

# CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES FUSIONS DU SECTEUR FINANCIER : UNE SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES PARTICIPANTS

Claudia Champagne and Jean Roy

Volume 72, Number 2, 2004

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1092734ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1092734ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté des sciences de l'administration, Université Laval

ISSN

1705-7299 (print)

2371-4913 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Champagne, C. & Roy, J. (2004). CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES FUSIONS DU SECTEUR FINANCIER : UNE SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES PARTICIPANTS. *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, 72(2), 321–355. <https://doi.org/10.7202/1092734ar>

Article abstract

This paper presents a synthesis of the public response to the consultation initiative taken during Fall 2003 by the Federal Government on the subject of mergers between large financial institutions. Issues outlined are related to cross pillar and large insurance company mergers, public interest determination, possible guidelines for the future structure of the financial services sector, divestitures, full functionality of ATMs, foreign bank entry, and credit unions. Among the contributors are banks, life-insurance companies, credit union representatives, consumer interest groups and other independent participants.

# CONSULTATION PUBLIQUE SUR LES FUSIONS DU SECTEUR FINANCIER : UNE SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES PARTICIPANTS

par Claudia Champagne et Jean Roy

## RÉSUMÉ

Le présent document offre une synthèse des commentaires reçus des différents participants à la plus récente ronde de consultation tenue à l'automne 2003 par le gouvernement fédéral concernant les fusions entre institutions financières. Les grands enjeux énoncés concernent les fusions interpilliers et entre grandes compagnies d'assurance, la détermination de l'intérêt public, les lignes directrices éventuelles pour la future structure du secteur des services financiers, le processus d'examen des projets de fusion, les dessaisissements, la fonctionnalité intégrale des guichets automatiques, les restrictions aux banques étrangères et les coopératives de crédit. Parmi les intervenants, on retrouve les banques et les compagnies d'assurance vie canadiennes, des représentants du secteur coopératif, des groupes d'intérêts des consommateurs ainsi que d'autres participants indépendants.

**Mots clés :** Ministre des Finances, gouvernement, fusion, secteur financier, banque, compagnie d'assurance, concurrence.

## ABSTRACT

This paper presents a synthesis of the public response to the consultation initiative taken during Fall 2003 by the Federal Government on the subject of mergers between large financial institutions. Issues outlined are related to cross pillar and large insurance company mergers, public interest determination, possible guidelines for the future structure of the financial services sector, divestitures, full functionality of ATMs, foreign bank entry, and credit unions. Among the contributors are banks, life-insurance companies, credit union representatives, consumer interest groups and other independent participants.

**Keywords:** Minister of Finance, government, merger, financial sector, bank, insurance company, competition.

---

## Les auteurs :

Claudia Champagne est étudiante au programme de doctorat en gestion de l'université Concordia; Jean Roy est professeur titulaire de finance à HEC Montréal.

**Remerciements :** Les auteurs remercient le Centre d'études Desjardins en gestion des coopératives de services financiers pour son appui financier à ce projet.

# I. INTRODUCTION

L'entente tacite entre le ministre des Finances et les grandes banques canadiennes, alléguant que toute fusion était inacceptable en raison du niveau de concentration élevé dans le marché, fut respectée jusqu'en 1998. Cependant, en juin 1998, suite aux développements à l'étranger et aux pressions du secteur, le rapport MacKay reconnut le droit aux grandes institutions financières d'élaborer des stratégies commerciales basées sur des projets de fusions ou acquisitions. En 1999, le dépôt du livre blanc signifia l'intention du gouvernement d'adopter un processus d'examen des projets de fusion. Ce processus spécifiait que toute demande de fusion présentée par une banque serait examinée par le gouvernement sous trois angles. Premièrement, le Bureau du Surintendant des Institutions Financières (BSIF) étudierait l'impact de la transaction sur la solvabilité et la stabilité du secteur financier. Ensuite, le Bureau de la Concurrence examinerait l'impact sur la concentration et le niveau de concurrence dans le secteur. Finalement, le Comité des finances de la Chambre des Communes analyserait la demande sous l'angle de l'intérêt public. Les trois intervenants soumettraient leur rapport au ministre des Finances, qui prendrait alors une décision qui pourrait être le refus, l'acceptation telle quelle ou l'acceptation conditionnelle à des mesures de redressement.

Les citoyens et les groupes de consommateurs eurent une réponse positive au Livre blanc. Cependant, les institutions financières reçurent plutôt mal ce processus, car elles jugeaient que le gouvernement poussait trop loin son intervention et que le cadre, trop flou, engendrait un niveau élevé d'incertitude pour les banques. Ainsi, le 24 octobre 2002, le ministre des Finances demanda au Sénat et à la Chambre des Communes de tenir des audiences publiques et de lui recommander des modifications. Au mois de décembre de la même année, les deux groupes remirent leur rapport et le 23 juin suivant, la réponse du gouvernement fut publiée. Suite à cela, le ministre des Finances a décidé d'entreprendre une nouvelle ronde de consultation. De nombreux commentaires furent prononcés par des représentants d'entreprises, des groupes d'intérêts spéciaux ou des particuliers. Le gouvernement rendra ensuite publiques, d'ici le 30 juin 2004, des politiques sur ces questions et des lignes directrices révisées sur les fusions bancaires. Durant les trois mois suivants, les institutions financières pourront se positionner face à la politique gouvernementale et les projets de fusion pourront être présentés, le cas échéant, à partir du 30 septembre 2004<sup>1</sup>.

L'objectif du présent document est de présenter une synthèse des commentaires reçus des différents participants du secteur financier<sup>2</sup>,

banques et compagnies d'assurance, du secteur corporatif, des groupes d'intérêts des consommateurs ainsi que d'autres participants indépendants lors de la période de consultation de l'automne 2003. Le texte est structuré en suivant les neuf questions soulevées par le gouvernement. Chacune des parties présente un résumé des principaux arguments apportés. Cet exercice permet, en outre, d'observer les convergences ou divergences d'opinions et révèle implicitement l'intérêt économique des parties impliquées.

## **2. QUESTIONS ABORDÉES LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE**

### **Fusions intra sectorielles et interpilliers**

*« Vu les modifications apportées depuis que le gouvernement a établi sa politique publique concernant les grandes compagnies d'assurance démutualisées, le gouvernement devrait-il envisager de modifier la politique afin de permettre à ces compagnies de fusionner les unes avec les autres ou avec des grandes banques, ou les deux ? »<sup>3</sup>*

### **Fusions entre banques et compagnies d'assurance vie**

#### *Argumentation favorable*

Principaux arguments en faveur des fusions interpilliers :

- le marché doit rester libre et les entreprises en mesure de choisir leurs stratégies d'investissement;
- plusieurs pays permettent les fusions interpilliers et le Canada doit faire de même;
- les institutions financières canadiennes doivent pouvoir concurrencer les conglomérats internationaux;
- elles élargiraient les possibilités d'accès aux marchés des capitaux pour les PME et les grandes entreprises;
- de plus grandes institutions financières canadiennes aideraient davantage les entreprises nationales qui font affaire à l'étranger;
- elles permettraient aux banques d'offrir des prêts plus gros;
- de plus grandes institutions financières seraient plus résistantes aux acquisitions étrangères;
- un secteur financier fort maintiendrait les emplois au Canada;

- elles offrent une solution optimale aux problèmes soulevés par les fusions bancaires;
- il faut éviter un niveau trop élevé d'interventionnisme de l'État;
- le secteur des services financiers doit avoir la souplesse structurelle pour évoluer;
- les dessaisissements générés par une consolidation augmenteraient la concurrence du secteur en renforçant la position des joueurs plus petits ou en attirant de nouveaux;
- les études démontrent que les fusions basées sur la diversification performant mieux que les fusions basées sur la consolidation.

L'opinion des banques participantes concernant les fusions interpiériers est relativement uniforme et repose sur une argumentation similaire. Ainsi, elles affirment que la création d'institutions financières canadiennes de plus grande envergure, soit par des fusions entre banques ou par des fusions interpiériers, est nécessaire afin de concurrencer les grands conglomérats internationaux. De plus grandes institutions financières pourraient également élargir les possibilités d'accès aux marchés des capitaux pour les PME et les grandes entreprises, et pourraient former des partenariats avec des firmes canadiennes qui font affaire à l'étranger afin de les aider à trouver du capital. Les banques seraient également en mesure d'offrir des prêts plus élevés à leurs clients sans augmenter indûment leur niveau de risque. En effet, les entreprises canadiennes ont des besoins financiers grandissants et les institutions financières canadiennes doivent pouvoir y répondre. Or, les grandes institutions américaines et européennes sont actuellement mieux placées en terme d'infrastructures, de canaux de distribution et de gammes de produits et services. Les institutions financières canadiennes sont donc actuellement à la traîne de concurrents plus solides et ne correspondent plus aux critères mondiaux de concurrence. Plusieurs pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et les Pays-Bas permettent les fusions interpiériers afin d'aider leurs institutions à prospérer au niveau international. Par conséquent, si les banques canadiennes ne connaissent pas une croissance suffisante, leur capacité à demeurer les principaux fournisseurs de services financiers des entreprises nationales est menacée. Des chefs de file nationaux préserveraient aussi davantage le contrôle canadien en résistant plus efficacement aux acquisitions étrangères si les règles de propriété venaient à changer. La banque Scotia maintient que les banques canadiennes ont besoin d'une marge de manœuvre leur permettant de s'adapter le plus rapidement possible à l'évolution de l'environnement et donne l'exemple des

restrictions quant à la propriété qui ne seront vraisemblablement plus acceptées par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) dans le futur. Finalement, un secteur financier fort maintiendrait les emplois aux sièges sociaux canadiens et éviterait l'exode des cerveaux aux États-Unis. De plus grandes institutions financières canadiennes pourraient même attirer des emplois au pays dans des secteurs connexes.

D'autres partisans des fusions mentionnent qu'il est préférable de permettre aux forces du marché de dicter les transactions de fusions et acquisitions, sous réserve de l'approbation du Bureau de la concurrence ou du BSIF, et que le marché agit déjà de manière efficiente afin d'assurer un secteur financier concurrentiel aux canadiens. À ce sujet, le Groupe BMO cite le déclin des marges, les comparaisons internationales des frais et commissions et l'incidence sur la tarification des produits des nouveaux venus (par exemple la banque ING) comme preuve du bon fonctionnement du marché. Certaines banques argumentent même que le secteur financier pourrait devenir plus concurrentiel suite à une consolidation, en partie grâce aux désaisissements qui renforceraient les acteurs plus petits ou en ajouteraient de nouveaux.

Plusieurs institutions affirment que les fusions interpiériers seraient des solutions optimales, puisqu'elles ne soulèvent pas les mêmes inquiétudes que les fusions bancaires concernant la concurrence, l'emploi ou l'accès aux services financiers et aux capitaux, mais permettraient néanmoins de renforcer les positionnements national et international des membres du système financier. L'entreprise de conseil SECOR démontre que, contrairement aux fusions bancaires, les fusions interpiériers entre banques et banques d'investissement ou entre banques et compagnies d'assurance génèrent de la valeur pour l'acheteur et le vendeur. L'entreprise explique ces résultats par le fait que les diversifications génèrent des hausses de revenus durables, alors que les consolidations sont habituellement justifiées par des baisses de coûts à court terme. Les estimations concernant une diminution des dépenses ainsi que le temps et l'effort qui doivent y être consacrés sont fréquemment sous-estimés et ne donnent pas les résultats escomptés. Ces conclusions peuvent être appliquées au secteur financier si l'on se fie aux résultats obtenus en Europe ou aux États-Unis, où les meilleures combinaisons sont celles impliquant une banque et une compagnie d'assurance, suivie par les fusions entre deux compagnies d'assurance, et finalement par celles entre deux banques. Le seul type de transaction banque-banque qui crée de la valeur est une fusion transfrontalière, ce qui coïncide avec le principe de diversification. SECOR argumente également que les problèmes d'intégration culturelle seraient possiblement moindres avec les fusions interpiériers car, pour profiter pleinement des avantages d'une

fusion, les deux parties n'auraient pas besoin d'être complètement intégrées, contrairement aux interbancaires. Finalement, la banque CIBC cite abondamment le cas des Pays-Bas, dont le gouvernement encourage les regroupements, y compris les fusions interpiéliers. Depuis les changements à la législation, trois institutions d'envergure internationale ont pu être créées et l'emploi a crû de manière importante, contribuant largement au PIB du pays. La CIBC croit que le Canada fait face aux mêmes enjeux que les Pays-Bas de 1980 concernant l'économie, les devises et les syndicats et devrait donc suivre son exemple.

### *Argumentation défavorable*

Principaux arguments contre les fusions interpiéliers :

- elles amèneraient une concentration du pouvoir économique;
- elles généreraient peu de gain d'efficacité ou de synergies;
- crainte de vente d'assurance en succursale suivant les fusions interpiéliers;
- crainte de perte d'un réseau de distribution alternatif (i.e. les agents);
- elles pourraient menacer la distribution de produits d'assurance dans les régions rurales et éloignées;
- perte de l'indépendance du secteur de l'assurance;
- la consolidation du secteur du courtage et des banques n'a pas généré de baisses de frais;
- la dernière réforme n'est pas encore terminée et les résultats sont encore attendus;
- les acquisitions de firmes étrangères sont plus souhaitables que les fusions domestiques et peuvent quand même combler les besoins de taille supérieure;
- l'expérience internationale est peu concluante;
- elles ne changeraient rien à la compétitivité des banques ou des compagnies d'assurance vie sur le plan international;
- aucune possibilité de reculer si les résultats sont négatifs;
- perte d'emplois;
- diminution de la concurrence.

Bien que la plupart des opposants aux fusions soient d'avis que les institutions financières canadiennes doivent pouvoir être compétitives à l'extérieur du pays comme à l'intérieur, plusieurs d'entre eux croient que les fusions domestiques ne sont pas la seule solution. Par exemple, les transactions transfrontalières comportent tous les

bénéfiques souhaitables pour le secteur financier canadien sans générer les conséquences négatives d'une consolidation nationale, telles que l'élimination de canaux de distribution de produits et services financiers, une réduction de la concurrence ou une hausse du pouvoir économique entre les mains des institutions. La Financière Sun Life, l'une des deux grandes compagnies d'assurance vie en désaccord avec les fusions interpilliers, mentionne que plusieurs cas de fusion, au niveau international, entre une banque et une compagnie d'assurance vie ont généré des résultats mitigés et que les marchés européens, où de telles fusions sont les plus nombreuses, valorisent négativement les annonces de tels projets. Ainsi, selon l'assureur, les transactions d'acquisitions transfrontalières sont préférables aux importantes fusions domestiques car :

- i) elles augmentent immédiatement la concurrence internationale ainsi que le potentiel de croissance à long terme,
- ii) elles maintiennent et améliorent l'accès et le choix de produits et services financiers pour les consommateurs canadiens,
- iii) elles préservent la diversité du secteur financier canadien et empêchent la concentration du pouvoir politique des banques, et
- iv) elles maintiennent les emplois de haut niveau au siège social du Canada et augmentent le potentiel de croissance de l'emploi au pays.

À ce niveau, les compagnies d'assurance vie canadiennes sont très bien positionnées, étant relativement grandes comparativement aux entreprises américaines. L'analyse de la Financière Sun Life lui a permis de conclure qu'une fusion avec une grande banque canadienne serait contraire aux intérêts à long terme de l'institution et de ses actionnaires. Finalement, la combinaison d'une banque et d'une compagnie d'assurance permettrait d'augmenter la taille de l'institution en terme de capitalisation boursière mais n'augmenterait pas significativement la taille de l'institution dans l'un ou l'autre des créneaux exploités. En terme de parts de marché ou autres mesures opérationnelles, l'entreprise consolidée maintiendrait son statut de banque de taille moyenne ou d'assureur de taille moyenne sur la scène internationale et la fusion n'aurait donc pas d'impact sur la compétitivité de l'institution au niveau international.

L'argumentation de la Financière Sun Life et de la Great-West repose principalement sur les canaux de distribution utilisés par les banques et les compagnies d'assurance vie qui sont diamétralement opposés mais qui sont tous deux efficaces et nécessaires, car ils répondent à des besoins et des stratégies corporatives différentes. Or, les deux grandes compagnies d'assurance vie craignent que les

banques qui acquièrent des compagnies d'assurance n'aient des difficultés culturelles à utiliser le système des compagnies d'assurance et finissent par le laisser tomber, le jugeant inapproprié. Les banques utiliseraient donc les succursales, les guichets et l'internet, autant pour les services bancaires que pour ceux offerts par les compagnies d'assurance achetées, ce qui ne représente pas un mode de distribution efficace pour les produits financiers complexes à long terme selon la Great-West. Même si la distribution d'assurance n'est actuellement pas permise en succursale bancaire, les grandes banques pourraient avoir recours à d'autres stratagèmes pour éventuellement combiner les réseaux de distribution. De plus, les nouvelles entités créées par les fusions seraient tellement influentes sur le plan politique que le gouvernement pourrait subir des pressions importantes afin de modifier la loi actuelle concernant la bancassurance. Les banques pourraient également décider de réduire les coûts associés au réseau de distribution du secteur de l'assurance en réduisant le nombre d'agents indépendants.

La Great-West, se basant sur les mesures adoptées par les banques après l'acquisition de plusieurs sociétés de courtage et de fiducie, redoute également qu'un achat des compagnies d'assurance vie par les banques n'élimine l'indépendance du secteur de l'assurance. La société affirme que la consolidation du secteur bancaire et des secteurs de courtage et de fiducie n'a pas généré de réduction de frais ni d'économie d'échelle et a provoqué la fermeture de nombreuses succursales. La Financière Sun Life utilise également l'exemple de l'acquisition des courtiers en valeurs mobilières par les banques pour illustrer les conséquences d'un manque de diversité. Les banques ont en effet intégré ces courtiers en combinant les prêts et la souscription de dettes pour les entreprises publiques dans un seul département comprenant un comité de crédit unifié, réduisant ainsi le choix pour leurs clients. De plus, même si ces institutions sont demeurées des intermédiaires majeurs sur le marché des capitaux canadiens, les grandes entreprises américaines ont très bien réussi à percer le marché et grugent sans cesse des parts de marché aux institutions canadiennes. Encore plus révélateur est le fait que ces institutions canadiennes ne soient pas devenues des leaders nationaux sur le plan international. Les compagnies d'assurance et les banques ont des philosophies et des cultures d'entreprise hétérogènes; elles offrent des produits et des services distincts et en développent de nouveaux différemment. Ces différences sont bénéfiques aux consommateurs en leur permettant de choisir entre des produits et des services en compétition ou non. Ainsi, selon la Financière Sun Life, peu importe le nombre de grandes institutions financières restant après une période de consolidation, les canadiens sont toujours mieux servis si

un certain nombre de ces institutions sont des banques indépendantes et d'autres des compagnies d'assurance plutôt que des combinaisons et ce, peu importe l'acquéreur (banque ou compagnie d'assurance).

Finalement, une augmentation de la concentration du pouvoir des banques, suite à des fusions, aurait potentiellement des conséquences négatives. La Financière Sun Life en décrit trois majeures :

- i) réduction du choix de produits et services offerts,
- ii) augmentation des pressions pour enlever les restrictions de vente d'assurance en succursales, et
- iii) hausse des inquiétudes concernant la confidentialité des dossiers personnels des clients.

Tout comme pour les autres secteurs de l'économie, il est important que le pouvoir économique ne soit pas concentré dans un petit groupe de très grandes institutions. Cette préoccupation ne devrait toutefois pas être seulement reliée au nombre; la diversité est également essentielle. Ainsi, il est tout aussi important d'avoir plusieurs types d'institutions financières présentes afin d'améliorer la concurrence et la structure du secteur financier. Après avoir consolidé abondamment au cours des 20 dernières années, ce secteur comporte maintenant uniquement deux piliers – les banques et les compagnies d'assurance vie – et huit grandes institutions financières. Par conséquent, la prochaine vague de consolidation sera inévitablement la dernière. Il serait donc peut-être plus judicieux d'attendre davantage de preuve de l'efficacité d'une telle consolidation et de profiter de l'expérience internationale.

### **Fusions entre grandes compagnies d'assurance vie**

Peu de participants à la consultation publique se sont prononcés sur le sujet des fusions spécifiquement entre deux compagnies d'assurance vie mais il est possible de déduire que ceux qui sont en faveur des fusions interpiliers le sont également pour la consolidation du secteur de l'assurance pour les mêmes raisons. Par exemple, les banques qui se sont prononcées sur les fusions entre compagnies d'assurance vie croient toutes que la politique devrait être modifiée pour que les compagnies d'assurance démutualisées puissent acquérir une grande banque ou fusionner entre elles. Elles argumentent néanmoins qu'elles devraient être soumises au même processus d'examen que les projets de fusions bancaires. La CIBC mentionne que l'objectif initial de la politique permettant aux grandes compagnies démutualisées d'être à participation multiple était d'assurer la vigueur du secteur de l'assurance. Cet objectif a été atteint, puisque les grandes compagnies d'assurance démutualisées ont maintenant

atteint une envergure et une capitalisation boursière rivalisant avec celles des plus grandes institutions financières canadiennes. Les banques croient donc qu'elles devraient avoir la possibilité de poursuivre une stratégie visant l'élargissement des services financiers qu'elles offrent.

### ***Argumentation défavorable***

Principaux arguments contre les fusions entre les grandes compagnies d'assurance vie :

- seulement trois grandes compagnies d'assurance vie actuellement;
- pas dans l'intérêt public;
- possibilités de monopole ou d'oligopole.

La Financière Sun Life croit que puisque le Canada ne possède actuellement que trois grandes compagnies d'assurance vie (Great-West, la Financière Sun Life et la Financière Manuvie), il y a peu de chances que la fusion de deux d'entre elles soit acceptée en vertu des lois sur la concurrence ou conditionnelle à des termes acceptables par les deux parties. Néanmoins, même si une telle fusion était acceptée, l'assureur pense qu'avoir une industrie majeure dominée par deux joueurs ne pourrait être dans l'intérêt public. La Great-West n'est également pas plus favorable aux fusions intra-sectorielles qu'aux fusions interpiliers, se préoccupant des possibilités de monopole ou d'oligopole qui pourraient être engendrées par une fusion des dernières grandes compagnies d'assurance vie restantes. Le groupe Option consommateurs, se basant sur des informations à caractère anecdotique, argumente que la concurrence diminue de manière perceptible dans le secteur de l'assurance de personnes ainsi que dans celui de l'assurance de dommages. Par conséquent, des transactions de fusion impliquant des compagnies d'assurance, soit intra-industrielle ou interpiliers, soulèvent des questions extrêmement sérieuses sur le plan de la concurrence et sur le plan prudentiel. Le groupe ne croit donc pas souhaitable de permettre de telles fusions.

### **Fusions entre grandes banques**

#### ***Argumentation favorable***

Les grandes banques canadiennes, qui ont déjà amplement discuté de leurs points de vue concernant les fusions bancaires, n'ont pas utilisé cette consultation pour répéter leurs arguments déjà entendus et se sont plutôt contentées de commenter les fusions interpiliers,

tel que mentionné précédemment. Néanmoins, il est permis de croire que leurs positions n'ont pas changé et qu'elles sont toutes favorables aux fusions dans leur secteur. La RBC Banque Royale argumente tout de même brièvement que permettre une consolidation du secteur bancaire ne réduirait pas la concurrence et que le secteur ressemblerait alors davantage à d'autres secteurs économiques très concurrentiels au pays. La banque cite même une étude publiée dans le *Ivey Business Journal* qui conclut que, sur les marchés concurrentiels, la présence de trois gros joueurs représente le niveau d'efficacité opérationnel le plus élevé possible. La banque HSBC croit également que les fusions et acquisitions dans le secteur financier sont devenues inévitables étant donné la globalisation et la taille des concurrents internationaux. La banque anglaise mentionne que la plupart des pays du G-8 connaissent des fusions substantielles de leurs institutions. La banque est également d'avis que le processus d'approbation actuel est trop vague et subjectif et exige des clarifications. Finalement, la Financière Sun Life n'élimine pas l'idée d'une fusion entre deux des cinq grandes banques canadiennes. En effet, l'assureur croit qu'il devrait y avoir un minimum de trois grandes banques au Canada et donc les caractéristiques de marché souhaitables spécifiques n'éliminent pas une fusion entre deux banques.

L'Association des banquiers canadiens (ABC) présente un rapport complet démontrant que le marché des PME est déjà très concurrentiel et qu'une fusion bancaire ne générerait pas de pénurie de capital pour les PME puisque les banques sont loin de représenter la totalité du marché du financement par emprunt. Mettre l'accent sur les ratios de concentration bancaire donne un tableau trompeur de la situation au Canada parce que le niveau de concurrence dans ce secteur d'activité est déterminé par des variables autres que la structure d'une industrie. Toutes les mesures de concurrence alternatives, telles que les choix, les prix et l'accès au financement, indiquent que le marché est très concurrentiel. Outre les grandes banques, le marché canadien de fournisseurs de financement aux PME compte 1 300 coopératives de crédit et caisses populaires, 12 petites banques canadiennes et 40 banques étrangères, 100 sociétés de financement, plus de 100 compagnies d'assurance vie et une variété de fournisseurs gouvernementaux. Les statistiques démontrent que les banques canadiennes détiennent moins de la moitié de la part du marché du financement des PME. En ce qui a trait à la tarification, les PME canadiennes bénéficient déjà de tarifs très faibles à l'égard des produits bancaires selon les normes internationales. Par conséquent, toutes les craintes reliées aux fusions bancaires concernant les PME, quelles soient d'ordre tarifaire, d'accès au financement ou d'offre de services, ne sont pas fondées.

## ***Argumentation défavorable***

La Financière Manuvie affirme que plus d'une centaine de compagnies d'assurance vie canadiennes et étrangères, telles que des filiales de grandes banques canadiennes ou des unités de grandes institutions internationales, se partagent le marché national de l'assurance vie. Les consommateurs ont donc accès à une importante variété de produits et services d'assurance. À l'inverse, le secteur bancaire est dominé par les cinq grandes banques canadiennes dans les segments des dépôts et des valeurs mobilières. Les choix offerts aux consommateurs, spécialement les particuliers et les petites entreprises pour lesquels les banques étrangères sont peu présentes, sont donc beaucoup plus restreints. L'assureur n'est donc pas favorable à une fusion dans le secteur bancaire.

La compagnie de consultation SECOR, qui a effectué des recherches afin de vérifier les meilleures possibilités de consolidation offertes aux institutions financières canadiennes qui désirent accroître leur taille, augmenter leurs parts de marché et pénétrer de nouveaux marchés, démontre que les combinaisons banque-banque ne créent pas de valeur pour les actionnaires ou pour l'entreprise acquéreuse. La majorité des gains de synergie possibles sont transférés à l'entreprise vendeuse à travers des primes d'acquisitions. Selon SECOR, la principale raison du manque de succès des transactions de consolidation est reliée aux synergies de coûts qui ne se matérialisent pas ou qui sont inférieures aux anticipations. Par exemple, les économies d'échelle ou de portée sont régulièrement surestimées à cause d'obstacles non prévus. Dans l'industrie bancaire, ces économies pourraient, par exemple, prendre beaucoup plus de temps que prévu avant de se matérialiser à cause des changements importants requis aux systèmes qui sont longs et coûteux. Par conséquent, même si les synergies sont éventuellement réalisées, une partie de la valeur est perdue durant le processus. Finalement, SECOR argumente que les deux banques qui fusionnent doivent être totalement intégrées si elles désirent profiter pleinement des économies d'échelle ou de portée, ce qui peut être difficile à cause des divergences culturelles.

### **Examen public**

*« Dans cette optique (de fusions possibles), les grandes fusions interpilliers et les fusions entre grandes compagnies d'assurance devraient-elles être assujetties à une détermination de l'intérêt public par le ministre des Finances, en plus du processus habituel d'examen réglementaire nécessitant la participation du Bureau de la concurrence et du BSIF ? »*

## **Argumentation favorable**

Principaux arguments en faveur d'un examen public :

- mêmes critères que pour les fusions bancaires;
- la concentration du secteur financier le distingue des autres secteurs d'activité;
- le processus d'examen du Bureau de la concurrence et du BSIF ne tient pas compte de tous les critères d'intérêt public.

Contrairement aux autres grandes banques canadiennes, le Groupe Financier Banque TD et la RBC Banque Royale estiment que les fusions intersectorielles et celles entre grandes compagnies d'assurance devraient être soumises aux mêmes critères d'intérêt public que ceux applicables aux fusions bancaires. En effet, les deux institutions financières sont d'avis qu'étant donné la taille comparable et la similarité des services offerts des compagnies d'assurance et des banques canadiennes, il est équitable que les deux types d'entreprises soient assujettis aux mêmes examens. Par conséquent, les enjeux politiques justifiant une révision de l'intérêt public dans le cas des fusions bancaires, tels que l'accès aux services dans les régions plus éloignées des grands centres urbains ou les collectivités à faibles revenus, devraient également s'appliquer aux fusions impliquant les compagnies d'assurance. La Banque Nationale du Canada n'est pas nécessairement en faveur d'un examen public mais ajoute que si un tel examen est exigé pour les banques, il devrait l'être pour tous les types d'institutions financières.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) argumente que les fusions impliquant les grandes banques canadiennes se distinguent des fusions dans d'autres secteurs d'activité en raison du niveau de concentration élevé du secteur financier et nécessitent, par conséquent, un examen public en sus de celui du BSIF et du Bureau de la concurrence. L'organisme Option consommateurs est également de cet avis et croit que toutes les questions d'intérêt public dans un contexte de fusion bancaire ne sont pas épuisées par le processus d'évaluation actuel. Par exemple, le Bureau de la concurrence étudie l'impact d'une transaction de F&A sur les marchés géographiques mais ne dispose peut-être pas des outils statistiques nécessaires à un examen de l'impact différencié d'une fusion sur différentes strates socioéconomiques de clientèle.

## **Argumentation défavorable**

Principaux arguments contre un examen public :

- les fusions interpiéliers ou entre grandes compagnies d'assurance vie ne présentent pas les mêmes risques que les fusions bancaires;

- l'examen effectué par le Bureau de la concurrence et le BSIF est exhaustif;
- les institutions financières prennent compte de l'intérêt public dans l'élaboration de leurs projets de fusion.

Les compagnies d'assurance vie Great-West et la Financière Manuvie, contrairement à la Financière Sun Life, croient que le cadre actuel d'examen réglementaire effectué par le Bureau de la concurrence qui examine les incidences sur la concurrence et sur les parts de marché, par le BSIF qui se penche sur les répercussions prudentielles et financières, et sur le ministère des Finances qui étudie la question de l'intérêt public avant de donner son autorisation finale, est amplement suffisant. Contrairement aux fusions bancaires, les fusions interpiéliers ou celles entre compagnies d'assurance vie ne présentent pas le risque d'interruption des services dans certaines collectivités ou d'un accès réduit aux services après la fermeture de succursales. Il n'y a donc pas lieu d'exiger un examen de l'intérêt public pour ce type de fusion. La Great-West préconise également une évaluation basée sur le mérite d'une proposition sans imposer un ensemble de critères prédéterminés. La plupart des grandes banques canadiennes, à l'exception du Groupe Financier Banque TD, sont du même avis et ne croient pas que les projets de fusion interpiéliers doivent être assujettis aux mêmes critères d'intérêt public que ceux des lignes directrices sur l'examen des fusions bancaires.

### **Structure de marché spécifique**

*« Y a-t-il certaines caractéristiques du secteur des services financiers qui devraient être précisées préalablement à l'examen des projets de fusion par le gouvernement ? Dans l'affirmative, quelles mesures objectives peuvent être utilisées pour les définir ? Dans cette optique, par exemple, le gouvernement devrait-il préciser le nombre minimal acceptable de grandes institutions et, dans l'affirmative, est-ce que « grandes » devrait tenir compte des produits offerts, de la portée géographique, de la capitalisation boursière, des actifs, des capitaux propres ou d'autres facteurs ? »*

### **Argumentation favorable**

Le seul participant à la consultation publique qui s'est prononcé en faveur des critères spécifiques pour le secteur financier est la Financière Sun Life, qui suggère au gouvernement d'exiger le maintien d'un minimum de trois grandes compagnies d'assurance vie et de trois grandes banques et de définir « grandes » en faisant référence directement aux huit grandes institutions actuelles plutôt que par des mesures quantitatives.

## Argumentation défavorable

Principaux arguments contre des critères spécifiques de marché :

- les examens de chaque projet de fusion sont suffisants pour répondre à des exigences raisonnables de concurrence et de marché;
- les projets de fusions devraient être évalués selon leurs mérites plutôt que selon des critères spécifiques;
- doit laisser de la souplesse au Bureau de la concurrence;
- les lois sur la concurrence peuvent efficacement déterminer une structure de marché adéquate;
- les mesures de grandeur autres que les fonds propres sont instables;
- le nombre de grandes institutions financières canadiennes n'est pas représentatif du marché des services financiers au pays;
- ils ne fourniraient pas davantage de garantie d'un certain niveau de concurrence.

La Great-West argumente que l'état actuel des examens de propositions effectués par le Bureau de la concurrence et le BSIF, ainsi que le pouvoir discrétionnaire important du ministre, sont suffisants pour décider de l'état du secteur financier canadien sans avoir à implanter trop de tests qualitatifs et les décideurs devraient plutôt se fier aux mérites de chaque projet de fusion. La Financière Manuvie est du même avis et avance également que le Bureau de la concurrence devrait faire preuve de souplesse au moment de définir les critères et les mesures d'évaluation du pouvoir de marché. La définition des marchés devrait tenir compte de tous les participants ainsi que de tous les produits et les mesures de concentration devraient y être reliées. La Financière Manuvie propose, par exemple, d'avoir recours à l'indice Herfindahl-Hirschman (IHH), comme aux États-Unis ou au Royaume-Uni, afin d'évaluer correctement les répercussions éventuelles d'une fusion sur la concurrence.

Les grandes banques canadiennes sont également en désaccord avec cette politique gouvernementale, argumentant que des critères prédéfinis représenteraient des contraintes rigides et empêcheraient les projets de fusion d'être examinés pour leurs mérites véritables. Une telle restriction empêche le marché de contrôler son évolution et empêche les institutions financières de choisir leurs options stratégiques. Par exemple, ne permettre qu'une seule fusion créerait une institution dominante et nuirait à la concurrence plutôt que de la favoriser et mettrait le gouvernement dans la position difficile de déterminer quelle sera la fusion choisie. RBC Groupe Financier cite

une étude de la *Ivey Business Journal* qui conclut que la meilleure structure de marché correspond à avoir trois généralistes à côté de plusieurs spécialistes par produits ou marchés. De plus, l'application adéquate des lois sur la concurrence rend inutile l'établissement d'un nombre minimal acceptable de « grandes institutions ». Les banques ne voient pas non plus la nécessité d'utiliser une autre mesure de « grandeur » que les capitaux propres dépassant 5 milliards de dollars. Selon les banques participantes, cette mesure est la meilleure disponible car elle est vérifiable, peu manipulable et est à la base même des normes de capitalisation appliquées par les autorités réglementaires. Les mesures alternatives ne sont pas aussi stables et ne présentent pas les mêmes garanties d'intégrité. Le Groupe Financier Banque TD propose également que le seuil de 5 milliards soit révisé régulièrement afin de tenir compte des effets de l'inflation et de la croissance économique normale. Les banques sont cependant toutes d'avis que le gouvernement doit divulguer rapidement les règles pertinentes, s'il y a lieu, car les banques doivent savoir si elles contreviennent à des contraintes structurelles avant de déposer un projet de fusion.

La plupart des grandes banques sont également d'avis que le nombre de grandes institutions financières réglementées à l'échelle fédérale ne représente pas une évaluation juste de la compétitivité du secteur et des choix offerts aux consommateurs. La RBC Banque Royale, par exemple, préconise que le Bureau de la concurrence tienne compte de tous les prestataires de services financiers au Canada : les banques canadiennes et étrangères, les sociétés de fonds communs de placement, les gestionnaires de caisses de retraite, les courtiers financiers indépendants en dépôts et hypothèques ainsi que les grands concurrents multinationaux non réglementés comme GE Capital et Dell Financial Services. L'organisme devrait également considérer les services offerts par GAB, Internet ou par téléphone par d'autres entreprises.

Le groupe Option consommateurs ne pense pas non plus que des critères spécifiques soient souhaitables. Si de telles balises étaient fixées malgré tout, elles devraient cependant être choisies en tenant compte des résultats d'un débat public. Un indicateur tel que le nombre minimal de « grandes » institutions ne fournirait aucune garantie d'un niveau acceptable de concurrence dans tous les marchés importants. Définir un nombre arbitraire de banques repose sur une perception inexacte de l'état du marché bancaire canadien de détail. Il serait également tout aussi pertinent, mais impossible, de déterminer quelles banques, en particulier, demeureraient en concurrence puisque leurs stratégies commerciales et géographiques diffèrent beaucoup.

## **Processus d'étude**

*« Est-ce que le gouvernement devrait fixer un certain délai suivant la réception de la première demande de fusion, par exemple 60 jours, après quoi toutes les demandes reçues durant cette période seraient examinées de concert ? »*

### **Argumentation favorable**

Principaux arguments en faveur d'une fenêtre d'étude :

- elle éviterait l'avantage du « premier arrivé »;
- elle éviterait les demandes non fondées;
- elle assurerait un résultat équilibré.

Les partisans de cette proposition maintiennent que cette période de 60 jours éviterait qu'il n'y ait un avantage à être le premier à proposer une fusion et donc empêcherait les demandes hâtives et non fondées. La Great-West et la Financière Sun Life, tenant compte du nombre de projets qui seront vraisemblablement soumis lorsque le gouvernement sera prêt à les examiner, jugent qu'il est important que le processus d'étude permette aux participants de proposer des demandes de concert. Cette précaution ferait en sorte que le résultat soit équilibré. Le gouvernement pourrait alors prendre la décision qui permettrait de maximiser la concurrence et minimiser les conséquences néfastes. La Great-West affirme même qu'un délai supérieur à 60 jours devrait être considéré.

Les banques sont relativement partagées en ce qui concerne la fenêtre d'étude proposée par le gouvernement. La Banque CIBC est en faveur d'un délai de 60 jours pour l'examen des demandes de fusion mais soutient toutefois que le processus d'audiences publiques du comité devrait être plus transparent et plus efficace et ne devrait débiter qu'après réception des rapports du BSIF et du Bureau de la concurrence afin de réduire au minimum l'incertitude. Un tel délai simplifierait également le processus d'examen du Bureau de la concurrence, qui doit examiner les propositions subséquentes conjointement avec la première demande si aucune décision n'a été rendue.

Le groupe Option consommateurs partage la préoccupation gouvernementale d'accorder un avantage au premier arrivé dans le cas de fusions multiples. Toutefois, le groupe propose de poser deux jalons selon lesquels des projets déposés à quelques semaines d'intervalle seraient examinés ensemble et tout projet déposé plus de huit semaines après le premier projet ne serait examiné que postérieurement et dans un processus distinct afin de ne pas inciter les institutions financières à ralentir indûment le processus d'examen.

## **Argumentation défavorable**

Principaux arguments contre la fenêtre d'étude :

- elle alourdit indûment l'examen des projets;
- plusieurs lois régissent déjà le processus de fusion;
- elle constitue une ingérence arbitraire;
- les autres secteurs n'en sont pas assujettis.

Contrairement aux deux autres grandes compagnies d'assurance vie, la Financière Manuvie est contre la fixation d'un délai à l'intérieur duquel toutes les demandes de fusion seraient examinées de concert. L'entreprise croit que le processus d'examen des projets ne doit pas être inutilement alourdi puisqu'il existe déjà plusieurs lois régissant la négociation, le choix du moment et l'annonce de fusions d'institutions financières telles que la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés d'assurance, les lois corporatives en général et les lois sur les valeurs mobilières. La Banque Nationale du Canada ne croit pas non plus qu'il soit essentiel que toutes les demandes de fusion soient examinées de concert puisque l'application des lois sur la concurrence évite de procurer un avantage indu au « premier arrivé ». La BMO croit que l'instauration d'un délai de 60 jours constituerait une « ingérence arbitraire et inutile dans les processus du marché et de la réglementation ». Les autres secteurs industriels ne sont pas assujettis à un tel processus et le secteur bancaire ne devrait pas l'être non plus.

## **Désinvestissements d'actifs**

*« Comment les dessaisissements, dans le contexte d'une fusion, peuvent-ils être utilisés pour maintenir ou intensifier la concurrence dans le secteur et contribuer à l'atteinte des objectifs d'intérêt public ? Des politiques particulières devraient-elles être conçues pour orienter le processus de dessaisissement ? »*

La majorité des participants s'entendent pour dire que les dessaisissements ont un rôle important à jouer dans le contexte des fusions du secteur financier. Ils représentent une solution légitime, reconnue et abondamment utilisée dans les autres pays du G-8, aux problèmes de concentration engendrés par les fusions. Grâce aux dessaisissements suivant les fusions, le marché des services financiers pourrait maintenir ou intensifier la concurrence en renforçant les positions des acteurs plus petits et en ajoutant de nouveaux. Cependant, la plupart des participants s'entendent pour dire que des politiques spécifiques pour guider le processus de dessaisissement sont inutiles et que le BSIF et le Bureau de la concurrence sont très

bien positionnés pour faire un examen des avantages concurrentiels et prudentiel des dessaisissements proposés lors des demandes de fusion. La Loi sur la concurrence prévoit déjà la détermination ou non de désinvestissement requis pour faire approuver le projet de fusion ou d'acquisition. La Banque CIBC est du même avis et mentionne qu'il existe déjà des lignes directrices visant à préserver la concurrence et des mesures visant à l'intensifier. Par exemple, la Loi<sup>4</sup> de 1999 a assoupli les règles sur la propriété, sur le capital minimum et sur les institutions étrangères afin d'encourager les nouveaux entrants sur le marché. La Loi facilite également l'accès au système de paiement et favorise l'entrée des compagnies d'assurance vie, des courtiers en valeurs mobilières et des fonds communs de placement en instruments du marché monétaire. On a également examiné la possibilité de permettre aux coopératives de crédit d'être plus concurrentielles dans le cadre d'un système pouvant s'inspirer d'un modèle de banque coopérative.

Des règles supplémentaires concernant les ventes d'actifs pourraient entraîner des dédoublements et compliquer inutilement le processus de dessaisissement et pourraient compromettre la capacité de l'institution vendeuse d'obtenir la juste valeur marchande de ses éléments d'actifs. La Banque TD cite son propre exemple lors de la création de TD Canada où elle a dû se départir de succursales qu'elle valorisait ce qui a contrarié plusieurs de ses clients. La banque argumente que « le processus de dessaisissement crée déjà une distorsion sur le marché et qu'il a entraîné la vente de succursales à des prix de liquidation faute d'acheteurs intéressés ». L'institution soutient également que les dessaisissements devraient être envisagés uniquement lorsqu'un nombre important de succursales est en jeu afin de limiter les coûts et les inconvénients. Ceci aurait également pour conséquence que la banque acheteuse serait prête à consacrer plus de ressources à la fidélisation et à la satisfaction de la clientèle si elle achetait un plus grand réseau. La Banque TD propose que dans le cas d'une entente touchant le dessaisissement de moins de 25 succursales (ce qui représente 0,3 % du marché canadien), le Bureau de la concurrence autorise l'opération sans exiger de dessaisissements.

La Banque Nationale du Canada mentionne qu'il est possible de considérer les dessaisissements de deux points de vue. Premièrement, les dessaisissements pourraient permettre aux entreprises qui souhaitent fusionner de satisfaire aux critères de concurrence. Cependant, cela ne tiendrait pas compte de la nature de la concurrence suite aux dessaisissements. Par exemple, les actifs pourraient être achetés par une autre grande institution, ce qui ne changerait rien à la situation. Deuxièmement, les dessaisissements peuvent être utilisés pour renforcer un concurrent existant ou en attirer un nouveau

qui pourrait faire contrepoids à l'institution fusionnée. La banque encourage ce deuxième cas et suggère que les lignes directrices du Bureau de la concurrence soient reformulées en ce sens. Le groupe Option consommateur affirme qu'afin d'assurer un certain niveau de compétitivité, il est essentiel que les actifs dessaisis soient attrayants autant à long terme qu'à court terme pour que l'acquéreur soit incité à en poursuivre l'exploitation. La Banque de Montréal propose que le gouvernement exige que les banques fusionnées commencent d'abord par la vente de succursales jugées excédentaires à des institutions financières ayant un réseau canadien moins développé telles que les coopératives de crédit, les banques régionales ou les banques étrangères afin de leur permettre d'élargir leur portée et donc d'intensifier la concurrence. La banque ne croit cependant pas qu'il faille exiger que ces institutions soient les seuls compétiteurs autorisés. La Banque Royale recommande que le gouvernement explore également d'autres alternatives afin de limiter les perturbations. Ces autres mesures correctives pourraient être définies en commun par les institutions financières qui fusionnent et le Bureau de la concurrence et pourraient varier d'une transaction à l'autre. Parmi les possibilités proposées, on retrouve une présence accrue dans une région géographique particulière, des considérations de prix, des modèles de tarification nationaux uniformes ou des engagements sur les produits et la technologie.

Finalement, le groupe Option consommateurs met en garde contre la croyance que les dessaisissements d'actifs représentent des solutions magiques aux problèmes engendrés par les fusions. De plus, ils doivent être astreints à certaines conditions afin d'être assurés qu'ils produisent les effets escomptés. La Banque HSBC Canada mentionne également le fait que les entreprises qui se départissent d'actifs dépassant les limites de concentration ont tendance à vendre leurs actifs de mauvaise qualité et que ce problème devrait être adressé.

### **Fonctionnalité des guichets automatiques bancaires (GAB)**

*« L'absence de fonctionnalité intégrale des GAB est-elle un obstacle important à la concurrence au Canada ? L'instauration de la fonctionnalité intégrale permettrait-elle aux petites banques régionales et aux nouveaux venus d'élargir leur portée et de constituer une plus grande force concurrentielle au Canada ? »*

### **Argumentation favorable**

Principaux arguments en faveur de l'imposition de la fonctionnalité intégrale des GAB :

- l'absence de fonctionnalité intégrale représente un obstacle à la concurrence;

- elle pourrait inciter les compagnies d'assurance à émettre des cartes de paiement;
- avantageuse pour les régions éloignées;
- elle encouragerait de nouveaux entrants sur le marché;
- le réseau *The Exchange* a fait ses preuves.

À cette proposition, la Banque HSBC Canada répond que la position dominante actuelle des grandes banques canadiennes limite la concurrence et rend l'entrée dans le secteur d'institutions plus petites beaucoup plus difficile. Dans la même veine, la Great-West argumente que l'absence de fonctionnalité intégrale constitue bel et bien un obstacle important à la compétition dans le secteur financier car elle limite l'accès des fonctions des GAB aux clients des autres institutions et elle restreint l'accès aux produits des compagnies d'assurance qui sont comparables aux services bancaires. L'accès au vaste réseau de GAB pourrait également inciter les compagnies d'assurance à émettre des cartes de paiement ou de crédit et ainsi accroître la concurrence pour ces opérations. L'introduction de la fonctionnalité intégrale serait un élément positif pour les activités bancaires exercées à une échelle régionale plus modeste ainsi que pour le secteur des assurances. Les partisans de cette proposition mentionnent également le fait que la fonctionnalité intégrale existe déjà et opère avec succès grâce au réseau *The Exchange*, sans augmenter le nombre de fraudes associées aux GAB. Les coûts associés à l'expansion des services des GAB seraient largement compensés par les avantages compétitifs.

La Banque HSBC Canada compare la situation actuelle au marché des télécommunications canadien, où la déréglementation de l'industrie a permis aux joueurs étrangers et domestiques de concurrencer les entreprises dominantes en utilisant leur réseau en place. Plutôt que d'obliger les nouveaux entrants à investir des sommes importantes de capital à la construction d'un réseau de télécommunication, ce qui aurait copié et doublé le réseau existant, ils ont reçu la permission d'utiliser les lignes existantes, moyennant un prix raisonnable.

### **Argumentation défavorable**

Principaux arguments contre l'imposition de la fonctionnalité intégrale :

- détermination de la tarification nécessaire pour les clients;
- coûts élevés associés à la reconfiguration technique;
- elle nécessiterait une définition claire de la fonctionnalité intégrale (services offerts);

- elle réduirait les incitations à innover;
- elle réduirait la concurrence;
- incompatibilité des logiciels et du matériel;
- elle augmenterait les fraudes et les activités de blanchiment d'argent;
- avantages incertains;
- expérience internationale peu concluante;
- politique interventionniste non nécessaire;
- les PME et les consommateurs n'utiliseraient pas nécessairement davantage les GAB;
- les canadiens ont déjà accès à la fonctionnalité partagée des GAB via *Interac* et *The Exchange*;
- elle réduirait le nombre de GAB.

Les banques participant à la consultation ne pensent pas que l'absence de fonctionnalité intégrale constitue un obstacle à la concurrence dans le secteur financier et s'opposent à l'imposition d'une telle mesure en mentionnant plusieurs effets pervers qui pourraient en résulter. Par exemple, les banques sont d'avis que cela entraînerait une diminution du nombre de GAB, ce qui réduirait le choix et la concurrence dans le secteur, car l'utilisation des guichets deviendrait plus coûteuse pour les consommateurs. En effet, assurer la fonctionnalité intégrale coûterait plusieurs centaines de millions de dollars et ces coûts devraient être transférés aux clients et aux actionnaires. Cette augmentation de coût serait particulièrement importante pour les guichets situés dans des régions rurales où le faible volume ne permet pas d'absorber autant les coûts. La Banque CIBC cite l'exemple des États-Unis où l'addition d'une possibilité de dépôts pour d'autres institutions a coûté entre 3 000 \$ US et 20 000 \$ US par guichet. La fonctionnalité intégrale aurait donc des effets néfastes pour les consommateurs puisque les coûts de transferts, qui sont maintenant fortement associés aux banques, effaceraient une partie des avantages concurrentiels que pourrait apporter l'effet de substitution.

De plus, une telle politique ne serait pas équitable car elle permettrait à des conglomérats internationaux de profiter injustement des investissements fournis par les banques canadiennes dans leur réseau de guichets. Si les banques ne peuvent plus utiliser leur réseau de distribution comme facteur concurrentiel, elles seront tentées d'investir dans d'autres canaux et cesseront les investissements technologiques reliés aux GAB, ce qui nuira à l'innovation. Le Canada est le pays où l'on compte le plus d'utilisateurs de guichets automatiques bancaires par habitant dans le monde et il est donc normal que les banques canadiennes considèrent les GAB comme des outils leur

permettant de se distinguer de leurs concurrents. Les banques pourraient être dissuadées d'innover ou d'investir davantage si leurs guichets pouvaient servir à d'autres institutions et seraient tentées d'éliminer leurs anciens guichets et de compter sur les GAB des autres banques plutôt que de mettre leurs propres anciens guichets à jour. La Banque Nationale juge que l'imposition de la fonctionnalité complète reviendrait à verser une subvention massive à des concurrents étrangers et canadiens.

Des problèmes reliés aux fraudes, tels que les dépôts d'enveloppes vides ou autres actes frauduleux, pourraient augmenter suite à l'introduction de la fonctionnalité intégrale et avoir des répercussions sur le service à la clientèle. Par exemple, les délais de retenues pour les dépôts pourraient augmenter. La Banque TD mentionne également le fait que les réseaux de GAB de chaque banque ont été créés sur des plateformes différentes et sont à des stades différents de perfectionnement et de développement, ce qui compliquerait le passage à un seul réseau intégré de GAB. De plus, chaque banque fait actuellement affaire avec des fournisseurs de services distincts pour le ramassage des dépôts et le traitement des dépôts et des chèques, ce qui créerait des problèmes d'uniformisation. La Banque de Montréal mentionne également les problèmes reliés à la responsabilité de la transaction effectuée; incomberait-elle à l'institution où le dépôt a été effectué ou à l'institution du déposant ? La CIBC déclare également que si la fonctionnalité intégrale est imposée, il faudrait réaliser un examen équitable et sérieux de la question du dédommagement des sommes investies par chaque institution.

Dans plusieurs pays très concurrentiels tels que l'Australie et le Royaume-Uni, la fonctionnalité intégrale est offerte par les banques sur une base facultative. Quelques États américains qui imposaient auparavant la fonctionnalité intégrale, comme l'Illinois, ont aujourd'hui rendu cette mesure facultative à cause des coûts accrus, des rajustements d'opérations et du règlement des différends, des fraudes plus nombreuses et des très longs délais de règlement. Plus important encore, les institutions ont observé peu d'empressement de la part des clients à faire leurs dépôts dans des guichets d'autres banques et leur réticence à payer des frais supplémentaires.

L'Association Interac n'a pas voulu prendre position en ce qui concerne le concept de fonctionnalité complète des GAB, mais avance plusieurs questions qui devraient être considérées par le gouvernement. Premièrement, il est important de déterminer si l'absence de la fonctionnalité intégrale des GAB représente véritablement un obstacle à la concurrence dans le secteur des services financiers. Pour l'instant, il ne semble pas y avoir de raisons commerciales justifiant l'addition de services supplémentaires aux guichets automati-

ques. De moins en moins de transactions se font sur papier depuis l'arrivée des services Internet ou autres canaux de distribution et les PME préfèrent les services directement en succursale et démontrent un intérêt très mitigé pour les transactions sur GAB. Deuxièmement, l'intérêt des consommateurs pour davantage de services financiers n'est pas clair, selon les résultats de sondages récents. Troisièmement, les frais seraient inévitablement plus élevés pour les dépôts partagés que pour les retraits partagés, selon des observations faites aux États-Unis. Le niveau de risque du système pourrait également augmenter suite à l'implantation de la fonctionnalité intégrale, puisque les dépôts faits aux GAB sont généralement plus risqués que ceux effectués personnellement. De plus, la capacité des banques à détecter les transactions frauduleuses pourrait être limitée par les dépôts partagés. En conclusion, les coûts associés aux dépôts partagés de manière sécuritaire et efficace nécessiteront une tarification qui ne sera pas attrayante pour les utilisateurs. L'Association Interac croit fermement que les consommateurs sont avantagés lorsque les marchés sont libres d'investir dans de nouveaux produits et services selon les conditions d'offre et de demande. L'organisme ne croit pas que l'absence de fonctionnalité intégrale au Canada soit le résultat d'une inefficience du marché ou d'un obstacle à la compétitivité ou à l'innovation, mais plutôt qu'aucun participant n'a encore économiquement justifié un tel investissement.

### **Coopératives de crédit**

*« Existe-t-il d'autres mesures de politique publique qui pourraient être adoptées afin de permettre aux coopératives de crédit de contribuer davantage à la compétitivité du secteur des services financiers au Canada ? »*

### **Argumentation favorable**

Principaux arguments en faveur des politiques publiques visant les coopératives de crédit :

- les coopératives de crédit représentent le meilleur marché de second rang disponible pour concurrencer les banques;
- le modèle de banque coopérative nationale présente des opportunités intéressantes.

Si les fusions entre grandes institutions financières sont permises, le gouvernement fédéral devra porter une attention particulière au maintien de l'équilibre concurrentiel au pays et au développement d'entreprises de second rang plus fortes qui seront capables de limiter le pouvoir de marché des institutions consolidées. Selon la Credit

Union Central of Canada, le moyen le plus prometteur pour le gouvernement fédéral de réaliser cet objectif est de poursuivre son engagement avec le secteur des coopératives de crédit et de chercher à renforcer l'habileté de l'industrie à concurrencer les grandes institutions financières. L'Union admet que la Loi C-8, en rendant plus facile l'incorporation de nouvelles banques, représentait un véritable effort de la part du gouvernement fédéral de renforcer la compétition dans le secteur financier. Cependant, en dépit de ces initiatives, le secteur bancaire n'a jamais été la source d'un marché de second rang florissant et compétitif. En effet, les banques domestiques établies au cours des dernières années n'ont pas eu un impact significatif sur le marché au détail. Le marché de second rang ne trouve donc pas sa source dans le secteur bancaire. L'Union est d'avis que seul le secteur des services financiers coopératifs possède le véritable potentiel de servir de marché secondaire aux institutions financières. En termes de membres, de présence sur le marché des services aux particuliers, de taille d'actifs et de diversité de produits et services offerts, aucune autre institution financière canadienne n'a la capacité d'offrir une alternative significative aux grandes banques ou aux méga banques résultant d'une fusion.

Bien que la plupart des banques canadiennes soient d'accord avec des mesures visant à encourager la concurrence au Canada, elles ne se sont pas toutes prononcées en ce qui concerne les politiques publiques visant les coopératives de crédit. La Banque CIBC estime que les coopératives de crédit jouent un rôle important dans le secteur financier canadien. Le mouvement des coopératives pourrait d'ailleurs également bénéficier des facteurs motivant les fusions tels que l'amélioration des marges et la diminution des frais d'exploitation et des coûts de technologie. La CIBC est d'accord avec le fait qu'il soit très important pour le pays de s'assurer qu'il existe des institutions financières de second rang capable de faire contrepoids aux banques, surtout en prévision d'une fusion. Un modèle de banque coopérative nationale contribuerait à intensifier la concurrence au Canada grâce à une clientèle importante et fidèle, à une part de marchés stratégiques tels que les prêts hypothécaires résidentiels, les dépôts et les prêts à la consommation, ainsi qu'à des actifs combinés. Le modèle de banque coopérative « nationale » pourrait également créer d'importants joueurs sur le marché des services financiers. La Banque CIBC donne l'exemple de la Rabobank, une institution hollandaise. La RBC Banque Royale soutient également les mesures gouvernementales visant à améliorer la compétitivité des coopératives de crédit provinciales, bien qu'il y ait des limites à leur croissance. La RBC Banque Royale est disposée à permettre un renforcement du mouvement coopératif mais argumente qu'on doit tout de même

accorder plus de latitude aux autres institutions financières en attendant l'essor des coopératives. En conclusion, la Banque CIBC et la RBC Banque Royale encouragent la collaboration avec les gouvernements provinciaux afin de discuter de mesures additionnelles pouvant accroître la concurrence du secteur.

Parmi les actions que peut entreprendre le gouvernement pour augmenter la capacité du système coopératif à offrir une véritable concurrence, l'Union propose :

- que le gouvernement promette de s'engager davantage avec le système coopératif durant le processus de consultation menant aux révisions législatives du secteur financier en 2006 et cherche à renforcer la capacité des coopératives à concurrencer les banques. À ce sujet, l'Union s'engage à identifier des initiatives concrètes et détaillées qui pourraient être entreprises et qui aideraient le gouvernement à rehausser la compétitivité du secteur;
- que le gouvernement considère un ajustement du traitement fiscal des banques détenues par les coopératives de crédit ou des banques formées par une coopérative. Sans le taux d'imposition accordé aux coopératives (même pour une période intérimaire), le modèle bancaire ne représente pas un cas intéressant;
- que le gouvernement consulte le système coopératif ainsi que les autres institutions financières sur les façons dont les dessaisissements pourraient être gérés en cas de fusions bancaires;
- que le gouvernement considère sérieusement l'implantation de la fonctionnalité intégrale des GAB et qu'il entreprenne une consultation auprès des institutions financières sur la façon dont elle pourrait être implantée afin d'encourager la concurrence tout en assurant la sécurité, la solidité et l'efficacité du système de paiement.

### **Argumentation défavorable**

Principaux arguments contre des politiques publiques visant les coopératives de crédit :

- les coopératives de crédit représentent déjà un marché assez concurrentiel;
- elles seraient injustes envers les autres institutions financières;
- les coopératives de crédit possèdent déjà plusieurs avantages par rapport aux banques.

La Banque Nationale du Canada argumente qu'avec une part de marché de l'ordre de 30 % au Canada, on peut difficilement qualifier les coopératives de crédit de concurrents marginaux qui ont besoin d'être soutenus par les pouvoirs publics. La banque juge que les coopératives sont traitées avantageusement par la fiscalité par le biais d'un taux réduit, grâce aux fractionnements des bénéfices nets et à la réglementation par la permission de vendre des produits d'assurance en succursales dans certaines provinces. La Banque Nationale du Canada croit donc que le gouvernement devrait adopter une attitude de neutralité devant les coopératives d'épargne et de crédit et s'oppose à tout allégement fiscal. Elle demande de plus que l'équité fiscale au niveau de la taxe sur le capital et l'impôt sur le revenu soit rétablie entre les coopératives et les sociétés à capital actions.

### **Banques étrangères**

*« La restriction empêchant les banques étrangères qui choisissent d'exercer des activités directement par l'entremise d'une succursale, plutôt que par une filiale canadienne et d'accepter des dépôts de détail, constitue-t-elle une contrainte dans les faits, et est-ce nécessaire selon des motifs stratégiques ? Cette condition devrait-elle être abolie unilatéralement ou le gouvernement devrait-il l'abolir de manière réciproque que si d'autres pays appliquent des règles semblables ? »*

### **Argumentation favorable**

Le Groupe Financier BMO souscrit à l'abolition des restrictions concernant l'acceptation de dépôts de détail sous réserve de deux conditions :

- i) que la banque étrangère soit adéquatement réglementée dans son pays d'origine, et
- ii) que de tels dépôts soient assurés par la SADC selon la structure de prime rajustée en fonction du risque.

La RBC Banque Royale, quant à elle, encourage le Canada ainsi que d'autres pays comme les États-Unis à travailler ensemble afin d'assouplir les restrictions concernant les succursales de banques étrangères tout en maintenant des règles de surveillance et de protection des consommateurs.

### **Argumentation défavorable**

Principaux arguments contre l'abolition des restrictions aux succursales de banques étrangères :

- les restrictions ne représentent pas un obstacle à la concurrence;
- les succursales de banques étrangères ne contribuent pas significativement à la compétitivité du secteur financier;
- les avantages pour le marché de détail seraient minimes;
- elle exposerait les consommateurs à des risques indus;
- elle exposerait les institutions financières canadiennes à des risques supplémentaires;
- les banques étrangères qui souhaitent pénétrer le marché des dépôts de détail peuvent créer une filiale;
- les banques canadiennes ne possèdent pas nécessairement cet avantage à l'étranger.

Les opposants à cette proposition argumentent que les restrictions aux succursales étrangères ne représentent pas d'obstacles à la concurrence. Selon la Credit Union Central of Canada, les succursales de banques étrangères incorporées depuis 1980 n'ont pas contribué significativement à la compétitivité dans le secteur bancaire. Ces institutions ont principalement apporté une compétition très limitée en terme d'amplitude et surtout une compétition ciblée sur des marchés très étroits. En effet, la Banque Nationale du Canada observe que, depuis 1981, les banques étrangères se sont majoritairement établies dans les régions métropolitaines où les services financiers sont très diversifiés et où elles ont surtout ciblé une clientèle aisée et les entreprises internationales de leur pays d'origine. Par conséquent, les avantages que les consommateurs canadiens pourraient tirer de l'abolition des conditions seraient négligeables.

Les banques CIBC et TD affirment qu'abaisser le seuil acceptable minimal définissant un « investisseur avisé » et permettre aux banques étrangères d'accepter les dépôts des particuliers sans constituer une filiale pourrait exposer les consommateurs à des risques indus sans nécessairement favoriser la concurrence. Les institutions croient également que la diminution du seuil de 150 000 \$ pour les dépôts et l'admission possible des banques étrangères sans filiales canadiennes exposerait toutes les institutions financières au Canada à des risques supplémentaires. Par exemple, une faillite éventuelle augmenterait les primes pour toutes les institutions membres de la SADC. Les deux banques jugent donc qu'il est nécessaire, pour des raisons de protection et de santé du système financier, que tous les membres de la SADC soient des institutions constituées au Canada et satisfassent aux exigences du BSIF. De toute façon, cette restriction n'empêche pas les banques étrangères d'accepter les dépôts au détail au Canada, puisqu'elles ont la possibilité de créer des filiales canadiennes et de demander l'adhésion à la SADC.

Bien que le groupe Option consommateurs soit d'accord avec la venue de concurrents étrangers afin d'offrir un marché financier plus compétitif, il ne croit pas que ces nouveaux entrants devraient bénéficier d'avantages indus. Les banques étrangères ont présentement deux stratégies possibles pour pénétrer le marché canadien, chacune comportant ses avantages et inconvénients et dont la décision finale leur revient entièrement. En permettant à une succursale de banque étrangère d'accepter les dépôts de détail sans l'assujettir aux obligations qui sont habituellement reliées à cette activité, telles que la surveillance par le BSIF ou le paiement de primes à la SADC, on pourrait créer une distorsion du marché qui n'aurait pas d'avantages pour les consommateurs à long terme. Si le gouvernement décide d'ouvrir le marché canadien des dépôts de détail aux succursales de banques étrangères, il devrait au moins s'assurer de la réciprocité par les autorités nationales étrangères.

### **Autres mesures visant à améliorer la concurrence**

Tous les participants, sans exception, encouragent l'amélioration de la compétition dans le secteur des services financiers canadiens par tous les moyens disponibles et sont d'avis que la priorité gouvernementale devrait demeurer le maintien et l'amélioration de la compétition dans le secteur financier canadien. Certains d'entre eux ont également commenté ou proposé quelques mesures visant à intensifier la concurrence du marché des services financiers.

### **Vente au détail d'assurances dans les succursales bancaires**

Principaux arguments contre la vente d'assurance par les banques :

- elle éliminerait un des deux réseaux de distribution des produits financiers : les agents;
- elle pourrait être critique pour les régions éloignées;
- elle réduirait la concurrence;
- elle pourrait faire augmenter les coûts.

Il semble qu'une grande partie des craintes énumérées par les opposants aux fusions interpiériers soit reliée aux possibilités de vente d'assurance via le réseau de succursales bancaires. Le gouvernement, dans son document, a réitéré sa position en matière de vente d'assurance et a confirmé qu'il ne prévoit pas, pour l'instant, modifier sa réglementation. Néanmoins, certaines entreprises ou organismes ont utilisé cette tribune pour donner leur opinion en ce qui concerne la vente de produits d'assurance via les succursales bancaires. La plupart des participants à la consultation gouvernementale, à l'exception des

grandes banques canadiennes, s'y opposent vivement. Ils font ressortir les différences flagrantes entre les canaux de distribution utilisés par les deux institutions. Dans le secteur de l'assurance, le modèle est basé sur l'octroi de services financiers et de conseils personnels donnés par des professionnels indépendants ou affiliés à une société en particulier. Les agents se déplacent souvent à domicile ou ailleurs pour rencontrer leurs clients. Les banques favorisent plutôt une distribution de leurs services à l'intérieur des succursales. Permettre aux banques de vendre de l'assurance dans leurs succursales mettrait définitivement en péril le mode de distribution traditionnel d'assurance qui comporte plusieurs avantages.

Principaux arguments en faveur de la vente d'assurance par les banques :

- elle offrirait davantage de choix aux consommateurs (bénéfices qualitatifs);
- les autres pays industrialisés sont plus libéraux que le Canada en matière de convergence;
- elle pourrait diminuer les coûts (bénéfices quantitatifs);
- elle favoriserait la concurrence;
- le marché de l'assurance est actuellement mal desservi;
- les banques sont présentement désavantagées par rapport aux autres institutions financières;
- la restriction n'est plus justifiée à cause de la taille actuelle des compagnies d'assurance;
- les sondages révèlent que les consommateurs sont favorables à l'idée.

Les banques ont un autre discours et affirment que ce sont les consommateurs canadiens qui subissent les conséquences des restrictions concernant la bancassurance puisqu'ils sont privés d'un mode très efficient et commode d'achat de produits et services financiers par l'entremise des succursales bancaires. Le Canada est le seul pays industrialisé qui limite la distribution de produits d'assurance par les banques. Si la convergence des produits bancaires et d'assurance devient la norme internationale, une telle convergence au Canada serait bénéfique à la compétitivité des institutions financières canadiennes. Présentement, l'environnement réglementaire canadien fait partie des plus sévères en ce qui concerne la convergence des services financiers. Les études de marché démontrent pourtant que les consommateurs bénéficient d'une augmentation du choix, de la commodité et de la concurrence. Les consommateurs pourraient bénéficier de la distribution pratique, efficace et possiblement à moindres coûts, de tous leurs services financiers au même endroit.

Les sondages effectués au Canada et aux États-Unis révèlent que les consommateurs répondent favorablement au concept de bancassurance. Les restrictions concernant la vente d'assurance représentent donc un obstacle à la concurrence dans le secteur des services financiers. La RBC Banque Royale cite des études qui démontrent que seulement 61 % des ménages canadiens ont une assurance vie individuelle, soit une baisse de 8 % par rapport à la dernière décennie. Ces statistiques prouvent que le marché de l'assurance est mal desservi et que les consommateurs pourraient être avantagés par l'accès à ce service via leur succursale bancaire.

L'incapacité des banques à offrir des produits d'assurance représente également une importante inégalité dans la concurrence puisque les compagnies, les agents et les courtiers d'assurance peuvent offrir une gamme complète de produits et services, y compris des dépôts, des prêts et de l'assurance, par leurs points de distribution. Cette restriction, qui avait vraisemblablement sa raison d'être lorsque les compagnies d'assurance étaient plus petites et structurées en mutuelles, est aujourd'hui dépassée, non nécessaire et contraire à l'intérêt des consommateurs canadiens. La banque HSBC évoque l'exemple du secteur de l'assurance multirisque qui est fortement concentré à travers quelques joueurs internationaux et des coopératives de crédit qui ont le droit, dans certaines provinces, de distribuer des produits d'assurance via leurs succursales. Ces deux cas démontrent l'inégalité des mesures réglementaires. La RBC Banque Royale propose donc qu'une fois que les dispositions en matière de protection de la confidentialité et des ventes liées auront été prises, les institutions fédérales de dépôts puissent être autorisées à vendre de l'assurance au détail. La Banque suggère que les institutions ayant des fonds propres inférieurs à 5 milliards de dollars soient les premières autorisées et les « grandes » ne le seraient que par après.

### **Coûts et chevauchement de la réglementation**

La Banque Royale déplore les règles fédérales et provinciales qui se chevauchent, sont incohérentes et génèrent des coûts reliés à la conformité. Ceci nuit grandement à la compétitivité du secteur financier canadien en freinant la croissance et limite le nombre de concurrents. La RBC Banque Royale propose donc l'élimination d'une réglementation double, compliquée et non nécessaire.

## **3. CONCLUSION**

La conclusion principale pouvant être tirée de l'analyse des positions des différents groupes de joueurs du système financier est

que peu importent les décisions finales du gouvernement concernant les différentes questions à l'étude, elles ne feront sûrement pas l'unanimité. En effet, bien que tous les participants soient d'accord sur la nécessité d'encourager les efforts à l'amélioration de la compétitivité du secteur financier canadien, peu s'entendent sur les façons d'y parvenir. Les possibilités de fusions intraindustrielles ou interpilliers ne plaisent qu'aux banques, à quelques exceptions près; la proposition d'imposer la fonctionnalité intégrale des GAB soulève plus de questions que de réponses; les examens additionnels des projets de fusion ne satisfont aucun participant sauf les groupes d'intérêt public; et les politiques spécifiques de dessaisissements n'ont la faveur que des acquéreurs potentiels d'actifs.

La consultation publique proposée par le gouvernement fédéral a permis aux nombreux participants de réitérer leur position concernant les fusions du secteur financier, d'appuyer leur point de vue avec de nouveaux arguments et surtout de commenter sur de nouvelles questions dont certaines feront inévitablement la manchette en juin 2004. Les différentes réponses offertes sont logiquement reliées aux intérêts spécifiques des groupes de participants et les arguments énumérés supportent les positions de chacun. Par exemple, le secteur bancaire souhaite accroître sa position internationale en fusionnant les institutions financières canadiennes, désire équilibrer l'interventionnisme étatique des différentes industries et tient à maintenir ses avantages concurrentiels. La position unanime des banques concernant les fusions n'est pas surprenante compte tenu des projets présentés en 1998 et de leur taille dominante dans le secteur financier. En ce qui a trait à de nouvelles mesures réglementaires, les banques sont depuis longtemps favorables à une relaxation du cadre législatif plutôt qu'à un resserrement additionnel et leur argumentation défavorable concernant une structure de marché spécifique, un processus d'étude plus long ou une politique de dessaisissement précisée d'avance en fait foi. Il est également normal que les banques veuillent conserver leurs acquis dans le marché canadien et exigent donc le maintien des restrictions aux banques étrangères ainsi que le libre choix concernant leur réseau de guichets automatiques.

Le secteur de l'assurance semble, à première vue, contre l'idée des fusions entre institutions financières. Cependant, si l'on examine la position de la Financière Manuvie, dont la taille des actifs se rapproche étroitement de celle des banques, il est possible de se demander si la position des autres assureurs n'est pas plutôt motivée par la crainte d'être la cible d'une transaction d'acquisition. Finalement, pour ce qui est de la position des groupes d'intérêt public, celle-ci était à prévoir. Les institutions financières, particulièrement les banques, n'ont pas la cote de la population depuis plusieurs années et cette

opinion a peu de chance d'être modifiée par des fermetures de succursales, des réductions d'heures d'ouverture et des annonces de profits record. Si l'on se fie aux récentes acquisitions du secteur de l'assurance vie qui ont fortement bouleversé la structure de l'industrie sans générer de débat public, il est possible de croire que les fusions entre les compagnies d'assurance vie restantes ou les fusions interpiéliers ont plus de chances de remporter le vote gouvernemental.

Ainsi, si les fusions interpiéliers, qui représentent l'alternative la plus plausible de fusions entre institutions financières, sont permises, la lecture des positions permet de spéculer sur les transactions possibles. Les compagnies d'assurance vie de taille inférieure aux banques se mettront vraisemblablement sur la défensive et opéreront peut-être pour l'acquisition de plus petits joueurs américains ou étrangers afin d'augmenter leur taille. Si les fusions entre compagnies d'assurance sont également acceptées, il sera intéressant de voir si celles-ci préféreront fusionner entre elles ou être achetées par des banques. La fusion entre deux compagnies d'assurance apporterait moins de divergences culturelles lors de l'intégration des deux entités mais générerait de nombreux dédoublements de postes de direction.

Il sera intéressant de constater comment le gouvernement fédéral utilisera les résultats de la consultation publique dans son rapport final du mois de juin 2004. Puisqu'aucune des questions abordées n'obtient le soutien de tous les participants des secteurs public et privé, le ministre des Finances devra trancher sur quelques points, au risque de déplaire à certains. La question, évidemment très politique, est de savoir s'il suivra les traces de son prédécesseur et optera pour le statu quo ou s'il permettra des modifications à la structure actuelle du secteur financier canadien. On revient finalement à la question primordiale du rôle des banques, ou des autres institutions financières, dans la société. Sont-elles devenues des fournisseurs de services essentiels à la population nécessitant une réglementation nettement plus sévère que n'importe quel autre secteur d'activités, ou des entreprises dont la conduite devrait être dictée par des marchés économiques libres tout en souhaitant un fonctionnement efficient et optimal ? La décision gouvernementale sera inévitablement liée à la position du ministère relativement à l'environnement concurrentiel. En effet, le gouvernement fédéral devra choisir ses priorités, soit la concurrence sur le marché national ou la promotion de ses institutions championnes à l'échelle internationale, et adopter un modèle approprié. Le secteur financier canadien déjà fortement concentré ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre au gouvernement et les possibilités sont beaucoup plus limitées que dans d'autres pays comme les États-Unis. D'un point de vue stratégique, le Canada alignera-t-il son secteur financier vers celui des Pays-Bas ou de la Suisse, deux pays

qui ont choisi d'encourager la croissance de leurs champions nationaux afin de concurrencer les plus grandes institutions financières mondiales, ou vers celui de l'Australie qui, après avoir permis une certaine vague de consolidation, a décidé de conserver un minimum d'institutions en concurrence au niveau national ? Somme toute, les conflits entre les différents groupes de participants ne cesseront pas d'exister et il revient au gouvernement la tâche difficile de trancher et de prendre la décision finale qui satisfera l'opinion publique.

## **Références**

Roy, Jean, 2004, « Le point sur l'éventuelle consolidation du secteur financier canadien », *Revue Gestion*, vol. 29, no 1.

« Réponse du gouvernement aux rapports du Comité permanent des finances de la Chambre des communes et du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce », ministère des Finances du Canada, 23 juin 2003.

## **Liste des participants à la consultation publique**

Mémoires disponibles à : [http://www.fin.gc.ca/activty/consult/mergers\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/activty/consult/mergers_f.html)

### Intervenants du secteur bancaire

Banque CIBC

Banque Nationale du Canada

Banque Scotia

BMO Groupe financier

Groupe Financier Banque TD

RBC Groupe Financier

HSBC

Association des banquiers canadiens (ABC)

### Intervenants du secteur de l'assurance

Financière La Financière Manuvie

Great-West

Financière Sun Life

Power Financial Corporation

Association des courtiers d'assurance du Canada (ACAC)

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP)

Insurance Bureau of Canada (IBC)

### Autres intervenants

Association canadienne des paiements

Association Interac

Credit Union Central of Canada

ATB Financial

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

Option consommateurs

Groupe Conseil SECOR

## Notes

1. Roy, 2004, présente un historique plus élaboré de l'évolution de la position gouvernementale allant jusqu'à l'été 2003.
2. Les textes intégraux des différents participants sont disponibles sur le site internet du ministère des Finances du Canada à l'adresse suivante : [http://www.fin.gc.ca/activty/consult/mergers\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/activty/consult/mergers_f.html).
3. Le document de consultation du gouvernement se trouve à l'adresse internet suivante : [http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/mergers\\_f.pdf](http://www.fin.gc.ca/activty/pubs/mergers_f.pdf).
4. La « Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières » de 1999.