

Le projet de loi fédéral C-38 sur la réforme des services financiers canadiens

Rémi Moreau

Volume 68, Number 3, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1105336ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1105336ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Moreau, R. (2000). Le projet de loi fédéral C-38 sur la réforme des services financiers canadiens. *Assurances*, 68(3), 445–450.

<https://doi.org/10.7202/1105336ar>

ÉTUDES TECHNIQUES

par Rémi Moreau

LE PROJET DE LOI FÉDÉRAL C-38 SUR LA RÉFORME DES SERVICES FINANCIERS CANADIENS

Le ministre Martin a déposé aux Communes un volumineux projet de loi (C-38), (on dit que ce document qui fait 871 pages est la plus énorme pièce législative jamais présentée au Canada), visant à réformer le cadre stratégique du secteur canadien des services financiers. Les organismes suivants de juridiction fédérale seront visés : les banques canadiennes et étrangères, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance, les coopératives de crédit et toutes institutions financières à charte fédérale.

Le but de la législation, selon le ministre, est d'appuyer la croissance de ces institutions financières, favoriser leur compétitivité, tout en mettant en place des mécanismes de protection des consommateurs. En bref, un projet de loi qui se veut le nouveau cadre stratégique des services financiers canadiens, adapté à l'évolution rapide des institutions financières dans un contexte de globalisation et d'internalisation des marchés financiers.

Ce projet est l'aboutissement d'une longue réflexion, amorcée en 1996, par la mise sur pied du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens ainsi que du Comité consultatif sur le système des paiements, jusqu'à la publication, en 1999, du livre blanc intitulé *La réforme du secteur des services financiers canadiens : un cadre pour l'avenir*. Le projet de loi reprend, en substance, l'essentiel du livre blanc.

Cet ambitieux projet de loi n'est pas révolutionnaire, mais il n'en demeure pas moins substantiel, et placé sous le signe de l'équilibre entre l'intérêt des institutions et celui des consommateurs. Nous donnerons les grandes lignes de cette législation

projetée en examinant d'abord le projet sous un angle strictement légal, puis en mesurant concrètement certains impacts.

Légalement...

Voici une flopée de mesures (non limitativement) qui constituent, dans ce projet de législation, le nouveau cadre stratégique :

– Propriété d'actions. Redéfinition du concept de participation multiple dans le cas des institutions dont les capitaux dépassent 5 milliards de dollars ainsi que les banques figurant à l'annexe I : un investisseur pourrait ainsi détenir jusqu'à 20 % des actions d'une catégorie avec droit de vote et jusqu'à 30 % des actions d'une catégorie sans droit de vote. La *Loi sur les banques* continue, dans le nouveau régime proposé, d'interdire le contrôle d'une grande institution financière par un seul actionnaire ou groupe d'actionnaires.

– Sociétés de portefeuille. Autorisation de créer des sociétés de portefeuilles réglementées et inopérantes, allégeant ainsi le fardeau réglementaire des institutions et assouplissant les règles de concurrence. Par exemple, une banque pourrait ainsi transférer à une entité membre certaines activités effectuées à l'interne. Cette option ferait en sorte que cette entité membre serait assujettie à moins d'exigences réglementaires que la banque.

– Élargissement des placements autorisés. Toute activité exercée par une institution financière pourrait désormais être exercée par l'entremise d'une filiale de cette institution. Les placements autorisés seraient aussi élargis dans le domaine du commerce électronique.

– Examen au cas par cas des projets de fusion. Chaque projet de fusion entre les grandes banques, dont les capitaux propres sont supérieurs à cinq milliards de dollars, serait évalué en fonction des faits en cause, selon un processus d'examen qui se veut transparent, et dont les règles sont connues au préalable. Ce processus comporterait une modalité officielle de consultation publique.

– Trois catégories de banque. Les restrictions en matière de propriété seraient différentes selon le critère des capitaux propres : 1) les banques de grande taille (plus de 5 milliards de capitaux propres), 2) les banques de taille moyenne (de 1 à 5 milliards de dollars), 3) les banques de petite taille (moins de 1 milliard de dollars). Les grandes banques devraient demeurer à participation multiple. De façon à faciliter la conclusion d'alliance, des banques

de taille moyenne pourraient être à participation individuelle jusqu'à 65 %, mais 35 % de leurs actions avec droit de vote devraient être en circulation dans le public. Les petites banques ne seraient assujetties à aucune restriction sur le plan de la propriété, sous réserve du critère d'aptitude. Le nouveau régime permettrait la création de banques communautaires offrant des services adaptés à des besoins particularisés et régionaux.

– Nouvelle règle de capitalisation. Le projet de loi aurait pour effet de ramener de 10 à 5 millions de dollars l'exigence de capitalisation, afin de favoriser l'entrée de nouvelles institutions.

– Appui au mouvement des associations coopératives de crédit. Le projet de loi permet la création d'une entité nationale unique de service. Ainsi, selon le vœu même des coopératives de crédit, celles-ci pourront adopter une structure de portée nationale et seront plus à même de livrer une concurrence aux grandes institutions financières canadiennes ou étrangères.

– Accès élargi au système de paiements. Au terme du projet de loi, l'accès au système de paiements serait étendu aux sociétés d'assurance vie, aux courtiers en valeurs mobilières et aux fonds communs de placement du marché monétaire qui satisfont à certains critères. Ainsi, les compagnies d'assurance vie pourraient offrir des comptes similaires aux comptes de dépôt des banques.

– Entrée des banques étrangères. Le projet de loi contient des mesures qui font en sorte que le régime d'entrée des banques étrangères est conforme au nouveau cadre stratégique national à l'égard des pouvoirs et des placements autorisés.

– Protection des consommateurs. Les consommateurs seraient efficacement protégés par l'atteinte d'un juste équilibre entre eux et les fournisseurs de services financiers. À cet égard, le projet de loi prévoit la création de l'Agence de la consommation en matière financière au Canada (mandat de surveillance des institutions, de sensibilisation des consommateurs et de sanction sur la non-observance des règles. Il prévoit aussi la création d'un nouvel organisme, l'Ombudsman des services financiers du Canada (mandat de recevoir et de traiter les plaintes des consommateurs et des entreprises au sujet de leurs rapports avec les institutions financières). Il confère aussi au gouvernement le pouvoir de prendre des mesures réglementaires pour amener les banques à offrir des comptes à frais modiques. Des préavis de quatre mois pour la fermeture de succursales sont également prévus. Enfin, le projet prévoit de nouvelles

dispositions au sujet des ventes liées avec coercition, non seulement pour l'obtention d'un prêt mais de tout autre service financier.

– Mesures d'amélioration du cadre réglementaire. Ces modifications touchent, en bref, le système servant à l'échange des paiements, à la sécurité et à l'intégrité du secteur financier, à la rationalisation des exigences en matière d'approbation et à la rationalisation des normes de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Concrètement...

Concrètement, ce projet propose l'équilibre entre la croissance des banques et la protection des consommateurs. Un seul actionnaire canadien peut désormais prendre le contrôle de 65 % des actions des banques de taille moyenne, telle la Banque Nationale. Le ministre Landry s'est inquiété, à la veille du dépôt de cette réforme, de ce qu'il adviendra de leur siège social si un éventuel acheteur de l'extérieur au Québec prenait le contrôle de la Banque Nationale et de la Banque Laurentienne. Le projet de loi ne comprend pas de garanties à cet égard, mais le ministre fédéral des Finances a assuré par écrit son homologue québécois, dans une lettre très articulée, que toute prise de contrôle sur ces deux institutions financières québécoises serait sujette aux mêmes conditions que celles prévalant en cas de fusion des grandes banques, notamment par le biais d'audiences publiques. Ici, l'intérêt public serait mesuré à l'aune des intérêts des Québécois et de l'économie du Québec.

Les réactions des banques furent favorables à la réforme, dans l'ensemble, même si elles n'ont pas obtenu tout ce qu'elles réclamaient. Quoique cette nourriture ne leur semble pas parfaitement ambrosiaque, néanmoins, elles ont dit être satisfaites de l'élargissement des règles de propriété, de la reconnaissance des fusions comme stratégies commerciales légitimes, non pas tant par des acquisitions susceptibles de créer des mégabanques, mais par des alliances stratégiques, et enfin de l'opportunité qui leur est offerte de créer des sociétés de portefeuilles pour faciliter leur diversification.

Le projet de loi répond aussi aux pressions des banques qui réclamaient moins de contraintes pour s'allier face aux grandes institutions américaines, européennes et asiatiques. Outre ces alliances stratégiques, devenues possibles, les grandes banques canadiennes voient leur limite maximale de propriété passer de 10

à 20 % des actions votantes. Les banques de petite et moyenne taille voient promulguées deux mesures qu'elles réclamaient, en ayant la possibilité de s'organiser en société de portefeuilles et en obtenant plus de flexibilité au niveau des règles de propriété. À titre d'exemple, une société de portefeuilles pourrait être une filiale bancaire qui gère l'émission des cartes de crédit et dont la propriété pourrait être partagée avec d'autres investisseurs.

On se souviendra que le ministre avait refusé la fusion annoncée, il y a deux ans, de la Banque de Montréal et de la Banque Royale, toute comme celle des banques TD et CIBC, au moment même où il venait d'enclencher une vaste consultation sur le secteur canadien des services financiers. Par ce projet de loi, il permet aujourd'hui aux grandes banques ce qu'il leur défendait hier, en élargissant l'ouverture de leur actionnariat par un seul actionnaire jusqu'à 20 % et en leur accordant le droit de constituer des conglomérats financiers offrant un ensemble de services financiers, incluant les assurances et les valeurs mobilières. Toutefois, avant d'obtenir l'aval du ministre, dorénavant doté de larges pouvoirs en cette matière, les cinq grandes banques devront se conformer à des règles préétablies et devront démontrer que leur fusion est dans l'intérêt public, sujette à un examen public, si nécessaire. Sauront-elles aujourd'hui, mieux qu'hier, faire cette démonstration ? La question reste posée.

Si les institutions étrangères ont la porte ouverte pour prendre de l'expansion au Canada, notamment par le biais d'ententes stratégiques, le projet de loi traduit bien cette idée ministérielle que la concurrence entre les institutions financières canadiennes est essentielle, d'abord pour garantir les justes prix, ainsi que la qualité et l'innovation, mais aussi pour les amener à prospérer sur les marchés internationaux.

La Banque communautaire, prévue dans le projet de loi, constituerait une quatrième catégorie de banque, ne comportant aucune restriction au droit de propriété. Une telle banque, constituée pour des besoins locaux ou régionaux, pourrait appartenir à un individu ou une entreprise. Ainsi, les entreprises commerciales, telles Bell Canada, Bombardier, Power Corporation, Loblaws, Costco, Canadian Tire et autres, pourraient devenir propriétaires d'une telle banque.

Nous observons que les banques n'ont pas encore obtenu le pouvoir de vendre des assurances à travers leurs réseaux de succursales, ni même faire du crédit-bail, comme elles le réclament depuis longtemps. En contrepartie, le projet de loi accorde aux

sociétés d'assurance vie, tout comme aux maisons de courtage en valeurs mobilières, la possibilité d'offrir à leurs clients des services bancaires, notamment l'ouverture de comptes de dépôt avec possibilité d'émission de chèques. En ouvrant la porte aux assureurs de faire des opérations bancaires, qui sortent ainsi de leur champ de compétences, le ministre crée un climat qui ne serait pas sans engendrer une réciprocité des services financiers, lors d'une prochaine réforme, et permettant enfin aux banques d'offrir des produits d'assurance, à l'instar de ce qui prévaut aux États-Unis et en Europe.

Le projet de loi prévoit des dispositions analogues à celles des banques concernant la propriété des assureurs récemment démutualisés, soit Manuvie, Clarica, Canada-Vie et Sun Life.

Pour les citoyens en général, voici enfin quelques effets concrets de cette réforme. Lorsqu'ils voudront ouvrir un compte, obtenir des services à peu de frais ou encore se plaindre de mauvais services bancaires, les ils seraient mieux protégés, comme il est prévu dans le projet de loi. Une institution financière ne pourrait désormais refuser à une personne, préalablement identifiée, d'ouvrir un compte ou d'échanger un chèque. Les consommateurs pourront bénéficier de comptes à frais minimum. Ils pourront aussi avoir l'appui d'un ombudsman bancaire, neutre et impartial, s'ils sont insatisfaits des services qu'ils reçoivent. Enfin, ils seront mieux sensibilisés par les actions menées par un Agence de consommation qui veillera à garantir un accès équitable aux services bancaires.

En conclusion, il est encore trop tôt pour évaluer tous les impacts concrets de cette mixture ministérielle, mais le cadre est en place pour miser sur l'innovation, la diversification, la spécialisation. Le ministre Martin est resté fidèle à lui même, lui qui avait évoqué, il y a deux ans, les dangers d'une trop grande concentration et les aléas de créer des mammoths financiers. *Alea jacta est.*