

## **Mémoire de l'APEIQ au comité des finances de la Chambre des communes du Canada**

*Hôtel Delta. 18h . Le 3 novembre 1998*

Le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien a effectué un travail remarquable et ses membres méritent d'en être félicités, surtout qu'ils ont respecté l'échéance fixée. Le rapport du Groupe de travail, communément appelé le rapport MacKay, tient compte d'un examen exhaustif du secteur financier au Canada. Le rapport, les documents d'accompagnement et les nombreuses études commandées par le groupe de travail, fournissent un ensemble d'informations qui alimenteront encore longtemps les réflexions des gouvernements, des financiers et du public en général.

Nous exprimons nos regrets que les discussions sur l'avenir de l'industrie financière canadienne aient été brouillées par l'annonce surprise et inopinée au début de l'année de deux projets de fusion de grandes banques canadiennes, sans que ces dernières aient consulté au préalable leurs propriétaires, c'est-à-dire les actionnaires. Nous sommes d'avis qu'un exercice aussi fondamental qu'une réflexion sur le système financier et la formulation de recommandations pour établir un cadre solide pour répondre aux défis du prochain siècle constitue en soi un mandat suffisamment crucial qu'il serait préférable, pour assurer la sérénité des discussions, que les débats publics se concentrent sur ces sujets. Nous estimons que les bouleversements survenus dans le paysage financier canadien suite au "grand décroissement" appelaient une période de consolidation, exempte de grandes manœuvres, où chacun devait retrouver ses repères pendant que la poussière retombait.

Il nous apparaît donc précipité et hasardeux d'avaliser les projets de fusion tant que les nouvelles règles du jeu du système financier ne seront pas fixées. Les grandes banques en ont jugé autrement si bien que la "fusion des banques" a malheureusement relégué au second

plan des sujets moins spectaculaires sans doute, mais plus importants pour l'avenir de notre système financier tels la protection des consommateurs, la révision des règles de prudence et de surveillance ou les modifications proposées concernant le système de paiement. Nous ne sommes pas seuls à déplorer ce détournement de débat puisque, le 7 octobre dernier, dans son allocution prononcée devant le Comité des banques du Sénat, M. Peter C. Godsoe, président du conseil et chef de la direction de la Banque Scotia déclarait que *Malheureusement, les fusions projetées ont monopolisé et monopolisent toujours la scène, empêchant la tenue d'un débat sur l'avenir du secteur financier*".

Point n'est besoin d'être grand clerc pour voir dans ces annonces l'élément important d'une campagne de relations publiques visant à influencer les décisions des autorités qui " pour être équitables ne pourront pas tout refuser aux banques". Nous espérons que, si c'était l'objectif recherché par les banquiers, les autorités ne seront pas dupes de cette tactique du "*demander plus pour obtenir moins*" lorsque sera venu le temps de prendre des décisions capitales pour l'avenir. De plus, nous souhaitons que les débats publics futurs ne soient pas détournés au profit de "l'agenda" des banquiers. Je reviendrai sur le fond de la question de la fusion des banques à la fin de mon exposé.

## **Le rapport tel qu'en lui-même**

La philosophie qui sous tend le rapport a évité la dithyrambe du néolibéralisme triomphant en situant l'intérêt public, le citoyen et le consommateur au cœur de ses conclusions. Avec cette réserve que les rédacteurs ont assimilé (page 5 des « Points saillants » et page 27 du troisième chapitre) l'expansion de la démocratie avec la plus grande ouverture des marchés de capitaux. Cela est une contre vérité. La mondialisation a entraîné dans la plupart des économies occidentales une croissance exponentielle de la richesse pour les plus riches et enfoncé les pauvres dans la pauvreté, comme l'ont démontré à l'envi les nombreuses études publiées sur ce sujet à travers le monde et notamment le récent rapport du Centre de la justice sociale de Toronto établissant hors de tout doute raisonnable que la croissance économique ne profite qu'aux dirigeants d'entreprises et non à l'ensemble des citoyens. Les sans travail, les assistés sociaux, les citoyens en situation de précarité, les démunis, les familles en dessous du seuil de la pauvreté, les enfants sous-alimentés, dépassent la

centaine de millions dans le seul monde libéral. Cette situation est préoccupante et pourrait entraîner de graves turbulences sociales, faute d'un meilleur encadrement par les États-nations de la fluidité des capitaux et des transactions spéculatives sur le marché des devises.

Cette réserve combien importante étant faite, la plupart des analystes et observateurs ont reconnu avec justesse le caractère équilibré du rapport. Avec ses 124 recommandations, il réussit à rejoindre les préoccupations des institutions financières, des consommateurs et des autres agents économiques. Le Groupe de travail a formulé des recommandations qui portent sur quatre thèmes :

- renforcer la concurrence et la compétitivité;
- accroître le pouvoir du consommateur;
- répondre aux attentes des canadiens en modifiant le comportement des institutions financières;
- améliorer la réglementation.

Vous ne serez pas surpris si j'affirme que le principal objectif que je vise aujourd'hui est de vous démontrer la nécessité de privilégier la protection du consommateur dans l'examen de toutes ces recommandations. Je n'ai pas l'intention, d'ailleurs je n'en ai pas le temps, de commenter chacune des 124 recommandations. Mais j'en aborderai quelques-unes qui m'intéressent particulièrement en ma seule qualité de président d'une association qui défend les intérêts des consommateurs de produits financiers. Bien que représentant ces derniers à titre de vice-président du nouveau **Bureau des services financiers** mis en place par le gouvernement du Québec, je n'ai nul mandat pour parler au nom de cet organisme dont la mission est de protéger le public, et le rôle, à toutes fins utiles, d'agir comme ombusman des institutions financières dont les activités relèvent exclusivement de la compétence constitutionnelle du Gouvernement du Québec.

## **La protection du consommateur**

Si les recommandations du rapport concernant la protection du consommateur constituent une nouveauté pour les autres États fédérés du Canada, il n'en est pas de même pour le Québec qui a déjà

légiféré dans les domaines de ses juridictions à la suite de vastes consultations publiques qui se sont échelonnées pendant deux ans, complétées par de nombreuses auditions en commissions parlementaires de son Assemblée nationale.

*La Loi sur la protection des consommateurs, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, la Loi sur les valeurs mobilières et, plus récemment, la Loi sur la distribution de produits et services financiers, constituent les principales composantes de la législation québécoise en matière de protection des consommateurs de produits et services financiers.*

*La Loi sur la distribution de produits et services financiers, notamment parce qu'elle complète le décloisonnement de ce secteur par l'autorisation aux institutions de dépôts d'offrir les produits d'assurance, devait contenir et contient de nombreuses mesures pour renforcer et moderniser les règles assurant la protection des consommateurs québécois. La loi interdit non seulement les ventes liées, mais également les pressions indues. De plus, comme les consommateurs avaient des craintes quant à la difficulté d'échapper à des pressions indues dans certaines circonstances où ils sont plus vulnérables, la loi va plus loin en interdisant à un représentant en assurance d'effectuer des transactions courantes de dépôts et de retraits au comptoir et des opérations de crédit.*

En vertu de la loi, les informations de nature médicale ou sur les habitudes de vie nécessaires à l'assureur pour évaluer le risque que constitue un client doivent lui être remises dans un document distinct de celui contenant les autres informations. L'assureur en est l'unique détenteur. Il ne peut pas, même avec l'autorisation du client, transmettre ces informations.

Enfin, en plus de remplir sa mission de protéger le public, le Bureau des services financiers assume, en vertu de la loi, la responsabilité de guichet unique pour la réception des plaintes au Québec.

**Au vu de ce qui précède, la recommandation du Groupe de travail d'inclure la protection du consommateur dans le mandat du Bureau du Surintendant des institutions financières fédéral n'apparaît pas appropriée, comme toute autre réglementation fédérale qui chevaucherait ou doublerait la réglementation québécoise. D'où la nécessité de soumettre les institutions financières fédérales aux lois relatives à la protection du consommateur qui s'appliquent sur le territoire québécois.**

Ceux et celles qui s'intéressent ou militent pour la protection des consommateurs doivent avoir l'esprit alerte et l'estomac solide pour digérer les lois déjà complexes du gouvernement de leur État fédéré. Leur bonne santé intellectuelle et physique serait lourdement compromise s'ils devaient être plongés dans les eaux troubles des chevauchements constitutionnels et des querelles de partage de pouvoir qui sont inscrits dans le code génétique de la loi fondamentale canadienne.

Quant à l'intégration de l'assurance de dépôts et des régimes d'indemnisation des compagnies d'assurances de personnes, il apparaît indispensable que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec étudient ensemble ces questions dans le meilleur intérêt des consommateurs québécois et canadiens.

## **La fusion des banques**

Vous connaissez, monsieur le président mon intérêt affectif et passionnel pour le bon fonctionnement du système bancaire canadien. D'où mon accord sans réserve avec le Groupe de travail pour conclure qu'il y a une grande place à l'amélioration du secteur des services financiers au Canada .

Les projets de fusion de quatre des six grandes banques à charte canadienne pourraient constituer un changement majeur pour le secteur financier au Canada, Depuis la disparition des « quatre piliers », soit l'élimination du cloisonnement des secteurs bancaires, fiduciaires, de l'assurance et des valeurs mobilières, le secteur financier s'est consolidé autour du secteur bancaire. Les banques ont d'abord acquis les courtiers de valeurs mobilières, puis les sociétés de fiducie et l'intégration de l'assurance pointe à l'horizon.

À titre de consommateurs de biens et de services financiers, nous ne pouvons être indifférents à ce mouvement de concentration autour de quelques grandes banques et encore moins lorsque celles-ci songent à se regrouper. Cela ne signifie pas qu'il faut rendre la vie difficile aux banques au point de les voir dépérir. Toutefois, l'ampleur des profits qu'elles réalisent de leurs opérations avec leur structure actuelle devrait satisfaire leurs actionnaires, du moins le temps que l'on

s'assure que leur croissance ne se ferait pas au détriment des démunis ni des consommateurs en général.

Le Groupe de travail a été sage en recommandant qu'aucune fusion ne devrait se faire si l'intérêt du public n'est pas respecté. En proposant un processus d'examen de l'intérêt public pour garantir que tous et chacun ont une idée précise des coûts et avantages des fusions avant que des décisions soient prises, le rapport MacKay permet heureusement de briser **le faux état d'urgence** qu'invoquent les banques pour demander l'approbation rapide de leur projet de fusion. D'autant que les actionnaires, propriétaires des banques concernées, ont été jusqu'à ce jour, tenus à l'écart du processus décisionnel qui a mené à ces projets de fusions. N'eût-il pas été plus séant qu'ils fussent pressentis et judicieusement informés avant que le débat soit ouvert sur la place publique ? Il faut espérer enfin que les pouvoirs publics, enclins jusqu'à ce jour à une grande complaisance envers les banques, lesquelles sont les plus importants fournisseurs des caisses électorales de deux partis politiques fédéraux, décideront en toute sérénité du bien fondé des fusions. Et cela, nonobstant l'intimité des liens qui les nouent avec le puissant lobby bancaire canadien.

Les promoteurs des fusions de banques réfèrent aux recommandations du rapport visant à accroître la concurrence, par exemple, un accès facilité aux marchés financiers pour les institutions étrangères ou une exigence de capital plus basse pour créer de nouvelles institutions financières, pour démontrer que la concentration dénoncée n'existera pas.

Soyons prudents. Si ces dernières recommandations sont mises en place et ont des effets réels sur l'accroissement de la concurrence, nous en tiendrons compte. Toutefois, d'ici là, il faudra vérifier si le gouvernement fédéral donnera un véritable accès aux institutions financières étrangères pour soustraire les consommateurs à un quasi monopole encore plus fort et si le Bureau du Surintendant des institutions financières sera d'accord pour que des banques puissent être créées avec un capital minimal moindre que ce qui est requis actuellement pour en assurer la solvabilité?

C'est grâce à une concurrence accrue que les consommateurs canadiens seront mieux servis. Ce credo, qui revient dans tous les discours et qu'on retrouve dans le rapport MacKay est incompatible avec les fusions proposées qui se réaliseraient dans un environnement où la propriété étrangère des banques canadiennes serait sévèrement limitée. Or, le rapport recommande le maintien d'une accession limitée

des étrangers à la propriété canadienne des banques, et ceci, en accord avec la majorité écrasante des canadiens (82 %) selon l'enquête du Groupe de travail. Cette restriction constitue un frein important à la concurrence dans le domaine des activités bancaires de base. Si les fusions appréhendées recevaient l'aval des autorités fédérales, elles contribueraient à accroître la concentration déjà importante dans l'industrie bancaire et réduiraient la concurrence avec des conséquences négatives pour les consommateurs canadiens.

Les quatre candidates à la fusion, dans un même souffle, exaltent les vertus de la concurrence et plaident pour que l'État favorise l'émergence de quelques concurrents canadiens de premier niveau à l'échelle mondiale. On demande alors de sacrifier la rivalité sur le marché intérieur, et l'objectif premier de la réforme, pour accroître la compétitivité des deux nouvelles créatures sur les marchés internationaux. Cette stratégie où un État favorise le développement de champions nationaux réussit quelquefois, mais s'avère souvent infructueuse. M.E. Porter, dans son étude sur la compétitivité des nations, détermine qu'il existe un lien positif entre l'intensité de la concurrence domestique et la création et le maintien d'un avantage concurrentiel permettant d'exceller sur les marchés internationaux. Donc, c'est en surmontant les défis d'une forte concurrence intérieure que les firmes se dotent des attributs qui leur permettent de concurrencer les meilleurs sur la scène mondiale et, non pas en bénéficiant de la bienveillance gouvernementale. De plus, la compétitivité sur la scène internationale n'est pas liée à la taille, mais à l'innovation. Il serait mal avisé de tronquer les intérêts des consommateurs canadiens ainsi que d'ajouter à la concentration des risques et des pouvoirs financiers au pays contre une stratégie illusoire de taille pour deux banques qui sont à la recherche d'un avantage concurrentiel sur la scène internationale.

Le mot de la fin appartiendra à M. Charles Baillie, président de la banque Toronto-Dominion . Celui-ci avait intitulé "**Mythes et fusions**" son discours à l'assemblée annuelle des actionnaires à Toronto le 22 janvier 1997. Voici quelques extraits de ce discours tel qu'il apparaît intégralement sur le site Internet de la Banque Toronto Dominion : "*Je ne dis pas que la taille est un facteur secondaire. De toute évidence, il faut une masse critique pour mettre en place des systèmes, des produits et des services efficaces qui répondent aux demandes bancaires actuelles. **Le fait est que tous les établissements bancaires canadiens ont atteint cette masse critique.** La question de l'heure ne se pose pas tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Prendre de l'expansion n'est pas*

*nécessairement synonyme de faire mieux. Mais faire mieux veut toujours dire faire mieux". "L'amélioration est nettement préférable à l'expansion. Plutôt que viser l'ajout d'un autre zéro au total de l'actif, j'aime mieux augmenter les points de pourcentage du rendement de l'avoir". "Comme n'importe qui du milieu vous le dira, ce n'est pas la grosse taille d'une entreprise qui stimule nécessairement l'innovation ou la créativité"*

Voilà une opinion d'une clarté et d'une limpidité cristalline . La cause est entendue. Mais comment diable, à quelques mois d'intervalle, le président de la Toronto-Dominion a-t-il pu retourner sa veste et se transformer en zélote des fusions bancaires? Mystère et boule de gomme!

## **Révision des lois sur les banques et les « corporations».**

L'APEIQ a comparu le 7 octobre 1997 devant le groupe de travail MacKay. Quinze recommandations ont été faites pour améliorer ces deux lois : elles vont des conflits d'intérêts lorsque la même personne occupe les postes de président du conseil et chef de la direction, de l'indépendance réelle des administrateurs, des dispositions vicieuses des deux lois contraires à la Charte des droits et libertés, des droits des actionnaires aux assemblées, du vote cumulatif et distinct, recommandations inspirées par les principes du gouvernement d'entreprise. Tous les députés de la Chambre des communes et les sénateurs ont reçu un exemplaire de ces propositions.

A quoi devrait s'ajouter l'interdiction pour les banques et les grandes sociétés qui relèvent des lois fédérales ou entretiennent des rapports importants d'affaires avec le gouvernement fédéral de souscrire aux caisses électorales des partis politiques. Ce genre de pratiques incestueuses est interdit au Québec. Les législateurs fédéraux seraient bien inspirés, à cet égard, de modifier leur loi de financement des partis politiques afin d'éviter le mélange explosif de l'argent et de la politique.

*Montréal, le 3 novembre 1998*