises à s'installer sur leurs territoires, sans qu'elles aient à subir l'effet débilitant des impôts sur le capital durant leurs premières années d'activité.

6) Les règles applicables en matière de propriété devraient être modifiées de la manière décrite à la rubrique « Renforcement de la concurrence et de la compétitivité : règles de propriété » afin de permettre l'établissement de nouvelles banques à capital fermé et de banques coopératives.

7) Il faudrait clarifier le cadre réglementaire applicable aux fournisseurs de services financiers qui font affaire avec des Canadiens à partir de l'étranger. Voir la recommandation 119.

8) Les retenues fiscales ne devraient plus s'appliquer aux intérêts sur tous les emprunts sans lien de dépendance, peu importe leur terme, afin d'inciter les prêteurs étrangers à concurrencer les bailleurs de fonds intérieurs sur le marché du crédit au Canada.

9) La politique publique canadienne devrait inciter les institutions financières étrangères à être actives au Canada de manière à ce que les Canadiens aient un plus grand choix de fournisseurs de services financiers. À cette fin :

   (a) les banques étrangères devraient être autorisées à effectuer toute opération bancaire au Canada, sauf le recueil de dépôts de détail (les dépôts inférieurs à 150 000 $), par l'entremise de succursales aussi bien que de filiales, comme c'est actuellement le cas;

   (b) le Groupe de travail souscrit aux conditions d'établissement des succursales exposées dans le document de consultation que le ministère des Finances a publié en septembre 1997, à ceci près que :

      (i) la condition proposant que la banque étrangère ait un actif de 25 milliards de dollars à l'échelle mondiale devrait être modifiée pour permettre aux banques étrangères bien capitalisées mais de plus petite taille de mener leurs activités sur le marché canadien par l'entremise de succursales;

      (ii) la condition voulant que la banque étrangère ait une expérience internationale devrait être reformulée de manière à inciter les banques compétentes qui ne possèdent pas une telle expérience mais qui peuvent néanmoins concourir à une intensification de la concurrence sur les marchés canadiens à faire affaire au Canada;

   (c) les banques étrangères qui souhaitent recueillir des dépôts de détail au Canada devraient continuer de le faire par l'entremise de filiales et de succursales de ces filiales de manière à assurer convenablement la protection des déposants;

   (d) la réglementation applicable aux filiales et aux succursales de banques étrangères devrait être aussi légère que possible. La réglementation prudentielle devrait être sensiblement réduite lorsque la banque étrangère ne recueille pas de dépôts de détail.

10) Le mandat prévu dans la *Loi sur le BSIF* devrait être modifié de façon à préciser que le BSIF doit mettre en balance d'une part la concurrence et l'innovation, et d'autre part ses responsabilités actuelles en matière de stabilité et de solidité du système financier. Voir la recommandation 112.

11) Afin de faciliter l'implantation rapide, au Canada, du commerce électronique dans le secteur des services financiers et l'intensification de la concurrence qui peut en résulter, les gouvernements de tous niveaux devraient se donner pour objectif prioritaire d'assurer la compatibilité de toutes leurs lois avec l'environnement qui caractérise le commerce électronique.

Renforcement de la concurrence : l'équité dans les régimes d'assurances des consommateurs

12) Afin de promouvoir une concurrence plus efficace entre les banques et les sociétés d'assurance-vie, le gouvernement fédéral devrait fournir le même appui aux régimes d'assurances protégeant les clients des institutions de dépôts et ceux des sociétés d'assurance-vie. Voir la recommandation 117.

Renforcement de la concurrence : élargissement des pouvoirs accordés aux institutions

Système de paiements

13) La *Loi sur l'Association canadienne des paiements* devrait être modifiée pour permettre à des institutions financières autres que les institutions de dépôts de participer directement au système canadien de paiements sur déclaration du ministre des Finances qu'elles répondent aux critères de solvabilité, de liquidité, ainsi qu'à ceux prévus par les cadres réglementaire et juridique applicables à leur cas. Le ministère des Finances, de concert avec l'Association canadienne des paiements, devrait considérer comme hautement prioritaire la détermination des catégories d'institutions qui devraient pouvoir participer au système. Le Groupe de travail s'attend à ce que les sociétés d'assurance-vie, les courtiers en valeurs mobilières et les fonds communs de placement du marché monétaire puissent participer au système sans restrictions ou presque.

14) Le pouvoir d'autoriser les nouveaux règlements administratifs de l'Association canadienne des paiements ou les modifications des règlements administratifs existants devrait être conféré au ministre des Finances plutôt qu'au gouverneur en conseil. Le ministre des Finances devrait en outre être habilité à réviser toutes les règles nouvelles ou modifiées de l'Association et à annuler toute règle nouvelle ou modifiée qu'il juge contraire à l'intérêt public.

15) Le ministre des Finances devrait aussi être habilité à enjoindre par directive à l'Association canadienne des paiements d'apporter aux règlements administratifs, aux règles ou aux pratiques les modifications qu'il juge conformes à l'intérêt public.

Accès aux autres réseaux

16) Le ministre des Finances devrait suivre les activités de tous les réseaux au Canada afin de vérifier qu'ils fonctionnent de manière à favoriser la concurrence dans les services financiers et l'équité concurrentielle entre les fournisseurs de services financiers. Si l'on conclut à l'existence de pratiques nettement anticoncurrentielles, il faudrait envisager d'adopter des dispositions législatives assurant un accès aux réseaux à tous les concurrents moyennant des conditions raisonnables et une juste indemnisation des promoteurs des réseaux.

17) Les membres du réseau Interac devraient prendre les mesures nécessaires pour que celui-ci soit aussi fonctionnel que le permet la technologie actuelle et permette notamment d'effectuer des dépôts dans toute institution de dépôts participante au moyen d'un GAB.

Vente au détail d'assurances par les institutions de dépôts

18) Sous réserve de l'adoption de dispositions appropriées en matière de protection des renseignements personnels et de ventes liées, les institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral devraient être autorisées à vendre de l'assurance sur le marché de détail dans leurs succursales et à se servir des dossiers de renseignements sur leurs clients pour faciliter la vente d'assurance.

    (a) Les institutions de dépôts dont l'avoir des actionnaires est inférieur à 5 milliards de dollars devraient être autorisées à vendre de l'assurance sur le marché de détail dans leurs succursales et à se servir des dossiers de renseignements sur leurs clients pour faciliter la vente au détail d'assurances dès que les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels et aux ventes liées seraient en vigueur.

    (b) Ces nouveaux pouvoirs devraient être accordés à toutes les autres sociétés le 1er janvier 2002.

19) Les employés qui vendent de l'assurance dans les institutions de dépôts devraient être tenus de se conformer aux règles provinciales applicables en matière de scolarité et d'octroi de permis aux vendeurs et vendeuses d'assurance, tant que ces règles ne sont pas discriminatoires.

20) Le secteur de l'assurance et celui des institutions de dépôts devraient élaborer, en collaboration avec les provinces, un code type régissant l'octroi de permis et la protection des consommateurs, qui s'appliquerait à la vente d'assurances dans les succursales des institutions de dépôts.

Crédit-bail de véhicules légers

21) Sous réserve de l'adoption de dispositions appropriées en matière de protection des renseignements personnels et de ventes liées, les sociétés d'assurance-vie et les institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral devraient être autorisées à louer à bail des véhicules légers, y compris des automobiles, aux consommateurs.

(a) Les institutions de dépôts dont l'actif des actionnaires est inférieur à 5 milliards de dollars devraient être autorisées à louer à bail des véhicules légers dès que les dispositions relatives à la protection des renseignements personnels et aux ventes liées entreraient en vigueur.

(b) Ce nouveau pouvoir devrait être accordé à toutes les autres sociétés le 1er janvier 2002.

Renforcement de la concurrence : le secteur coopératif

22) La législation fédérale devrait permettre la constitution de banques coopératives et d'autres institutions financières dont la propriété et la régie seraient fondées sur les principes coopératifs. À condition qu'elles se conforment aux lois provinciales applicables, les coopératives de crédit et les centrales de coopératives de crédit provinciales devraient pouvoir poursuivre leurs activités à titre de banques coopératives assujetties à la *Loi sur les banques*.

23) Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient prendre les mesures nécessaires, dans leurs sphères de compétence respectives et sous réserve uniquement de contraintes prudentielles, pour éliminer les obstacles législatifs et réglementaires à la croissance du secteur coopératif des services financiers, en particulier des caisses populaires et des coopératives de crédit.

24) Les dispositions restrictives qui, dans la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, limitent les activités commerciales des centrales de coopératives de crédit devraient être éliminées, sauf dans la mesure où elles doivent être conservées pour des raisons prudentielles. Plus précisément :

(a) les centrales de coopératives de crédit devraient être autorisées à fournir des services financiers de gros à une autre institution financière sans que celle-ci soit tenue au préalable, comme c'est actuellement le cas, d'investir dans une société de services accessoires de la centrale;

(b) les centrales de coopératives de crédit devraient être autorisées à fournir des services financiers de détail directement aux membres des coopératives de crédit locales.

(c) lorsque des centrales de coopératives de crédit agissent de concert à l'égard d'un placement, elles devraient être considérées comme une même entité pour l'application du *Règlement sur les placements minoritaires;*

(d) le mouvement coopératif, le BSIF et le ministère des Finances devraient établir un groupe de travail afin de régler les questions prudentielles susceptibles de se poser.

Renforcement de la concurrence : des structures d'organisation plus souples

25) Aucune restriction ne devrait s'appliquer à la structure d'organisation choisie par les institutions financières sauf dans la mesure où la solidité et la stabilité du système financier le justifient.

26) Les institutions financières réglementées au niveau fédéral devraient pouvoir, si elles le choisissent, prendre la forme de filiales de sociétés de portefeuille financières réglementées, qui seraient constituées aux termes d'une nouvelle *Loi sur les sociétés de portefeuille financières*. Le régime applicable aux sociétés de portefeuille financières se conformerait notamment aux principes suivants :

(a) la réglementation applicable à la société de portefeuille et à ses filiales non réglementées devrait être aussi légère que possible;

(b) la société de portefeuille financière serait assujettie aux règles applicables en matière de propriété ainsi qu'aux autres indices prescrits de contrôle canadien qui s'appliquent aux institutions financières réglementées;

(c) la société de portefeuille devrait avoir une participation de contrôle dans ses principales institutions financières réglementées actives au Canada;

(d) la société de portefeuille devrait être dotée d'un capital suffisant pour éviter un double effet de levier et pour pouvoir servir de point d'ancrage financier à son groupe;

(e) la société de portefeuille n'exploiterait pas activement d'entreprise, et ses filiales et placements autorisés devraient être analogues à ceux des institutions financières réglementées actives qui suivent la formule de l'institution financière mère;

(f) les règles sur les apparentés s'appliqueraient aux opérations entre la société de portefeuille et ses filiales;

(g) le BSIF devrait avoir accès sans restriction à tous les renseignements concernant les sociétés du groupe;

(h) des règles de divulgation devraient être mises en place de manière que les personnes qui traitent avec une entité non réglementée faisant partie du groupe soient clairement informées du fait que l'entité n'est pas réglementée, que ses titres ne sont pas des dépôts et ne sont ni assurés, ni garantis par la SADC ou un autre régime d'assurance parrainé par l'État, et que les institutions financières réglementées du groupe ne fournissent

aucune garantie à son égard. Les entités non réglementées faisant partie du groupe ne pourraient pas se présenter comme des « banques »;

(i) toute institution financière réglementée qui voudrait devenir la filiale d'une société de portefeuille aux termes de la *Loi sur les sociétés de portefeuille financières* devrait obtenir l'agrément du BSIF.

27) Les sociétés de portefeuille non réglementées existantes devraient bénéficier de la protection des droits acquis de manière à ne pas être assujetties aux dispositions de la nouvelle *Loi sur les sociétés de portefeuille financières,* à condition que le BSIF soit satisfait en permanence de la qualité et de la nature des engagements pris par ces sociétés en matière prudentielle. La société ne bénéficierait pas de la protection des droits acquis si elle contrôlait à la fois une banque canadienne et une banque étrangère.

28) Le ministère des Finances et le BSIF devraient revoir les restrictions qui s'appliquent actuellement aux filiales et aux placements minoritaires afin de déterminer :

(a) si les activités qui doivent actuellement être exercées par la société mère pourraient être exercées soit par une filiale autorisée, soit sous la forme d'un placement minoritaire;

(b) si les fonctions qui doivent actuellement être exercées par une filiale pourraient l'être sous la forme d'un placement minoritaire.

Renforcement de la concurrence et de la compétitivité : règles de propriété

29) Les règles applicables en matière de propriété devraient favoriser :

(a) l'esprit d'entreprise et la concurrence;

(b) la solidité et la stabilité du système financier;

(c) le maintien du contrôle canadien sur une bonne partie du secteur des services financiers.

30) En ce qui concerne les grandes institutions financières, le maintien du contrôle canadien et une meilleure garantie de solidité et de stabilité grâce à la séparation des intérêts commerciaux et financiers sont les principes fondamentaux à la base des règles applicables en matière de propriété. Par conséquent, les grandes institutions financières devraient avoir un capital largement réparti, au sens de la recommandation 33. Étant donné qu'il convient de favoriser l'esprit d'entreprise et la concurrence aux étapes du lancement et de la croissance des nouvelles institutions financières, les institutions financières de petite taille ne devraient pas être tenues d'avoir un capital largement réparti.

31) Toute participation de plus de 10 % d'une personne ou d'un groupe de personnes agissant conjointement ou de concert dans une catégorie d'actions d'une institution financière réglementée au niveau fédéral exigerait encore l'autorisation préalable du ministre des Finances, qui tiendrait compte de l'aptitude de l'actionnaire ou du groupe d'actionnaires.

32) Un même régime devrait s'appliquer en matière de propriété à toutes les institutions financières en fonction de leur taille, mesurée par l'avoir des actionnaires. Les principales caractéristiques du régime de propriété seraient les suivantes :

(a) Afin de faciliter le lancement de nouvelles institutions et de favoriser la concurrence, les institutions dont l'avoir des actionnaires est inférieur à 1 milliard de dollars pourraient avoir un capital fermé et, à la limite, appartenir à 100 % à une personne ou une société.

(b) Afin de renforcer la régie des institutions en croissance dans un souci de solidité et de stabilité financières, les institutions dont l'avoir des actionnaires est supérieur à 1 milliard de dollars mais inférieur à 5 milliards devraient avoir au moins 35 % de leurs actions participantes avec droit de vote réparties dans le public et cotées en bourse.

(c) Le ministre des Finances serait autorisé à dispenser une filiale d'une institution financière étrangère de l'exigence des 35 % énoncée au point précédent.

(d) Les plus grandes institutions financières, celles dont l'avoir des actionnaires dépasse 5 milliards de dollars, devraient avoir un capital « largement réparti » au sens de la recommandation 33.

(e) Une institution financière réglementée dont le capital est largement réparti et qui est constituée au Canada devrait pouvoir posséder jusqu'à 100 % d'une autre institution financière réglementée, peu importe sa taille.

(f) Si un propriétaire unique ou un groupe de propriétaires liés contrôlait dans les faits plus d'une institution financière réglementée, les règles applicables en matière de propriété seraient déterminées en fonction de l'avoir des actionnaires combiné des institutions financières contrôlées.

33) Les grandes institutions financières, c'est-à-dire celles dont l'avoir des actionnaires dépasse 5 milliards de dollars, seraient assujetties aux exigences suivantes en matière de large répartition du capital :

(a) Ainsi que l'indique la recommandation 31, aucun actionnaire, seul ou agissant conjointement ou de concert avec d'autres, ne pourrait détenir ou contrôler plus de 10 % d'une catégorie d'actions sans l'autorisation du ministre des Finances.

(b) Le ministre des Finances pourrait, à sa discrétion, autoriser des participations de plus de 10 %, mais ne dépassant pas 20 %, dans une catégorie d'actions. Les actionnaires qui seraient autorisés par le ministre à détenir plus de 10 % d'une catégorie d'actions ne pourraient détenir ni contrôler collectivement plus de 45 % d'une catégorie d'actions.

(c) Le ministre des Finances devrait aussi pouvoir, à sa discrétion, autoriser temporairement une participation supérieure au plafond de 20 %, à condition que l'actionnaire lui présente un plan acceptable pour se départir dans un délai déterminé de l'excédent des actions sur un pourcentage convenu (ne dépassant pas 20 %). Le ministre serait habilité à exiger des engagements de toute personne détenant une participation excédentaire et à faire exécuter ces engagements, à la fois pour confirmer le plan de cession des actions excédentaires et pour veiller à ce que l'actionnaire n'exerce pas son droit de vote sur les actions en sus du plafond de 20 % avant de s'en départir.

34) Même si le pouvoir discrétionnaire du ministre des Finances d'autoriser une participation supérieure à 10 % dans les institutions dont le capital devrait être largement réparti ne devrait pas être limité par la loi :

(a) ce pouvoir ne devrait être exercé par le ministre que s'il est convaincu qu'une participation excédentaire est de nature :

(i) à renforcer la concurrence dans le secteur des services financiers ou améliorer la compétitivité du secteur;

(ii) à renforcer la fiabilité et la stabilité du système canadien des services financiers;

(iii) à favoriser la croissance du secteur canadien des services financiers, par exemple en facilitant une alliance entre entreprises ou une acquisition par une institution financière canadienne;

(b) le dépassement du plafond ne devrait généralement pas être autorisé pour les placements passifs, lorsque ces derniers n'ajoutent aucune valeur à l'entreprise au-delà de l'apport de fonds de l'actionnaire;

(c) le ministre devrait publier des lignes directrices indiquant les circonstances dans lesquelles il serait disposé à envisager d'exercer son pouvoir discrétionnaire.

35) L'institution qui atteindrait l'un des deux seuils prévus, soit 1 milliard ou 5 milliards de dollars, et qui serait ainsi assujettie à de nouveaux critères en matière de propriété, devrait se voir accorder un délai raisonnable, à déterminer avec l'assentiment du ministre, pour se conformer aux exigences du régime applicable en matière de propriété.

36) Les entreprises à forme coopérative ou mutuelle seraient réputées se conformer par définition aux règles de large répartition du capital et n'auraient pas à obtenir de dispense spéciale, peu importe leur taille.

37) En ce qui concerne les sociétés de portefeuille financières, les règles de propriété devraient s'appliquer à la société de portefeuille en fonction de l'avoir des actionnaires combiné des institutions financières réglementées contrôlées par la société de portefeuille.

38) En ce qui concerne les sociétés d'assurance-vie démutualisées, celles-ci devraient être assujetties après leur démutualisation aux règles générales applicables en matière de propriété d'après leur taille, après une période de transition de trois ans débutant à la date de la démutualisation. Les sociétés démutualisées dont l'avoir des actionnaires est supérieur à 5 milliards de dollars devraient continuer d'avoir un capital largement réparti à compter de la date de la démutualisation. Des lignes directrices applicables durant la période de transition empêcheraient que les sociétés démutualisées fassent l'objet d'une fusion ou d'une OPA hostile. Ces lignes directrices devraient préciser que les petites sociétés démutualisées doivent elles aussi avoir un capital largement réparti pendant la période de transition de trois ans, et stipuler en outre que, en temps normal, le ministre des Finances n'approuverait pas les projets de fusion ou d'acquisition de sociétés récemment démutualisées. Par contre, si une société démutualisée et son conseil d'administration proposent une transaction et que, de l'avis du ministre, il en va clairement de l'intérêt public que cette transaction soit conclue au cours de la période de transition, celle-ci pourrait être autorisée

39) Le gouvernement devrait être habilité, ce pouvoir ne devant être utilisé que dans des cas exceptionnels, à approuver l'acquisition d'une institution financière canadienne à capital largement réparti par un acheteur étranger, sans égard aux règles de large répartition du capital. Il faudrait, pour qu'une transaction de ce genre puisse être autorisée, que :

(a) les processus habituels d'approbation de la fusion (c'est-à-dire l'examen du projet de fusion par le Bureau de la concurrence et le BSIF, ainsi que l'obtention de l'autorisation ministérielle après le processus d'examen de l'intérêt public) soient menés à bien;

(b) les critères suivants soient respectés :

(i) l'acheteur devrait être une institution financière réglementée à capital largement réparti agréée par le BSIF;

(ii) l'acquisition devrait être approuvée par le gouverneur en conseil sur avis conforme du ministre des Finances selon lequel l'acquisition sert l'intérêt public canadien en renforçant la concurrence ou la compétitivité dans le secteur des services financiers, ou encore la solidité et la stabilité du système canadien des services financiers;

(iii) l'acheteur devrait prendre des engagements exécutoires envers le ministre de manière que le Canada tire les avantages prévus de la transaction.

40) Les banques de l'annexe I qui sont actuellement assujetties à la règle des 10 % mais qui, en raison de leur taille, ne seraient pas soumises au nouveau régime de large répartition du capital fondé sur la taille, seraient assujetties initialement à la nouvelle règle, mais elles auraient le droit d'être reclassées dans la catégorie applicable en raison de leur avoir des actionnaires et d'être assujetties aux règles correspondantes en matière de propriété. Ce reclassement devrait être approuvé par le conseil d'administration de l'institution financière, confirmé par une résolution spéciale des actionnaires et entériné par le ministre des Finances.

41) Une société dont la répartition du capital ne se conformerait pas aux nouvelles règles de propriété lors de l'entrée en vigueur de celles-ci devrait être autorisée à poursuivre ses activités sans modification de sa structure de propriété, à condition que le ministre soit satisfait de la nature et de la qualité des engagements pris en matière prudentielle par l'actionnaire exerçant un pouvoir de contrôle. Une société qui bénéficie de droits acquis à cet égard ne serait pas autorisée à acquérir une société qui, en raison de sa taille, doit avoir un capital largement réparti. Aucune dilution du bloc de contrôle ne serait exigée, peu importe l'avoir des actionnaires de l'institution financière à un moment quelconque. Un régime devrait être mis en place de manière que l'institution se conforme, à terme, aux règles de propriété. Le détail des options proposées par le Groupe de travail pour l'actionnaire ayant le contrôle de la société est exposé dans le document d'information n° 2.

Renforcement de la concurrence : principes comptables

42) Les principes comptables canadiens relatifs à la constatation et à l'amortissement d'un écart d'acquisition lors des regroupements d'entreprises devraient être révisés afin d'en éliminer les effets négatifs sur les restructurations dans le secteur financier au Canada et sur la capacité des institutions financières canadiennes d'effectuer des acquisitions à l'étranger dans des conditions concurrentielles. À cette fin :

(a) Le Groupe de travail invite instamment l'Institut canadien des comptables agréés à mettre au point, en collaboration avec le BSIF et les institutions financières, une solution provisoire mutuellement acceptable qui s'appliquerait jusqu'à ce que les principes comptables applicables aux regroupements d'entreprises aux États-Unis et au Canada soient harmonisés;

(b) Si l'Institut canadien des comptables agréés était dans l'impossibilité de mettre au point une solution, le BSIF devrait se prévaloir de son pouvoir de prescrire les principes applicables aux regroupements d'entreprises et à la comptabilisation de l'écart d'acquisition de manière à, (i) à faciliter les regroupements de sociétés canadiennes de services financiers de petite et de moyenne tailles pour qu'elles deviennent des concurrents plus forts sur le marché canadien et (ii) à permettre aux sociétés canadiennes de procéder à des acquisitions dans des conditions concurrentielles.

43) Dans le cadre de ses travaux, l'Institut canadien des comptables agréés devrait être sensible aux changements de principes et de pratiques comptables au Canada qui risquent d'avoir un effet négatif sur la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes ou de nuire au démarrage et à la croissance de nouvelles institutions financières canadiennes, ainsi qu'au calendrier d'application de ces changements.

Renforcement de la compétitivité : la fiscalité

44) Tous les gouvernements au Canada devraient reconnaître l'importance des institutions financières pour l'économie canadienne, à la fois parce que se sont des entreprises canadiennes fortes, susceptibles d'avoir une importante présence internationale, et parce qu'elles contribuent de manière essentielle à la santé des autres entreprises canadiennes. Du fait que les charges fiscales imposées aux institutions financières canadiennes nuisent à la compétitivité des entreprises canadiennes et alourdissent les coûts subis par les utilisateurs canadiens de services financiers :

(a) Les gouvernements devraient, dans la mesure où leur situation budgétaire le leur permet, prendre des mesures pour réduire les charges fiscales applicables au secteur des services financiers de manière qu'il soit traité équitablement par rapport aux autres secteurs de l'économie canadienne et de façon compétitive par rapport aux institutions financières des autres pays.

(b) En particulier, des mesures devraient être prises sans tarder aux niveaux fédéral et provincial pour alléger le fardeau que représentent les impôts spéciaux sur le capital des institutions financières :

(i) les impôts spéciaux sur le capital des institutions financières devraient être éliminés. Si cela n'est pas possible, les recommandations présentées en (ii), (iii) et (iv) ci-après devraient être appliquées;

(ii) les charges fiscales devraient, dans toute la mesure du possible, être reportées sur les bénéfices au lieu de peser sur le capital;

(iii) le gouvernement fédéral devrait s'efforcer, en collaboration avec les provinces, de définir une assiette fiscale commune pour l'application des impôts sur le capital;

(iv) il faudrait s'efforcer de définir une assiette fiscale telle que l'impôt sur le capital dépassant le montant exigé aux fins réglementaires soit très faible ou nul, de manière à faciliter une saine capitalisation des institutions financières canadiennes.

(c) Le Groupe de travail invite instamment les gouvernements provinciaux à être sensibles aux conséquences de la taxation multiple des primes d'assurance (l'application, par exemple de la TPS, des taxes de ventes et des taxes sur les primes) et à leurs incidences sur les consommateurs et, avec le temps, à prendre des mesures pour atténuer ces effets.

Maintien de la concurrence : regroupements et fusions

45) La politique publique ne devrait pas empêcher de façon générale les grandes institutions de conclure entre elles des ententes de regroupement, qu'il s'agisse de fusions, d'acquisitions ou d'autres formes de regroupements. La politique interdisant aux grandes institutions de s'acheter entre elles ne devrait pas s'appliquer aux institutions financières réglementées au niveau fédéral, y compris les banques de l'annexe I.

46) Les regroupements d'entreprises mettant en cause une institution financière réglementée au niveau fédéral devraient être examinés par a) le Bureau de la concurrence, aux termes de la *Loi sur la concurrence,* du point de vue des effets sur la concurrence, b) le Bureau du surintendant des institutions financières, sous l'angle des questions prudentielles et c) le ministre des Finances, dans l'optique générale de l'intérêt public. Les renseignements nécessaires aux évaluations devraient être partagés entre ces instances, sous le sceau de la confidentialité, dans le cadre du processus d'examen.

47) En ce qui concerne l'évaluation à effectuer par le Bureau de la concurrence :

(a) le Groupe de travail souscrit à la démarche générale proposée par le directeur des enquêtes et recherches dans son mémoire de novembre 1997 au Groupe de travail, modifiée par les *Lignes directrices pour l'application de la Loi : Fusionnements de banques* publiées le 15 juillet 1998;

(b) le Groupe de travail convient en particulier que le directeur ne devrait pas évaluer les projets de fusion dans l'ordre où ils lui sont soumis mais, plutôt, étudier tous les projets de fusion pris individuellement et dans leur ensemble, pour permettre au Bureau de rendre sa décision;

(c) le directeur devrait tenir tout particulièrement compte des préoccupations, en matière de concurrence, des petites et moyennes entreprises, des utilisateurs de services financiers personnels qui peuvent encore dépendre du service en succursale, et des marchés régionaux où les solutions de rechange sont limitées en matière de fournisseurs de services financiers;

(d) le directeur devrait tenir compte des nouveaux choix concurrentiels qui existent déjà pour certaines gammes de produits ou qui risquent d'être offerts par suite de l'apparition de nouveaux canaux de distribution et à la libéralisation de la politique publique;

(e) le directeur devrait, au besoin, chercher des mesures de redressement;

(f) le directeur devrait, lors de l'examen des projets de fusion et dans l'exercice des autres responsabilités qui lui incombent aux termes de la *Loi sur la concurrence,* évaluer la mesure dans laquelle les modalités d'accès aux réseaux et leur fonctionnalité entravent la concurrence.

48) En ce qui concerne l'évaluation à effectuer par le BSIF :

(a) le surintendant devrait s'efforcer de définir les nouveaux risques prudentiels auxquels la transaction projetée pourrait donner lieu;

(b) le BSIF devrait être disposé à prêter son aide au Bureau de la concurrence, notamment par des détachements de personnel, de manière que le Bureau dispose de compétences spécialisées suffisantes, possédant l'expérience de l'industrie et la sensibilité nécessaire à ses besoins, pour évaluer et protéger l'intérêt public du point de vue de la concurrence.

49) En ce qui concerne l'évaluation à effectuer par le ministre des Finances :

(a) L'autorisation du ministre devrait être nécessaire pour tous les regroupements d'entreprises mettant en cause une ou plusieurs institutions financières réglementées au niveau fédéral, sauf pour les transactions entre institutions réglementées au niveau fédéral qui ne nécessitent pas un avis préalable d'après la *Loi sur la concurrence,* ces transactions devant être approuvées par le surintendant du BSIF.

(b) Si plusieurs institutions dont au moins une est réglementée au niveau fédéral proposent de se regrouper pour former une entreprise dont l'avoir des actionnaires serait supérieur à 5 milliards de dollars et que chacune des institutions parties au projet de regroupement ait un avoir des actionnaires d'au moins 1 milliard de dollars, le ministre devrait ordonner la tenue d'un processus d'examen de l'intérêt public en bonne et due forme avant de déterminer s'il convient ou non d'autoriser le projet de transaction. Le ministre devrait pouvoir demander la tenue du processus d'examen de l'intérêt public dans le cas des autres transactions s'il le juge bon.

(c) Le ministre devrait publier des lignes directrices en matière de processus d'examen de l'intérêt public pour décrire le mécanisme. Les parties à la fusion projetée devraient, aux termes des lignes directrices, fournir une évaluation détaillée de l'incidence sur l'intérêt public (i) décrivant leur plan d'entreprise et leurs objectifs, (ii) indiquant clairement les coûts et les avantages de la transaction projetée pour la nation et le public, en

tenant compte notamment des considérations exposées en d) ci-après et des autres facteurs que le ministre pourrait prescrire, et (iii) exposant les mesures de redressement ou d'atténuation de ces coûts ainsi que les assurances relatives aux avantages en question que prévoient les parties à la transaction projetée.

L'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public devrait être accessible au public, afin que celui-ci ait la possibilité de formuler ses commentaires, pendant un délai raisonnable à spécifier par le ministre. Celui-ci devrait rendre sa décision sur le projet de transaction le plus vite possible après l'expiration du délai accordé au public pour formuler ses commentaires.

(d) Pour déterminer s'il convient ou non d'approuver la transaction projetée, le ministre devrait tenir compte des recommandations du directeur et du surintendant ainsi que des points de vue exprimés dans le cadre du processus d'examen de l'intérêt public, à la lumière de toutes les considérations pertinentes relatives à l'intérêt public, notamment :

(i) les coûts et les avantages de la transaction projetée pour la clientèle de particuliers ainsi que pour les petites et moyennes entreprises;

(ii) les effets régionaux de la transaction projetée;

(iii) son incidence sur la compétitivité internationale;

(iv) ses effets sur l'emploi;

(v) son impact sur l'adoption de technologies innovatrices;

(vi) la mesure dans laquelle l'approbation de la transaction projetée peut créer un précédent.

50) Les parties à la transaction projetée devraient s'efforcer de structurer leurs propositions afin qu'elles soient compatibles avec l'intérêt public. Toutes les parties devraient s'efforcer d'établir un équilibre entre a) les intérêts des institutions, p. ex. l'amélioration de l'efficience et de la compétitivité grâce à la fusion projetée, et b) l'intérêt public, p. ex. le maintien de la concurrence sur les marchés, ainsi que la minimisation des coûts et la maximisation des avantages du point de vue de l'intérêt public. Le ministre devrait être disposé à collaborer avec les parties à la transaction projetée pour les aider à structurer les transactions ayant d'importants effets sur l'intérêt public d'une manière qui soit la plus conforme possible à ce dernier.

51) Les fusions entre grandes institutions financières devraient être permises dans la mesure où, après l'application des mesures de redressement ou d'atténuation éventuellement nécessaires, le ministre est d'avis que les marchés restent concurrentiels, que la transaction ne soulève aucune préoccupation importante en matière de solidité ou de fiabilité et qu'elle est conforme à l'intérêt public.

52) Le ministre devrait être autorisé par la loi à exiger des parties à la transaction projetée des engagements exécutoires en matière de concurrence et à l'égard des autres considérations d'intérêt public :

(a) Le ministère des Finances suivrait le respect de ces engagements et ferait rapport régulièrement au ministre qui, de son côté, ferait rapport au Parlement.

(b) Le gouverneur en conseil devrait avoir le pouvoir, sur la recommandation du ministre des Finances, de donner des ordres à l'égard des engagements pris, notamment l'ordre de cesser un acte ou celui d'exécuter un acte, si le ministre le juge nécessaire pour corriger la situation quant un engagement n'est pas respecté.

(c) Des sanctions sévères devraient être prévues en cas de non-respect des engagements pris par les parties à la fusion projetée ainsi que des ordres donnés par le gouverneur en conseil.

Accroître le pouvoir des consommateurs

Généralités

53) Un marché efficient et concurrentiel exige que les fournisseurs de services financiers se comportent de manière à fournir une information complète, claire et adéquate aux consommateurs, suivent des pratiques équitables, raisonnables et exemptes d'abus, et offrent des recours appropriés pour régler les différends éventuels. Les gouvernements et les institutions financières devraient collaborer à la réalisation de ces objectifs.

54) Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que la réglementation du comportement sur le marché, dans les domaines qui relèvent de sa compétence d'après la constitution, incorpore des pratiques exemplaires en la matière, compte tenu des critères décrits à la recommandation 53.

55) Afin que le comportement sur le marché soit traité de façon cohérente dans tout le Canada et dans toutes les catégories de fournisseurs de services financiers, le gouvernement fédéral et les provinces devraient intensifier leurs efforts d'harmonisation et de coordination dans le domaine des normes de comportement sur le marché.

56) Un marché des services financiers efficient et concurrentiel suppose une vigilance constante de la part des consommateurs et la défense de leur droit. À cette fin :

(a) Le Groupe de travail invite instamment les groupes de défense des consommateurs à élaborer de concert les principes qui pourraient mener à la création d'une organisation des consommateurs de produits et de services financiers, de manière à assurer une défense efficace des consommateurs dans ce secteur. Une fois qu'un large consensus aurait été établi

entre les groupes, les gouvernements et les institutions financières devraient s'efforcer de faciliter la mise en œuvre de l'initiative, de concert avec ses promoteurs.

(b) Le BSIF, le ministère des Finances et Industrie Canada devraient veiller à ce que les ressources appropriées soient disponibles pour appuyer des recherches sur les questions intéressant les consommateurs et pour financer les groupes de défense des consommateurs, afin de leur permettre de participer pleinement à d'importantes initiatives de politique publique touchant la protection des consommateurs, notamment celles qui sont recommandées dans ce rapport.

Divulgation et transparence

57) Étant donné qu'un grand nombre de contrats conclus avec les consommateurs de services financiers et de documents publicitaires au Canada sont loin d'avoir la transparence à laquelle les consommateurs canadiens sont en droit de s'attendre et que les institutions financières peuvent assurer, celles-ci et leurs associations sectorielles devraient intensifier leurs efforts pour améliorer la divulgation et la transparence, en s'inspirant des lignes directrices « exemplaires » suivantes :

(a) *Moment de la divulgation.* Tous les renseignements essentiels, notamment les conditions de la convention ou du contrat entre le fournisseur et le client, devraient être fournis à ce dernier avant la conclusion de la transaction.

(b) *Clarté de la présentation.* Les documents devraient être présentés de manière à être facilement compris par un consommateur moyen.

(c) *Clarté de l'organisation.* Les documents devraient être organisés de manière à faire ressortir les renseignements importants pour le client.

(d) *Concision.* Les documents devraient être aussi concis que possible, tout en étant raisonnablement complets du point de vue commercial et juridique.

58) Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, l'industrie et les groupes de consommateurs, devrait créer un groupe de travail pluripartite qui examinerait avec soin les contrats de services financiers et les documents publicitaires s'y rapportant et qui évaluerait la mesure dans laquelle les institutions canadiennes se conforment aux pratiques exemplaires en matière de transparence et de divulgation. Si les institutions ne se conformaient manifestement pas à ces pratiques, le Groupe de travail devrait établir un plan d'action pour que des mesures correctives appropriées soient prises, que ce soit au niveau de l'institution ou par voie réglementaire. Le Groupe de travail devrait envisager la possibilité d'élaborer des formules

types pour les opérations courantes, comme cela s'est fait dans d'autres pays, ainsi que d'établir des normes fondamentales de lisibilité et d'intelligibilité des documents.

59) Les dirigeants des institutions financières devraient faire de l'amélioration de la divulgation et de la transparence une priorité importante et visible dans leurs institutions respectives et veiller à ce que les ressources appropriées soient disponibles pour assurer la mise en œuvre de pratiques exemplaires, notamment par la participation au processus pluripartite décrit à la recommandation 58. Les institutions devraient se doter de points de référence et de jalons pour évaluer leurs progrès, assurer un suivi à cet égard en procédant périodiquement à des tests auprès des utilisateurs et faire état des progrès réalisés dans leur rapport annuel sur les responsabilités envers la collectivité, qui est décrit à la recommandation 99.

60) Dans le cadre de leur examen permanent de la législation régissant les institutions financières ou le comportement sur le marché, les gouvernements devraient prendre toutes les mesures voulues pour améliorer la divulgation et la transparence. À cette fin, ils devraient éliminer les dispositions réglementaire qui empêchent d'utiliser un langage clair ou du moins en réduire l'effet, et prévoir dans la loi des mesures de renforcement des résultats obtenus par le groupe de travail pluripartite.

61) Les autorités chargées de réglementer le comportement sur le marché, tant au niveau fédéral que provincial, devraient se livrer à des vérifications périodiques auprès des institutions financières afin de vérifier si elles suivent des pratiques exemplaires en matière de transparence et de divulgation dans les documents relatifs aux opérations, à la lumière des conclusions du Groupe de travail en matière d'évaluation comparative. Cette responsabilité devrait être confiée, au niveau fédéral, au BSIF.

62) Afin d'améliorer la divulgation, les frais, commissions et autres rémunérations versés à des employés ou à des tiers à l'égard d'une opération de services financiers devraient être clairement indiqués au client avant la conclusion de la transaction.

63) Les clauses qui, dans les contrats de services financiers conclus avec les consommateurs, permettent aux institutions financières de modifier unilatéralement ces contrats devraient être interdites par la loi.

Protection des renseignements personnels

64) Le Groupe de travail souscrit au projet, annoncé par le gouvernement, d'établir dans la loi un régime complet de protection des renseignements personnels applicable à toutes les entreprises commerciales. En ce qui concerne les institutions financières, nous recommandons que les dispositions

de la loi reposent sur le principe voulant que la protection des renseignements personnels soit un droit fondamental. La loi devrait prescrire des normes minimales en matière de protection des renseignements personnels.

65) Les normes minimales de protection des renseignements personnels devraient prévoir notamment les obligations suivantes :

(a) le client devrait pouvoir spécifier la relation qu'il cherche à établir avec l'institution financière et les renseignements recueillis devraient se rapporter de façon précise à cette relation;

(b) l'institution financière devrait spécifier les renseignements susceptibles d'être demandés à des tiers, conformément à la relation que le client cherche à établir;

(c) le consentement du client au recueil, à l'utilisation ou à la divulgation de renseignements personnels le concernant devrait être exprès et non implicite, et le client devrait pouvoir retirer ou modifier son consentement après l'avoir donné;

(d) le marketing ciblé devrait être assujetti au consentement exprès, donné par écrit, du client;

(e) le client devrait avoir accès aux dossiers de renseignements personnels le concernant et le droit de faire corriger les renseignements erronés qui s'y trouvent.

66) Les institutions financières réglementées au niveau fédéral, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs associations sectorielles, devraient être tenues d'élaborer un code acceptable et exécutoire de protection des renseignements personnels, qui s'inspirerait du Code de la CSA et serait conforme aux normes minimales de protection des renseignements personnels. Les dispositions de ces codes devraient aller au-delà de ces normes minimales, le cas échéant. Le BSIF devrait être chargé de certifier les codes des institutions financières réglementées au niveau fédéral et de vérifier qu'ils sont respectés.

67) Les renseignements médicaux devraient bénéficier d'une protection toute particulière dans le régime de protection des renseignements personnels. En particulier :

(a) un employé d'une institution financière ne devrait pas s'occuper à la fois de vendre de l'assurance et d'accorder des crédits;

(b) une séparation stricte devrait être maintenue entre les renseignements recueillis à des fins d'assurance et ceux recueillis à des fins de crédit dans les institutions;

(c) une société d'assurances ne devrait pas être autorisée à partager des renseignements médicaux avec une institution de dépôts, qu'elle soit ou non affiliée à la société, même avec le consentement du client.

68) Les consommateurs devraient pouvoir recourir, en matière de protection des renseignements personnels, à l'ombudsman du secteur des services financiers et disposer en outre de recours civils appropriés, et notamment pouvoir obtenir des dommages-intérêts punitifs.

69) Le gouvernement fédéral devrait prendre les mesures nécessaires, de concert avec les gouvernements provinciaux, pour qu'une législation harmonisée s'applique en matière de protection des renseignements personnels à tous les fournisseurs, réglementés et non réglementés, de services financiers dans leurs relations avec les particuliers et les petites entreprises. Les gouvernements provinciaux devraient inscrire dans la loi, s'ils ne l'ont pas déjà fait, un régime de protection des renseignements personnels reprenant les normes minimales.

Ventes liées avec coercition

70) En raison de l'inégalité qui existe entre les institutions financières et leurs clients sur le plan de l'information et du pouvoir de négociation, le droit des clients de ne subir aucune coercition dans leurs relations avec les institutions financières devrait être clairement inscrit dans la législation applicable aux services financiers au niveau tant fédéral que provincial.

71) La loi devrait interdire de manière expresse aux banques et aux autres institutions financières de se livrer à des ventes liées avec coercition. À cette fin, l'article 459.1 de la *Loi sur les banques* devrait entrer en vigueur après avoir subi les modifications visant à en élargir le champ d'application à tous les produits de crédit, d'assurance et autres produits ou services pouvant être prescrits par règlement. Des dispositions similaires devraient s'appliquer à toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral. Ainsi que le prévoit l'article 459.1, des dispositions réglementaires devraient être adoptées afin de préciser le sens des expressions « pression indue » et « forcer ».

72) Les fournisseurs et les intermédiaires devraient être tenus, avant de conclure un contrat de vente d'assurances ou d'octroi de crédit, de fournir au client une description claire, par écrit, de ce qui constitue une vente liée avec coercition et indiquant au client que les ventes liées avec coercition sont illégales. Le gouvernement devrait, en collaboration avec l'industrie et les groupes de consommateurs, élaborer à cette fin une déclaration commune facile à comprendre par les clients.

73) La loi devrait prévoir des recours appropriés en cas d'infraction aux dispositions interdisant les ventes liées avec coercition, notamment la possibilité d'intenter des poursuites et des recours privés devant l'ombudsman ou les tribunaux. Les recours civils devraient inclure des dommages-intérêts punitifs.

74) Les fournisseurs et les intermédiaires devraient être tenus de veiller à ce que chaque membre du personnel de vente reçoive une formation visant à éviter l'exercice de pression dans la vente, y compris les ventes liées avec coercition. Des initiatives telles que le code de l'Association des banquiers canadiens devraient être mises en œuvre.

75) Les institutions financières devraient s'efforcer de détailler et de tarifer séparément les différents éléments d'un ensemble de services offert aux consommateurs lorsque ces éléments, d'après les pratiques commerciales raisonnables, peuvent être vendus séparément.

Recours

76) Les consommateurs de produits et de services financiers devraient disposer de meilleurs recours en cas de différend avec un fournisseur de services financiers, notamment quand ce différend découle de pratiques inéquitables ou illégales sur le marché.

77) La législation fédérale devrait prévoir la création d'un bureau d'ombudsman auquel toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral et leurs filiales devraient adhérer.

78) Les institutions financières constituées au niveau provincial et les institutions financières non réglementées devraient également pouvoir adhérer, si elles le choisissent, au système d'ombudsman. Les provinces devraient demander aux institutions réglementées au niveau provincial d'adhérer au système d'ombudsman de manière que tous les Canadiens, peu importe l'institution financière avec laquelle ils font affaire, disposent d'un mécanisme de recours commun.

79) Chaque institution financière membre serait tenue de se doter d'un ombudsman interne qui constituerait le premier palier de recours pour les consommateurs.

80) Le bureau de l'ombudsman devrait être organisé de manière à ce que le public soit convaincu de son indépendance et de sa fiabilité et ait confiance dans son mandat ainsi que dans son accessibilité, et également de manière à être bien visible. À cette fin :

(a) *Indépendance.* Le bureau de l'ombudsman devrait relever du Parlement, par l'entremise du ministre des Finances. Il serait régi par un conseil d'administration où siégeraient des représentants des institutions financières, mais dont la majorité des membres seraient des administrateurs indépendants, qui seraient tous désignés par le ministre des Finances. Le conseil d'administration désignerait l'ombudsman, approuverait les dispositions du financement, recommanderait le mandat de l'ombudsman au ministre pour qu'il l'approuve et statuerait sur les questions d'orientation.

(b) *Mandat.* Le mandat du bureau de l'ombudsman devrait s'étendre à toutes les questions d'équité et de prévarication dans une institution financière, à la lumière de ses obligations légales, des pratiques exemplaires ainsi que des politiques et pratiques établies de l'institution.

(c) *Accessibilité.* Le système devrait être accessible aux particuliers et aux petites entreprises. L'ombudsman pourrait autoriser, à sa discrétion, d'autres clients à avoir recours à ses services. Le coût du bureau de l'ombudsman devrait être pris en charge par les membres de l'industrie, qui verseraient des cotisations selon la méthode déterminée par le conseil d'administration et approuvée par le ministre.

(d) *Fiabilité.* Les différends devraient être réglés de manière informelle et économique, en recourant à la médiation s'il y a lieu, et l'ombudsman devrait être habilité à statuer sur un dossier si la médiation échoue. Afin d'éviter que le système ne devienne coûteux et formaliste, les décisions ne devraient pas être exécutoires. L'ombudsman devrait rendre publique toute décision qui n'est pas respectée par une institution, en désignant celle-ci mais en prenant les mesures voulues pour assurer la protection des renseignements personnels concernant le plaignant. Si les institutions financières agissaient de manière à entraver le travail de l'ombudsman ou à nuire à son efficacité, notamment en s'abstenant de manière persistante de se conformer aux recommandations de l'ombudsman, il faudrait envisager des décisions exécutoires.

(e) *Visibilité.* L'existence et les fonctions du bureau de l'ombudsman, ainsi que les moyens permettant d'y avoir accès, devraient être largement publicisés. Les institutions financières réglementées devraient être tenues de joindre à leurs envois postaux périodiques à leurs clients des renseignements sur le système d'ombudsman, sous une forme convenue.

Normes de compétence

81) Étant donné que, pour que le marché soit efficace, les consommateurs doivent être bien informés et que le personnel de vente doit être bien armé pour offrir des conseils judicieux, une formation plus efficace devrait être dispensée aux personnes qui traitent avec le public pour la vente de produits et de services financiers, notamment les intermédiaires et les employés des institutions financières.

82) Des normes de compétence bien définies et appropriées devraient être adoptées dans le cas des intermédiaires de marché, ces normes devant comprendre un diplôme d'études postsecondaires pour les nouveaux intermédiaires, des normes d'examen suffisantes et des exigences renforcées en matière d'éducation permanente.

83) Les normes de compétence devraient être harmonisées dans toute la mesure du possible entre les différentes administrations.

84) Étant donné les caractéristiques du marché et les intérêts des consommateurs, le Groupe de travail est favorable à la réglementation des intermédiaires de marché de services financiers, sous l'autorité des provinces, par un organisme unique dans chaque province.

85) Les restrictions à l'octroi de permis aux intermédiaires qui sont fondées sur l'activité professionnelle devraient être éliminées. Les autorités provinciales devraient éliminer les conditions d'emploi à plein temps, dans toute la mesure du possible, et conclure des ententes de réciprocité, pour l'octroi de permis, à l'égard du lieu de résidence des intermédiaires dans le but d'améliorer le service et de réduire les coûts pour le consommateur.

86) Le Groupe de travail est favorable à un examen par les provinces :

(a) des dispenses actuellement prévues à l'égard des exigences d'octroi de permis afin de déterminer si les bénéficiaires de ces dispenses ont effectivement une formation et une surveillance qui équivalent aux normes proposées pour les intermédiaires de marché titulaires de permis;

(b) du statut et de la formation des intermédiaires de marché qui ne sont actuellement assujettis à aucune norme de compétence, même s'ils font affaire avec la clientèle de détail.

Attentes des Canadiens et comportement des institutions

Généralités

87) La manière dont les institutions financières répondent aux attentes de la collectivité devrait faire l'objet d'une meilleure divulgation et de plus de transparence. Les gouvernements, les institutions et les groupes d'intérêt public concernés devraient collaborer à la définition et au règlement des questions relatives aux attentes non satisfaites du public à mesure qu'elles se posent.

Attentes en matière sociale

Accès

88) Le Groupe de travail affirme l'importance que revêt l'accès des Canadiens à faible revenu aux services de transactions de base des banques et des autres institutions de dépôts à titre d'objectif primordial de la politique publique et invite instamment le gouvernement, les institutions financières et les groupes sociaux à continuer de travailler dans un esprit constructif à la réalisation de cet objectif.

89) Les institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral devraient donner suite avec détermination aux ententes conclues entre le gouvernement et les grandes banques en février et décembre 1997 concernant l'ouverture de comptes et les autres questions d'accès. Les institutions de dépôts réglementées au niveau provincial devraient prendre des mesures au moins aussi efficaces.

90) Pour assurer l'accès aux services bancaires de base :

(a) Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient fournir des pièces d'identité personnelle peu coûteuses à quiconque le demande afin d'éliminer les problèmes d'accès qui découlent de l'absence de pièces d'identité satisfaisantes.

(b) Les institutions financières, les gouvernements et les groupes sociaux devraient, en collaboration, définir un ensemble de services communs qui feraient partie d'un compte de base standard à offrir par toutes les institutions de dépôts. Le compte de base devrait tenir compte de l'effet de la technologie sur les services bancaires de base et, par conséquent, permettre l'utilisation d'une carte de débit et donner au détenteur le droit d'effectuer un nombre déterminé de retraits sans frais supplémentaires.

(c) Les institutions de dépôts devraient offrir les comptes de base standard moyennant des frais raisonnables. Il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi les prix que devraient pratiquer les institutions financières, tant que les comptes de base sont facilement accessibles à prix raisonnable. Le ministère des Finances devrait vérifier de temps à autre les prix exigés pour les comptes de base afin de s'assurer qu'ils demeurent raisonnables.

(d) Les institutions de dépôts devraient être tenues d'afficher bien en vue dans chaque succursale les modalités et conditions applicables à leur compte de transactions le plus économique, ainsi que les pièces d'identité exigées pour l'ouverture de ce compte.

(e) Pour favoriser l'accès aux comptes, les gouvernements devraient recourir au dépôt direct pour tous les programmes publics à prestations périodiques. Des comptes maîtres devraient être prévus le cas échéant. Ces programmes devraient être facultatifs pour ceux et celles qui ne veulent pas du dépôt direct, mais tous les efforts possibles devraient être déployés pour amener les bénéficiaires à y participer.

(f) Afin que les institutions financières n'aient aucune raison valable pour imposer un délai d'attente à l'encaissement des chèques gouvernementaux quand les bénéficiaires présentent les pièces d'identité appropriées, les gouvernements devraient conclure avec les institutions financières des accords d'indemnisation en vertu desquels les personnes à faible

revenu, qu'elles soient ou non clientes des institutions, puissent avoir immédiatement accès à leurs fonds. Les institutions financières devraient veiller à ce que les fonds soient immédiatement disponibles une fois qu'un accord d'indemnisation a été conclu.

(g) Les institutions financières devraient continuer de travailler, avec les groupes communautaires, à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes efficaces de formation du personnel, renforcés par des encouragements et des politiques de rémunération appropriés au niveau des succursales, de manière à atteindre les objectifs des ententes de février et de décembre 1997 sur l'accès aux services de base.

91) Le Groupe de travail note l'absence de données fiables sur le nombre de personnes n'ayant pas de comptes bancaires au Canada et sur les raisons pour lesquelles elles ne participent pas au système. Le ministère des Finances devrait entreprendre immédiatement une enquête approfondie afin d'évaluer l'ampleur et la nature du problème d'accès, de manière à faciliter l'élaboration de la politique publique et à permettre aux institutions financières de mieux répondre aux besoins. Le gouvernement devrait suivre régulièrement les progrès réalisés dans le domaine de l'accès par la technique du « client anonyme » et d'autres méthodes, et répéter l'enquête d'évaluation à intervalles réguliers.

92) Le Groupe de travail préférerait que les problèmes d'accès soient réglés par la coopération des gouvernements, des institutions financières et des groupes sociaux et communautaires, mais il faut être conscient que, dans une société moderne, l'accès aux services financiers est d'une importance cruciale. C'est pourquoi, si aucun progrès appréciable n'est réalisé dans un délai relativement court pour régler les problèmes d'accès, le gouvernement devrait inscrire dans la loi les dispositions des ententes de février et de décembre 1997 et prévoir des sanctions appropriées en cas de non-respect des ententes.

Accès aux services en succursale

93) Afin de donner aux clients et aux collectivités touchées un délai raisonnable pour s'adapter et chercher des solutions de rechange lorsque la succursale d'une institution de dépôts doit être fermée :

(a) les institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral devraient être tenues de fournir un préavis d'au moins quatre mois avant de fermer une succursale. L'avis devrait être affiché bien en vue dans la succursale, communiqué à tous les clients et aux autorités locales compétentes et publié dans les journaux locaux;

(b) l'institution financière devrait chercher de manière proactive, de concert avec la collectivité touchée, des solutions de rechange et des moyens de faciliter la transition;

(c) le Groupe de travail incite vivement les provinces à envisager d'imposer une règle analogue aux institutions de dépôts constituées au niveau provincial.

Microcrédit

94) Le Groupe de travail recommande que les gouvernements, les institutions financières et les groupes communautaires forment des partenariats afin de promouvoir des programmes de microcrédit qui aident les particuliers à lancer et à développer de nouvelles entreprises, contribuant ainsi au travail autonome.

95) Les gouvernements devraient participer au secteur du microcrédit en fournissant une aide de base, en matière de démarrage et d'infrastructure, à des programmes pilotes de microprêts à condition qu'ils reposent de façon démontrable sur des plans valables et qu'ils ne puissent obtenir ailleurs un financement pour leurs fonctions administratives. Les gouvernements ne devraient pas financer les prêts relevant des programmes de microcrédit.

96) Les gouvernements devraient réexaminer tous les programmes d'aide sociale pour veiller à ce que les microprêts n'entraînent pas une réduction des prestations sociales, ce qui aurait un effet désincitatif sur les personnes qui cherchent à accéder à l'autonomie en obtenant du microcrédit.

97) Les banques et les autres institutions financières devraient être encouragées à établir des partenariats avec des programmes de microcrédit offerts au niveau local. Par exemple, les institutions prêteuses pourraient mettre leur savoir-faire et leurs ressources administratives au service d'entreprises de microcrédit pour élaborer des systèmes, par exemple des procédures d'évaluation des demandes de prêts, ou encore pour financer les frais fixes du programme.

Partenariats avec le secteur bénévole

98) Les institutions financières devraient mettre au point, avec le secteur bénévole, des formules nouvelles et innovatrices de partenariat qui aideraient à bâtir une société plus forte, plus saine et plus compatissante. Les dirigeants des institutions financières et du secteur bénévole devraient collaborer à cette fin en commençant par des projets pilotes innovateurs.

Rapports sur les responsabilités envers la collectivité

99) Toutes les institutions de dépôts et sociétés d'assurance-vie réglementées au niveau fédéral devraient être tenues de rendre public et de déposer auprès du ministre des Finances un ou plusieurs rapports annuels sur les responsabilités

envers la collectivité afin de décrire leur contribution à la collectivité et de définir les nouveaux besoins locaux auxquels elles se proposent de répondre. Le ministre devrait déposer tous ces rapports devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Les rapports sur les responsabilités envers la collectivité serviraient de base à un dialogue permanent entre les dirigeants des institutions financières et la collectivité.

100) Les gouvernements provinciaux devraient envisager d'imposer des exigences analogues aux institutions financières relevant de leur compétence.

Attentes sur le plan du financement des entreprises

Financement des PME et des entreprises axées sur le savoir

101) Le gouvernement devrait entreprendre un programme étoffé de recueil et d'analyse de renseignements afin de disposer d'une information appropriée sur les besoins de financement des petites et moyennes entreprises (PME) en vue de l'élaboration d'une politique publique efficace dans ce domaine. À cette fin :

(a) Statistique Canada devrait recueillir des données sur l'offre de capitaux d'emprunt et de capitaux propres aux PME, en portant une attention particulière aux entreprises axées sur le savoir, aux entreprises autochtones et aux autres secteurs ou sous-secteurs que l'on jugerait, selon les circonstances, présenter un intérêt particulier. Le programme de recueil de données devrait viser toutes les institutions financières réglementées et non réglementées, du secteur public et du secteur privé, qui mènent des activités importantes de prêt, de crédit-bail, de financement par capitaux propres ou de titrisation sur le marché de la petite entreprise. Les modalités du programme, qui devrait être exhaustif, devraient être déterminées par Statistique Canada en consultation avec les fournisseurs de données, les utilisateurs en puissance dans la collectivité et les représentants d'Industrie Canada.

(b) Les institutions financières devraient être tenues de publier leurs réponses à Statistique Canada, en y apportant les modifications voulues pour protéger le caractère confidentiel de leurs relations avec la clientèle.

(c) Statistique Canada devrait publier des compilations des données recueillies à intervalles réguliers pour que le public puisse en prendre connaissance et les analyser.

(d) Industrie Canada devrait prendre en charge la coordination d'une enquête annuelle sur les attitudes des PME afin d'étudier l'offre de financement du point de vue de ces dernières, selon les mêmes principes que les enquêtes menées actuellement pour le compte de l'Association

des banquiers canadiens. Le champ des enquêtes serait étendu à tous les bailleurs de fonds importants.

(e) En outre, Industrie Canada devrait procéder périodiquement à des enquêtes d'évaluation auprès des petites entreprises, y compris les entreprises axées sur le savoir, et publier les résultats de ces enquêtes, de manière à avoir un aperçu complet des financements dont ces entreprises ont besoin et des sources de financement auxquelles elles ont recours, à mesure que les marchés évoluent. Une première enquête devrait être effectuée dès que possible, et les enquêtes de suivi devraient être effectuées tous les trois à cinq ans. Ces enquêtes compléteraient les renseignements recueillis chaque année par Statistique Canada et Industrie Canada.

102) Le Groupe de travail invite instamment les institutions de dépôts, et en particulier les banques, à trouver des façons nouvelles et créatrices de corriger le problème que constitue pour les petites entreprises le taux élevé de rotation des directeurs de comptes, notamment en établissant des profils de carrière et des formules de rémunération qui permettent aux directeurs de comptes de PME axés sur les besoins locaux de mener une carrière intéressante et de longue durée à ce niveau.

103) Le Groupe de travail incite instamment les banques à continuer de décentraliser leurs pouvoirs de décision en matière d'octroi de crédit et de recouvrement, notamment en déléguant les pouvoirs appropriés au niveau local.

104) Le Groupe de travail invite instamment les institutions financières canadiennes à se préparer à offrir du crédit aux emprunteurs présentant plus de risques au moyen de formules de financement innovatrices, assorties de taux appropriés.

105) Les besoins de financement des petites entreprises devraient faire l'objet d'une analyse plus systématique et rigoureuse du point de vue de la politique publique. À cette fin :

(a) il devrait être établi à Industrie Canada un groupe du financement des PME qui effectuerait en permanence des recherches sur le financement des PME et, notamment, des entreprises axées sur le savoir. Ce groupe superviserait les enquêtes menées auprès des utilisateurs, analyserait les données recueillies par Statistique Canada et présenterait chaque année au Comité de l'industrie de la Chambre des communes un rapport faisant le point sur le financement des petites entreprises;

(b) ce groupe mettrait également en œuvre un programme de recherches spéciales sur des thèmes et questions particuliers touchant le financement des petites entreprises, par exemple la disponibilité du financement selon les régions, la discrimination selon le sexe dans l'octroi de crédit aux PME et le financement des entreprises autochtones.

106) Afin de mieux comprendre les besoins de financement des entreprises axées sur le savoir, le groupe du financement des PME devrait accorder la priorité à l'adoption d'une définition commune des « entreprises et secteurs axés sur le savoir », à des fins de recueil de données et d'analyse du secteur.

107) Le Groupe de travail invite instamment les institutions financières à poursuivre les initiatives qu'elles ont prises récemment en faveur des entreprises axées sur le savoir, en mettant l'accent sur le capital de constitution et le capital de risque, et à investir avec dynamisme dans les entreprises axées sur le savoir innovatrices, dans les limites dictées par la diligence appropriée et les règles prudentielles.

108) Le Comité de l'industrie de la Chambre des communes devrait tenir des audiences annuelles sur l'état du financement des entreprises axées sur le savoir, auxquelles le chef de la direction de chaque grande banque serait invité à comparaître afin de mettre le Comité au courant des progrès réalisés par l'institution dans les programmes d'appui aux entreprises de la « nouvelle économie ».

Financement des entreprises autochtones

109) Le Groupe de travail souscrit à la recommandation du Groupe de travail national sur le financement des Autochtones selon laquelle, à condition que cette recommandation recueille un consensus raisonnable dans la collectivité autochtone, des changements devraient être 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 crédit par les institutions financières aux Autochtones ainsi qu'à leurs entreprises et institutions.

110) Le Groupe de travail invite instamment les institutions financières à poursuivre les initiatives appuyant les programmes de développement économique des Autochtones et, à cette fin, à établir et à maintenir des programmes de financement innovateurs adaptés à leurs besoins particuliers.

111) Les programmes de recueil de données dont seraient chargés Statistique Canada et Industrie Canada devraient permettre la collecte de renseignements détaillés sur les questions touchant le financement des Autochtones afin de remédier à l'absence de données dont a fait état le Groupe de travail national sur le financement des Autochtones.

Amélioration du cadre réglementaire

Mandat et régie du BSIF

112) Des changements devraient être apportés au mandat que la loi confie au BSIF afin de mieux décrire ses responsabilités actuelles à l'égard du secteur des services financiers réglementé au niveau fédéral.

(a) La loi devrait confier au BSIF la responsabilité, définie en termes clairs, d'appliquer les dispositions des lois fédérales sur les institutions financières qui touchent la protection des consommateurs, et notamment les règles relatives à la divulgation et à la transparence, à la protection des renseignements personnels et aux ventes liées avec coercition.

(b) Étant donné l'importance d'une concurrence efficace dans le secteur des services financiers au Canada et l'évolution rapide des réalités concurrentielles, le mandat du BSIF devrait être modifié afin de préciser que le BSIF doit parvenir à un équilibre entre, d'une part, la concurrence, l'innovation et la compétitivité et, d'autre part, la solidité et la stabilité financières, comme il y est déjà tenu.

(c) Il devrait être précisé dans le mandat du BSIF que celui-ci est tenu de protéger les droits et les intérêts des déposants et des souscripteurs, mais qu'il n'a aucune responsabilité particulière à l'endroit des autres créanciers des institutions financières.

113) La structure de régie du BSIF devrait être renforcée de façon à être mieux adaptée aux besoins de plus en plus complexes de la réglementation et au mandat révisé du BSIF. À cette fin :

(a) La *Loi sur le BSIF* devrait être modifiée afin de doter celui-ci d'un conseil d'administration composé en majorité d'administrateurs indépendants, dont des gens d'affaires indépendants expérimentés et des personnes bien au fait des questions de consommation, ainsi que du surintendant du BSIF, du président de la SADC, du gouverneur de la Banque du Canada et du sous-ministre des Finances. Le conseil d'administration devrait être présidé par un administrateur indépendant.

(b) Le conseil d'administration serait chargé :

(i) de superviser la conduite des affaires administratives et des opérations du BSIF;

(ii) d'approuver les grandes politiques et stratégies du BSIF;

(iii) de suivre les progrès réalisés par le BSIF dans l'exécution de ses plans stratégiques et de son mandat;

(iv) de veiller à ce que le BSIF soit doté d'une haute direction efficace, en particulier au poste de surintendant, celui-ci devant être nommé par le ministre des Finances sur la recommandation du conseil d'administration.

Chevauchements réglementaires

114) Afin d'éliminer les chevauchements réglementaires au niveau fédéral, le BSIF devrait être seul responsable de la promotion de normes de pratiques commerciales et financières saines dans les institutions fédérales et de l'établissement de politiques et de procédures de gestion et de contrôle du risque. À cette fin, il faudrait abolir le mandat que la loi confie actuellement à la SADC dans ces domaines. Le BSIF devrait travailler en étroite collaboration avec la SADC à l'établissement de normes commerciales, de pratiques financières et de politiques de gestion des risques et vérifier pour le compte de la SADC que les institutions s'y conforment.

115) Les gouvernements devraient prendre des mesures vigoureuses afin d'éliminer les chevauchements de la réglementation prudentielle à la fois entre le gouvernement fédéral et les provinces et entre ces dernières. À cette fin :

(a) Le BSIF devrait établir, en consultation avec les autorités provinciales, une base de données électroniques centrale qui permettrait d'uniformiser la présentation des rapports et de les produire sous forme électronique à un seul et même endroit.

(b) Les provinces devraient être invitées à déléguer au BSIF la réglementation de la solvabilité des sociétés de fiducie, des sociétés de prêts et des sociétés d'assurance-vie de manière que, à terme, la surveillance prudentielle des institutions financières puisse être confiée à un seul organisme disposant de ressources suffisantes et d'une expérience appropriée, qui appliquerait les normes internationales et des pratiques communes à toutes ces institutions.

(c) Si cette délégation se révèle impossible, le gouvernement fédéral et les provinces devraient harmoniser les lois et règlements applicables aux sociétés de fiducie, aux sociétés de prêt et aux sociétés d'assurances, en particulier en élaborant des normes communes de fonds propres et en reconnaissant la compétence de l'autorité de constitution.

116) Les processus réglementaires au niveau fédéral devraient être rationalisés dans toute la mesure du possible. Entre autres choses :

(a) Les agréments ou approbations devraient être accordés et les mesures réglementaires prises au niveau approprié dans l'appareil fédéral. Dans toute la mesure du possible, le surintendant du BSIF serait chargé d'accorder les approbations ou agréments sans avoir à en référer au

ministre des Finances, sauf quand l'orientation de la politique publique est en cause.

(b) Les décisions relatives à l'entrée au Canada de banques étrangères devraient, dans les dossiers courants, être prises par le surintendant du BSIF plutôt que par le gouverneur en conseil. L'approbation du ministre des Finances ne devrait être nécessaire que dans les dossiers mettant en cause d'importantes questions de politique publique.

(c) Dans toute la mesure du possible, les agréments ou approbations devraient être remplacés par des avis ou être entièrement éliminés, à l'égard des questions qui ne sont pas importantes ou dans les situations qui ne donnent lieu à aucun risque prudentiel ou presque.

(d) Il faudrait recourir à des mécanismes tels que les approbations générales ou globale, les processus d'agrément accélérés ou les décisions anticipées afin de rationaliser le processus réglementaire.

Pour mettre en œuvre cette proposition, il faudrait établir un comité formé de représentants du BSIF, du ministère des Finances et des sous-secteurs concernés du secteur des services financiers afin d'étudier les options de rationalisation, en s'efforçant en priorité d'alléger les dispositions réglementaires qui imposent le plus lourd fardeau aux institutions.

Régimes d'assurance des consommateurs

117) Afin de promouvoir une concurrence efficace entre les banques et les sociétés d'assurances, d'éliminer la confusion dans l'esprit du public et de fournir une protection équivalente aux Canadiens, peu importe le fournisseur de services financiers qu'ils choisissent, les régimes d'assurance applicable aux institutions de dépôts et aux sociétés d'assurance-vie réglementées au niveau fédéral devraient être fusionnés. Le Groupe de travail propose d'adopter l'une des deux formules suivantes :

(a) le maintien de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) à titre de société d'État, ayant accès au Trésor public, mais en élargissant son mandat aux activités actuellement confiées à la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP);

(b) un nouvel organisme indépendant, créé par la loi, qui pourrait emprunter au Trésor public en cas de problème de liquidité, mais qui n'aurait pas le statut de société d'État.

Le document d'information n° 5 donne des précisions sur ces formules proposées par le Groupe de travail.

118) Le régime d'assurance fusionné tiendrait initialement deux caisses distinctes, financées d'avance, pour les institutions de dépôts et les sociétés d'assurance-vie. Il devrait aussi étudier et, dans la mesure du possible,

élaborer un cadre commun pour la définition des priorités en cas d'insolvabilité, la protection des produits et les autres questions à l'égard desquelles les règles légales ou les politiques respectives de la SADC et de la SIAP diffèrent à l'heure actuelle.

Services financiers fournis à partir de l'étranger

119) La *Loi sur les banques* devrait être modifiée de manière à bien préciser que tous les fournisseurs de services financiers qui font de la publicité générale ou du marketing ciblé pour des produits ou services financiers auprès des Canadiens sans être matériellement présents au Canada sont tenus de se conformer à la législation fédérale en matière d'institutions financières. Les prêteurs devraient pour cela obtenir du BSIF un agrément qui serait subordonné à un engagement exécutoire de se conformer aux règles de protection des consommateurs applicables aux banques au Canada, à l'obligation de divulguer que l'institution n'est pas réglementée au Canada et à la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends au Canada.

120) Ce processus d'agrément ne serait pas offert aux entreprises de services financiers qui veulent, à partir de l'étranger, recueillir les dépôts de Canadiens ou leur vendre des produits d'assurance. Ces sociétés continueraient d'être tenues de mener ces activités par l'entremise d'une succursale ou d'une filiale canadienne réglementée.

121) Le Groupe de travail affirme sa conviction qu'un élément important de la protection des consommateurs, à l'ère des fournisseurs de services électroniques, consistera à fournir en temps voulu des renseignements exacts afin que les consommateurs soient bien informés du statut des fournisseurs. À cette fin, le BSIF devrait publier régulièrement sur son site Web et fournir périodiquement et de manière visible aux Canadiens, à l'aide des médias et des moyens appropriés, des renseignements exacts permettant aux consommateurs de savoir :

(a) quelles sociétés sont réglementées par le BSIF ou d'autres autorités réglementaires au Canada;

(b) quelles sociétés ne sont pas matériellement présentes au Canada mais ont obtenu l'agrément du BSIF pour mener des activités de prêts au Canada;

(c) quelles sociétés offrent des services financiers aux Canadiens de manière illégale, de l'avis du BSIF.

122) Industrie Canada, dans le cadre des travaux entrepris pour élaborer un cadre approprié de commerce électronique, devrait envisager de considérer que les fournisseurs Internet de services financiers sont réputés accep-

ter la juridiction des tribunaux canadiens en cas de différend et l'application de la loi canadienne, ce qui offrirait un recours, au Canada, aux Canadiens qui sont lésés par les fournisseurs de ce genre opérant à partir de l'étranger.

123) Le BSIF devrait participer activement aux travaux internationaux qui visent à élaborer un régime réglementaire applicable aux fournisseurs Internet de services financiers transfrontières de manière à ce que les meilleures pratiques internationales soient incorporées en temps voulu à la législation et à la pratique réglementaire au Canada, afin de protéger le consommateur canadien.

124) Le Canada devrait continuer de jouer un rôle actif dans les initiatives internationales visant à améliorer les normes et les processus de réglementation des institutions financières et, au besoin, apporter en temps voulu les changements nécessaires à la législation et aux pratiques réglementaires applicables au secteur financier au Canada afin de mettre en œuvre les meilleures pratiques internationales.

Chapitre 11

Conclusion

Nous avons présenté dans ce rapport un ensemble intégré de recommandations.

Nos recommandations rendront le secteur des services financiers canadien plus vigoureux et dynamique en renforçant la concurrence. Nous voyons dans des coopératives de crédit, des caisses populaires ainsi que des sociétés d'assurance-vie plus fortes et plus agressives des concurrents susceptibles de disputer aux grandes banques la position dominante qu'elles occupent sur le marché. Les fonds communs de placement deviendront des concurrents encore plus sérieux lorsqu'ils auront accès au système de paiements. De nouveaux concurrents dynamiques et disposant de solides ressources financières, venant à la fois du Canada et de l'étranger, prendront pied sur le marché canadien.

Par suite de nos recommandations, le secteur des services financiers canadien devra tenir davantage compte des besoins des consommateurs. Des consommateurs dont le pouvoir serait accru pourront faire des choix éclairés qui obligeront les institutions à offrir un bon rapport qualité-prix et un service de qualité. Les consommateurs seront davantage rassurés par les mesures de protection qui leur sont offertes ainsi qu'à l'égard de l'utilisation des renseignements personnels qui les concernent, et ils auront accès plus facilement et plus efficacement à des mesures correctives, s'ils ont à se plaindre.

Nos recommandations rendront le secteur des services financiers canadien plus solide en renforçant les relations qui existent entre nos institutions financières et les collectivités qu'elles servent. Des progrès sensibles devraient continuer d'être enregistrés dans l'accessibilité des services financiers de base pour tous les citoyens.

De nouveaux partenariats constructifs devraient être conclus entre les institutions financières, le secteur bénévole et les organisations communautaires. De nouveaux progrès devaient être enregistrés dans le financement des petites entreprises et de la nouvelle économie, et nos recommandations en matière de recueil et d'analyse de données permettront de mieux comprendre la nature des problèmes et les mesures à prendre. Le nouveau rapport sur les responsabilités envers la collectivité que nous recommandons formera la base d'un dialogue constructif et bien centré sur la manière dont nos institutions financières peuvent mieux servir les Canadiens.

Nos recommandations rendront le cadre réglementaire applicable au secteur financier plus souple et mieux adapté aux réalités futures. Il devrait se développer une nouvelle culture de réglementation prudentielle où la nécessité d'assurer la solidité et la stabilité du système financier sera mise en balance avec la concurrence et l'innovation dans notre système financier.

Nos recommandations créeront un cadre de politique publique bien en mesure de relever les défis qui accompagneront le changement.

Dans ce cadre, les institutions financières canadiennes doivent mettre au point leurs stratégies d'entreprise afin de s'adapter à des réalités qui évoluent sans cesse, de manière à tirer parti de leurs atouts propres et d'assurer leur capacité de croître et de prospérer. Nos recommandations accéléreront la tendance à l'intensification de la concurrence qui est déjà observée sur le marché et obligeront nos grandes banques et sociétés d'assurances, en particulier, à se concentrer sur les stratégies les plus judicieuses au regard de leur situation particulière.

La politique publique devrait favoriser ce processus. Dans un espace économique de plus en plus concurrentiel et mondialisé, des institutions financières canadiennes fortes et compétitives à l'échelle internationale seront profitables à tous les Canadiens. Un secteur des services financiers fort et vigoureux, contrôlé par des Canadiens et dont les principaux acteurs seront actifs et compétitifs sur les marchés mondiaux, rapportera de grands avantages au pays en important les pratiques exemplaires mises au point à l'étranger, en rapatriant les bénéfices réalisés à l'exportation et en aidant les entreprises canadiennes dans leur expansion hors des frontières. L'existence d'institutions financières nationales concurrentielles contribue également à maintenir au Canada des centres financiers prospères, synonymes d'activités économiques à valeur ajoutée, d'innovation, de recettes fiscales supérieures et d'emplois de haute qualité qui permettront de garder les talents canadiens au pays.

Nous avons recommandé un processus qui pourrait aider le gouvernement à juger si de nouveaux regroupements dans le secteur des services financiers canadien au moyen de fusions servent au mieux l'intérêt du pays. Il s'agit d'un processus ouvert et transparent qui permettra de prendre connaissance de tous les aspects du dossier et de porter un jugement éclairé, dans un climat où, espérons-le, la rhétorique et les passions tiendront le moins de place possible. Nous sommes d'avis que ce processus offre aux Canadiens la possibilité de déterminer si les projets de fusion servent l'intérêt public et, dans la négative, de voir s'ils peuvent être subordonnés à certaines conditions ou être restructurés de manière à ce qu'il ne soit pas nécessaire de renoncer aux avantages que les projets pourraient apporter à tous les intervenants.

Nos recommandations, considérées dans leur ensemble, contribueront à nous rapprocher de la vision du secteur financier qui, selon nous, servira le mieux les Canadiens.

Nous tenons cependant à formuler deux mises en garde pour terminer.

En premier lieu, les changements s'accélèrent et il faut agir vite. Nous anticipons avec plaisir le débat public que suscitera notre rapport. Cependant, il est important aussi selon nous que ce débat soit bien centré et se traduise rapidement en actes. Retarder les choses ne ferait que nous priver des possibilités qui, à notre avis, peuvent être mises à profit et rendre plus redoutables les défis qui nous attendent.

En second lieu, un cadre n'est jamais qu'un cadre. Il a certes son importance, mais ce sera l'action des dirigeants, des entrepreneurs et des innovateurs qui fera bouger les choses. Ce n'est pas parce qu'il sera plus facile de constituer une nouvelle banque qu'on verra apparaître de nouvelles institutions bancaires. Ce n'est pas parce que les documents seront plus transparents que les consommateurs prendront le temps de les lire ou de prendre des décisions judicieuses. Ce n'est pas parce que les autorités publiques disposeront d'une plus grande souplesse en matière de réglementation qu'elles s'en serviront forcément à bon escient. Les Canadiens ont tous un rôle à jouer, dans leurs sphères d'influence propres, si nous voulons faire de notre vision une réalité.

Appendice 1

Mandat du Groupe de travail

Étant donné :

- que l'accès à une gamme complète de services financiers à des prix raisonnables est important pour les consommateurs canadiens et les entreprises canadiennes;
- qu'un secteur des services financiers efficient, sûr et solide est essentiel si le Canada veut atteindre ses objectifs de croissance économique et de création d'emplois;
- que le secteur des services financiers, qui compte plus de 500 000 employés, est en soi un secteur important de l'économie canadienne;
- que le secteur des services financiers est désormais une industrie concurrentielle à l'échelle internationale;
- que l'évolution du type de produits financiers offerts influe sur l'ampleur et les types de risques assumés par les institutions financières;
- que la mondialisation et l'évolution des technologies ont sensiblement changé et continueront à changer le climat dans lequel évolue le secteur des services financiers;
- que la rapidité des changements dans ce secteur nécessite un examen;

un groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien est établi. Le Groupe de travail examinera les politiques publiques s'appliquant au secteur des services financiers et il fera des recommandations pour renforcer :

1) la contribution du secteur à la création d'emplois, à la croissance économique et à la nouvelle économie;
2) la concurrence, l'efficience et l'innovation dans ce secteur;
3) la compétitivité internationale du secteur, compte tenu de la mondialisation des services financiers, tout en maintenant des institutions financières canadiennes solides et dynamiques;
4) la capacité du secteur à tirer pleinement profit des progrès technologiques et à relever les défis qu'entraîne, sur le plan de la concurrence, l'instauration de nouvelles technologies;
5) la contribution du secteur à la protection des consommateurs canadiens.

Le Groupe de travail supervisera la recherche et l'analyse sur des questions qu'il juge pertinentes et nécessaires pour préparer une série de recommandations, et il s'inspirera du travail du ministère des Finances concernant les systèmes de paiements ainsi que de son Comité consultatif, au besoin. Il peut faire des recommandations sur toute la gamme des questions de politique publique qui influent sur le climat dans lequel les fournisseurs de services financiers exercent leurs activités. Le Groupe de travail présentera ses conclusions et ses recommandations au ministre des Finances d'ici septembre 1998.

Appendice 2

Liste des présentations et de leurs auteurs

Abshez, C.
Accord Business Credit Inc.
Ackerman, J.
Acorn Partners Ottawa
Ad Hoc Committee on Islamic Financial Institutions, Canada
AGF Management Limited
Alberta – Provincial Treasurer
Association canadienne de financement et de location
Association canadienne de l'immeuble
Association canadienne des conseillers en assurances et finances
(ancien nom : L'Association des assureurs-vie du Canada)
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc
Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles
Association canadienne des constructeurs de véhicules
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
Association canadienne des paiements
Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec Inc
Association des assureurs canadiens
Association des banquiers canadiens
Association des compagnies de fiducie du Canada
Association des compagnies financières canadiennes
Association des consommateurs du Canada
Association des courtiers d'assurance de la province de Québec
Association des courtiers d'assurances du Canada
Association des fabricants internationaux d'automobile du Canada
Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec
Association fraternelle canadienne
Association Interac
Assurlife group

Ballan, E.
Banque Canadienne Impériale de Commerce

Banque de Montréal
Banque de Nouvelle-Écosse
Banque Hongkong du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Toronto-Dominion
Bélanger, H.
Bélisle Automobile
Bellan, S.
Berrigan, G.
Biddell, J.L.
Bleakney, D.
Bousquet, J.J.
Box, B.A.
Brender, A.
Brière, J.
British Columbia Automobile Association
Bullock, J.P.
Bureau de la concurrence (Industrie Canada)
Bureau du surintendant des institutions financières (Canada)

Caisse centrale Desjardins
Caldwell Securities Ltd.
Calgary West Insurance Ltd.
Canaccord Capital Corporation
Canada Trust
Canadian Alliance of Individual Investors
Canadian Association of Factors and Credit Insurers
Canadian Association of Financial Institutions in Insurance
Capital One Financial Corporation
Carney, L.
Centrale des caisses de crédit du Canada
Centrale des caisses de crédit de l'Ontario
Centre pour la défense de l'intérêt public
Chelton Group
Chrysler Credit Canada Ltd
Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire
Collerman-Elias, D.
Colombie – Britannique – Ministry of Finance and Corporate Relations
Comité canadien d'action sur le statut de la femme
Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

Committee on Monetary and Economic Reform
Compagnie d'assurance Standard Life
Congrès du travail du Canada
Conseil canadien des détaillants de matériaux de construction
Conseil d'assurances du Canada (formerly Bureau d'assurance du Canada)
Conseil national des femmes du Canada
Conseil national du bien-être social (Canada)
Co-operators Group Limited,
CoreStates Financial Corp
Corporation des associations de détaillants d'automobile
Corporation des concessionnaires d'automobiles de Montréal
Corporation Financière Mackenzie
Corporation financière Power
Crédit Ford du Canada Limitée
Crowell, A.
Crown, Compagnie d'Assurance – Vie

Daily Bread Food Bank
Deutsche Bank of Canada
Dimond, S.
Dixon, C.M.
Dorais, P.
Dubé, W.E.

Eidelman, J.M.
Enchin, E.
Entraide assurance-vie, compagnie mutuelle
Equal Justice for All Organization Inc.
Equifax Canada Inc.
Ernst & Young
Ernst, R.

Fair Isle Ford Sales
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Fédération du travail de la Saskatchewan
Fegan, W.
Fitzpatrick, D.
Fort York Small Business Association
Fondation canadienne de la jeunesse
Fournier, G.
Fulton, G.M.
FundSERV Inc.

Garand, D.
Garantie, Compagnie d'Assurance de l'Amérique du Nord
General Motors Acceptance Corporation du Canada, Limitée
Georgian Bancorp Inc.
Gestion de placements Trimark Inc
Gollinger, B.
Greenspan, H.
Groupe Assurvie,
Groupe Hogan
Grubel, H.G.

Heide, I.
Hodgson, K.L.
Holt Agencies Insurance Ltd.
Hyndman & Company Ltd.

IFC Vancouver
Independent Investment Dealers
Independent Life Insurance Brokers of Canada

Institut canadien des compatables agréés
Institut des fonds d'investissement du Canada
International Molecular Reactor Power Co. Inc.
Irwin, D.A.

Jones, J. & M.A.

Kelly, F.
Kings Mutual Insurance Company,
Kivenko, K

La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers
La Mutuelle du Canada
Laba, P.
Lafferty, Harwood & Partners Ltd.
Lackie, J
Laimon, S.
Lancaster, J.
Lefebvre, J.
Leland, D.
Les Services financiers Newcourt
Lewis, R.

LIFE*SPIN
Lloyd, J.E.
Lloydminster Credit Union
Local Anti-Poverty Organisation
London Life, Compagnie d'Assurance-Vie
London Life Policyholders' Association
Lord, R.C.
Lowry, D.

Macdonald, B.
Mackenzie, M.
Manitoba – Consommation et Corporations
McKenzie, A.R.
McMurtry, J.
Menka, F.
Mennonite Central Committee Employment Development
Merkas, D.
Metro General Insurance Corporation Ltd.
Michael Doyle & Associates
Motels Ontario
Musgrave, A.

Nouveau – Brunswick – Premier ministre
Newell, J.C.
Nolan, N.
Nordic Communications Corp.
Norwest Financial Inc.
Nouvelle – Ecosse – Minister of Business and Consumer Services

O'Regan National Leasing
Ombudsman bancaire canadien
Option consommateurs (ancien nom : ACEF-Centre)

Padlesky, D.
Portage La Prairie Mutual Insurance Company,

Rankin-Stokes & Associates Inc.
R.E.A.D.Y. Centre,
Regroupement des assureurs de personnes à charte du Québec
Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec
Regroupement des consommateurs d'assurance
Reniers, P.

Résultats-Canada
Riddell, G.
Rideout, G.
Robertson, M.
Roy, J.
Royale du Canada, Compagnie d'Assurance

Samson, D.B.
Saskatchewan Action Committee, Status of Women
Secor
Self Employment Development Initiatives
Senior Power of Regina
Sharwood and Company
Silbernagel, M.E.
Slawsky, B.
Smith, B.J.
Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes
Southern Cross Sheepskins Inc.
Speers, R.D.
Spourdalakis, C.
Starbuck, S.
Stein, B.
Suikki, C.
Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie
Szolnyanszky, T.

Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility
TelPay/CTI-ComTel Inc.
Toews, K.
Toronto Small Business Support Organization
Trans Canada Credit Corporation
Travis, R.
Tsutsumi, C.
Tucker, R.

United Way of Greater Toronto

Veith House
Vipond, V.R.
Voluntary Sector Roundtable (Conseil canadien pour la coopération internationale)
Voogd, H.

Ward, W.D.
Watson, M.L.
Wawanesa Mutual Insurance Company
Wells Fargo & Co.
White, A.M.S.
Women & Rural Economic Development
World Sceptre Challenger

Yonge Street Small Business Association

Participants à la tournée du Groupe de travail

Charlottetown, 3 septembre, 1997
Fair Isle Ford Sales
Hyndman & Company Ltd.
Insurance Company of PEI

Halifax, 4 septembre, 1997
Association des banquiers canadiens
Campbell, T.
Kings Mutual Insurance Company, The
O'Regan National Leasing
Veith House, The

St. John's, 5 septembre, 1997
John Howard Society
Metro General Insurance Corporation Ltd.
R.E.A.D.Y. Centre, The
St. John's Board of Trade

Vancouver, 15 september, 1997
British Columbia Automobile Association
Grubel, H.G.
Honda City
Insurance Brokers Association of British Columbia
Ombudsman bancaire canadien
Résultats-Canada

Calgary, 16 septembre, 1997
Credit Union Central of Alberta
Kosh Lincoln Mercury Sales
Mennonite Central Committee Employment Development
Peace Hills Trust
Résultats-Canada
Shaw GMC Pontiac Buick
World Sceptre Challenger

Regina, 18 september, 1997
Crown, compagnie d'Assurance-Vie
Fédération du travail de la Saskatchewan
First Nations Bank of Canada
Lancaster, J.
Pacific & Western Trust
Saskatchewan Action Committee, Status of Women
Senior Power of Regina

Winnipeg 18 september, 1997
Feinberg, D.
Insurance Brokers Association of Manitoba
Portage La Prairie Mutual Insurance Company, The
TelPay/CTI-ComTel Inc.
Wawanesa Mutual Insurance Company
Western Canadian Wheat Growers Association

Ottawa, 6-7 octobre, 1997
Acorn Partners Ottawa
Association canadienne des paiements
Bélisle Automobile
Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire
Conseil canadien des normes
Conseil national des femmes du Canada
Conseil national du bien-être social (Canada)
Newcourt Credit Group
Price Waterhouse

Montreal, 8-10 octobre, 1997
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
Association de protection des épargnants et investisseurs du Québec Inc.
Association des consommateurs du Canada
Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec
Corporation des concessionnaires d'automobiles de Montréal
Groupe Assurvie, Le
Imasco Limited
Lafferty, Harwood & Partners Ltd.
Option consommateurs (formerly ACEF-Centre)
Regroupement des assureurs de personnes à charte du Québec
Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec
Résultats-Canada
Roy, J.

Toronto, 10 au 14 novembre, 1997

Ackerman, J.
Ad Hoc Committee on Islamic Financial Institutions, Canada
Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles
Association canadienne des conseillers en assurances et finances (Association des assureurs-vie du Canada)
Association canadienne des constructeurs de véhicules
Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
Association des assureurs canadiens
Association des banquiers canadiens
Association des compagnies de fiducie du Canada
Association des courtiers d'assurances du Canada
Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada
Association fraternelle canadienne
Banque Royale du Canada – Ombudsman bancaire
Bellan, S.
Canadian Alliance Individual Investors
Canadian Association of Factors and Credit Insurers
Centrale des caisses de crédit de l'Ontario
Centrale des caisses de crédit du Canada
Committee on Monetary and Economic Reform
Compagnie d'assurance Standard Life
Compagnie d'assurance générale Dominion du Canada
Conseil d'assurances du Canada (anciennement Bureau d'assurance du Canada)
CoreStates Financial Corp
Corporation des associations de détaillants d'automobile
Corporation financière Power
Daily Bread Food Bank
Fédération canadienne des clubs de femmes de carrières libérales et commerciales – Conseil de l'Ontario
Capital One Financial Corporation
Fondation canadienne de la jeunesse
Fort York Small Business Association
Générale Électrique du Canada
Greenspan, H.
Independent Life Insurance Brokers of Canada
Institut canadien des compatables agréés
Institut des fonds d'investissement du Canada
International Molecular Reactor Power Co. Inc.
LIFE*SPIN
Local Anti-Poverty Organisation

Nicholas, T.
Nordic Communications Corp.
Self Employment Development Initiatives
Sharwood and Company
Speers, R.D.
Sutherland, I.
Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility
Toronto Small Business Support Organization
Wells Fargo & Co.
White, A.M.S.
Women & Rural Economic Development
Yonge Street Small Business Association

Appendice 3

Études de recherche

L'évolution du secteur des services financiers au Canada
De nouvelles forces, de nouveaux compétiteurs, de nouveaux choix
par McKinsey & Company

Enjeux liés à la politique sur la concurrence
par Donald G. McFetridge

Les restrictions à la propriété et la valeur des actions des banques canadiennes
par Gerald Garvey et Ron Giammarino
Université de la Colombie-Britannique

La fiscalité et le secteur des services financiers
par Kevin J. Dancey, Coopers & Lybrand

L'adoption des nouvelles technologies par les institutions financières du Canada
par Ernst & Young

Les relations entre les banques et les entreprises au Canada : le point de vue des chefs de la direction financière
par Le Conference Board du Canada

Rapport sur l'élargissement des pouvoirs des banques à la location-bail de véhicules légers
par DesRosiers Automotive Consultants Inc.

Les consommateurs et le secteur des services financiers
Volume 1 : Principes, pratique et politique – l'expérience canadienne
Volume 2 : Expérience internationale
Révisé par Robert R. Kerton

Financement des entreprises de pointe :
enjeux d'ordre juridique et réglementaire
par Allan L. Riding, Université Carleton

Le financement des petites entreprises axées sur le savoir
par le Groupe Secor Inc.

La protection des renseignements personnels dans le secteur
des services financiers au Canada
par Richard C. Owens, Smith Lyons

Le système de versement des prestations publiques au Canada
et le secteur des services financiers,
L'adoption du virement direct obligatoire : le cas de l'Alberta
par Michael Grant, Grant Insights

Assurance-dépôts et autres mécanismes d'indemnisation
par A. Warren Moysey

Sondage de l'opinion publique sur le secteur des services financiers
par Les Associés de recherche Ekos Inc.

L'industrie de l'assurance générale
par Coopers & Lybrand

Les modalités de participation du public aux décisions économiques
1. Une description des expériences
2. Étude de trois cas étrangers de fusions bancaires
par Jean Roy, Ph.D.

La restructuration interne et les stratégies de réaménagement des effectifs
par Le Conference Board du Canada

L'industrie canadienne du capital de risque
Les sources de capital et leurs répercussions sur la structure de l'industrie
par Macdonald & Associates Limited

Appendice 4

Rapport d'étape de juillet 1997

Le 11 juillet 1997.

L'honorable James Peterson, c.p., député
Secrétaire d'État
Institutions financières internationales
140, rue O'Connor
21e étage, tour est
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Monsieur le ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre, au nom du Groupe de travail, le rapport ci-joint qui donne suite à la lettre du 24 juin 1997 dans laquelle vous demandiez les impressions préliminaires du Groupe sur les critères que le gouvernement devrait prendre en considération lors de l'examen d'opérations particulières.

Le rapport reflète la position unanime des membres du Groupe de travail sur les points abordés.

Il décrit un cadre d'examen s'appliquant à des opérations du genre de celles sur lesquelles vous avez demandé notre avis. De telles opérations excluent la fusion de banques de l'annexe 1 et toute opération qui exigerait la modification de la règle actuelle des 10 p. 100 de propriété pour les banques de l'annexe 1.

Nous n'avons pas examiné d'opérations particulières, vous ne nous avez pas demandé de le faire. Nous tenons cependant à préciser que nous croyons qu'un tel examen déborde le cadre de notre mandat. Comme nous l'indiquons dans le rapport, d'autres assument cette responsabilité et disposent des outils nécessaires pour mener ces examens. Le cadre que nous proposons devrait les aider à effectuer les examens et les évaluations qui s'imposent.

Le cadre renferme des recommandations générales sur ces opérations et décrit le processus que devrait suivre le directeur du Bureau de la concurrence, le surintendant des institutions financières et le ministre des Finances lorsqu'ils examinent des opérations particulières. Il propose un certain nombre de critères dont il faudrait tenir compte lors de telles évaluations.

Le rapport contient les recommandations suivantes :

1. Le principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles, dans la mesure où il s'applique à des opérations entre des entités autres que

deux banques de l'annexe I, ne devrait pas être d'application générale; les opérations proposées du genre devraient faire l'objet d'un examen sur le fond aux fins d'approbation.

2. Il conviendrait d'examiner de près l'incidence des fusions sur l'état de la concurrence (secteur du détail et du gros) sur les marchés locaux ou régionaux et de s'efforcer de fournir des définitions opérationnelles pratiques de ces marchés.

3. Le directeur du Bureau de la concurrence demande aux parties aux opérations de fournir une renonciation prévue à l'article 29 de la Loi sur la concurrence en vertu de laquelle le directeur peut partager l'information avec le Bureau du surintendant des institutions financières et le ministère des Finances, sous réserve de la prise de mécanismes satisfaisants qui garantiront la confidentialité.

4. Le surintendant des institutions financières, de concert avec d'autres organismes de réglementation concernés, devrait mettre en place dès le début, sur approbation des opérations, des mécanismes qui veilleront à ce que les clients soient dûment informés du lien entre les deux institutions de propriété commune, incluant des renseignements sur les régimes pertinents d'assurance de produits ou d'indemnisation.

Ces recommandations s'appliquent de façon générale à la catégorie d'opérations potentielles que nous avons examinées.

Nous proposons un certain nombre de critères que le directeur, le surintendant et le ministre devraient prendre en considération lorsqu'ils examinent des opérations particulières, à savoir la concurrence, la sécurité et la stabilité ainsi que l'intérêt public.

En ce qui a trait à l'intérêt public, nous suggérons au ministre d'examiner, entre autres facteurs, l'incidence de toute opération proposée sur la compétitivité internationale, les avantages pour les clients, l'emploi, l'adoption de nouvelles technologies et les précédents que l'opération en question est susceptible de créer.

Vous trouverez dans le rapport ci-joint la justification des recommandations, ainsi que les discussions dont les critères ont fait l'objet.

J'espère que vous jugerez le rapport utile. Je tiens à vous assurer que les membres du Groupe de travail et leurs collaborateurs seront heureux de discuter avec vous ou vos représentants de l'analyse et des recommandations dont il est question dans la présente.

Recevez, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le président par intérim,

Pierre Y. Ducros

Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, en réponse à la demande du Secrétaire d'État (Institutions financières internationales)

11 juillet 1997

I. Introduction

Le présent rapport constitue la réponse du Groupe de travail à votre lettre du 24 juin 1997, dans laquelle vous lui demandiez de vous transmettre ses observations préliminaires au sujet des critères que le gouvernement devrait appliquer à l'examen de certaines opérations. Le rapport renferme des recommandations au sujet du cadre stratégique et de la méthode d'analyse que le gouvernement devrait utiliser afin d'évaluer ces opérations. Il énonce également les critères qui devraient encadrer cette évaluation. Il n'est pas question ici d'appliquer le cadre, la démarche ou les critères à une opération particulière. Vous ne nous avez pas confié cette tâche. En outre, le Groupe de travail n'a pas été mis sur pied à cette fin et serait réticent à prendre une telle initiative. De plus, vous ne tenez pas, pour le moment, à prendre connaissance de nos observations au sujet de la règle des 10 p. 100 de propriété largement répartie applicable aux banques canadiennes ou du bien-fondé d'une fusion des banques de l'annexe I.

Même si nos travaux sont encore préliminaires, nous estimons être en mesure de vous soumettre un rapport valable. Nous tenons cependant à préciser que le rapport n'a pas fait l'objet de consultations publiques et qu'il ne tient pas compte des mémoires portant sur les questions soulevées dans le document de travail ou du résultat des recherches en cours. Nous vous soulignons donc que nous voudrons sans doute revenir sur ces questions et que les recommandations que nous formulons ici sont bel et bien préliminaires. Nous croyons savoir que vous entendez publier le rapport, et nous appuyons cette décision. À notre avis, les questions que nous y abordons sont importantes, et le débat public suscité par le rapport vous aidera dans la démarche que vous allez suivre relativement aux opérations spécifiques sur lesquelles vous devez vous prononcer, en plus de faciliter l'élaboration du rapport final.

II. Contexte

Nous tenons à insister sur les trois éléments clés suivants du contexte du rapport :

i) Il importe de reconnaître que, depuis 10 ans, la consolidation des services financiers s'est accélérée, non seulement au Canada mais dans tous les pays. Selon nos recherches préliminaires, il est évident que la technologie, la

démographie et la mondialisation alimentent la consolidation du secteur des services financiers, et que cette consolidation s'accélère. Les façons dont les gens choisissent d'épargner et d'investir évoluent, et la technologie aide les fournisseurs, établis et nouveaux, à répondre plus efficacement aux besoins des consommateurs. De nouveaux concurrents font leur entrée en scène, de nouvelles alliances se forment, des produits nouveaux et novateurs voient le jour et de nouveaux canaux de distribution sont aménagés. De nombreuses organisations se restructurent le long d'axes fonctionnels à mesure que les principaux fournisseurs de services financiers misent de plus en plus sur les marchés internationaux et que les normes de compétitivité internationale se font de plus en plus rigoureuses.

Tous les principaux pays ont entrepris l'examen de leur régime législatif pour veiller à ce qu'il appuie l'adaptation efficace de leur secteur des services financiers à ces changements afin qu'il continue de soutenir le fonctionnement efficace de l'économie, favorisant ainsi la croissance économique, la multiplication des choix offerts aux clients et l'emploi. Le Groupe de travail a été mis sur pied pour examiner ces questions, mais il faut noter que le cadre législatif canadien régissant le secteur des services financiers a déjà considérablement évolué dans le sens de ces tendances. Depuis une décennie, le Canada est à la fine pointe de la modification du cadre de réglementation et de surveillance des institutions financières. Il importe qu'il le demeure.

ii) Nous constatons qu'aucune disposition législative d'application générale en vigueur ne fait obstacle aux opérations dont il est question ici. En effet, depuis 1992, notre cadre législatif permet aux banques de posséder des sociétés de fiducie ou des filiales d'assurances, aux sociétés d'assurances d'être propriétaires de sociétés de fiducie, et aux sociétés d'assurances à propriété largement répartie d'acquérir des banques de l'annexe II. Profitant de cette marge de manœuvre législative, de nombreuses sociétés d'assurances ont maintenant des filiales de dépôts, toutes les grandes banques ont des filiales fiduciaires et presque toutes ont des filiales d'assurances.

Les opérations du genre de celles visées par le présent rapport peuvent faire l'objet d'un examen en vertu de la Loi sur la concurrence, et cet examen peut soulever des considérations qui incitent à se demander s'il convient de sanctionner ces opérations, compte tenu de leurs répercussions négatives sur la concurrence. Évidemment, ces considérations procéderaient des particularités des opérations, et non d'une interdiction générale prévue par la loi. De même, ces opérations requièrent l'approbation du ministre des Finances. Ayant examiné le détail de ces opérations, celui-ci peut décider qu'elles ne sont pas conformes à l'intérêt public et qu'il ne convient pas de les approuver. Nous le répétons, cette conclusion serait fondée sur les particularités de l'opération en cause plutôt que sur une interdiction générale quelconque prévue par une loi.

iii) En dépit du cadre législatif, on a l'impression, de façon générale, que la politique gouvernementale empêche depuis un certain temps les grandes institutions financières de faire l'acquisition de leurs semblables. Ce principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles est sans fondement législatif. Il semble être le reflet de deux préoccupations. D'abord, la fusion de deux intervenants de poids pourrait donner lieu à des comportements nuisibles à la concurrence. Ensuite, lorsque les quatre piliers traditionnels ont commencé à s'écrouler, au milieu des années 1980, il semblait souhaitable de permettre aux institutions de s'adapter aux nouveaux défis et débouchés concurrentiels sans craindre l'émergence immédiate de nouveaux concurrents de taille par suite de la consolidation des chefs de file de l'industrie.

III. Facteurs pertinents

Ayant établi ces trois éléments clés comme toile de fond, nous voulons mentionner les facteurs pertinents suivants qui ont guidé la préparation du présent rapport.

1. Vous sollicitez nos observations préliminaires à propos des critères qui devraient s'appliquer aux opérations de ce type à l'intérieur du cadre législatif en place. Même si nous acceptons cette hypothèse pour les besoins du présent rapport, nous tenons à souligner que la suite de nos travaux risque de déboucher sur des propositions de modification du cadre législatif, qui pourraient avoir une incidence sur les opérations ultérieures de ce genre.

2. Il s'agit essentiellement de déterminer si le principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles devrait s'appliquer de façon générale aux opérations autres que la fusion de deux banques de l'annexe I.

3. L'examen de ces opérations nécessitera l'aval du directeur du Bureau de la concurrence en vertu de la Loi sur la concurrence, une recommandation du surintendant des institutions financières au sujet des conséquences prudentielles des opérations projetées, et l'étude de la question par le ministre des Finances à la lumière de ces facteurs et de tout autre facteur pertinent.

IV. Démarche

Les sections 1.10 et 1.11 du Document de discussion paru le 13 juin 1997 soutiennent notre démarche à l'égard des questions abordées dans le présent rapport. En résumé, nous estimons que l'intervention du gouvernement sur le marché devrait se limiter à ce qu'exige la réalisation des objectifs de politique publique et que, lorsque l'État intervient, il ne devrait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Nous accordons une importance considérable aux rôles que la concurrence et la divulgation de renseignements peuvent jouer pour encadrer la conduite des marchés. Nous croyons

qu'un régime efficace de concurrence et de divulgation, doublé d'une réglementation bien ciblée, créera un climat où la capacité des institutions financières de s'adapter avec succès aux forces du changement sera maximisée. L'adaptation réussie du secteur au jeu de ces forces accroîtra son efficience et sa compétitivité. Un secteur financier sain, fonctionnel et concurrentiel stimulera la croissance économique, multipliera les services financiers offerts aux consommateurs et favorisera la création d'emplois.

Cette démarche s'appuie sur l'analyse que nous avons faite jusqu'ici de la structure du secteur des services financiers. D'après les critères économiques conventionnels, le secteur dans son ensemble n'est dominé par aucune institution et est exposé au jeu de la concurrence. Selon les données de décembre 1996, les grandes banques à charte sont les plus importants intervenants du secteur. Les six grandes banques comptent ensemble pour 62 p. 100 des dépôts, pour 50 p. 100 des prêts hypothécaires résidentiels et pour 65 p. 100 des prêts à la consommation. Par contre, la plus importante de ces banques ne détient environ que 17 p. 100 des dépôts, 13 p. 100 des prêts hypothécaires résidentiels et 16 p. 100 des prêts à la consommation. De leur côté, les cinq plus grandes sociétés d'assurance de personnes détiennent 47 p. 100 du marché de l'assurance-vie individuelle, la plus importante intervenant pour 16 p. 100. L'industrie des assurances multirisques est moins concentrée, les cinq plus grandes sociétés intervenant pour 28 p. 100 du marché.

Cela ne veut pas dire que les opérations en cause ne risquent pas de nuire à la concurrence ou que, dans l'ensemble, la concurrence dans le secteur des services financiers canadien est aussi saine qu'elle pourrait l'être. Nous voulons en outre émettre la mise en garde suivante : à mesure que les opérations du genre de celles dont il est question ici seront examinées, les préoccupations en matière de concurrence ne devraient pas se limiter à déterminer si ces opérations auront des répercussions négatives sur la concurrence. Il faudra également se demander si l'ensemble du cadre de réglementation favorise la concurrence dans toute la mesure possible. À ce propos, nous considérons que les mesures proposées récemment par le gouvernement sur la création de succursales par les banques étrangères sont positives. Nous reviendrons sur la question de la concurrence dans la section sur les avantages pour les clients.

V. Recommandations et critères à appliquer

Compte tenu du contexte esquissé précédemment, des facteurs pertinents susmentionnés et de notre démarche, nous formulons ci-après quatre recommandations générales et un certain nombre de critères qui, à notre avis, devraient guider l'examen des opérations spécifiques par les autorités responsables.

1. **Le principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles, dans la mesure où il s'applique à des opérations entre des entités autres que deux banques de l'annexe I, ne devrait pas être d'application générale; les opérations proposées du genre devraient faire l'objet d'un examen sur le fond aux fins d'approbation.**

Nous prévoyons que les opérations qui seront examinées d'ici la parution de notre rapport final le seront à la lumière du cadre législatif en place. Nous avons également indiqué que ce rapport pourrait bien recommander des modifications du cadre législatif susceptibles d'avoir une incidence sur ces opérations. Le monde n'arrêtera pas de tourner d'ici la parution de notre rapport final. La situation évolue rapidement, des décisions s'imposent, et il serait irréaliste de ne rien faire avant que nous n'ayons complété nos travaux. Nous croyons toutefois que si, en réponse à notre rapport final, le gouvernement apporte des changements législatifs qui auront une incidence sur les opérations effectuées après la publication de ce rapport, ces changements devraient aussi, dans la mesure où cela est faisable, s'appliquer aux opérations approuvées entre le dépôt du présent rapport et la publication de notre rapport final. À noter que nous ne proposons pas d'annuler les opérations achevées. En revanche, si l'on entretient des attentes à l'égard des participants à des opérations futures, il nous semble raisonnable d'étendre ces conditions aux participants aux opérations que nous étudions aujourd'hui, dans la mesure où elles peuvent être remplies.

Si une opération n'a pas à être interdite en vertu du principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles, il conviendrait de l'évaluer sur le fond. Avant que le ministre ne se penche sur une opération de fusion, cette dernière devrait être étudiée par le directeur du Bureau de la concurrence, pour déterminer si elle entraîne une baisse marquée de la concurrence, puis par le surintendant des institutions financières, qui en évaluera le caractère sécuritaire et le bien-fondé. Il n'est pas nécessaire que ces contrôles soient successifs. Ils peuvent être menés de front.

Ensuite, sur avis du surintendant, le ministre étudierait une demande d'approbation à la lumière des critères jugés pertinents pour déterminer si l'opération est conforme à l'intérêt public. À des fins d'analyse, nous supposons que le surintendant examine principalement les questions de sécurité et de stabilité et que le ministre s'intéresse aux considérations propres à l'intérêt public tout en admettant que, dans la réalité, la distinction entre leurs domaines de compétence respectifs n'est pas aussi nette.

On trouvera ci-après les critères qui, à notre avis, devraient régir les questions de concurrence, de sécurité et de stabilité ainsi que d'intérêt public.

A. Concurrence

En matière de concurrence, nous faisons une distinction entre les marchés de gros et de détail. Dans le premier cas, les clients sont habituellement de taille et assez raffinés, en plus d'avoir accès à de multiples fournisseurs de services financiers canadiens et internationaux. Il y a certes des exceptions mais, de façon générale, il est utile de distinguer ainsi les marchés de gros de ceux de détail où, le plus souvent, les clients individuels (y compris les petites entreprises) reçoivent des services financiers de fournisseurs qui ont tendance à résider dans un secteur géographique précis. Ici encore, il y a des exceptions dans le cas de certains services au détail (comme les cartes de crédit) mais, tout compte fait, nous estimons que cette façon de distinguer les marchés de gros et de détail est utile.

Sur le plan opérationnel, cette distinction souligne le besoin d'examiner sous l'angle des marchés « locaux ou régionaux » les retombées potentiellement nuisibles à la concurrence des opérations envisagées dans le rapport. Pour les besoins de notre rapport, un marché local regroupe un segment précis de clients d'un secteur géographique donné, qui dépendent largement de fournisseurs de certains services financiers résidant dans ce même secteur. À titre d'exemple, citons les dépôts de détail dans une région donnée; à noter que cette catégorie pourrait aussi bien englober les prêts aux petites entreprises.

Il n'est pas évident de circonscrire une région géographique appropriée à des fins d'analyse ou de dresser une liste de services financiers répondant à cette définition. Dans le cadre d'une politique antitrust, la définition du marché local est importante mais peut devenir un exercice à forte utilisation de main-d'œuvre si l'on tient compte de l'incidence d'une fusion dans le secteur des services financiers. Le Groupe de travail en est conscient; il reconnaît en outre que les définitions de « localité » et de « gamme de produits » continueront d'évoluer à mesure que la technologie modifiera la nature des services financiers et leurs modes de prestation.

Dans les grandes lignes, la littérature économique et juridique, la pratique établie du Bureau de la concurrence et l'expérience des pays étrangers appuient le fait que nous considérons les marchés locaux comme le premier critère d'évaluation de l'incidence négative possible d'une fusion sur la concurrence. La façon d'évaluer l'ampleur de l'incidence concurrentielle sur ces marchés ne fait toutefois pas consensus.

2. Il conviendrait d'examiner de près l'incidence des fusions sur l'état de la concurrence (secteur du détail et du gros) sur les marchés locaux ou régionaux et de s'efforcer de fournir des définitions opérationnelles pratiques de ces marchés.

Une fusion peut avoir des effets positifs et faire profiter les clients des avantages de l'efficience et d'une concurrence avant-gardiste. Lorsqu'il évalue d'éventuels effets négatifs, le droit de la concurrence insiste généralement sur la capacité de l'entité fusionnée d'imposer une majoration de prix et de la maintenir même si d'autres facteurs, comme le choix, la qualité et l'innovation, sont également pris en compte. Dans le secteur des services financiers, des questions connexes, notamment la possibilité de recours à des pratiques discriminatoires pour fixer les prix et à des ventes liées coercitives, peuvent mériter une plus grande attention que dans le cas de fusions dans d'autres secteurs de l'économie. Ce facteur pourrait revêtir une importance particulière si l'influence d'une entité fusionnée dans une région donnée se traduit par des parts de marché importantes pour des produits complémentaires, de sorte que le recours susmentionné soit moins facilement limité par l'accès direct à des produits concurrentiels.

Nous analyserons cette question dans le cadre de nos travaux permanents. Nous ne pouvons pour le moment prédire si nous recommanderons des changements à la politique ou aux règlements pour solutionner ces problèmes, quoique nous ne prévoyons pas que nos recommandations entraîneront le rejet d'une fusion qui serait assujettie à l'analyse énoncée dans le présent rapport.

Nous traitons également dans nos travaux de la préoccupation plus traditionnelle du droit de la concurrence en ce qui concerne la capacité de l'entité fusionnée d'imposer une majoration de prix et de la maintenir. En mars 1991, le directeur du Bureau de la concurrence a publié un document intitulé Fusionnements – Lignes directrices pour l'application de la Loi, qui renferme des principes applicables aux pourcentages dans le but de faciliter l'analyse effectuée par le directeur. Si ce dernier applique ces lignes (mais il n'est pas tenu de le faire), il ne contesterait pas une fusion dépendant de l'incidence sur la concurrence dans un marché à moins que l'opération ne se traduise par un accroissement des parts de marché au delà de ces seuils.

Pour le moment, nous ne pouvons formuler une conclusion catégorique sur la pertinence de ces lignes directrices dans le cas de la fusion d'institutions financières. Nous avons l'intention de poursuivre l'examen de cette question dans nos travaux de recherche et nous pourrions nous prononcer de façon plus définitive dans notre rapport final.

L'article 29 de la Loi sur la concurrence interdit au Bureau de la concurrence de communiquer des renseignements auxquels il a accès pour effectuer ses examens, « sauf à un organisme canadien chargé du contrôle d'application de la

loi ou dans le cadre de l'application ou du contrôle d'application de la Loi sur la concurrence ». Avec le consentement des parties fusionnantes, le directeur peut communiquer à d'autres parties des renseignements qui lui ont été transmis, de même que son avis à leur sujet.

3. **Le directeur du Bureau de la concurrence demande aux parties aux opérations de fournir une renonciation prévue à l'article 29 de la Loi sur la concurrence en vertu de laquelle le directeur peut partager l'information avec le Bureau du surintendant des institutions financières et le ministère des Finances, sous réserve de la prise de mécanismes satisfaisants qui garantiront la confidentialité.**

B. Sécurité et stabilité

Nous n'avons pas exécuté de recherches portant sur le type d'analyse effectuée par le surintendant des institutions financières pour appliquer des normes de sécurité et de stabilité dans le cadre de l'examen d'un projet d'acquisition ou de fusion. Il s'agit évidemment d'un élément essentiel du processus d'approbation, mais rien ne nous porte à croire qu'il faudra modifier la démarche adoptée par le surintendant jusqu'à maintenant.

À notre avis, le surintendant tiendra compte d'un éventuel effet de dilution d'une opération sur les capitaux des institutions fusionnantes, de même que des répercussions comptables, par exemple le traitement réservé à l'achalandage.

D'autres facteurs doivent être pris en compte dans le cadre de l'analyse de la sécurité et de la stabilité, notamment déterminer si des questions de prudence découlent des différences entre les activités des institutions fusionnantes. Au Royaume-Uni, par exemple, on a discuté des facteurs de prudence dans le cadre d'une fusion entre une grande banque et une importante société d'assurance-vie. Cette discussion a porté sur les écarts entre les catégories de risques assumés par les deux entreprises, sur les différences au plan comptable et sur la meilleure façon de calculer les capitaux requis par l'entreprise issue de la fusion. Nous n'entendons pas par là que ces facteurs servent à rejeter des opérations; il s'agit plutôt de questions dont le surintendant doit tenir compte dans son examen des normes de sécurité et de stabilité.

Le surintendant doit déterminer les préoccupations propres à une opération qui doivent être prises en compte. Par exemple, il doit examiner toutes les répercussions relatives à la transparence si l'institution prenante a l'intention de continuer à distribuer les produits de l'institution acquise sous une dénomination différente de la sienne. Nous savons que cette question préoccupe le surintendant et que le Bureau a pris des mesures à cet égard à l'occasion d'opérations antérieures.

4. Le surintendant des institutions financières, de concert avec d'autres organismes de réglementation concernés, devrait mettre en place dès le début, sur approbation des opérations, des mécanismes qui veilleront à ce que les clients soient dûment informés du lien entre les deux institutions de propriété commune, incluant des renseignements sur les régimes pertinents d'assurance de produits ou d'indemnisation.

C. L'intérêt public

En vertu du processus énoncé ci-dessus, le ministre des Finances est tenu d'évaluer les vastes questions d'intérêt public qui doivent s'appliquer. À notre avis, si une fusion d'institutions financières comme celle dont traite le présent rapport ne comporte pas de points anticoncurrentiels et ne prévoit pas de problème du point de vue de la sécurité et de la stabilité, il convient de l'autoriser, sous réserve de questions comme celles abordées ci-dessous. Le cas échéant, le ministre peut tenir compte d'autres politiques. Parmi les facteurs à envisager, mentionnons :

- l'incidence d'une opération proposée sur la compétitivité internationale du système financier, sur les avantages aux clients, sur l'emploi et sur l'adoption de technologies novatrices;
- le précédent que crée l'opération pour l'épanouissement du système financier.

Compétitivité internationale

Comme il est mentionné ci-dessus, les services financiers traversent une période de profonds changements dans tous les pays. Certains analystes concluent que le marché des services financiers de gros est maintenant d'envergure vraiment mondiale et que le progrès technologique entraîne très rapidement une internationalisation semblable de la prestation des services au détail. Ces tendances sous-entendent un meilleur choix, de meilleurs prix pour les clients et une intensification soutenue de la concurrence à l'échelle mondiale.

Depuis fort longtemps, nos principales institutions nationales (banques et assureurs-vie) exercent une partie considérable de leurs activités à l'étranger et en tirent des recettes appréciables. Le succès qu'elles ont connu à l'étranger se fondait largement sur leur vigueur au Canada, et il leur a permis de mieux desservir leur clientèle canadienne. Le Groupe de travail amorce des recherches pour mieux comprendre la relation entre la taille des institutions et la compétitivité internationale. Nous en sommes aux premières étapes de ces recherches et n'avons pas de conclusions précises à formuler pour le moment. Nous croyons toutefois qu'il importe de reconnaître que nous avons été bien desservis par des institutions financières qui ont toujours été concurrentielles sur la scène internationale; par ailleurs, le ministre doit tenir dûment compte de l'apport de ces opérations à l'accroissement de la compétitivité internationale de ces entreprises.

Avantages pour les clients

Le Groupe de travail est d'avis que les opérations envisagées doivent être avantageuses pour les clients. Nous utilisons le terme "client" dans son sens le plus large, c'est-à-dire tout particulier ou entreprise, quelle que soit sa taille, qui consomme les services offerts par des institutions financières. Pour qu'un avantage soit conféré aux clients, il essentiel de conclure, en vertu de la Loi sur la concurrence, que ces opérations n'affaiblissent pas sensiblement la concurrence. Comme il est indiqué ci-dessus, nous supposons qu'un tel examen s'appliquera également à l'évaluation des possibilités de recours à des méthodes anticoncurrentielles qui dépassent l'établissement des prix et englobent des comportements, comme les méthodes discriminatoires de fixation des prix et les ventes liées coercitives. Même si l'on conclut que la concurrence n'est pas sensiblement affaiblie, il n'en découle pas automatiquement que la structure de la concurrence sur le marché (sur certains marchés en particulier) sera suffisamment solide pour garantir de façon raisonnable que l'efficience, les synergies et l'innovation issues des opérations seront avantageuses, à court et à long termes, pour les clients. Il faudra procéder à des analyses et à des examens pour déterminer s'il convient d'étudier les répercussions particulières de ces opérations sur l'accès des Canadiens et Canadiennes à faible revenu aux services financiers, sur la confidentialité des renseignements personnels et sur l'accès des petites entreprises et des industries fondées sur le savoir aux marchés des capitaux.

Pour le moment, le Groupe de travail n'a pas encore de recommandation précise à formuler à cet égard. Il reconnaît toutefois qu'il conviendrait d'examiner les préoccupations qui influent sur les avantages aux clients en tenant compte des caractéristiques propres à chaque opération.

Il est également important d'examiner chaque opération en fonction de la concurrence actuelle et éventuelle dans des secteurs particuliers. Dans la mesure où le cadre de la politique générale favorise l'émergence de nouvelles sources de concurrence, on peut être plus certain que la situation du marché permettra aux clients de bénéficier des avantages prévus de ces opérations. Cette question importante sera étudiée par le Groupe de travail.

Emploi

Les répercussions des opérations sur l'emploi constituent un critère important permettant d'évaluer l'intérêt public. Il importe d'établir une distinction entre les effets directs et indirects et entre les répercussions à court et à long termes. Par « effets indirects », nous entendons les répercussions sur l'emploi dans d'autres secteurs de l'économie qui découlent de la contribution de l'opération à l'efficience et à la croissance économique, par opposition aux répercussions de l'opération proprement dite sur l'emploi. Les répercussions à long terme englobent non seulement les effets indirects sur le reste de l'économie, mais

aussi les effets directs à long terme de la croissance future de l'entité fusionnée. Les effets à court terme s'entendent des conséquences des opérations exécutées par les parties sur l'emploi.

On s'attend généralement à ce que les effets indirects soient positifs et à ce que les répercussions directes à long terme soient positives ou négatives, selon la nature de l'opération. Les répercussions à court terme sont habituellement négatives.

Dans le cadre de l'évaluation des répercussions sur l'emploi, il est important de tenir compte de l'internationalisation rapide et de la compétitivité croissante du système financier mondial. Le Canada n'est pas isolé, et il est peu probable que les tentatives de maintien du statu quo dans un monde en rapide évolution viseront l'intérêt public. Le Groupe de travail est d'avis que les fusions qui entraînent un véritable accroissement de la compétitivité, intensifient l'innovation et profitent aux clients, favorisent, à long terme, une croissance économique plus soutenue et offrent de meilleures possibilités d'emploi aux Canadiens et Canadiennes. Toutefois, à court terme, il faut s'attendre à une transition susceptible d'entraîner des pertes d'emplois.

Le Groupe de travail a l'intention d'examiner cette question de plus près. Il étudiera des facteurs comme l'importance de l'attrition et des programmes de cessation d'emploi et de recyclage et, dans son rapport final, il pourrait formuler des conclusions et des recommandations sur la meilleure façon d'appliquer la transition. Pour le moment, nous signalons qu'il s'agit d'un important point de politique publique dont le ministre devrait tenir compte dans le cadre de l'examen des opérations.

L'adoption de technologies novatrices

Le Groupe de travail a commandé des travaux de recherche qui lui permettront de mieux comprendre dans quelle mesure nos institutions financières nationales réussissent à adopter de nouvelles technologies qui peuvent élargir le choix offert aux clients et accroître la vigueur du secteur financier. Les changements qui ont cours dans le monde se traduisent par un avantage pour les institutions capables de demeurer à l'avant-garde sur le plan de la technologie. Pour y parvenir, les institutions doivent effectuer des dépenses relativement importantes. Le ministre des Finances doit déterminer si les opérations exercent un effet positif ou négatif sur la capacité des institutions d'adopter des technologies novatrices.

Précédent

Enfin, nous soulignons que l'approbation de certaines opérations – dans le cadre de l'assouplissement du principe voulant que les grandes institutions ne s'achètent pas entre elles – peut constituer un précédent sur les décisions prise dans le secteur. Nous ne croyons pas que ces répercussions éventuelles soient à ce point

importantes maintenant pour nous obliger à réexaminer notre recommandation de ne pas appliquer ce principe. Cependant, nous reconnaissons qu'il s'agit d'une question que le ministre pourrait, à juste titre, vouloir examiner.

VI. Principe des « institutions en difficulté »

Le droit de la concurrence prévoit une exception largement acceptée pour permettre une fusion ayant pour but de sauver une entreprise en difficulté même si, dans d'autres circonstances, la fusion ne serait pas acceptable. Dans le cadre de l'autorisation des opérations du secteur financier, le ministre reconnaît habituellement des situations semblables. Nous croyons que cette exception doit être maintenue et nous en recommandons l'application, le cas échéant. La nature de l'activité d'une institution financière pourrait entraîner très rapidement de graves problèmes une fois le processus de détérioration amorcé.

VII. Conclusion

Le Groupe de travail est d'avis que le présent rapport aidera le ministre des Finances à établir des critères qui lui permettront d'évaluer des opérations. Nous insistons sur le fait que nos points de vue sont provisoires et que nous continuerons de les étudier dans le cadre de nos travaux.

Appendice 5

Membres du Groupe de travail

Président

Harold MacKay (Régina) M. MacKay est l'un des associees de l'étude d'avocats MacPherson, Leslie and Tyerman. Il a également été administrateur de la Banque fédérale de développement de 1975 à 1981 ainsi que président de ce même organisme de 1981 à 1985. Il a de plus été membre du Conseil d'administration de la Banque du Canada de 1995 jusqu'à sa nomination au Groupe de travail. En 1996, le gouvernement de la Saskatchewan l'a nommé représentant spécial du ministre de l'Enseignement postsecondaire et de la Formation professionnelle avec mandat de formuler des recommandations sur les études universitaires dans cette province. Il siège actuellement au conseil d'administration d'IPSCO Inc. (Régina), d'IMC Global Inc. (Chicago), de Wyehaeuser Canada Ltd. (Vancouver) et d'autres compagnies privées. M. MacKay a été nommé conseiller de la Reine en Saskatchewan en 1980.

Vice président

Pierre Ducros (Montréal) Monsieur Ducros œuvre actuellement dans le secteur des placements privés. Il a auparavant occupé les fonctions de président et chef de la direction du Groupe DMR inc., société dont il était l'un des membres fondateurs en 1973. DMR œuvre à titre d'expert conseil auprès du secteur des technologies de l'information et de l'intégration des systèmes. Il a antérieurement occupé les postes de président de l'Association canadienne de la technologie de l'information, de 1991 à 1993, et de directeur de la Chambre de commerce de Montréal.

Membres

Neil Baker (Toronto) Monsieur Baker est président de The Ridgeline Corporation, dont il est associé et membre fondateur. Cette société a été mise sur pied afin de fournir du capital de risque à des entreprises ou projets qui ne tirent pas leur financement de sources traditionnelles. Monsieur Baker était auparavant associé principal de la firme Gordon Capital. Il a également œuvré pour les firmes Investors Group, Edper Investments et Winnipeg Supply.

Norm Bromberger (Calgary) Président et chef de la direction de la Credit Union Central of Saskatchewan, de janvier 1973 à janvier 1994. Monsieur Bromberger a occupé auparavant les fonctions de directeur de l'Association canadienne des paiements, de 1981 à 1993, et de membre, de 1983 à 1984, du Comité consultatif chargé de conseiller le ministre d'État aux finances sur les questions de réglementation des institutions financières.

Donald Brown (Toronto) M. Brown est avocat à l'étude Blake, Cassels & Graydon. Avant de se lancer dans la pratique privée, il a été maître de conférences adjoint à la faculté de droit de l'Université de Singapour et professeur adjoint à l'école de droit Osgoode Hall, à Toronto. Il fait partie du conseil d'administration de la Banque Tokai du Canada et est un représentant ou un administrateur de plusieurs autres compagnies privées. Il a été président de la Section du droit administratif de l'Association du Barreau canadien en 1982 ainsi qu'en 1987-1988 et a occupé diverses autres fonctions au sein de l'Association. M. Brown a été nommé conseiller de la Reine en Ontario en 1983 et a été fait membre de l'American College of Trial Lawyers en 1996.

Moya Cahill (St. John's) est fondatrice et présidente de la firme MNC Group Inc., une entreprise de services conseils en gestion et en génie ayant des bureaux à St-John's et à Halifax. Elle est la présidente de Marine Atlantic, en plus d'être la directrice d'un certain nombre d'associations y compris du Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CEPA) ainsi que du Conseil consultatif du premier ministre sur l'économie et la technologie. Elle a déjà présidé la Newfoundland's Ocean Industry Association. En 1994, elle s'est vue décerner le prix de la femme entrepreneure canadienne (1994).

John McArthur (Boston, Massachusetts) Doyen émérite de la Harvard Business School. Monsieur McArthur est né à Vancouver et a fait ses études à l'Université de la Colombie-Britannique et à l'Université Harvard; il a reçu des distinctions honorifiques de l'Université Simon Fraser, de l'Université Queens, de Middlebury College, de l'Université Western Ontario et de l'Université de la Colombie-Britannique. Il est conseiller principal au Groupe de la Banque mondiale et expert-conseil auprès de nombreuses sociétés et de plusieurs organismes gouvernementaux du Canada, de l'Europe et des États-Unis.

Lynne Toupin (Ottawa) Madame Toupin est directrice des projets spéciaux du Regroupement des organisations nationales bénévoles. Elle a occupé auparavant les fonctions de directrice générale de l'Organisation nationale anti-pauvreté et directrice adjointe de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada.

Équipe de publication

Coordonnateur du projet :	W.G. Neddow & Associés
Services de graphisme et de composition :	Al Pilon Chisholm Communications M*f*L Graphic Productions
Services d'édition :	William Hart (responsable principal) Jennifer Jarvis
Traduction et révision :	Societé Gamma (société de traduction et de révision)
Ministère des Finances :	Denis Paiement *Chef, Direction des communications*
	Ginette Desjardins *Technicienne, Édition*
	Erroll Veillette *Gestionnaire, Services de traduction et de révision*
	Guy Keele *Soutien technique – Graphisme*
	Personnel du Centre de service à la clientèle (12e étage)
	Personnel du Centre de distribution