

LES FUSIONS DE BANQUES ET L'INTÉRÊT PUBLIC

Jean Roy

Volume 66, numéro 2, 1998

L'AVENIR DU SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS CANADIEN
THE FUTURE OF THE CANADIAN FINANCIAL SERVICES SECTOR

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1105207ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1105207ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Roy, J. (1998). LES FUSIONS DE BANQUES ET L'INTÉRÊT PUBLIC. *Assurances*, 66(2), 265–275. <https://doi.org/10.7202/1105207ar>

Résumé de l'article

Le but principal de cet article est d'examiner si les fusions de banques canadiennes et l'intérêt public sont conciliables. Le point de vue de l'auteur est que les intérêts des actionnaires de banques qui souhaitent fusionner et ceux de la population sont conciliables, pourvu que le gouvernement prenne les mesures adéquates pour évaluer les impacts de ces transactions et pour gérer l'évolution de l'ensemble du système financier.

Trois thèmes sont abordés par l'auteur : l'intérêt du public en général, la protection des clientèles vulnérables et la mise en valeur du capital humain.

LES FUSIONS DE BANQUES ET L'INTÉRÊT PUBLIC *

par Jean Roy

RÉSUMÉ

Le but principal de cet article est d'examiner si les fusions de banques canadiennes et l'intérêt public sont conciliables. Le point de vue de l'auteur est que les intérêts des actionnaires de banques qui souhaitent fusionner et ceux de la population sont conciliables, pourvu que le gouvernement prenne les mesures adéquates pour évaluer les impacts de ces transactions et pour gérer l'évolution de l'ensemble du système financier.

Trois thèmes sont abordés par l'auteur : l'intérêt du public en général, la protection des clientèles vulnérables et la mise en valeur du capital humain.

ABSTRACT

The principal purpose of this article is to analyze the reconciliation of the Canadian bank mergers and the public interest. The author's point of view is that the interests of the bank shareholders who are planning to merge and those of the customers are compatible provided that government adopt appropriate measures to evaluate the impacts of the proposed mergers and to manage the development of the whole financial system.

Three themes are examined by the author: the general public interest, the protection of vulnerable clients and the importance given to human resources.

* Exposé présenté au groupe de travail du parti libéral sur les services financiers, 27 avril 1998.

L'auteur :

Jean Roy, Ph.D., est professeur agrégé au Service de l'enseignement de la finance, École des Hautes Études Commerciales, Montréal.

■ INTRODUCTION

La libéralisation des échanges économiques, particulièrement en Europe et en Amérique, et les progrès dans le domaine des communications et de l'informatique provoquent actuellement une restructuration du secteur financier à l'échelle internationale.

Pour bénéficier pleinement des opportunités d'affaires qu'offre la mondialisation de l'économie, les institutions financières sont aux prises avec un très fort mouvement de fusions pour se positionner favorablement et capter les économies d'échelle et d'envergure que présentent les nouvelles technologies.

Les banques canadiennes ne font pas exception et deux projets majeurs de fusion ont été annoncés. Le bouleversement du système financier canadien que ces projets impliquent inquiète jusqu'à un certain point les Canadiens. Ceux-ci se demandent quels en seront les bénéfices et les coûts et qui en profitera.

Ce texte se propose donc d'examiner si les fusions de banques canadiennes et l'intérêt public sont conciliables.

Le point de vue pris sera que les intérêts des actionnaires de banques qui souhaitent fusionner et ceux de la population sont conciliables, pourvu que le gouvernement prenne les mesures adéquates pour évaluer les impacts de ces transactions et pour gérer l'évolution de l'ensemble du système financier.

Pour examiner la situation plus en détail, trois thèmes seront abordés: l'intérêt du public en général, la protection des clientèles vulnérables et la mise en valeur du capital humain.

■ L'INTÉRÊT DU PUBLIC EN GÉNÉRAL

Les fusions de banques peuvent affecter les Canadiens de bien des façons, en tant que consommateurs, en tant que travailleurs et en tant qu'investisseurs. Cette section considérera les conséquences que pourraient avoir des fusions de banques sur le public en général, surtout en tant que consommateur de services financiers. Tout d'abord, les effets potentiels seront identifiés. Puis, la question de l'évaluation des impacts prévisibles sera touchée. Enfin, différentes mesures seront proposées pour éviter les effets négatifs qui pourraient se produire.

☐ **Les effets potentiels de la concentration**

Le tableau ci-dessous énumère les bénéfices et les coûts potentiels de la concentration, c'est-à-dire d'un système financier constitué d'un petit nombre d'institutions de grande taille.

EFFETS DE LA CONCENTRATION

Bénéfices potentiels

1. Mobilité du capital
2. Diversification sectorielle et géographique des portefeuilles de crédit
3. Réduction des coûts de surveillance
4. Solvabilité et stabilité du système
5. Professionnalisme de la gestion
6. Économies d'échelle et d'envergure
7. Plus grand potentiel d'activités internationales

Coûts potentiels

1. Prix des services plus élevés
2. Offre restreinte et moins de prise de risques
3. Dépenses superflues
4. Innovation moins dynamique
5. Réduction des possibilités de diversification pour les investisseurs

Il faut reconnaître que la taille des banques canadiennes a déjà permis de concrétiser plusieurs des bénéfices potentiels, en particulier pour ce qui est des cinq premiers de notre liste. De quelle façon évoluerait l'ensemble des bénéfices et des coûts suite aux fusions envisagées? C'est évidemment une question bien difficile, puisque les études antérieures ne constituent qu'un guide imparfait pour prévoir et gérer un avenir, qui s'annonce si différent du passé. Avant de prendre quelque décision, il est néanmoins impératif de consacrer des ressources importantes pour anticiper et évaluer les impacts qu'auraient les projets de fusion annoncés.

☐ **L'évaluation des impacts**

Le rapport préliminaire de juillet 1997 du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien¹ proposait un processus d'examen des projets de fusion faisant intervenir le Bureau de la concurrence, le Bureau du surintendant des institutions financières et le ministre des Finances. Ce dernier se verrait confier

la responsabilité d'évaluer l'impact du projet sur l'intérêt public en considérant les éléments présentés au tableau ci-dessous.

ÉLÉMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC ÉVALUÉS PAR LE MINISTRE DES FINANCES

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. La compétitivité internationale2. Les avantages pour les clients3. L'emploi4. L'adoption de technologies novatrices5. Le précédent |
|---|

Selon nous, cette liste identifie adéquatement les principaux aspects à considérer. Cependant, nous sommes d'avis que les banques candidates devraient supporter elles aussi le fardeau de l'évaluation des impacts sociaux de leurs actions. Plus précisément, nous croyons qu'un processus d'étude, analogue à celui utilisé lors de grands projets ayant des impacts environnementaux majeurs, devrait être utilisé. Ainsi, les banques candidates à la fusion devraient avoir la responsabilité de produire un document d'Étude d'Impact Social (Social Impact Assessment) qui traiterait des quatre premiers points que le ministre des Finances doit évaluer. Bien que l'on sache que les banques pourraient avoir des biais, le document qu'elles produiraient serait public, servirait de base à la discussion et serait exposé à l'examen critique du ministère des Finances et du public.

☐ **Les mesures à prendre**

Pour minimiser les effets négatifs des fusions et les rendre acceptables au public, nous suggérons dans cette section différentes mesures (quatre) visant à favoriser la concurrence, à maintenir la propriété diffuse des banques et à impliquer le public dans l'encadrement du système financier.

Le rôle du Bureau de la concurrence

Le Bureau de la concurrence a la lourde responsabilité de définir les marchés pour différents services financiers et de définir les parts de marché qui seraient détenues non seulement par les entités fusionnantes, mais aussi par les quatre principaux fournisseurs. Le Bureau de la concurrence manifeste jusqu'ici beaucoup de professionnalisme, de transparence et de diligence face à la tâche qui l'attend.²

Les critères qu'il prévoit appliquer, à savoir que, suite à une fusion, la firme ne devrait pas avoir plus de 35 % du marché et que les quatre principales firmes ne devraient pas avoir plus de 65 % du marché, sont des balises valides.

Cependant, le document du Bureau de la concurrence prévoit que si ces normes sont dépassées, d'autres facteurs pourraient être considérés. Notre commentaire est que dans le cas des projets de fusion de banques, il serait très souhaitable d'éviter d'avoir recours à ces «autres considérations» et que le Bureau de la concurrence devrait exiger des désinvestissements à chaque fois que les indicateurs de concentration l'indiquent.

En deuxième lieu, pour toutes les succursales ou points de service que les banques fusionnantes désirent ou doivent fermer, un avis public d'au moins 90 jours devrait être publié et des mécanismes devraient être mis en place pour favoriser la vente de ces sites à des concurrents plutôt que leur simple fermeture.

Donc, au-delà de la simple mesure de la concentration, nous pensons que le Bureau de la concurrence dispose de moyens qu'il se doit d'utiliser pour gérer la concentration et favoriser la concurrence.

L'accès au système de paiements

La Banque du Canada et le ministère des Finances ont créé conjointement le Comité consultatif sur le système de paiements, qui a publié à ce jour quatre documents de travail. Le troisième de ces documents examine la possibilité d'élargir l'accès au système de paiements et étudie en annexe trois scénarios d'intégration pour les nouveaux participants³. Cependant, il ne formule aucune recommandation claire. Les enjeux sont complexes : d'une part, il faut préserver la stabilité du système, d'autre part, il serait intéressant d'augmenter le nombre de participants et la concurrence.

Bien que nous soyons conscients de la complexité actuelle que présente le système de paiements canadien, nous croyons que dans le contexte des fusions de banques tous les efforts devraient être faits pour accommoder de nouveaux participants, tels les fonds communs de placement et les compagnies d'assurances, et favoriser la concurrence, non seulement pour les services de transactions mais aussi par conséquence pour les services d'épargne et de crédit.

L'ouverture aux banques étrangères

Lors de négociations dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services promu par l'Organisation Mondiale du

Commerce, le Canada s'est engagé à laisser, à partir de juin 1999, les banques étrangères opérer sur son territoire par le biais de succursales, plutôt que d'exiger la création de filiales comme actuellement.

De façon plus générale, le ministère des Finances faisait circuler, en septembre 1997, un document de consultation sur la politique d'accès des banques étrangères⁴. Ce document examine entre autres les conditions à exiger pour qu'une banque étrangère puisse établir des succursales au Canada.

La préoccupation de garantir l'intégrité du système financier au Canada est très légitime, mais il ne faudrait pas que cet argument devienne un prétexte pour poser des conditions exagérément restrictives et protectionnistes.

Nous croyons donc qu'il est important que l'échéance de juin 1999 soit respectée et que les conditions d'entrée des banques étrangères permettent l'arrivée d'un nombre significatif de nouveaux concurrents sur le marché canadien.

L'uniformisation des régimes d'indemnisation

Il existe actuellement au Canada quatre régimes d'indemnisation des consommateurs en cas de faillite d'institutions financières. Ces quatre régimes sont énumérés ci-dessous.

RÉGIMES D'INDEMNISATION

Société d'Assurance Dépôt du Canada (SADC)

Société d'Indemnisation des Assurances de Personnes (SIAP)

Société d'Indemnisation en matière d'Assurances IARD (PACICC)

Fonds Canadien de Protection des Épargnants (FCPE)

On remarque que la SADC est une société gouvernementale, alors que les trois autres régimes sont des sociétés privées. Il y a donc là une disparité dont se plaignent en particulier les assureurs de personnes, qui considèrent ne pas jouir des mêmes conditions que les institutions de dépôt pour concurrencer dans la cueillette de l'épargne.

L'Association Canadienne des Compagnies d'Assurance de Personnes proposait au Groupe de travail, en janvier dernier, une restructuration pour uniformiser la situation des régimes d'indemnisation⁵. Elle suggérait de privatiser la SADC et de créer un nouvel

organisme gouvernemental qui interviendrait en cas de difficulté de l'un des quatre régimes.

Selon nous, la proposition de l'ACCAP est très intéressante; elle améliorerait l'équité et favoriserait la concurrence. Nous croyons donc que le gouvernement devrait entreprendre des démarches pour tenter d'implanter cette approche.

Le maintien de la propriété diffuse

La règle qui limite à 10 % la part maximale des actions d'une banque qui puisse être détenue par un actionnaire assure que la propriété des banques soit largement répartie. Cette règle a des effets multiples. Elle évite les conflits d'intérêts potentiels qui pourraient naître de liens de propriété entre des entreprises non financières et des banques. Elle protège les institutions canadiennes d'acquisitions étrangères. Elle favorise la redistribution des profits des banques à un grand nombre de Canadiens. Enfin, l'absence d'actionnaire majoritaire augmente le pouvoir des dirigeants des banques. Malgré ce dernier inconvénient, nous croyons que cette règle sert bien les Canadiens et qu'elle devrait être maintenue. En particulier, le fait qu'un grand nombre de Canadiens puisse profiter des bonnes performances financières des banques constitue un antidote très intéressant au cas où ils subiraient des prix de services financiers plus élevés comme consommateurs.

L'implication du public

En général, il est plus facile d'accepter une décision lorsque l'on a participé au processus de prise de décision. Dans ce sens et puisque les services financiers ont un caractère de service public, du moins pour les services de transaction, il serait souhaitable d'impliquer le public dans le processus d'encadrement du système financier. Cette perspective peut être envisagée selon deux horizons ou modalités principales.

À court terme, on peut se demander si le public devrait participer aux décisions de fusion. À ce sujet, nous effectuons un projet de recherche pour le compte du Groupe de travail dans le but de lui fournir de l'information qui l'aidera à formuler des recommandations. Plus précisément, nous tentons d'étudier les mécanismes utilisés dans les trois pays suivants : les États-Unis, la Suisse et l'Australie.

À long terme, il faudrait considérer l'institutionnalisation d'une structure permanente de consultation, qui disposerait de ressources adéquates, humaines et matérielles, pour représenter les

intérêts du public dans l'encadrement du système financier. Deux cas pourraient servir d'exemple. Aux États-Unis, il y a à la Banque de Réserve Fédérale un organisme qui se nomme «Consumer Advisory Council». En Angleterre, la «Financial Services Authority» propose d'élargir le rôle du Consumer Panel hérité du «Personnal Investment Authority» qu'elle a fusionné.⁶

■ LA PROTECTION DES CLIENTÈLES VULNÉRABLES

L'évolution du secteur des services financiers, a fortiori dans l'hypothèse de grandes fusions, soulève des questions quant au niveau de service qui sera offert à certaines clientèles moins rentables du point de vue des institutions financières et donc plus vulnérables aux rationalisations que celles-ci pourraient entreprendre. Ces clientèles plus vulnérables sont les personnes à faible revenu et les petites et moyennes entreprises.

□ Les personnes à faible revenu

Il existe actuellement un courant de pensée selon lequel il faudrait réglementer les frais des services financiers pour protéger en particulier les personnes à faible revenu. Cette approche est fortement à déconseiller, puisqu'elle serait non seulement coûteuse à implanter mais surtout parce qu'elle risquerait d'avoir des effets opposés à ses objectifs. En effet, si, dans des quartiers défavorisés, les banques ne peuvent opérer de façon rentable, elles fermeront leurs succursales et des commerces d'encaissement de chèques les remplaceront. Or, les frais imposés par ces établissements sont très supérieurs à ceux demandés par les banques.

Dans cette optique, l'objectif prioritaire du gouvernement devrait être de négocier avec l'ensemble des banques une densité minimale de succursales dans les quartiers ou régions défavorisés. Le maintien de la présence physique des banques dans ces environnements contribue de façon significative au maintien de la qualité du tissu urbain et social. La proximité d'un établissement bancaire est importante pour les gens peu familiers avec les nouvelles technologies et disposant de moyens de transport limités.

Donc, selon nous, le gouvernement devrait se soucier davantage de l'accès physique aux services financiers de base pour les

personnes à faible revenu que des frais que pourraient leur charger les institutions financières.

☐ **Les petites et moyennes entreprises**

À priori, nous n'avons pas d'inquiétude quant au niveau de service que continueront d'offrir les grandes banques aux petites et moyennes entreprises, car celles-ci savent qu'il y a là des opportunités d'affaires intéressantes. Cependant, dans l'hypothèse où de nouvelles priorités de développement amèneraient les grandes institutions à délaisser ce marché, d'autres institutions plus petites détecteraient vite l'occasion et viendraient combler le vide. En particulier, la Banque Nationale du Canada s'identifie à ce créneau de marché et serait la première à être heureuse de bénéficier de ce genre d'opportunité de croissance. Donc, la multiplicité de concurrents étrangers et non traditionnels que l'on anticipe dans les marchés financiers de demain assure que les petites et moyennes entreprises auront accès à des services financiers accrus et plus compétitifs.

■ LA MISE EN VALEUR DU CAPITAL HUMAIN

Si les fusions entre grandes banques se réalisent, il est clair qu'un nombre important de leurs employés ne seront plus requis. Il importe que ces gens soient traités équitablement et disposent des ressources voulues pour préserver leur capital humain.

Il est clair que les services de ressources humaines des banques qui veulent fusionner sont déjà à l'œuvre sur ce problème de taille. Voici quelques petites suggestions d'un non-spécialiste.

Premièrement, le document rendu public par la Société de Banque Suisse⁷ décrit une approche globale intéressante à ce problème, de même que certaines mesures concrètes originales. Par exemple, pour encourager le recours au temps de travail partagé, ceux qui participeront à ce programme recevront une prime dite de solidarité.

Deuxièmement, nous pensons que les banques devraient mettre sur pied un programme d'envergure pour aider leurs anciens employés à démarrer une entreprise. Les banques pourraient, d'une part, identifier un certain nombre d'opportunités d'affaire, en particulier en ce qui a trait à des services qu'elles-mêmes seraient disposées à acheter. Aussi, elles pourraient offrir des locaux et des

services pour la période de lancement, ainsi que des conditions de financement avantageuses.

■ CONCLUSION

Les fusions envisagées par les banques canadiennes pourraient leur permettre de créer des entités capables de rivaliser avec des institutions comme les banques ING de Hollande ou UBS de Suisse. Déjà, les banques canadiennes réalisent une part importante de leur profit grâce à leurs opérations à l'étranger, tout en maintenant la majorité de leurs emplois au Canada.

Les fusions projetées sont donc susceptibles de créer des bénéfices privés et publics importants: l'expansion internationale, l'adoption accélérée des nouvelles technologies et la préservation et la création à moyen terme d'emplois de qualité.

D'autre part, ces fusions pourraient avoir certains impacts négatifs qu'il est important d'anticiper si l'on désire mettre en place des moyens pour les minimiser. Dans ce sens, les banques candidates devraient être tenues de produire une Étude d'Impact Social, répondant aux questions que doit considérer le ministre des Finances dans son examen de ces projets.

Aussi, nous avons proposé quatre mesures pour favoriser la concurrence dans le contexte des fusions. Premièrement, des interventions fermes du Bureau de la concurrence dans les situations de concentration élevée et de fermeture de succursales. Deuxièmement, le gouvernement doit faire pression pour élargir l'accès au système de paiements. Troisièmement, il doit aussi réaliser ses engagements quant à l'ouverture aux banques étrangères. Enfin, il devrait, selon nous, donner suite à la proposition des assureurs de personnes pour uniformiser les conditions des régimes d'indemnisation.

De plus, nous suggérons que le gouvernement maintienne le régime de propriété diffuse des grandes banques et implique le public dans l'encadrement du système financier, en particulier par le biais d'un comité consultatif permanent.

Nous croyons que vis-à-vis de la protection des personnes à faible revenu, le principal objectif devrait être la préservation de l'accès physique aux services bancaires.

Le gouvernement doit également se soucier des nombreux employés qui perdront leur emploi. Avant de donner son accord à un projet de fusion, il devra s'assurer que les banques auront pris tous les moyens raisonnables pour aider leurs anciens employés à réorganiser leur vie et à mettre en valeur leur capital humain.

En somme, nous pensons qu'il est possible, avec l'encadrement approprié, de faire converger les intérêts des institutions financières et ceux de la population.

☐ Notes

1. Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, en réponse à la demande du Secrétaire d'État (Institutions financières internationales), 11 juillet 1997, 13 p.

2. Competition Bureau, Submission of the Director of Investigation and Research to the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, November 1997, 89 p.

3. Comité consultatif sur le système de paiements, «L'accès aux réseaux de paiements dans le système canadien de paiements», Document de travail, août 1997.

4. Ministère des Finances, «Document de consultation sur la politique d'accès des banques étrangères», septembre 1997.

5. Association Canadienne des Compagnies d'Assurance de Personnes, document présenté au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, janvier 1998.

6. Financial Services Authority, Consumer Involvement, U.K., October 1997, 14 p.

7. Swiss Bank Corporation, «Mergers partners SBC and UBS agree innovative redundancy plan», site web <http://swissbank.ch>, 1998, 3 pages.