

# RÉVISION DE 1997 DES LOIS FÉDÉRALES SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

## Vues de l'industrie canadienne des assurances de personnes

Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc.

Volume 63, numéro 3, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1105045ar>  
DOI : <https://doi.org/10.7202/1105045ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)  
2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc., A. (1995). RÉVISION DE 1997 DES LOIS FÉDÉRALES SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES : vues de l'industrie canadienne des assurances de personnes. *Assurances*, 63(3), 371–402. <https://doi.org/10.7202/1105045ar>

Résumé de l'article

According to the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., the proposed legislative review in 1997 of the Canadian financial service industry must resolve some basic inequities between life and health insurers and banks. The last 1992 federal reform hurt competition by increasing concentration which goes against public interest, particularly the significant increase in ownership by some major banks. We are pleased to publish the CLHIA's submission addressed to the Minister of Finance, in June 1995, asking Ottawa to consider new rules that stimulate effective and fair competition between banks and the insurance sector.

# Révision de 1997 des lois fédérales sur les institutions financières

## Vues de l'Industrie canadienne des assurances de personnes\*

par

**l'Association canadienne des compagnies  
d'assurance de personnes inc.**

371

*According to the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., the proposed legislative review in 1997 of the Canadian financial service industry must resolve some basic inequities between life and health insurers and banks. The last 1992 federal reform hurt competition by increasing concentration which goes against public interest, particularly the significant increase in ownership by some major banks.*

*We are pleased to publish the CLHIA's submission addressed to the Minister of Finance, in June 1995, asking Ottawa to consider new rules that stimulate effective and fair competition between banks and the insurance sector.*



## I Introduction

Le présent mémoire est le premier à être présenté par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) en réponse à l'invitation lancée par l'honorable Doug Peters, secrétaire d'État (Institutions financières internationales) pour que soient soumis des mémoires écrits au ministère des Finances au sujet de la révision de 1997 de la législation fédérale applicable aux institutions financières.

---

\* Mémoire présenté au ministère des Finances. Les 3 annexes que renferme ce mémoire ont été omises.

---

Ce mémoire expose les vues de l'industrie sur le champ d'étude et la méthode qui devraient être privilégiés dans le cadre de la réforme de 1997. Il présente les questions qui, selon l'industrie, doivent être traitées et propose une approche pour ce faire. D'autres mémoires devraient être présentés, au besoin, au cours de la période précédant la révision de 1997.

372 En ce qui concerne le champ d'étude et la méthode, l'industrie croit fermement qu'une place prépondérante doit être accordée aux intérêts et aux opinions des Canadiens, tant en leur qualité de citoyens que de consommateurs, pour ce qui est de l'évolution de la politique du gouvernement fédéral et du cadre législatif applicables au système canadien des services financiers. L'industrie recommande vivement que l'objectif de la réforme de 1997 soit de permettre l'existence au Canada d'un secteur financier réellement concurrentiel. À cette fin, l'industrie estime que la révision devrait aussi avoir pour effet de rendre le cadre législatif et réglementaire de ce secteur juste et équitable pour tous.

Le mémoire se divise de la façon suivante :

- La partie II expose les vues de l'industrie sur la réforme de 1992.
- La partie III présente les graves inquiétudes de l'industrie à l'égard de la concentration élevée et croissante de la propriété au sein du secteur canadien des services financiers entre les mains de quelques grandes institutions de dépôt et des effets néfastes de cette concentration sur les consommateurs et l'intérêt public. Nous relevons ensuite certaines mesures réglementaires et législatives précises qui ont privilégié les banques par rapport aux autres institutions financières canadiennes et qui ont favorisé la concentration. Enfin, nous exposons les initiatives qui devraient faire l'objet de la révision de 1997.
- La partie IV traite plus en détail des anomalies d'ordre réglementaire et législatif qui, selon l'industrie, devraient être éliminées pour mettre les autres institutions financières

sur un pied d'égalité avec les banques. Les politiques en cause sont toutes indépendantes des quatre principales lois régissant les institutions financières, lesquelles ont été mises à jour en 1992.

- La partie V souligne la nécessité d'une vaste étude publique qui permettrait de déterminer les véritables attentes des Canadiens à l'égard du secteur des services financiers.
- Le mémoire renferme trois annexes : l'Annexe A présente le profil de l'industrie canadienne des assurances de personnes; l'Annexe B fait une description des questions d'ordre juridique ou touchant l'exploitation des sociétés que l'industrie voudrait voir réglées à la première occasion; l'Annexe C approfondit la discussion à l'égard de l'incidence fiscale de l'émission d'actions privilégiées.

373

## **II Vues de l'Industrie sur la réforme de 1992**

Pour l'industrie des assurances de personnes, la réforme de 1992 a marqué la première refonte complète de la loi fédérale sur les sociétés d'assurances en 60 ans. Cette refonte a eu des répercussions considérables sur les activités commerciales des sociétés d'assurances de personnes ainsi que sur le cadre de réglementation et de surveillance auquel elles sont assujetties.

Trois ans après la réforme, l'industrie canadienne des assurances de personnes continue de prospérer, répondant aux besoins de ses titulaires de polices sur le marché concurrentiel de l'assurance vie. Plus de 140 assureurs vie et maladie desservent ce marché grâce aux quelque 100 000 personnes qui travaillent pour l'industrie. Les assureurs vie fournissent une vaste gamme de produits essentiels à la sécurité financière de plus de vingt millions de Canadiens de toutes conditions sociales. En fait, à la fin de 1993, les Canadiens occupaient le troisième rang mondial pour ce qui est de l'assurance vie détenue par personne, après les Japonais et les Américains. Afin de maintenir, voire d'augmenter ce haut niveau de protection, l'industrie travaille constamment à

---

l'élaboration de produits visant à répondre aux besoins actuels et futurs des consommateurs. (*L'Annexe A renferme de plus amples renseignements sur l'industrie.*)

### **Amélioration de la protection des consommateurs**

374

La réforme de 1992 a aidé à renforcer l'objectif premier de l'industrie, qui est de protéger les intérêts de ses clients (titulaires de polices et autres). Des améliorations sur le plan du service et des pratiques commerciales au profit des consommateurs ont résulté des nombreuses modifications d'ordre réglementaire effectuées en vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances* (LSA). Par exemple, de nouvelles dispositions sur l'administration des sociétés ont renforcé le rôle du conseil d'administration, imposé aux sociétés d'établir des règles sur la résolution des conflits d'intérêts et le traitement de certaines plaintes des consommateurs, modernisé et rehaussé considérablement les droits des titulaires de polices et établi un cadre exhaustif pour traiter les opérations avec apparentés.

L'une des questions ayant beaucoup retenu l'attention en 1992 avait trait au caractère confidentiel des renseignements sur les clients. En fait, la LSA oblige tous les assureurs de personnes à établir une marche à suivre visant à restreindre l'utilisation de renseignements confidentiels et stipule que des règlements peuvent être élaborés au sujet de l'information sur les clients. Notre industrie jouit d'une excellente réputation pour ce qui est de respecter le caractère confidentiel de ces données et a pris d'importantes initiatives dans ce domaine, certaines depuis 1992. Par exemple, le Code de déontologie des sociétés membres visant les consommateurs traite de la question de la vie privée et le respect de ce code est une condition d'affiliation à l'ACCAP. Mentionnons également les Lignes directrices sur le droit à la vie privée, adoptées par l'ACCAP en 1980 et révisées en 1993, qui sont conformes aux normes recommandées par l'OCDE et ont été applaudies par des groupes de consommateurs et des hauts fonctionnaires. À l'heure actuelle, et toujours dans le but de renforcer l'autoréglementation de l'industrie en matière de protection des renseignements sur les clients, l'industrie participe

---

à une initiative visant l'établissement d'une norme nationale sur la protection des renseignements personnels, initiative coordonnée par l'Association canadienne de normalisation.

### Un cadre structuré

La réforme de 1992 a établi un cadre bien structuré pour ce qui est des activités des institutions financières canadiennes. Bien qu'elle ait considérablement élargi la gamme des produits et services que peuvent offrir chaque type d'institutions, elle a maintenu certaines différences en ce qui concerne le rôle principal de ces dernières. Par exemple :

375

- les assureurs ne peuvent accepter de dépôts (que ce soit dans le cadre d'un paiement ou non) mais peuvent posséder des sociétés de fiducie ou de prêt; en outre, les pouvoirs qu'ils ont reçus pour ce qui est de détenir des banques de l'annexe II sont restreints;
- les assureurs et les banques ne peuvent agir à titre de fiduciaires dans le cadre d'une fiducie ni se livrer à certaines autres activités du même ordre, mais ils peuvent posséder des sociétés de fiducie;
- les banques et les sociétés de fiducie ne peuvent garantir de risques au Canada et sont assujetties à des restrictions en ce qui a trait au commerce de l'assurance, mais elles peuvent détenir des sociétés d'assurances de n'importe quelle taille. (Les assureurs, par contre, ne peuvent posséder de banques de l'annexe I.)

Ces différences, surtout celles exposées dans la dernière série d'exemples, sont à la base du cadre établi en 1992 et ne peuvent être touchées isolément sans avantager radicalement et irrémédiablement les institutions de dépôt.

La réforme de 1992 a donné lieu au remaniement le plus approfondi - et de loin - des règles applicables à l'industrie des assurances de personnes en 60 ans. Le ministère fédéral des Finances a lui aussi souligné ce fait dans le document d'information qu'il a soumis en septembre 1994 au Comité

sénatorial permanent des banques et du commerce. Il y indique en effet que « *après deux ans, il est encore trop tôt pour évaluer en détail le succès relatif de la réforme de 1992 puisque les répercussions des initiatives structurelles de cette nature se font généralement sentir au fil du temps à mesure que l'industrie s'adapte au nouveau cadre législatif* ».

376 Les changements apportés à la loi fédérale sur les assurances ont également eu des répercussions majeures sur les lois et règlements provinciaux auxquels doit se plier l'industrie. Comme suite de la réforme de 1992, certaines provinces modifient actuellement leur réglementation en matière de distribution, laquelle relève des provinces et touche directement les consommateurs.

En outre, certaines des nouvelles règles envisagées lors de la réforme sont aujourd'hui toujours au stade de la mise au point : les autorités de réglementation continuent de publier de nouveaux règlements et lignes directrices en vue de parfaire le cadre établi en 1992. En fait, les institutions financières en sont encore à s'adapter aux exigences de la réforme.

### **Inquiétudes majeures**

L'industrie craint que la réforme de 1992 n'ait pas atteint deux de ses principaux objectifs :

- Au lieu de favoriser la concurrence, la réforme de 1992 semble avoir fait augmenter la concentration du système financier canadien entre les mains de quelques grandes institutions de dépôt. Même si l'industrie des assurances de personnes était très concurrentielle avant 1992 et qu'elle continue de l'être, la concentration au sein du secteur des institutions de dépôt est élevée et ne fait que s'accroître. Ainsi, les banques détenaient, en 1994, 45 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie, alors qu'elles étaient complètement absentes de ce secteur en 1992.
- Loin de renforcer la compétitivité des assureurs de personnes, la réforme de 1992 n'a pas même su mettre ces

derniers sur un pied d'égalité avec les institutions de dépôt pour ce qui est des politiques publiques touchant la concurrence, en rapport notamment avec l'accès au système de paiement, la Société d'assurance-dépôts du Canada, le soutien — sur le plan des liquidités — d'institutions publiques et le coût du capital. En fait, compte tenu de ces facteurs, les assureurs de personnes sont dans l'impossibilité d'user de certains des pouvoirs que leur a expressément conférés la LSA.

### III Concurrence et concentration

377

L'industrie des assurances de personnes est hautement concurrentielle. Le degré de concentration y est beaucoup moins élevé que dans le secteur bancaire canadien : en fait, c'est l'une des rares composantes du secteur financier canadien à ne pas être substantiellement contrôlées par les banques. L'industrie estime que la concentration — déjà considérable et toujours grandissante — de la propriété au sein du secteur entre les mains de quelques grandes institutions de dépôt a des conséquences néfastes pour les consommateurs et l'intérêt public en général, et que des mesures appropriées doivent être prises à cet égard.

#### Degré actuel de concentration

Non seulement la concentration du secteur canadien des services financiers entre les mains de quelques institutions de dépôt est élevée, mais elle ne cesse d'augmenter. Ainsi, au sein de l'industrie bancaire elle-même, les cinq grandes banques détiennent 85 p. 100 de l'actif total bancaire. Comme il en sera question plus loin dans la présente partie, l'acquisition par les banques de maisons de courtage en valeurs mobilières — l'actif détenu par les banques dans ce secteur est passé, en dix ans, de nul à 70 p. 100 de l'actif total — illustre bien la domination grandissante de ces dernières. Autre exemple : les banques possèdent aujourd'hui 45 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie, alors qu'elles étaient absentes de ce secteur il y a dix ans.



---

## Inquiétude croissante dans divers milieux — Quelques arguments

Depuis quelques mois, la domination des banques suscite une inquiétude croissante dans divers milieux. Qu'on en juge :

- **Ministère des Finances**

378

Dans son document d'information de septembre 1994 destiné au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et portant sur l'évolution du secteur des services financiers depuis la réforme de 1992, le ministère des Finances souligne qu'il y a tout lieu de s'inquiéter de la concentration du pouvoir sur le marché entre les mains de quelques grandes institutions de dépôt au pays. On peut y lire : « *Le niveau global de concentration du secteur des institutions de dépôt a effectivement augmenté de façon considérable depuis deux ans.* » Le rapport renferme des données montrant que, par rapport à l'actif total détenu par les institutions de dépôt au Canada, la part de marché des cinq plus grandes banques s'est accrue, passant de 53 p. 100 en 1991 à 62 p. 100 à la fin de 1993.

Le rapport poursuit : « *Certains craignent que la rationalisation du secteur des institutions de dépôt ne donne lieu à un degré de concentration peu souhaitable, ce qui minerait la concurrence puisque le gros de l'actif des sociétés de fiducie se retrouve maintenant entre les mains des banques.* » Le rapport affirme en outre que « (...) on a relevé des préoccupations à l'effet que la politique sur la propriété commune risque de nuire à la concurrence en renforçant la concentration ».

- **Bureau du surintendant des Institutions financières**

Le 2 mars 1995, le surintendant des institutions financières, John Palmer, s'est présenté devant le Comité sénatorial susmentionné pour parler des développements qui se sont produits au sein du système financier canadien depuis la réforme de 1992. ■ a déclaré : « *Parmi les nouveaux pouvoirs conférés aux institutions financières, l'un des plus importants, bien sûr, est la possibilité de propriété réciproque. Certains ont exprimé*

*des préoccupations à l'égard de cette politique, la plus importante étant qu'elle risquait de favoriser la consolidation et, tout compte fait, de restreindre la concurrence. »*

Pour aider les sénateurs à bien saisir cet argument, M. Palmer a présenté des statistiques sur la composition et la propriété des institutions financières. Ces données sur le système financier canadien établissaient une comparaison entre la situation en 1984 et en 1994, et indiquaient que les banques :

- détenaient 76 p. 100 de l'actif total des sociétés de prêt en 1994, comparativement à 67 p. 100 en 1984;
- détenaient 45 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie en 1994, alors qu'elles étaient absentes de ce secteur en 1984 (en fait, ce mouvement a débuté en 1992);
- détenaient 70 p. 100 de l'actif total des maisons de courtage en valeurs mobilières en 1994, alors qu'elles étaient absentes de ce secteur en 1984 (en fait, ce mouvement a débuté en 1987).

379

• **Vérificateur général du Canada**

Le rapport de mai 1995 du vérificateur général du Canada renferme un chapitre sur le secteur des institutions de dépôt. Le vérificateur général y exprime lui aussi certaines inquiétudes concernant la concentration : *« La concentration croissante dans l'industrie des services financiers depuis 1987 reflète la propriété par les grandes banques de sociétés de valeurs mobilières et de sociétés de fiducie et de prêt et elle amène les Canadiens à se poser des questions au sujet des répercussions sur la concurrence dans l'industrie. Les banques ont accru leur part de marché de l'actif total détenu par des courtiers en valeurs mobilières, de nulle qu'elle était en 1984 à 70 p. 100 en 1994, et par les sociétés de fiducie et de prêt, de 36 p. 100 en 1984 à 69 p. 100 en 1994 (...). L'industrie de l'assurance est encore largement indépendante; les banques ont récemment commencé à accroître leur présence dans cette industrie. »*

Le vérificateur général indique également que, « *même si des changements de concentration ne font pas nécessairement augmenter ou diminuer la concurrence, il est nécessaire d'évaluer minutieusement leurs répercussions sur la concurrence avec le temps — étant donné surtout que, depuis 1967, le gouvernement n'a cessé de mettre l'accent sur l'objectif de favoriser la concurrence dans l'industrie.* » Il fait ensuite la recommandation suivante : « *Le gouvernement devrait évaluer régulièrement la validité de ses objectifs d'orientation pour les institutions de dépôt et réaliser des évaluations exhaustives de la façon dont le système de réglementation et d'assurance dépôts répond à ces objectifs.* »

• **Le Conference Board du Canada**

Dans l'édition de 1994 de son rapport intitulé *The Canadian Financial Services Industry — The Year in Review* (rétrospective annuelle de l'industrie canadienne des services financiers), le Conference Board fournit de multiples statistiques concernant la part de marché croissante des banques à l'égard de divers types de produits :

- en dépit du fait que la part de marché totale détenue par le secteur des institutions de dépôt en ce qui a trait aux REER soit passée de 46 p. 100 à 36 p. 100, la part de marché des banques est passée, en 1993, de 28 p. 100 à 34 p. 100. Ce sont les banques qui détiennent la plus importante part du marché des REER;
- en 1993, les banques ont été en mesure d'accroître leur part du marché des dépôts à un rythme plus rapide que la moyenne, cette part atteignant 73 p. 100;
- les banques, qui continuent de dominer le marché des prêts à la consommation, détenaient à la fin de 1993 67 p. 100 de l'encours de crédit à la consommation.

---

- **Témoignages entendus lors des audiences sur la réforme de 1992**

La majorité des personnes qui se sont présentées devant le comité sénatorial lors des audiences sur la réforme de 1992 ont soulevé la question de la domination grandissante des institutions de dépôt, notamment des banques.

- *« De plus en plus, c'est entre les mains des cinq grandes banques que s'opère la concentration. Cette concentration est d'autant plus significative qu'elle s'est produite sur une période relativement courte. »* Association des assureurs-vie du Canada (Traduction de l'ACCAP)
- *« Nous estimons que les politiques canadiennes devraient viser à encourager une concurrence saine, responsable et équitable de la part de toutes les parties en cause, y compris les entreprises canadiennes, et que le régime législatif et réglementaire en place devrait être structuré pour atteindre cet objectif. Nous ne croyons pas que les tendances actuelles laissent présager une approche aussi ouverte. Plus précisément, nous estimons que le système favorise de plus en plus les grosses institutions de dépôt canadiennes. »* L'Association des compagnies de fiducie du Canada (Traduction de l'ACCAP)
- *« Dans l'ensemble, notre association juge inquiétante la concentration des pouvoirs et des ressources financières entre les mains de quelques gros intervenants et la diminution du choix qui en découle pour les consommateurs. Nous ne croyons pas que cette concentration encourage une concurrence et une diversification saine du marché. »* Association canadienne des sociétés fraternelles (Traduction de l'ACCAP)
- *« Nous pensons que la concurrence dans les services financiers est une bonne chose pour les consommateurs et notre grande crainte, c'est qu'elle ne soit réduite du fait de cette concentration. »* Association canadienne des individus retraités.

- « (...) les changements apportés à la législation bancaire depuis quelques années ont créé des intérêts financiers de plus en plus puissants. Une telle concentration du pouvoir est presque sans égal ailleurs dans le monde démocratique. » Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

### **Conséquences négatives pour les consommateurs et l'Intérêt public**

382

La concentration élevée et croissante de la propriété au sein du secteur des services financiers entre les mains de quelques institutions de dépôt entraîne un certain nombre de conséquences négatives, tant pour les consommateurs que pour l'intérêt public : un risque systémique, auquel est exposé le système financier canadien, de même qu'un comportement oligopolistique donnant lieu à une hausse des prix, une diminution de l'innovation et un choix moindre pour les consommateurs.

Pour ce qui est du risque systémique, il est évident que la concentration croissante de la propriété dans le système financier expose ce dernier à tout problème survenant au sein d'une seule institution financière d'importance. Les déboires récents de la banque Barings ont montré que des événements imprévus dans un secteur d'activité d'une institution pouvaient causer des dommages graves à l'institution toute entière. Si de tels événements se produisaient dans un secteur où la propriété est concentrée entre les mains de quelques grandes institutions, leurs répercussions pourraient affecter l'ensemble du système. Il est clair que le système financier canadien est déjà exposé à tout développement pouvant toucher les banques de l'annexe 1, et que le risque auquel il est exposé s'accroît à mesure que s'élève le degré de concentration.

À mesure qu'augmente la concentration, les tendances oligopolistiques au sein du système financier canadien s'accroissent, les sociétés appartenant à une industrie oligopolistique étant d'autant plus conscientes de leur

interdépendance pour ce qui est de l'établissement des prix et de leur production.

La Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés indiquait, en mars 1978, qu'elle n'avait su détecter aucune économie d'échelle dans le secteur bancaire justifiant la taille considérable des banques et la forme oligopolistique qui caractérise cette industrie, et que, même s'il était impossible de conclure de façon irréfutable qu'elles tiraient des profits monopolistiques de leurs activités, il fallait empêcher que ne s'aggrave encore la concentration du secteur bancaire. La commission soulignait en outre que la structure oligopolistique de l'industrie avait mené à une surabondance de succursales ainsi qu'à un certain degré d'inefficacité.

383

Parce qu'il entraîne des prix plus élevés et qu'il réduit le choix qui s'offre aux consommateurs, un comportement oligopolistique peut aussi porter préjudice à ces derniers. Selon certains économistes, les entreprises appartenant à une industrie oligopolistique ont tendance à maximiser les profits de l'ensemble, à établir les prix comme s'il s'agissait d'un monopole pur et à se faire concurrence sans tenir compte des prix, une fois atteinte une certaine « stabilité » sur ce plan. Un document de 1984, fondé sur 42 études empiriques portant sur la structure du marché bancaire et la concurrence qui s'y joue, confirmait cette possibilité.

Ce document concluait que « *la structure est un facteur déterminant du rendement et que l'accroissement de la concentration résulte en des taux sur les prêts plus élevés, une détérioration du service ainsi qu'en des profits supérieurs pour les banques. Les politiques favorisant une diminution de la concentration des marchés créent une baisse des prix des services financiers, une réduction des rentes de monopole et une perte de productivité faible ou nulle* ». (Arnold A. Heggstad, Comment on "Bank Market Structure and Competition: A Survey", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 16, n° 4 (novembre 1984, 2<sup>e</sup> partie) : p. 645 650) (Traduction de l'ACCAP)

384

De nombreux économistes croient que la concurrence est une condition importante, sinon essentielle, à l'innovation dans une industrie et que le pouvoir sur le marché est nuisible parce qu'il décourage la création de nouveaux produits et services. Fait intéressant, dans le secteur des institutions de dépôt, un certain nombre de services innovateurs (par exemple, le fait d'offrir des services de 8 h à 20 h ainsi que le samedi et les comptes d'épargne à intérêt quotidien) ont été lancés non pas par des banques mais bien par d'autres types d'institutions financières comme les sociétés de fiducie et les coopératives de crédit. Par conséquent, l'industrie craint que la tendance récente vers la concentration n'ait des effets négatifs pour les consommateurs en freinant l'innovation et en faisant s'accroître le prix des produits et services.

Des craintes similaires ont récemment été exprimées par l'Association canadienne des consommateurs et par l'Association canadienne des individus retraités. Dans les mémoires qu'ils ont respectivement soumis au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, l'ACC déclare que le fait d'autoriser les banques à commercialiser l'assurance risque de mener à la création de combinaisons coûteuses de produits qui menaceraient, pour des raisons d'ordre pratique, de faire disparaître les produits plus abordables. Pour sa part, l'Association canadienne des individus retraités craint que les banques n'offrent au départ des taux intéressants pour les hausser de façon spectaculaire une fois la concurrence éliminée.

#### **Privilèges découlant de la politique gouvernementale et contribuant à la concentration**

Le degré élevé — et qui ne cesse d'augmenter — de concentration de la propriété au sein du système financier canadien entre les mains de quelques grandes banques n'est pas dicté par les forces libres du marché. Ce sont plutôt les dispositions législatives et réglementaires ayant conféré des avantages concurrentiels aux banques par rapport aux autres institutions financières qui ont considérablement aidé les banques à atteindre la position dominante qu'elles occupent

---

aujourd'hui. Voici quelques exemples de politiques qui ont avantagé les banques sur le plan de la concurrence.

- i) Contrôle du système de paiement — Les autres intervenants, dont les assureurs vie et d'autres fournisseurs de services financiers concurrents comme ceux de préparation de la paie, sont exclus du système (*voir la partie suivante pour de plus amples détails*).
- ii) Fonds de garantie soutenu par le gouvernement — Les autres intervenants du marché des services financiers, dont les courtiers en valeurs mobilières, les assureurs IARD et les assureurs vie, ne bénéficient d'aucun soutien de ce genre. Ils doivent gérer et financer eux-mêmes leurs fonds de garantie (*voir la partie suivante pour de plus amples détails*).
- iii) Accès à des mécanismes de soutien en matière de liquidités financés par l'État — (*voir la partie suivante pour de plus amples détails*).
- iv) Coûts inférieurs à ceux que doivent assumer les assureurs pour les capitaux mobilisés au moyen de l'émission d'actions privilégiées — Cet avantage résulte de dispositions fiscales (*voir la partie suivante pour de plus amples détails*).
- v) Protection importante contre la concurrence étrangère; par exemple :
  - Les banques étrangères ne sont pas autorisées à établir de succursales au Canada ni, sauf dans de rares cas, à exercer quelque activité bancaire que ce soit au pays. Étant donné que la grande majorité des institutions financières étrangères sont visées par la définition — très large — de « banque étrangère » que renferme la *Loi sur les banques*, elles ne peuvent offrir de services financiers au Canada qu'en créant une banque de l'annexe II ou en obtenant le consentement du Cabinet. Bon nombre des interdictions visant les banques étrangères s'appliquent également aux entités liées à



ces dernières — une autre catégorie extrêmement vaste.

- À moins que ne le prévoit l'ALÉNA, une filiale de banque étrangère ne peut établir au Canada que son siège social et une succursale, sauf si elle obtient l'approbation du ministère concerné.
- Jusqu'en décembre 1994, l'actif détenu au Canada par l'ensemble des filiales de banques étrangères était assujéti à un plafond de 12 p. 100 de l'actif bancaire total au pays.

386

- vi) Bien que les banques de l'annexe I puissent acquérir des sociétés d'assurances, les assureurs ne peuvent posséder de banques de l'annexe 1. La disposition de la *Loi sur les banques* qui stipule que nul ne peut détenir plus de 10 p. 100 de l'actif d'une banque de l'annexe I n'a aucun équivalent dans les lois sur les autres institutions financières. La seule possibilité qui s'offre aux assureurs sur le plan de l'acquisition de banques est la disposition, beaucoup plus restrictive, autorisant les assureurs largement détenus à posséder des banques de l'annexe II.
- vii) Mises à jour fréquentes et modernisation, depuis plus d'un siècle, de la *Loi sur les banques* — La première loi fédérale sur les banques a été adoptée en 1867 et a été révisée en 1871, 1900, 1923, 1934, 1944, 1954, 1967, 1980 et 1992. Chaque nouvelle révision a donné lieu à une modernisation des règles applicables et, depuis quelques dizaines d'années, à un élargissement des pouvoirs accordés aux banques. Les autres institutions financières canadiennes étaient quant à elles laissées pour compte, devant composer avec des lois désuètes. Ainsi, avant 1992, la dernière refonte complète de la *Loi sur les assurances* remontait à 1922, et celle de la loi fédérale sur les sociétés de fiducie et de prêt, à 1913.

viii) Nouveaux pouvoirs pour les banques — Lors des mises à jour fréquentes de leur loi, les banques se sont régulièrement vues accorder de nouveaux pouvoirs.

**Tableau I**

**Sommaire des pouvoirs conférés aux banques**

Année	Nouveaux pouvoirs commerciaux
1954	•Hypothèques LNH• Prêts garantis par des biens meubles, y compris des véhicules automobiles
1967	• Prêts hypothécaires •Élimination des plafonds sur les taux d'intérêt (1968)
1980	• Propriété de filiales de crédit-bail •Propriété de filiales d'affacturage
1987	•Propriété de filiales de courtage en valeurs mobilières
1992	•Propriété de filiales de fiducie •Propriété de filiales d'assurances

387

Outre ces avantages législatifs, les banques ont bénéficié d'interventions spéciales du gouvernement lorsqu'elles se sont trouvées dans des situations problématiques. Par exemple, le fédéral a joué un rôle prépondérant en aidant les banques qui avaient subi des pertes en raison de prêts accordés à l'industrie pétrolière et gazière, au secteur des pêches de l'Atlantique et à des pays moins développés.

Les avantages législatifs et les interventions gouvernementales ont constitué des atouts concurrentiels énormes pour les banques de l'annexe I par rapport aux autres institutions financières au pays. En fait, nombreux sont ceux qui estiment que les grandes banques bénéficient de l'approche du gouvernement canadien selon laquelle les banques sont trop grosses pour devenir insolubles. Il ne fait absolument aucun doute que, au fil du temps, les avantages concurrentiels créés par la politique gouvernementale canadienne ont grandement aidé les

---

banques à atteindre la position dominante qu'elles occupent aujourd'hui.

### **Recommandations**

Étant donné que le degré de concentration élevé — et toujours croissant — résulte en grande partie de la politique gouvernementale et de la législation plutôt que des forces du marché, l'industrie estime que le redressement de la situation devrait être le principal objectif de la révision de 1997. L'industrie recommande que la révision de 1997 :

388

- 1) permette d'éliminer les privilèges réglementaires et législatifs dont bénéficient les banques pour que les autres types d'institutions financières puissent concurrencer ces dernières sur un pied d'égalité (la partie IV du présent mémoire donne de plus amples renseignements sur les mesures qui importent le plus aux assureurs de personnes);
- 2) comprenne la tenue d'une vaste étude publique du secteur financier canadien, laquelle porterait une attention particulière à la concentration et aux attentes des Canadiens à l'égard du secteur des services financiers de l'avenir (la partie V du présent mémoire donne de plus amples détails à ce sujet);
- 3) évite d'aborder toute mesure ayant pour effet d'accroître la concentration déjà élevée entre les mains des banques de l'annexe I.

### **IV La nécessité d'établir des règles du jeu équitables**

La présente partie du mémoire porte sur quatre avantages précis conférés par les politiques gouvernementales et qu'il est, selon l'industrie, particulièrement important de traiter pour que les assureurs de personnes soient sur un pied d'égalité avec les banques. Des mesures sont recommandées à l'égard de chacun d'entre eux.

Soulignons que ces initiatives sont indépendantes des quatre grandes lois qui régissent les institutions financières fédérales. Par conséquent, il est crucial que la portée de la révision de 1997 dépasse largement le cadre de ces lois.

**Avantages découlant des politiques :**

**1) Système de paiement canadien**

Le système de paiement est le mécanisme par le biais duquel des valeurs sont transférées d'acheteurs à vendeurs de biens et services. Ce transfert peut être effectué par chèque, par carte de paiement ou de crédit, ou par virement électronique de fonds; de plus, certaines institutions financières en sont maintenant à lancer un autre moyen de transférer des fonds : le « porte-monnaie électronique ».

389

Le système de paiement joue un rôle crucial, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, dans le fonctionnement de l'économie. Au Canada, ce mécanisme est contrôlé presque exclusivement par les plus grandes banques de l'annexe I.

Les sociétés d'assurances ne bénéficient pas d'un accès libre et équitable à ce système parce qu'elles ne satisfont pas aux conditions d'affiliation que prévoit la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*. Ces conditions limitent l'affiliation aux institutions de dépôt traditionnelles.

**• Pourquoi les assureurs veulent-ils accéder au système de paiement ?**

En 1994, les sociétés d'assurances de personnes ont versé aux Canadiens des prestations de plus de 26 milliards de dollars, c'est-à-dire plus de 500 millions de dollars par semaine. La plupart des sommes en cause sont confiées à des institutions de dépôt qui, grâce à leur appartenance au système de paiement, peuvent offrir aux consommateurs un service primordial que les assureurs ne peuvent fournir :

---

l'accès à ces sommes pour leurs dépenses quotidiennes, au moyen de chèques ou de cartes de paiement.

Par exemple, après le décès d'un assuré, la société d'assurances verse rapidement les sommes assurées au bénéficiaire. Comme la plupart des bénéficiaires doivent utiliser ces fonds immédiatement pour assumer leurs dépenses, ils les déposent dans leur compte à une banque, une société de fiducie ou une caisse populaire. Ils peuvent ainsi accéder facilement à leur argent en tirant des chèques ou en utilisant l'un des milliers de guichets automatiques et de terminaux de débit au Canada et ailleurs dans le monde.

390

Malheureusement, les sociétés d'assurances ne sont pas en mesure d'offrir à leurs clients cet accès crucial parce qu'elles ne peuvent adhérer à l'Association canadienne des paiements (ACP). Par conséquent, la relation commerciale entre l'assureur vie et le consommateur (qui remonte dans certains cas à plusieurs dizaines d'années) prend fin, les sommes passant de l'assureur vie à la banque qui lui livre concurrence.

Le problème ne réside pas dans les pouvoirs commerciaux de base des sociétés d'assurance vie. Bien que les assureurs ne soient pas autorisés à accepter des dépôts comme activité commerciale distincte, ils peuvent bel et bien conserver les « dépôts » qui résultent des activités commerciales qui leur sont permises. Relevons comme exemples bien sûr les sommes assurées d'une police, dont nous venons de parler, et les versements de rente.

En outre, les sociétés d'assurances de personnes peuvent accepter des sommes qui ont trait à leurs produits, qu'ils s'agisse de primes payées d'avance ou de sommes liées à des rentes, à des contrats de gestion de dépôt, à la gestion de portefeuilles, à des régimes d'avantages sociaux non assurés (RASNA) ou à des fonds de stabilisation en assurance collective.

La réforme de 1992 a élargi la marge de manoeuvre des sociétés d'assurances de personnes en leur conférant de nouveaux pouvoirs ainsi que le statut de personne physique. Ces sociétés peuvent maintenant délivrer les cartes de paiement et les chèques qui permettraient à leurs clients d'avoir accès aux sommes en dépôt.

Cependant, une carte de paiement émise par un assureur vie ne pourrait pas être utilisée aux plus de 16 000 guichets automatiques appartenant aux membres d'Interac, ni aux milliers de terminaux de débit se trouvant dans les magasins de détail de l'ensemble du pays, qui sont également sous le contrôle d'Interac. Pour se joindre à Interac, il faut être membre de l'ACP, ce qui, rappelons-le, est à l'heure actuelle impossible pour les sociétés d'assurances.

391

Par conséquent, pour offrir aux consommateurs un accès électronique à leurs comptes, une société d'assurance vie serait contrainte d'installer ses propres appareils et de persuader les marchands de se procurer un second terminal de débit. Pour offrir les mêmes services que ce que permet le système de paiement électronique en place, l'assureur devrait créer un deuxième système.

Un chèque tiré sur un compte ouvert chez un assureur vie ne serait pas mieux accueilli. Comme cet instrument ne pourrait être traité par le système de compensation et de règlement, il ne pourrait être encaissé qu'à un établissement de l'assureur. Il serait donc essentiellement inutile pour les consommateurs.

#### ***Avantage concurrentiel pour la souscription d'assurance***

Le contrôle du système de paiement et, notamment, des sous-systèmes de paiement électronique comme Interac, peut également donner aux institutions de dépôt un avantage qui leur permettrait de faire leur entrée sur certains marchés occupés par les sociétés d'assurances.

Relevons comme exemple le marché de l'assurance maladie et de l'assurance invalidité collectives. Les banques entretiennent déjà des liens étroits avec les employeurs du fait du quasi monopole qu'elles détiennent pour ce qui est des services de préparation de la paie et de gestion de trésorerie qu'elles offrent aux entreprises. Par ailleurs, Interac leur donne accès à presque tous les fournisseurs de soins de santé du pays. Il serait donc tout naturel pour les banques de combiner ces deux relations pour offrir un produit d'assurance maladie qui comporterait des avantages indéniables par rapport aux produits de leurs concurrents qui ne jouissent pas du même statut.

Le contrôle du système de paiement confère d'autres avantages concurrentiels qui pourraient mettre en péril les affaires des sociétés d'assurance vie. Par exemple, de nombreux assureurs vie perçoivent une grande partie de leurs primes mensuelles par prélèvement automatique. L'une des plus grandes sociétés d'assurances perçoit plus de 70 p. 100 des primes de cette façon.

Cela signifie que, tous les mois, elle donne à son parrain membre du système de paiement des renseignements détaillés sur la plus grande partie de sa clientèle (à savoir le nom et l'adresse du client, le montant du paiement et une mention de son produit). À partir de ces renseignements, il serait très facile de dresser une liste de clients à des fins de marketing ciblé.

À l'heure actuelle, ni la loi ni les règles de l'ACP n'interdisent cette pratique. Le meilleur moyen d'éliminer cette menace sérieuse serait d'accéder au système de paiement directement ou par l'entremise d'un tiers non concurrent.

• ***Accès à de nouveaux moyens de marketing***

L'autoroute de l'information fait beaucoup parler d'elle dans les médias. La plupart des gens imaginent un mégaprojet tel que la construction du chemin de fer au

siècle dernier, qui aboutirait à la mise en oeuvre, d'un océan à l'autre, d'un réseau tout à fait nouveau mais qu'on n'est pas en mesure de bien définir.

En réalité, une bonne partie de ce réseau est déjà en place. Dans un discours qu'elle a prononcé récemment, la présidente d'Interac a déclaré que son association avait été chargée de créer de nouveaux produits et services commercialisables par l'entremise de ce réseau. Pour les besoins du commerce électronique, il semble évident qu'Interac est prêt à constituer la charpente d'un réseau complexe qui dominera le marché électronique.

393

La vente de produits financiers se fera de plus en plus par voie électronique. Le Greenplanner de la Banque Toronto-Dominion et le projet pilote de kiosque vidéo de la Banque Royale sont deux exemples qui illustrent cette tendance. Aux États-Unis, on se sert déjà de tels kiosques pour vendre un éventail de produits financiers, y compris des fonds communs de placement et de l'assurance vie. Parmi les applications futures de l'autoroute de l'information sont toujours mentionnés la télébanque et le téléachat. Ces services nécessitent le virement de fonds entre les comptes d'une même personne ou du compte de l'acheteur à celui du vendeur.

L'accès direct au système de paiement ne manquera pas de constituer un avantage concurrentiel pour l'entreprise souhaitant commercialiser des produits par voie électronique. L'ensemble de l'opération pourrait se faire instantanément, par téléphone ou par ordinateur. Un service obligeant le client à envoyer un chèque par la poste n'est pas aussi efficace et ne donnerait lieu qu'à du « lèche-vitrines) électronique.

• **Recommandation**

Le libre accès des assureurs de personnes au système de paiement canadien devrait être l'une des grandes priorités de la révision de 1997.



---

**Avantages découlant des politiques :****II) Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)**

394 L'industrie de l'assurance vie tire environ la moitié de son revenu-primés de produits qui entrent en concurrence directe avec ceux offerts par les institutions de dépôt. Il en est ainsi des produits de rente qu'offrent les assureurs vie et des produits de retraite des institutions de dépôt (c'est-à-dire les REER et les FERR). Le fait que leurs produits soient protégés par une société d'État (la SADC) procure à ces dernières un avantage concurrentiel considérable, ce que corroborent d'ailleurs plusieurs études indépendantes :

- D'après une étude du cabinet COMPAS Research menée en janvier 1995, lorsqu'on leur offre le choix entre deux produits financiers identiques mais dont l'un est protégé par la SIAP et l'autre par la SADC, 73 p. 100 des répondants choisissent le deuxième. Le fait d'accorder une confiance plus grande à la société d'État qu'au fonds de garantie privé prouve l'existence d'un avantage concurrentiel.
- Le Conference Board du Canada a publié, en mars 1993, une étude comparative des fonds de garantie dans le secteur financier canadien. Cette étude expose cinq conséquences de ces fonds sur la concurrence, dont trois sont directement liées aux inquiétudes de l'industrie :
  - Perceptions du public — « Le fait que la SADC soit soutenue par le gouvernement pourrait influencer positivement sur la confiance des consommateurs à l'égard des produits couverts par cette dernière en comparaison des produits similaires couverts par les deux fonds de garantie privés. »
  - Concurrence en matière de produits — « La protection que fournissent les fonds de garantie est une caractéristique du produit, c'est pourquoi elle doit être à peu près la même pour tous les produits concurrents si on veut maintenir des règles du jeu équitables. »

- 
- Financement — « Le fait que la SADC puisse emprunter à même le Trésor — et ce, au coût de financement dont bénéficie le gouvernement — procure à celle-ci un avantage sur le plan financier. » (Il faut toutefois souligner que le gouvernement a laissé entendre que la SADC, à l'avenir, devrait emprunter sur le marché.) (Traduction de l'ACCAP)
  - Dans un rapport intitulé *Surveillance et protection de la clientèle des institutions financières* publié en juin 1993, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce exprime lui aussi ses inquiétudes sur la question de l'équité. Le rapport renferme les remarques suivantes :
    - « *La protection offerte par la SADC, par rapport à certaines formes de protection privées, pourrait donner une avance aux institutions de dépôt.* »
    - « *Le Trésor public appuie la SADC, à l'exclusion de tous les autres fonds de protection du consommateur. La SADC jouit donc d'un avantage, sur le plan des coûts, que n'ont pas les autres régimes d'indemnisation.* »
    - « *Le Comité persiste à croire qu'il faut encourager la concurrence entre les produits. Les autres régimes devraient donc pouvoir faire appel au Trésor public lorsque certains produits exigent une protection du consommateur.* »

- **Recommandation**

L'industrie a récemment recommandé qu'une garantie gouvernementale soit fournie à l'égard de la SIAP; cette demande a été rejetée. L'industrie recommande donc maintenant que le gouvernement répare l'injustice précitée en matière de concurrence de l'une des deux façons suivantes :

- 1) en fournissant une garantie à l'égard de la SIAP (approche préconisée par l'industrie), ou

- 2) en éliminant la protection que fournit la SADC à l'égard de produits de placement offerts par les institutions de dépôt, tels les dépôts à terme et les certificats de placement garanti, ce qui forcerait ces institutions à mettre sur pied leur propre fonds de garantie privé, similaire à la SIAP, pour protéger ce genre de produits. (A noter que la protection de la SADC continuerait de s'appliquer aux dépôts avec privilège de chèques et aux autres produits directement liés au système de paiement.)

**396****Avantages découlant des politiques :****III) Soutien d'organismes publics en matière de liquidités**

Les banques et autres institutions de dépôt bénéficient du soutien d'organismes publics sur le plan des liquidités; ce soutien est accordé lorsqu'une institution de dépôt jugée viable ne détient pas les liquidités nécessaires pour respecter ses engagements à court terme.

La Banque du Canada est habilitée à agir en tant que prêteur de dernier recours auprès de toutes les banques et des autres membres de l'Association canadienne des paiements ayant un compte chez elle. Elle accorde quotidiennement des avances de fonds à des institutions de dépôt pour permettre à celles-ci de faire face aux découverts qui peuvent se produire en raison des exigences du système de compensation et des réserves qu'elle oblige les institutions à maintenir. Ce soutien quotidien est considérable; d'après le rapport annuel de 1991 de la Banque du Canada, le montant moyen des avances accordées aux banques pendant la période de calcul des réserves (deux semaines) varie entre 55,4 millions de dollars et 209,5 millions de dollars.

Si une institution en difficulté a besoin de liquidités pour poursuivre ses activités, la Banque du Canada lui fournit un soutien en vue de la maintenir en exploitation. C'est ce qu'elle a d'ailleurs fait à l'égard de quatre institutions. La Banque commerciale du Canada et la Norbanque sont devenues insolubles après avoir reçu un soutien substantiel de la Banque

---

du Canada; les deux autres banques en cause ont quant à elles fini par être vendues. Selon la Banque du Canada, la Banque continentale du Canada a bénéficié d'un prêt spécial de 1,4 milliard de dollars et d'une prolongation de six mois sur ce prêt avant d'être rachetée par la Banque Lloyds; pour ce qui est de la Banque de la Colombie-Britannique, elle s'est vu avancer 975 millions de dollars avant d'être rachetée par la Banque Hongkong.

La SADC peut elle aussi fournir des liquidités et soutenir une institution menacée d'insolvabilité. L'organisme a confirmé que, pour des besoins de liquidités seulement, elle avait avancé des fonds à court terme à au moins six reprises. En outre, elle a souvent utilisé publiquement son pouvoir pour soutenir, par le biais de prêts ou de garanties, des opérations touchant des institutions insolvables.

397

L'industrie des assurances de personnes ne bénéficie d'aucun dispositif similaire pour ce qui est du soutien sous forme de liquidités, ce qui avantage indéniablement les institutions de dépôt. L'accès aux liquidités permet à une institution de poursuivre ses activités, et fort probablement d'éviter l'insolvabilité. Si l'institution demeure viable, l'industrie dans son ensemble reste fiable aux yeux des consommateurs. De plus, les autres membres de l'industrie n'ont pas à assumer les coûts d'une insolvabilité.

• **Recommandation**

L'avantage concurrentiel qui vient d'être décrit devrait être supprimé soit en obligeant les institutions de dépôt à financer et à gérer leurs propres dispositifs de soutien en matière de liquidités, soit en faisant en sorte que les assureurs de personnes bénéficient eux aussi du soutien d'institutions publiques.

---

**Avantages découlant des politiques :****iv) Coût du capital**

En raison des règles fiscales actuelles, il est généralement plus coûteux pour les assureurs de personnes que pour les banques de mobiliser des capitaux en émettant des actions privilégiées. Cette situation découle de dispositions de la Partie VI. 1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) (lesquelles sont exposées plus en détail à l'Annexe C).

398

**• Recommandation**

La *Loi de l'impôt sur le revenu* devrait être modifiée de sorte que l'impôt versé aux termes de la Partie VI.1 puisse être porté en déduction de celui de la Partie VI.

**Conséquences des recommandations**

La mise en oeuvre des recommandations susmentionnées serait tout à fait conforme aux critères proposés par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et applicables à toute réorientation de la politique gouvernementale dans le secteur financier. Le comité a indiqué que toute nouvelle politique ou modification législative devrait respecter trois critères : i) le secteur des services financiers doit demeurer réellement concurrentiel; ii) il doit répondre aux besoins futurs des Canadiens d'une manière jugée acceptable par les consommateurs; iii) il doit comporter des règles du jeu équitables pour tous.

Les explications qui suivent montrent que les recommandations de l'industrie satisfont à ces critères :

**Critère 1) : Le secteur des services financiers doit demeurer réellement concurrentiel**

Il ne fait aucun doute qu'un environnement réellement concurrentiel ne peut exister si les règles du jeu ne sont pas équitables pour tous. Nos recommandations relatives au système

de paiement, à la protection des consommateurs, au soutien en matière de liquidités et au coût du capital contribueraient grandement à la mise en place de règles du jeu justes pour l'industrie des assurances de personnes. Elles aideraient de ce fait à la création d'un marché plus concurrentiel.

**Critère II) : Il doit répondre aux besoins futurs des Canadiens d'une manière jugée acceptable par les consommateurs**

Nos recommandations aideraient à répondre aux besoins futurs de la population puisqu'elles permettraient l'existence d'un secteur des services financiers plus concurrentiel à long terme. Sans l'adoption de telles mesures, la tendance alarmante que l'on remarque actuellement à l'égard de la concentration croissante risque de s'accroître davantage, entraînant des conséquences néfastes (en ce qui concerne notamment l'innovation et les prix) pour les intérêts des consommateurs (*comme celles que nous évoquons à la partie III du présent mémoire*).

399

**Critère III) : Il doit comporter des règles du jeu équitables pour tous**

Il va de soi que les recommandations de l'industrie à l'égard de règles du jeu équitables satisferont aux objectifs de ce dernier critère. Les anomalies importantes découlant de la politique gouvernementale, exposées dans la présente partie, doivent être éliminées.

En résumé, l'industrie estime que l'élimination des injustices susmentionnées satisferait aux trois critères proposés par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

## **V La nécessité d'une vaste étude publique**

Comme nous l'indiquons à la partie III, l'industrie recommande également la tenue, dans le cadre de la révision de 1997, d'une vaste étude publique sur l'avenir du système financier canadien. Pour que les résultats de cette dernière soient les plus probants et utiles possible, il est impératif que les

principaux paramètres, y compris le champ de l'étude, la méthode utilisée et les questions qui seront posées aux Canadiens, soient déterminés avec soin.

- **Champ de l'étude**

Lors de cette vaste étude publique, il faudrait porter une attention toute spéciale à l'accroissement du contrôle et de la concentration de la propriété des institutions financières canadiennes entre les mains de quelques grandes institutions, ainsi qu'à toute conséquence que cet accroissement pourrait avoir pour ce qui est du risque systémique et, à plus long terme, d'une diminution éventuelle de la concurrence et du choix sur le marché.

400

- **Méthode Impartiale et accessible**

L'utilité de cette étude sera maximisée si la méthode utilisée est — aux yeux de tous les intervenants — totalement impartiale et accessible. Pour atteindre cet objectif, il faudrait avoir recours non seulement à des analyses en bonne et due forme mais également à des séances de consultation, lesquelles seraient tenues tout au long du processus.

- **Déterminer les attentes des consommateurs**

Les séances de consultation devraient favoriser la participation du public afin qu'on puisse déterminer l'opinion des consommateurs sur des points importants. Par exemple :

- *Tous les types de services financiers devraient-ils être offerts par cinq ou six grandes institutions (banques), ou devrait-il y avoir une structure diversifiée dans laquelle d'autres types d'institutions financières fourniraient également des services ?*
- *Les consommateurs qui vivent dans les régions rurales craignent-ils qu'une diminution du nombre global d'institutions financières ne se traduise par une baisse des services dans leur région ?*

- Lorsqu'ils veulent *contracter un prêt, hypothécaire ou autre, les consommateurs se sentent-ils forcés d'acheter d'autres produits* de la même institution ?
- *Que pensent les consommateurs de l'utilisation de renseignements financiers confidentiels et personnels dans le but de leur présenter d'autres produits ?*
- *Quelle importance les consommateurs accordent-ils au service personnalisé lorsqu'ils achètent un produit financier ? Trouvent-ils tout aussi satisfaisants les services offerts par voie électronique ?*
- *Les consommateurs sont-ils pour ou contre le concept de supermarché de services financiers, ou encore se montrent-ils indifférents à cette idée ?*
- *Les consommateurs estiment-ils que le marché actuel offre une variété satisfaisante de produits ? Sont-ils d'avis qu'une poussée des banques dans ce marché entraînerait une augmentation ou une diminution des produits offerts ?*
- *Quelle importance est-elle accordée au service ? Quelles sont les attentes des consommateurs en matière de service et de compétence ?*

401

Il est indispensable de connaître le point de vue des consommateurs avant d'apporter quelque modification que ce soit au cadre législatif.

## VI Conclusion

L'industrie canadienne des assurances de personnes est déterminée à maintenir un secteur des services financiers dynamique et solide qui continuera à bien servir la population du pays. La révision de 1997 des lois sur les institutions financières peut véritablement contribuer à l'atteinte de cet objectif. L'industrie estime donc qu'elle devrait :

- 1) permettre d'éliminer les privilèges réglementaires et législatifs dont bénéficient les banques pour que les autres



types d'institutions financières puissent concurrencer ces dernières sur un pied d'égalité (la partie IV du présent mémoire donne de plus amples renseignements sur les mesures qui importent le plus aux assureurs de personnes);

- 2) comprendre la tenue d'une vaste étude publique du secteur financier canadien, laquelle porterait une attention particulière à la concentration et aux attentes des Canadiens à l'égard du secteur des services financiers de l'avenir (la partie V du présent mémoire donne de plus amples détails à ce sujet);
- 3) éviter d'aborder toute mesure ayant pour effet d'accroître la concentration déjà élevée entre les mains des banques de l'annexe I.