

# Renforcer la compétitivité du Canada

Mémoire présenté par l'Association  
des banquiers canadiens au Groupe  
d'étude sur les politiques en matière  
de concurrence

Le 10 janvier 2008



## Table des matières

Sommaire.....	1
Introduction .....	3
Concurrence dans le marché des services bancaires et financiers .....	3
Principes servant de guide vers un cadre de politique plus concurrentiel.....	6
Un régime fiscal plus concurrentiel.....	7
Un système réglementaire plus concurrentiel.....	12
Régimes de concurrence et d'investissement du Canada .....	17
Perspective internationale sur les politiques structurelles .....	19
Un programme plus actif en matière de commerce international.....	21
Conclusion .....	22

## Sommaire

L'Association des banquiers canadiens (ABC) apprécie cette occasion de contribuer aux délibérations sur la compétitivité du Canada du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence. Nous apportons le point de vue d'une industrie caractérisée à la fois par une vive concurrence au Canada et par la participation active de nos banques à l'échelle internationale. Nos recommandations reposent sur un éventail de facteurs qui, à notre avis, ont le plus d'impact sur la compétitivité.

**Principes** – Pour examiner les changements à apporter au cadre de politique publique du Canada, nous proposons cinq principes visant à renforcer la compétitivité. Premièrement, le cadre de politique publique du Canada devrait être aussi concurrentiel que celui des autres pays et, si possible, être une source d'avantage concurrentiel pour les firmes canadiennes. Deuxièmement, le cadre de politique publique devrait fournir aux entreprises canadiennes le plus de souplesse possible pour renforcer leur capacité de mener à bien leurs stratégies commerciales individuelles, au pays comme sur la scène mondiale. Troisièmement, les gouvernements devraient avoir recours à des approches axées sur le marché et reposant sur des principes, plutôt qu'à des règles prescriptives. Quatrièmement, tant les firmes canadiennes que les investisseurs étrangers ont besoin de certitude en ce qui a trait aux règles qui régissent le marché au Canada, de même que d'uniformité dans leur application. Cinquièmement, la réglementation de ces secteurs ou marchés de l'économie canadienne, qui exercent des activités sur une base nationale ou internationale, devrait être d'envergure nationale.

**Un régime fiscal concurrentiel** – Bien que d'importantes améliorations aient été apportées au régime fiscal du Canada, il reste encore à faire puisque le reste du monde ne demeure pas immobile. En ce qui a trait au taux de l'impôt sur le revenu des sociétés, il faut faire davantage au palier provincial si le gouvernement fédéral veut atteindre son objectif d'un taux combiné d'impôt sur les entreprises fédéral et provincial de 25 % d'ici à 2012. En ce qui concerne le taux de l'impôt des particuliers, nous recommandons qu'un allègement fiscal s'applique à toutes les fourchettes d'imposition, mais en mettant l'accent à court terme sur la fourchette d'imposition la plus faible. De plus, le contexte fiscal concurrentiel de l'avenir devrait en être un qui ne comporte aucun élément de taxe sur le capital. En outre, l'harmonisation des taxes de vente provinciales avec la TPS constitue un régime plus efficace et moins fastidieux, et nous encourageons les gouvernements à travailler avec les acteurs sur des moyens de mettre en œuvre une telle taxe de la manière la plus équilibrée et fonctionnelle possible. En particulier, puisque l'harmonisation aurait un impact disproportionné sur la taxe de vente payée par les fournisseurs de services exempts de la TPS, comme les services financiers, nous incitons les gouvernements à travailler avec les industries touchées afin d'élaborer le régime le plus efficace possible en matière de taxe de vente harmonisée.

**Un système réglementaire concurrentiel** – Étant donné l'ampleur de l'impact de la réglementation sur les activités des banques (ainsi que sur d'autres secteurs clés de l'économie), nous recommandons des améliorations au contenu de la réglementation (par ex., un recours accru à des principes, plutôt qu'à une réglementation prescriptive, ainsi que l'établissement de freins/contrepoids fonctionnels au sein du gouvernement avant l'élaboration de règlements) de même qu'à la structure de la réglementation (par ex., l'abolition des obstacles au commerce à l'intérieur du Canada ainsi que la rationalisation de la fragmentation et du chevauchement réglementaires au Canada, en commençant par la création d'un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières).

**Régimes de concurrence et d'investissement** – Le Canada a besoin de régimes de concurrence et d'investissement qui reflètent l'attrait de ses frontières et de ses marchés ouverts accueillant l'investissement. En plus de proposer au Groupe d'étude des critères à examiner, nous recommandons que le Bureau de la concurrence n'ait pas le mandat de mener des « études de marché » avec le pouvoir de contraindre les entreprises à fournir des données ou d'ordonner des solutions. Nous recommandons aussi que le critère « avantage net » demeure un outil clé du régime d'examen des investissements du Canada.

**Politiques structurelles** – Notre mémoire souligne que les politiques structurelles canadiennes qui affectent des questions comme la consolidation entre grandes banques et la propriété des banques ont des implications sur la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes, et qu'un éventail complet d'options structurelles, disponibles aux institutions financières dans d'autres pays, ne le sont pas au Canada. Comme le cadre de politique du Canada sur les options structurelles ne peut pas être reporté indéfiniment, ni déterminé isolément du reste du monde, nous suggérons que le Groupe d'étude formule des recommandations dans ces domaines, du point de vue de la compétitivité internationale.

**Un programme plus actif en matière de commerce** – L'ABC fait bon accueil aux récents efforts du gouvernement fédéral en vue d'ouvrir aux entreprises canadiennes de nouvelles opportunités en matière d'investissement étranger, mais nous croyons aussi qu'il faut faire davantage. Nous pressons le Groupe d'étude d'indiquer clairement que le Canada a besoin d'être plus actif dans la recherche d'accords bilatéraux et régionaux (y compris, les accords commerciaux en matière de valeurs mobilières) qui, entre autres choses, permettraient aux institutions financières canadiennes d'exercer leurs activités selon les mêmes règles du jeu que les concurrents internationaux.

*L'Association des banquiers canadiens (ABC) représente les 54 banques à charte du Canada, les filiales et les succursales de banques étrangères exerçant des activités au Canada et leurs 249 000 employés. Elle recommande des politiques publiques efficaces et efficientes en matière bancaire et favorise une compréhension du secteur bancaire et de son importance pour les Canadiens et l'économie canadienne.*

## Introduction

L'Association des banquiers canadiens (ABC) apprécie cette occasion de présenter le point de vue et les recommandations du secteur bancaire au Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, en réponse à son document de consultation intitulé *Investir dans la position concurrentielle du Canada*, publié le 30 octobre 2007. À notre avis, il est à la fois opportun et d'une importance cruciale que soit effectuée une évaluation approfondie des politiques du Canada en matière de concurrence et d'investissement. Nous faisons bon accueil à l'initiative du gouvernement de lancer cet examen. En tant qu'industrie caractérisée par un niveau élevé de concurrence dans le marché canadien – provenant tant des banques canadiennes que de banques établies à l'échelle internationale – et par la présence active de nos grandes banques sur la scène mondiale, le secteur bancaire reconnaît l'importance d'un milieu des affaires qui soit le plus souple, ouvert sur l'avenir et concurrentiel possible. En effet, le cadre de politique publique du Canada doit mettre l'accent sur la création d'un avantage canadien pour nos entreprises sur la scène mondiale, ainsi que sur une économie nationale qui soit la plus solide et dynamique possible.

Le secteur bancaire est en accord avec le Groupe d'étude sur la question fondamentale suivante : quels changements doivent être apportés au cadre de politique publique du Canada pour a) mettre en place au Canada les conditions qui encouragent les entreprises canadiennes à devenir des investisseurs actifs et dynamiques au pays et à l'étranger, et b) rendre le Canada le plus attrayant possible aux yeux des investisseurs et des travailleurs compétents? Par conséquent, le présent mémoire s'appuie sur cette question comme point de départ et présente nos observations sur les facteurs clés qui influent sur la compétitivité du secteur bancaire, des autres secteurs de l'économie et du pays dans son ensemble, c'est à dire le régime fiscal, le système de réglementation (ainsi que les politiques structurelles qui sont propres au secteur bancaire), les régimes de concurrence et d'investissement du Canada et la politique commerciale. Afin de favoriser une discussion sur ces facteurs de compétitivité, notre mémoire fournit aussi une vue d'ensemble de la concurrence dans le marché des services bancaires et financiers, tant ici qu'à l'étranger, ainsi qu'une série de principes qui pourraient être utiles au Groupe d'étude dans son examen du cadre concurrentiel du Canada.

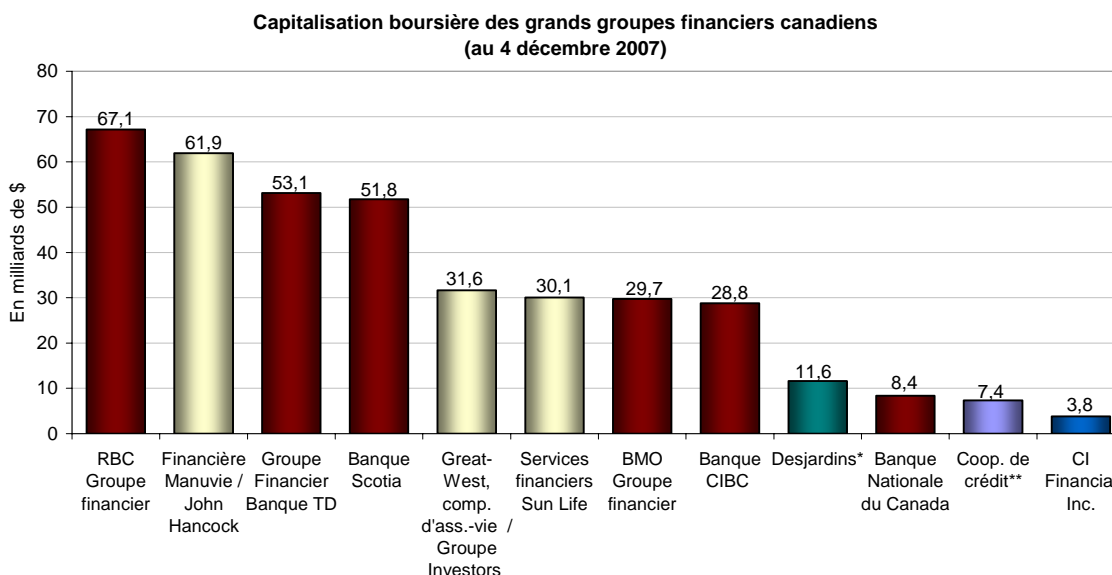
## Concurrence dans le marché des services bancaires et financiers

Le secteur bancaire est une industrie établie au Canada, qui fournit aux Canadiens un très vaste éventail de services à l'échelle nationale. Nous sommes aussi un important secteur d'exportation en croissance, représentant le savoir-faire canadien à l'échelle mondiale. Tant au pays que dans les marchés étrangers, cette industrie se caractérise par un niveau de concurrence élevé, qui alimente l'innovation, et ce à l'avantage des particuliers et des entreprises faisant partie de notre clientèle.

**Concurrence au Canada :** Le Canada compte 72 banques – banques canadiennes, filiales de banques étrangères et succursales de banques étrangères – qui livrent une concurrence active dans le marché, lequel n'est pas statique. Il possède un système bancaire très ouvert. Ces dernières années, quantité de nouveaux joueurs ont accru la concurrence en entrant dans le marché :

- on y trouve des banques qui appartiennent à une entreprise commerciale, comme un détaillant de quincaillerie et une épicerie;
- une banque appartenant à un courtier d'assurance, à son tour acquis par une banque qui n'a été établie que récemment par une coopérative de crédit;
- deux nouvelles banques établies en Alberta, l'une appartenant à des concessionnaires d'automobiles et l'autre, à un club automobile;
- et plus de dix grandes banques étrangères, qui sont entrées dans le marché canadien ces dernières années, s'ajoutant aux banques étrangères présentes au Canada depuis des années.

Toutefois, aussi vive que soit la concurrence entre les banques, elle ne reflète pas le portrait complet de la concurrence dans le marché canadien. Lorsqu'il s'agit de desservir les consommateurs, les ménages et les entreprises du Canada, les banques font aussi concurrence à des milliers d'autres fournisseurs de services financiers, réglementés ou non, dont quelque 35 sociétés de fiducies, plus de 70 compagnies d'assurance-vie, 190 sociétés de financement, plus de 1 000 coopératives de crédit et caisses populaires, un éventail d'organismes financiers fédéraux et provinciaux et quelque 3 700 firmes dont l'actif est supérieur à cinq millions de dollars dans le marché du financement des petites et moyennes entreprises. Ce vaste éventail de fournisseurs de services financiers se manifeste dans les parts de marché institutionnelles. Bien que les banques possèdent plus de 80 % des dépôts, elles détiennent uniquement les deux tiers des prêts à la consommation, 57 % des prêts hypothécaires à l'habitation, moins de 40 % des fonds communs de placement et un peu plus du quart des prêts hypothécaires autres qu'à l'habitation. Le tableau ci-après montre certains grands joueurs exerçant une concurrence active dans le marché canadien.



\*\* Approximation de la capitalisation boursière des coopératives de crédit/de Desjardins d'après le revenu net annualisé et un ratio cours-bénéfice bancaire sélectionné

Ce niveau de concurrence élevé apporte un éventail d'avantages aux consommateurs en termes d'accès, de prix et d'innovation. En ce qui a trait à l'accès, par exemple, environ 99 % des Canadiens possèdent un compte dans une banque ou une autre institution de dépôt. Voilà qui se compare très favorablement aux États-Unis, où seulement environ 87 % des adultes ont un compte bancaire. De plus, le Canada possède le nombre combiné le plus élevé de succursales et de guichets automatiques bancaires (GAB) par habitant au monde. Lorsqu'on tient compte des services bancaires par téléphone et par Internet ainsi que des retraits d'argent liquide aux terminaux point de vente, on constate qu'il s'agit d'un système bancaire hautement accessible. Ce niveau d'accès élevé signifie aussi que les petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes font face à moins d'obstacles à la croissance, provenant du secteur financier, que les PME d'autres pays, comme le montrent des sondages internationaux menés par la firme Grant Thornton. En ce qui a trait au prix, que les services bancaires soient payés directement au moyen de frais ou indirectement par la marge entre le taux versé sur les dépôts et celui des prêts, les Canadiens bénéficient de certains des services bancaires les plus abordables du monde<sup>1</sup>.

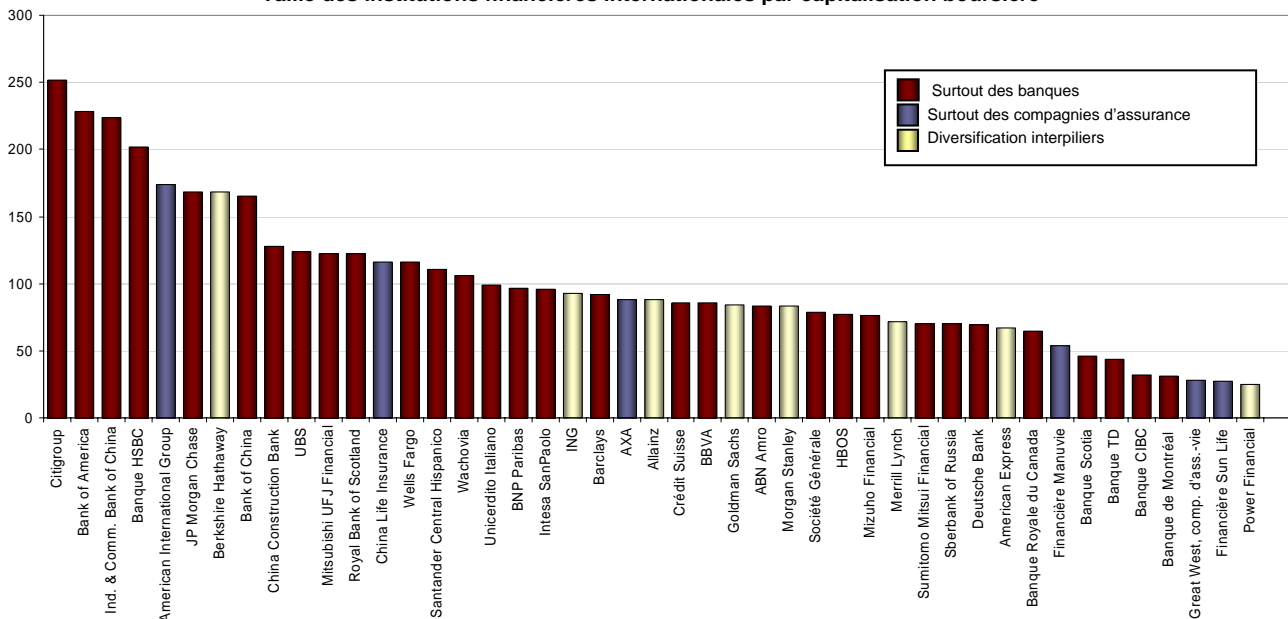
**Concurrence internationale** - Les banques du Canada et les autres grands fournisseurs de services financiers connaissent aussi du succès comme exportateurs sur les marchés de détail des quatre coins du monde et dans le soutien des entreprises canadiennes qui prennent de l'expansion à l'étranger, exerçant un éventail d'activités aux

<sup>1</sup> Comptes bancaires : sondage mené par le Centre pour la défense de l'intérêt public en 2002, 2001 US Federal Reserve Board Survey of Consumer Finances; données sur les GAB/succursales : Banque mondiale 2005; PME : Grant Thornton International Business Owners Survey 2006; comparaisons de prix : Capgemini World Banking Report 2005, Forum économique mondial, rapports sur la compétitivité mondiale, 1997-2007

États-Unis, dans les Amériques et en Asie. En effet, comme le souligne le document de consultation du Groupe d'étude, le secteur financier et celui de l'assurance ont contribué à 44,1 % de l'investissement direct du Canada à l'étranger en 2006. Depuis 2001, les six grandes banques du Canada ont investi environ 38 milliards de dollars au moyen d'acquisitions, dont 95 % ont eu lieu à l'extérieur du Canada (par comparaison, les trois grandes sociétés d'assurance-vie du Canada ont investi plus de 42 milliards de dollars au moyen d'acquisitions, dont 56 % à l'extérieur du Canada). Le point important à souligner ici est que la capacité de l'industrie de jouer un rôle solide sur la scène mondiale favorise les contributions qu'elle peut faire dans notre pays : bien que les banques du Canada tirent un pourcentage important (41 %) de leurs profits provenant des activités qu'elles exercent à l'étranger, elles comptent ici, au Canada, la majeure partie de leurs emplois (81 %) et des impôts versés (80 %).

Même si les banques du Canada sont des joueurs importants sur la scène mondiale, le marché international fait l'objet d'une vive concurrence qui va croissante. Les institutions financières auxquelles les banques canadiennes font concurrence (à la fois en termes de parts de marché et d'acquisitions possibles dans des marchés étrangers) sont imposantes, et leur taille ne cesse d'augmenter au fur et à mesure que se poursuit, un peu partout dans le monde, la vague de consolidation au sein des pays et, de plus en plus, outre frontières. Elles sont en mesure d'apporter des ressources toujours plus considérables à la conception des produits, au développement des systèmes et aux acquisitions. Le tableau ci-après classe des institutions financières internationales selon leur taille, et montre la taille relative des concurrents dans d'autres marchés (les banques du Canada figurent à l'extrême droite de l'échelle).

Taille des institutions financières internationales par capitalisation boursière



Source : Financial Times Global 500, mars 2007  
 \* (taille établie d'après la valeur totale des actions en circulation – échelle = en milliards de \$US)

Il importe aussi de souligner que la concurrence internationale provient non seulement d'autres entreprises, mais aussi d'autres gouvernements du monde. En effet, un certain nombre de pays jouant un rôle de premier plan prennent des mesures actives pour accroître la compétitivité de leurs centres financiers, éviter de perdre des activités commerciales au profit d'autres pays et améliorer leur capacité d'attirer de nouveaux investissements :

- l'autorité des marchés financiers du Royaume-Uni, la Financial Services Authority (FSA), est passée de règles détaillées ou prescriptives à une réglementation reposant sur des principes, afin de favoriser une plus grande souplesse tout en assurant une solide surveillance;

- le Trésor américain a lancé une initiative de rationalisation de la réglementation visant explicitement à accroître la compétitivité;
- la ville de New York a entrepris une importante étude sur la façon dont elle pourrait améliorer sa compétitivité et renverser la perte de part de marché vers Londres;
- l'Australie a réorganisé et simplifié sa structure réglementaire, passant d'une réglementation de niveau étatique à un organisme de réglementation prudentielle national et à une seule autorité de réglementation en matière de consommation.

Dans ce contexte, le cadre de politique publique du Canada doit être le plus concurrentiel possible. Nous énonçons ci-après une série de principes qui, à notre avis, peuvent servir de guide au Groupe d'étude et aux artisans de la politique publique du Canada pour examiner comment le mieux renforcer la compétitivité de notre cadre de politique.

## **Principes servant de guide vers un cadre de politique plus concurrentiel**

Nous proposons les principes ci-après en tant que guide vers un cadre de politique des services financiers plus concurrentiel. Toutefois, à notre avis, ces principes pourraient aussi avoir une application plus vaste dans le cadre d'un examen de la compétitivité de l'économie dans son ensemble.

**Un cadre de politique publique concurrentiel à l'échelle internationale** – Le cadre de politique publique du Canada devrait être au moins aussi concurrentiel que celui des autres grands pays en termes d'options, de pouvoirs et de latitude procurés aux firmes canadiennes et en ce qui a trait aux coûts de conformité imposés. Si possible – en accord avec les intérêts en matière de prudence et de protection des consommateurs – le cadre de politique publique devrait servir en tant que source d'avantage concurrentiel pour les firmes canadiennes qui livrent concurrence à l'échelle internationale. Si, lorsque l'on compare le Canada à d'autres pays clés, notre cadre de politique publique comporte des éléments qui sont déphasés par rapport au reste du monde, impose des restrictions que l'on ne trouve pas ailleurs ou sert à désavantager les firmes ou l'économie canadienne, le gouvernement devrait articuler clairement et de façon convaincante la raison d'être de la politique publique justifiant le maintien de ces éléments.

**Une souplesse maximale** – Le cadre de politique publique devrait fournir aux firmes canadiennes le plus de souplesse possible pour renforcer leur capacité de mettre en œuvre leurs stratégies d'affaire individuelles, ici et à l'échelle mondiale. En pratique, cela signifie que ce cadre ne devrait pas être trop prescriptif, mais définir plutôt les résultats attendus et permettre aux participants de les atteindre s'ils le jugent approprié. À moins qu'il existe des raisons de politique publique claires et convaincantes, la réglementation ne devrait ni prescrire ni restreindre les options offertes aux firmes en termes de structure, de produits et de services, d'activités commerciales, etc.

**Des solutions axées sur le marché** – Pour atteindre leurs objectifs de politique publique, les gouvernements devraient, le plus possible, s'appuyer sur des approches axées sur le marché, plutôt que sur des règles prescriptives. À moins qu'il existe une preuve claire du contraire, le gouvernement devrait a) supposer que le marché des services financiers est hautement concurrentiel et fonctionne à l'avantage des consommateurs et des PME en termes d'accès, de choix, de prix, d'innovation et de sécurité, b) éviter une réglementation formelle, à moins qu'il soit manifeste que les avantages d'une réglementation supplémentaire l'emportent sur le coût et que toutes les autres options ont été examinées avec soin et c), lorsque la réglementation est jugée nécessaire, éviter le plus possible d'avoir recours à des règles détaillées et prescriptives, mais adopter plutôt des approches réalisables, souples et reposant sur des principes. Bref, le gouvernement ne devrait avoir recours à la réglementation qu'après avoir procédé à un examen approfondi de toutes les autres solutions de rechange.

**Certitude et uniformité** – Tant les firmes canadiennes que les investisseurs étrangers ont besoin de certitude en ce qui a trait aux règles et aux normes qui régissent le marché au Canada. La situation pourrait être améliorée si les décisions reposaient sur des considérations objectives, plutôt que sur des facteurs politiques, et si l'application de ces règles et normes était uniforme. L'absence de certitude et d'uniformité peut nuire à la capacité des firmes canadiennes de tenir compte de toutes les options dans la réalisation de leurs stratégies d'affaires individuelles (par ex., dans le régime régissant les options structurelles offertes aux groupes financiers bancaires) et peut dissuader les joueurs étrangers d'envisager d'investir dans ce pays (par ex., dans le régime d'investissement du Canada).

**Une approche nationale en matière de réglementation** – La réglementation de ces secteurs ou marchés de l'économie canadienne qui exercent des activités sur une base nationale ou internationale devrait être d'une nature et d'une envergure nationales. Une approche nationale en matière de réglementation renforcerait, à son tour, la capacité du Canada de traiter efficacement avec les artisans de la politique et les autorités de réglementation d'autres pays ainsi qu'avec les organismes de normalisation internationaux.

## Un régime fiscal plus concurrentiel

Un régime fiscal concurrentiel constitue l'une des pierres angulaires d'une économie dynamique et productive. La production d'un rendement est la raison fondamentale pour laquelle les entrepreneurs investissent du temps et de l'énergie. Plus le rendement potentiel est élevé, plus grande sera l'activité économique produite. Par contre, des taux fiscaux non concurrentiels dissuadent l'activité économique en réduisant le rendement potentiel des entrepreneurs et des investisseurs. Ce contexte ralentit la croissance économique et la création d'emploi, en plus de diminuer la vitalité économique qui découle du dynamisme entrepreneurial. Il réduit aussi la formation de nouveaux capitaux, déterminant clé de la croissance de la productivité.

**Se concentrer sur la marge** – Pour bâtir l'avenir, le Canada devrait axer ses efforts sur la manière dont le régime fiscal influe sur les décisions économiques touchant les activités futures. Les décisions sont toujours prises en fonction de la *marge*. La décision d'un investisseur d'effectuer un nouvel investissement repose sur le rendement après impôt de ce dernier. Une personne décide d'améliorer ses compétences d'après la hausse nette après impôt du salaire qu'elle espère obtenir en agissant ainsi. Un éventuel entrepreneur décide de lancer une entreprise en se fondant sur le rendement net supplémentaire qu'il espère tirer de cet effort additionnel. Bref, c'est le taux marginal qui influe sur la situation future du Canada. C'est donc sur cet aspect que le gouvernement doit mettre l'accent.

**Où se situe le Canada** – Le Canada a accompli d'importants progrès dans le développement d'un contexte fiscal axé sur la croissance. Selon l'Institut C.D. Howe<sup>2</sup>, le taux effectif marginal d'imposition du Canada sur les nouveaux investissements en 2007 s'élevait à 30,9 %. Voilà qui est considérablement inférieur au taux effectif marginal d'imposition de 36,6 % que le Canada a enregistré en 2006, résultats des réductions fiscales annoncées dans le Budget 2007. Cependant, ce taux est considérablement plus élevé que la moyenne de l'Organisation canadienne de développement économique (OCDE)<sup>3</sup>, laquelle se situe à 20,8 %. Bien que des progrès aient été accomplis, il est manifeste qu'il reste du pain sur la planche.

Le taux effectif marginal d'imposition global sur les nouveaux investissements masque une variation importante entre le secteur manufacturier et celui des services. Le taux effectif marginal d'imposition du Canada dans le secteur manufacturier est plutôt concurrentiel, s'établissant à 23,1 %, comparativement au taux moyen de l'OCDE, soit 21,5 %. Toutefois, le taux effectif marginal d'imposition du Canada sur l'investissement en capital dans les services est particulièrement faible. Le taux effectif d'imposition dans le secteur des services s'élève à 36,4 %, se classant au sixième rang parmi les taux les plus élevés du monde, et s'établit à près de 16 % au-dessus du taux

<sup>2</sup> Duanje Chen, Jack Mintz, Finn Poschmann, Andrey Tarasov, "2007 Tax Competitiveness Report: A Call for Comprehensive Tax Reform", C.D. Howe Institute Commentary, No 254, septembre 2007, Study in Brief.

<sup>3</sup> Moyenne simple des pays de l'OCDE.

moyen de l'OCDE de 20,8 %. En fait, la seule autre économie avancée qui présente un taux effectif marginal d'imposition élevé sur le capital est les États-Unis, affichant un taux à peine plus élevé de 40,1 %.

Le gouvernement fédéral a reconnu l'importance d'un contexte fiscal concurrentiel et axé sur la croissance. À la suite des mesures fiscales applicables au revenu des sociétés annoncées dans l'Énoncé économique de l'automne 2007<sup>4</sup>, le taux effectif marginal d'imposition du Canada sur les nouveaux investissements commerciaux s'élèvera à 25,3 % d'ici à 2012, ce qui est légèrement inférieur au plus faible taux actuel du G-7, soit 27,1 %. À l'évidence, le Canada a accompli des progrès, surtout dans le domaine de l'impôt sur le revenu des sociétés. L'ABC félicite le gouvernement de ces mesures importantes.

Bien que l'analyse ci-dessus indique qu'il y a des domaines où des progrès ont été accomplis, elle fait ressortir des facteurs que le gouvernement doit examiner dans l'élaboration d'une politique fiscale concurrentielle et ouverte sur l'avenir :

- **Le reste du monde ne demeure pas immobile.** Même si les mesures proposées par le gouvernement rendront le Canada concurrentiel d'ici à 2012, par rapport à la moyenne actuelle du G-7, il est raisonnable de croire que les autres pays développés feront progresser leurs propres réformes fiscales. En fait, certains pays ont pris des mesures pour réduire leur fardeau fiscal, et de nombreux autres feront de même d'ici à 2012, date à laquelle les réductions fiscales prévues par le Canada seront entièrement en vigueur. L'amélioration de la compétitivité internationale devrait être le critère clé orientant les décisions sur les changements à apporter aux impôts et autres prélèvements du gouvernement. Plus particulièrement, au moment de prendre des décisions sur le régime fiscal du Canada, le gouvernement devrait en évaluer les répercussions sur la capacité des firmes canadiennes de livrer concurrence à leurs homologues internationaux.
- **Des mesures fiscales ciblées nuisent à l'activité économique.** Bien qu'elles aient été prises avec les meilleures intentions, il est manifeste que les décennies d'initiatives fiscales ciblées se sont traduites par la création d'un contexte où différentes firmes de tailles diverses, de différentes industries, paient différents taux. Par exemple, une recherche de l'Institut C.D. Howe indique que le Canada cible principalement le secteur manufacturier lorsqu'il s'agit d'appliquer un allègement fiscal important. Bien que la compétitivité fiscale dans le secteur manufacturier soit importante, ce que nous encourageons assurément, il en résulte que le taux fiscal de l'industrie des services est actuellement beaucoup plus élevé que celui applicable au secteur manufacturier. Ironiquement, la majeure partie de la création d'emploi au Canada s'effectue dans le secteur des services. En effet, 70 % du PIB canadien et 78 % de l'emploi sont attribuables au secteur des services. De plus, depuis 2000, l'emploi dans le secteur des services s'accroît de 2,12 % par année, croissance supérieure à tout autre secteur, à l'exception de l'industrie de la construction<sup>5</sup>.

Il est quasi certain que des taux d'imposition élevés contribuent à réduire la croissance de l'emploi et le potentiel économique à long terme de la partie la plus dynamique de l'économie canadienne. Non seulement cette situation est-elle importante en soi, mais elle entraîne aussi de sérieuses difficultés pour le Canada lorsqu'il s'agit d'attirer le talent mondial, facteur essentiel dans le contexte des défis découlant d'une main-d'œuvre vieillissante. Les mesures fiscales devraient reposer sur un large front, permettant aux petites comme aux grandes entreprises de livrer concurrence et de croître sur la base d'une solide analyse de rentabilisation, sans égard à des mesures fiscales exerçant un effet de distorsion. Un régime fiscal neutre, efficace, équitable et prévisible constitue l'un des meilleurs moyens de s'assurer que les entreprises peuvent livrer concurrence selon des règles du jeu équitables.

<sup>4</sup> Énoncé économique – *Un leadership fort. Un Canada meilleur*, 30 octobre 2007, p. 80.

<sup>5</sup> Industrie Canada, *Survol des industries de services – octobre 2006*, <http://www.ic.gc.ca/epic/site/si-is.nsf/print-fr/ai02201f.html>, consulté le 7 décembre 2007.

- **Le fardeau administratif de la conformité fiscale devient une grave préoccupation.** Il est de plus en plus reconnu que le « fardeau fiscal » ne représente pas simplement le montant des impôts que paie une entreprise, mais inclut aussi le coût de conformité au code fiscal. Une récente étude sur la fiscalité internationale, menée par la Banque mondiale et PricewaterhouseCoopers<sup>6</sup>, souligne que [TRADUCTION] « les coûts de conformité fiscale représentent une dépense importante pour les entreprises. La simplification du régime fiscal peut offrir la possibilité d'un gain, scénario gagnant à la fois pour le gouvernement et les entreprises »<sup>7</sup>. La complexité de l'administration fiscale au Canada s'est accrue ces dernières années et le fera encore davantage si certaines initiatives législatives proposées sont adoptées (voir la section *Administration fiscale* ci-après). Un régime fiscal concurrentiel en est un qui est simple, clair et juste.

*« les coûts de conformité fiscale représentent une dépense importante pour les entreprises. La simplification du régime fiscal peut offrir la possibilité d'un gain, scénario gagnant à la fois pour le gouvernement et les entreprises »*
  
- **Dans le monde de la fiscalité, moins signifie souvent plus.** Selon l'Institut C.D. Howe<sup>8</sup>, il est de plus en plus prouvé que les taux effectifs marginaux d'imposition élevés du Canada entravent l'activité économique, au point où le niveau global des recettes obtenues par le gouvernement est inférieur à ce qu'il aurait été à un taux d'imposition inférieur. D'autres pays fournissent un exemple d'orientations que le Canada pourrait examiner. L'Irlande, par exemple, procure un bon modèle de faibles taux d'imposition donnant lieu à des recettes fiscales plus élevées. Les impôts sur le revenu des entreprises en Irlande constituaient 3,4 % du PIB en 2005, ce qui est similaire au niveau de l'impôt sur les sociétés prélevé au Canada (3,5 % du PIB), même si le Canada a un taux d'impôt sur le revenu des entreprises, prévu par la loi, quasi trois fois supérieur à celui de l'Irlande. Une recherche de l'OCDE montre que ces résultats ne se limitent pas à l'Irlande<sup>9</sup>. En effet, de nombreux pays de l'OCDE, qui ont grandement réduit leurs taux d'imposition, font état de recettes fiscales à la hausse, calculées par rapport au PIB. Le rapport indique ce qui suit : « *Les augmentations récentes des recettes des impôts sur le revenu — qu'il s'agisse des revenus des personnes physiques ou des bénéficiaires des sociétés — sont intervenues malgré le fait que les taux légaux des impôts sur les sociétés et sur les revenus des personnes physiques sont restés stables ou ont baissé dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Il n'y a pas eu d'augmentation des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ni de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés dans les trois pays qui ont fait apparaître la plus forte augmentation du rapport impôts/PIB : Islande, Royaume-Uni et États-Unis.* »<sup>10</sup> Le fait de se départir d'un régime fiscal excessif est à l'avantage de tous et chacun, y compris du gouvernement.

**Bâtir un avantage fiscal canadien** – Les facteurs ci-dessus sont des indicateurs manifestes du régime fiscal concurrentiel dont le Canada a besoin dans l'avenir : ce régime doit être concurrentiel à l'échelle internationale, neutre d'une firme à l'autre, clair, simple et axé sur la croissance. Pour en saisir le plein potentiel économique, le Canada doit intégrer ces principes à ses décisions en matière de politique fiscale. De plus, il doit examiner sa structure fiscale dans son ensemble – les progrès réalisés sur certains fronts ne doivent pas être diminués par un recul dans d'autres domaines. Par conséquent, nous recommandons que le Groupe d'étude presse les gouvernements du pays d'adopter les mesures suivantes afin de créer un régime fiscal concurrentiel :

<sup>6</sup> Banque mondiale-PricewaterhouseCoopers, "Paying Taxes 2008: The Global Picture", p. 36.

<sup>7</sup> Paying Taxes 2008, p. 44.

<sup>8</sup> Duanje Chen, Jack Mintz, Finn Poschmann, Andrey Tarasov, "2007 Tax Competitiveness Report: A Call for Comprehensive Tax Reform", C.D. Howe Institute Commentary, no 254, septembre 2007, p. 13.

<sup>9</sup> Statistiques sur le revenu de l'OCDE, octobre 2006.

<sup>10</sup> *Ibid.*

- **Impôts sur le revenu des sociétés** – L'ABC appuie fermement la récente réduction fédérale du taux de l'impôt sur le revenu des sociétés, lequel passera à 15 % d'ici à 2012<sup>11</sup>. De plus, les réductions récentes ou prévues de l'impôt sur le revenu des sociétés en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba vont dans la bonne direction. Elles orientent le Canada vers un régime fiscal davantage axé sur la croissance. Toutefois, il reste encore beaucoup de pain sur la planche au niveau provincial, si le gouvernement fédéral veut atteindre son objectif d'un taux combiné d'impôt sur le revenu des entreprises fédéral provincial de 25 % d'ici à 2012. L'ABC recommande que le Groupe d'étude presse le gouvernement fédéral de travailler avec les provinces afin de favoriser une réforme provinciale du taux d'imposition des sociétés. L'initiative fédérale en matière de taxe sur le capital peut servir de modèle pouvant être utilisé par le gouvernement fédéral pour encourager une réforme plus poussée de l'impôt sur le revenu des sociétés au palier provincial.
- **Impôts sur le revenu des particuliers** – Afin d'attirer et de retenir les meilleurs et les plus brillants candidats, l'industrie canadienne doit pouvoir offrir aux éventuels employés un contexte concurrentiel en matière d'impôt sur le revenu des particuliers. Un régime fiscal qui favorise l'entrepreneuriat et l'initiative au moyen de récompenses économiques augmentera la compétitivité mondiale du Canada. Voilà qui est particulièrement important, compte tenu du vieillissement de la population du Canada. Des taux d'imposition élevés sur le revenu des particuliers empêcheront le Canada d'attirer les meilleurs et les plus brillants candidats du monde, précisément ceux dont nous avons besoin à l'heure où se contracte notre main-d'œuvre.

L'interaction entre le régime fiscal et les avantages sociaux crée aussi des effets dissuasifs dans le cas des revenus les plus faibles. L'Institut C.D. Howe a examiné le taux effectif marginal d'imposition sur le revenu gagné et a constaté que les personnes à plus faible revenu font face au fardeau fiscal effectif le plus élevé parmi les Canadiens, approchant dans certains cas 80 % du revenu<sup>12</sup>. Bien qu'un allègement soit souhaitable à toutes les fourchettes d'imposition, l'accent devrait être mis à court terme sur la plus faible. Ces travailleurs peuvent faire face au taux effectif marginal d'imposition le plus élevé sur leur revenu. Voilà qui est tout à fait en accord avec le principe de neutralité fiscale. Le Canada ne peut pas se permettre de ne pas utiliser tous les talents de ses citoyens face à une population vieillissante et aux vives pénuries de main-d'œuvre qui affectent déjà de vastes couches de l'économie canadienne.

Cependant, par la suite, l'attention devrait aussi se tourner vers la compétitivité des fourchettes d'imposition plus élevées. Une récente recherche menée par l'OCDE a montré que le Canada affiche le second taux marginal d'imposition sur le revenu personnel le plus élevé dans le cas des employés (46,4 %) parmi les pays du G-7. Comparativement, les États-Unis et le Royaume-Uni ont un taux marginal maximal d'imposition sur le revenu personnel de 41,3 % et de 40 %, respectivement<sup>13</sup>. En ce qui a trait aux États-Unis, le seuil de revenu auquel le taux marginal maximal s'applique est beaucoup plus élevé qu'au Canada. En effet, d'après la base de données de l'OCDE en matière de fiscalité, aux États-Unis, le taux marginal le plus élevé s'établit à 10,6 fois le salaire moyen, tandis qu'au Canada, il se situe à 2,8 fois le salaire moyen. Les particuliers hautement qualifiés sont mobiles. Si le Canada veut attirer et retenir les meilleurs et les plus brillants candidats dont dépendent nos industries axées sur le savoir (y compris les services financiers), le contexte fiscal du Canada en ce qui a trait à l'impôt des particuliers applicable à la main-d'œuvre hautement qualifiée et hautement rémunérée doit être comparable à d'autres pays qui lui font concurrence, comme les États-Unis et le Royaume-Uni.

- **Taxes sur le capital** – Il est généralement reconnu dans les pays développés que l'imposition du capital est tout simplement une mauvaise politique économique. C'est l'antithèse d'un régime fiscal axé sur la croissance; elle pénalise l'investissement et réduit la productivité. Le gouvernement fédéral a récemment fait des progrès importants en abolissant la surtaxe des sociétés de 1,12 %, à compter du 1er janvier 2008. Toutefois, le

<sup>11</sup> Énoncé économique – *Un leadership fort. Un Canada meilleur*. 30 octobre 2007, p. 77.

<sup>12</sup> Duanje Chen, Tina Lee, Jack Mintz, Finn Poschmann, "2006 Tax Competitiveness Report: Proposals for Pro-Growth Tax Reform" C.D. Howe Institute Commentary, no 239, septembre 2006, p. 5.

<sup>13</sup> OECD Tax Database, "Table 1.4: Top Marginal Personal Income Tax Rates for Employee", [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase), consulté le 12 décembre 2007.

gouvernement conserve toujours la taxe sur le capital des institutions financières applicable en vertu de la Partie VI, laquelle est égale à 1,25 % applicable au capital supérieur à un milliard de dollars. Il s'agit d'une taxe discriminatoire, parce qu'elle ne s'applique qu'à un seul secteur de l'économie. De plus, la loi exige que les institutions financières maintiennent des niveaux de capitalisation élevés afin d'assurer une liquidité en cas de crise financière. En effet, les institutions financières sont pénalisées parce qu'elles se conforment à la réglementation fédérale. Enfin, la taxe sur le capital applicable en vertu de la Partie VI ne s'applique que lorsque les taux d'imposition des sociétés tombent sous un certain niveau – en d'autres termes, les institutions financières sont assujetties à cette taxe lorsque les marges de profit sont faibles ou qu'il y a des pertes.

Au palier provincial, la situation est mitigée. D'ici à 2012, la plupart des provinces, sinon toutes, auront aboli l'impôt général sur le capital. Cependant, pour les institutions financières, la situation est moins anodine. À l'heure actuelle, seuls l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont éliminé ou élimineront d'ici à 2012 leur portion de la taxe sur le capital qui s'applique aux institutions financières. Nous encourageons les gouvernements provinciaux à tirer avantage de la mesure incitative financière mise de l'avant par le gouvernement fédéral dans le Budget 2007 pour abolir leurs taxes sur le capital.

Dans l'avenir, le contexte fiscal concurrentiel du Canada devrait en être un qui ne comporte aucun élément de taxe sur le capital.

- **Impôts sur le commerce international** – Le secteur bancaire est fermement en faveur de l'abolition des retenues à la source. L'élimination réciproque des retenues à la source canado-américaines constitue, de la part du gouvernement fédéral, une initiative sage qui est la bienvenue. Cette mesure profitera à l'économie canadienne en améliorant la compétitivité de notre régime fiscal, facilitera l'accroissement des investissements et favorisera la libre circulation des capitaux. À l'heure actuelle, le processus de ratification aux États-Unis n'est pas encore terminé. Étant donné la nature réciproque du traité, nous attendons avec impatience cette ratification. Comme les avantages de l'abolition des retenues à la source sont manifestes, nous sommes heureux que le gouvernement réalise des progrès vers l'élimination des taxes sur les transactions liées au cours de la période de trois ans annoncée. Nous recommandons aussi que le Canada en profite pour négocier des dispositions réciproques similaires avec d'autres pays afin d'abolir les retenues à la source sur les transactions liées et ainsi encourager l'investissement étranger au Canada.
- **Taxes d'accise** – L'harmonisation des taxes de vente provinciales avec la taxe sur les produits et services (TPS) constitue une politique économique solide. Étant donné qu'une proportion considérable des recettes provenant des taxes de vente provinciales découle de la taxe sur les entrants des entreprises, il s'agit d'un impôt sur l'investissement. Selon le ministère des Finances, l'harmonisation de la taxe de vente réduirait le taux effectif marginal d'imposition applicable aux nouveaux investissements commerciaux, lequel passerait à 16,4 %, ce qui favoriserait un accroissement de l'investissement qui donnerait lieu à une augmentation de la productivité à long terme. L'ABC encourage les provinces qui n'ont pas encore harmonisé leur taxe de vente à le faire et incite tous les gouvernements à travailler avec les différents acteurs afin de trouver des moyens de mettre en œuvre une taxe de vente harmonisée de la manière la plus équilibrée et fonctionnelle possible. En particulier, puisque l'harmonisation aurait un impact disproportionné sur la taxe de vente payée par les fournisseurs de services exempts de la TPS, comme les services financiers, nous incitons les gouvernements à travailler avec les industries touchées afin d'élaborer le régime le plus efficace possible en matière de taxe de vente harmonisée.
- **Administration fiscale** – Le fardeau de la conformité à un régime fiscal de plus en plus complexe au Canada devient une part croissante du fardeau fiscal global des sociétés de ce pays. Une récente étude menée par la Banque mondiale et PriceWaterhouseCoopers a révélé que le Canada se classe huitième au sein de l'OCDE quant à la facilité de la conformité fiscale, et derrière des pays concurrentiels clés comme le Royaume-Uni. Le Canada devrait viser à offrir le régime fiscal le plus simple et le plus efficace du monde. Une partie de la

solution visant à simplifier l'administration du régime fiscal consiste à promouvoir une plus grande harmonisation des politiques fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux. En effet, la récente harmonisation des régimes d'imposition sur le revenu des sociétés du palier fédéral et de l'Ontario illustre le type d'objectifs que nous devons continuer de poursuivre. En particulier, l'étude de la Banque mondiale et de PriceWaterhouseCoopers souligne le fait que la conformité aux taxes sur la consommation, comme la TPS et les taxes de vente provinciales, est particulièrement fastidieuse au Canada. L'étude indique que la conformité aux taxes sur la consommation représente environ le tiers du fardeau total de conformité fiscale des entreprises canadiennes<sup>14</sup>. La différence entre les régimes fédéral et provinciaux de taxes de vente constitue une partie du problème. L'harmonisation des taxes de vente provinciales avec la TPS fédérale dans les provinces qui ne l'ont pas encore accomplie réduirait considérablement ce fardeau.

L'harmonisation de la TPS et de la taxe de vente provinciale, à elle seule, n'est pas suffisante. Le gouvernement fédéral doit aussi examiner avec soin le fardeau de conformité que la réglementation en matière de TPS impose aux entreprises. Les mesures législatives proposées en matière de TPS sur les fournitures importées illustrent parfaitement la nécessité absolue d'un régime fiscal simple à administrer. Les mesures législatives proposées sont inutilement complexes et opaques. Si elles étaient adoptées selon la forme proposée, elles pourraient se traduire par l'imposition de services financiers importés, tels les pupitres de négociation de valeurs mobilières à l'étranger qui sont soutenus par des opérations administratives et des opérations de change situées au Canada. Bien que ce ne soit pas l'intention des mesures législatives proposées, celles-ci sont si complexes qu'elles pourraient englober, par inadvertance, ces types de transactions. Les banques canadiennes pourraient être forcées de relocaliser ces services à l'extérieur du Canada, ce qui entraînerait des pertes d'emploi au Canada et des répercussions néfastes sur les recettes fiscales. Nous sommes heureux que l'un des objectifs du Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale récemment annoncé par le gouvernement consistera à réduire au minimum les coûts de conformité des entreprises et à faciliter les activités d'administration et d'application de l'Agence du revenu du Canada. Le gouvernement a reconnu que la simplicité doit être une caractéristique du régime fiscal du Canada pour l'avenir.

Le Canada est un joueur relativement petit sur la scène mondiale, et tant les capitaux que la main-d'œuvre sont mobiles. Pour livrer concurrence, il doit créer des avantages concurrentiels qui favorisent la croissance des entreprises, la productivité et l'innovation pour assurer le succès et la prospérité de notre économie. À l'heure actuelle, il possède la marge de manœuvre budgétaire pour apporter ce type de changement qui contribuera à positionner notre pays en vue d'une croissance plus stable et soutenue dans l'avenir.

## **Un système réglementaire plus concurrentiel**

Le secteur des services financiers du Canada est l'une des industries les plus lourdement réglementées du pays. En effet, presque tous les aspects de la structure, des activités et des opérations commerciales des groupes financiers bancaires sont assujettis à la surveillance de divers organismes de réglementation fédéraux et provinciaux. Par conséquent, la compétitivité de notre secteur des services financiers est profondément affectée par le cadre législatif et réglementaire. Dans la présente section, nous examinons deux aspects clés du système réglementaire – la nécessité d'une approche plus souple et moins prescriptive en ce qui a trait au contenu de la réglementation ainsi que l'inefficacité de la structure de réglementation qui fait double emploi et se chevauche au Canada. Bien que ces observations soient spécifiquement axées sur la réglementation des services financiers, elles s'appliquent aussi à la réglementation touchant d'autres parties de l'économie, comme nous le soulignons ci-après.

---

<sup>14</sup> Banque mondiale-PriceWaterhouseCoopers, "Paying Taxes 2008: The Global Picture", Appendix 1.3, p. 53.

**Contenu – une nouvelle approche en matière de réglementation** – Quoique les gouvernements antérieurs aient périodiquement annoncé diverses initiatives en matière de rationalisation de la réglementation, peu de résultats pratiques ont été atteints et, au fil des ans, le coût, la complexité, le caractère interventionniste et la nature prescriptive de la réglementation ont continué de croître. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une nouvelle approche en matière de réglementation qui permettra des normes élevées de protection des consommateurs, tout en offrant aux institutions une plus grande souplesse. Nous énonçons ci-après des approches que nous recommandons au Groupe d'étude d'examiner en tant que moyens d'accroître la concurrence du système de réglementation du Canada.

- **Réglementation reposant sur des principes** – L'ABC est heureuse de constater que le gouvernement souligne, dans son document de mars 2007 intitulé « *Viser* », son intérêt à poursuivre une approche reposant sur des principes en matière de réglementation, approche que d'autres pays, en particulier la FSA du Royaume-Uni, adoptent de plus en plus. Bien qu'elle soit difficile à mettre en place – car elle nécessite une modification des attitudes et une capacité à concevoir la réglementation – la réglementation reposant sur des principes permet d'espérer un système réglementaire plus souple, qui favorise la compétitivité en améliorant la capacité des firmes de réagir aux débouchés changeants du marché et en réduisant le fardeau exercé par la complexité réglementaire sur l'efficacité des firmes.

Dans son document d'avril 2007, intitulé *Principles-based Regulation – Focusing on the outcomes that matter*, la FSA a conclu qu'une réglementation reposant sur des principes offrait des avantages aux consommateurs, aux firmes financières et aux autorités de réglementation. Citant l'expérience passée, la FSA a souligné que des normes prescriptives n'ont pas empêché les abus et sont devenues, au Royaume-Uni, un fardeau qui pèse de plus en plus lourd sur les ressources de la FSA ainsi que sur les firmes qu'elle régit. Voilà qui se vérifie tout particulièrement dans un contexte où les marchés financiers fluctuent constamment, caractérisé par une innovation soutenue et le développement de produits. Un système réglementaire reposant largement sur des règles prescriptives, a conclu la FSA, est incapable de s'adapter aux circonstances et aux pratiques d'un marché en constant changement, ce qui entraîne des délais et empêche l'innovation.

Toutefois, comme la FSA l'a clairement indiqué, si l'on souhaite que la réglementation reposant sur des principes se traduise vraiment par un système réglementaire amélioré, il est également important de modifier radicalement l'approche des autorités de réglementation. En effet, les institutions financières ont besoin d'avoir un niveau élevé de confiance envers la capacité de celles-ci de faire preuve de souplesse dans les jugements de conformité et d'évaluer les résultats, plutôt que l'adhésion à des règles prescriptives. Élément clé de la réglementation reposant sur des principes, une approche proportionnée axée sur le risque crée un climat qui permet aux institutions d'être plus enclines à discuter d'éventuels problèmes avec l'autorité de réglementation, et de travailler en collaboration à la recherche de solutions raisonnables et proportionnelles. Dans le domaine des services financiers, le gouvernement fédéral du Canada a pris des mesures en faveur d'une approche reposant sur des principes dans son avant-projet de loi sur les billets à capital protégé, mais le reste de sa réglementation, en particulier dans le domaine de la consommation, est inutilement prescriptif et intrusif. Dans son rapport au gouvernement, le Groupe d'étude devrait ainsi envisager d'inciter ce dernier à miser sur ses intentions d'explorer la réglementation reposant sur des principes et à établir des cibles pour passer à un système réglementaire reposant davantage sur des principes.

- **Freins et contrepoids au sein du gouvernement** – De façon plus générale, le gouvernement doit articuler – et, mesure tout aussi importante, *mettre en œuvre* au sein des ministères – un énoncé de principes clair ainsi que des directives sur son approche à venir en matière de réglementation. De nouveau, les gouvernements précédents ont tenté des exercices similaires, mais qui ne se sont pas traduits par une différence vraiment mesurable en ce qui a trait à la nature, à l'ampleur, au caractère interventionniste ou au volume de la réglementation à laquelle les institutions doivent se conformer. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une nouvelle approche en matière réglementaire qui :

- tient compte de l'impact de la réglementation sur la compétitivité internationale. Le Treasury Department aux États-Unis est à préparer un plan qui sera rendu public en 2008, en vue d'établir une structure de réglementation améliorée pour aider les marchés financiers américains à livrer concurrence à l'échelle mondiale. Les recommandations du Groupe d'étude pourraient mettre le Canada sur une voie analogue vers un contexte concurrentiel amélioré;
- reconnaît qu'un consommateur bien informé constitue le moyen le plus efficace de protéger les consommateurs;
- considère la réglementation formelle comme étant un dernier recours, après épuisement de toutes les autres solutions de rechange – y compris, d'abord et avant tout, le fonctionnement d'un marché concurrentiel;
- intègre à l'appareil de développement de la réglementation gouvernementale une analyse critique formelle – similaire au US Office of Management and Budget (qui peut rejeter les projets de réglementation ne respectant pas de rigoureuses exigences en matière d'analyse coûts-avantages) – où des propositions ministérielles en matière de réglementation peuvent être évaluées d'après des critères clairs et objectifs avant de poursuivre le processus d'approbation. L'un de ces critères pourrait être le suivant : « La réglementation améliorera-t-elle ou entravera-t-elle la concurrence? » À moins qu'il existe une justification claire, convaincante et documentée en matière de politique publique qui soit en faveur du contraire, le gouvernement devrait abolir les obstacles qui nuisent à la capacité des institutions individuelles de livrer concurrence et à la capacité des consommateurs de faire des choix éclairés dans le marché. Le fait que les banques continuent de se voir interdire d'offrir la plupart des types d'assurance dans leurs succursales constitue un exemple clé de décisions politiques au Canada, qui nuisent à la concurrence et au choix des clients. Le Canada demeure marginal parmi les systèmes financiers modernes, en interdisant non seulement la vente d'assurance dans les succursales bancaires, mais aussi toute promotion de produits d'assurance ou toute référence à des professionnels qualifiés en matière d'assurance dans les succursales bancaires, au détriment du consommateur canadien.

**Structure – renforcer l'union économique au sein du Canada** – Il est nécessaire que tous les gouvernements se concertent afin de réaliser la libre circulation des biens, des services et des investissements au Canada – une véritable zone de libre-échange fonctionnelle dans notre propre pays<sup>15</sup>. Il est de plus en plus reconnu que l'Accord de libre-échange interne de 1995 n'est pas efficace. Bien qu'il y ait eu des efforts bilatéraux qui méritent un soutien (par ex., l'Alberta/BC Trade, Investment and Labour Mobility Agreement et la récente annonce de discussions entre l'Ontario et le Québec), dans l'ensemble, les provinces n'ont pas accompli de véritable progrès collectif pour abolir les obstacles au commerce interne. Par conséquent, nous pressons le Groupe d'étude d'examiner les répercussions négatives des obstacles au commerce interne entre les provinces et de recommander que le gouvernement fédéral prenne des mesures plus directes dans ce domaine. Le secteur bancaire est heureux de constater que, dans son discours du Trône d'octobre 2007, le gouvernement fédéral est disposé à utiliser son pouvoir en matière de commerce. Le Groupe d'étude pourrait envisager de recommander que le gouvernement fédéral utilise ses pouvoirs constitutionnels afin de légiférer sur une série de principes en matière de libre-échange au sein du Canada, pouvant servir de directives aux provinces et établir des points de repères pour mesurer les progrès.

**Structure – la nécessité d'un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières en tant que mesure clé vers une réglementation nationale** – La structure du système réglementaire des services financiers du Canada se traduit à la fois par une fragmentation parmi les compétences ainsi que par un chevauchement entre

<sup>15</sup> L'impact négatif des obstacles au commerce interne sur la concurrence et l'innovation a été le plus récemment exposé dans le document du 12 décembre 2007, intitulé *Conclusions préliminaires de la mission de consultation au titre de l'article IV menée au Canada par le Fonds monétaire international pour 2008*.

les compétences fédérales et provinciales/territoriales. En effet, les groupes financiers bancaires doivent traiter avec quelque 50 organismes gouvernementaux de réglementation des services financiers et organismes d'autoréglementation, et avec plus de 100 organismes de réglementation, de supervision et de surveillance qui s'appliquent aux entreprises en général du pays. Cet appareil réglementaire fait en sorte que le Canada a un système de réglementation relativement plus coûteux que celui d'autres grands pays, comme le Royaume-Uni et l'Australie<sup>16</sup>. Ces pays ont simplifié leur système réglementaire (au Royaume-Uni, par la consolidation d'une série de différents organismes de réglementation sous la FSA, et en Australie, par l'établissement d'un système de réglementation national en remplacement de l'ancien système étatique). Il est temps que le Canada emboîte le pas.

À notre avis, la première étape vers le plus vaste objectif d'une réglementation nationale des services financiers est la réforme des valeurs mobilières. À cet égard, nous sommes pleinement d'accord avec l'accent mis par le gouvernement fédéral (comme il est énoncé, par exemple, dans *Avantage Canada*) sur l'importance d'un marché des capitaux qui fonctionne bien pour l'investissement, la création d'emploi et la croissance économique au Canada. L'actuel système fragmenté, qui englobe 13 compétences provinciales et territoriales – héritage d'une période antérieure du marché financier canadien qui ne reflète plus les besoins actuels des investisseurs et des entreprises en quête de capitaux – va à l'encontre de ces importants objectifs<sup>17</sup>.

- **Répercussions défavorables sur les PME** – La fragmentation du système actuel impose des coûts et des effets dissuasifs inutiles aux PME en quête de capitaux. La recherche menée par l'ABC montre que le coût supplémentaire associé à une offre augmente d'environ 7 % chaque fois que s'ajoute une compétence. Ces coûts de réglementation limitent le nombre de compétences où les firmes cherchent à mobiliser les capitaux<sup>18</sup>.
- **Coût accru du capital** – Le système actuel augmente le coût des fonds propres et nuit au développement d'un système financier efficace au Canada. Une recherche de la Banque du Canada indique qu'il en coûte davantage aux entreprises pour mobiliser des capitaux par l'émission d'actions au Canada, comparativement aux États-Unis, phénomène appelé « escompte canadien »<sup>19</sup>. Cet escompte existe, qu'une firme mobilise des capitaux dans une seule compétence ou dans de nombreuses. De plus, il soulève une préoccupation, à savoir que les entreprises canadiennes se tourneront de plus en plus vers les États-Unis pour mobiliser leurs capitaux, au détriment du développement d'un marché financier canadien plus efficace et plus imposant. Bien que différents facteurs contribuent à l'escompte canadien, l'inefficacité du système actuel constitue un élément clé.
- **Lenteur du développement des politiques** – La nécessité de négocier parmi de multiples organismes de réglementation fait en sorte que le processus de prise de décision et de développement des politiques est inutilement lent au Canada, à l'heure où il est essentiel de réagir aux changements et à l'évolution du marché financier. Le processus de développement des politiques des Autorités canadiennes en valeurs mobilières est fastidieux, comme en fait foi le temps requis (bien au-delà de dix ans) pour élaborer le régime d'examen concerté. Un exemple plus récent a trait aux règles régissant les systèmes de négociation parallèle en matière de négociation d'actions. Ces règles ont été élaborées ultérieurement et leur mise en œuvre a nécessité le double du temps requis au Canada, comparativement aux États-Unis. Bien que les systèmes de négociation parallèle aux États-Unis aient déjà connu une première consolidation, ceux du Canada n'ont commencé à émerger que récemment.

<sup>16</sup> UK Financial Services Authority Annual Report 2003-04 (Appendix 5); l'estimation des dépenses canadiennes comprend l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels, la Commission des services financiers de l'Ontario et les frais généraux du Bureau du surintendant des institutions financières.

<sup>17</sup> Dans son rapport préliminaire du 12 décembre 2007 sur le Canada, le Fonds monétaire international souligne que « ... la création d'un organisme unique de réglementation constitue la meilleure façon d'abaisser les coûts, d'assurer des interventions stratégiques rapides, et de favoriser une application uniforme des lois et des règlements ».

<sup>18</sup> The impact of multiple regulators on the cost of raising capital for small and medium-sized businesses", février 2007.

<sup>19</sup> Michael R. King et Dan Segal, "Valuation of Canadian- vs. U.S.-Listed Equity: Is There a Discount?", document de travail 2003-06, mars 2003.

- **Répercussions défavorables sur l'application de la loi** – L'application efficace de la loi et la protection des investisseurs sont entravées, parce que les ressources disponibles sont fragmentées et qu'il existe un chevauchement déroutant des responsabilités parmi les organismes de réglementation des valeurs mobilières. Selon le récent rapport de Nick LePan, ancien surintendant des institutions financières, « *L'atteinte d'un consensus peut s'avérer un processus long et difficile en raison de la présence de multiples organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières au Canada. Il a notamment fallu beaucoup de temps pour choisir une approche en matière de partage de l'information entre les organismes de réglementation et les autorités policières au Canada, et entre les autorités canadiennes et leurs partenaires internationaux. Ce problème n'est pas entièrement résolu. Le Canada n'avait pas adopté une position uniforme vis-à-vis de ses partenaires internationaux.* » Il souligne aussi que « *...différents organismes provinciaux de réglementation interprètent différemment les décisions des tribunaux, ce qui a nui au processus concerté avec la GRC de création d'unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières dans certaines provinces, alors que dans d'autres provinces, ces unités ont été mises sur pied avec succès* ».
- **Pas de voix unifiée pour le Canada** – Le Canada n'a pas de voix unifiée sur les questions internationales en matière de valeurs mobilières, ce qui a soulevé une préoccupation lorsque le Canada et les États-Unis ont annoncé leur intérêt à négocier un accord de libre-échange en matière de valeurs mobilières. Comme nous l'avons souligné ci-après, un tel accord serait à l'avantage du Canada en réduisant les coûts des transactions, en améliorant l'efficacité du marché et en augmentant la protection des investisseurs, s'il se traduit par une déclaration plus uniforme de l'information. Même si nous saluons les efforts du gouvernement fédéral dans la poursuite de cet accord, nous soulignons aussi que la capacité du Canada à négocier une entente serait renforcée s'il n'existait qu'un seul organisme de réglementation avec lequel les États-Unis pourraient traiter. Comme l'a souligné la Banque du Canada, « *une confiance accrue à l'égard du cadre réglementaire des divers participants sera nécessaire à l'avènement du libre-échange des valeurs mobilières, notamment dans le domaine de l'application des normes, pour lequel le Canada a déjà fait l'objet de critiques et qui pourrait représenter un écueil lorsque d'autres pays évalueront la comparabilité des normes canadiennes. Une difficulté additionnelle réside dans la multiplicité des organes de réglementation au sein même du Canada, qui pourrait constituer un désavantage dans la mise en œuvre d'un accord de libre-échange des valeurs mobilières à l'échelle nationale et compliquer l'établissement, sur le plan juridique, de la comparabilité des régimes réglementaires* »<sup>20</sup>.

*Selon le récent rapport de Nick LePan, ancien surintendant des institutions financières, « ...différents organismes provinciaux de réglementation interprètent différemment les décisions des tribunaux, ce qui a nui au processus concerté avec la GRC de création d'unités mixtes de renseignements en valeurs mobilières dans certaines provinces, alors que dans d'autres provinces, ces unités ont été mises sur pied avec succès ».*

*Comme l'a souligné la Banque du Canada, « une confiance accrue à l'égard du cadre réglementaire des divers participants sera nécessaire à l'avènement du libre-échange des valeurs mobilières, notamment dans le domaine de l'application des normes, pour lequel le Canada a déjà fait l'objet de critiques et qui pourrait représenter un écueil lorsque d'autres pays évalueront la comparabilité des normes canadiennes. Une difficulté additionnelle réside dans la multiplicité des organes de réglementation au sein même du Canada, qui pourrait constituer un désavantage dans la mise en œuvre d'un accord de libre-échange des valeurs mobilières à l'échelle nationale et compliquer l'établissement, sur le plan juridique, de la comparabilité des régimes réglementaires »*

<sup>20</sup> Banque du Canada, Revue du système financier, décembre 2007, p. 33, 34.

- **Il est temps d'agir** – Ces dernières années, la nécessité d'une réforme des valeurs mobilières a fait l'objet de discussions approfondies. Un modèle élaboré d'organisme commun de réglementation, qui assure une participation égale de chaque compétence et des centres d'expertise régionaux, a été mis sur la table (le modèle du groupe Purdy Crawford). Nous pressons le Groupe d'étude de recommander aux gouvernements du pays de progresser au-delà du régime de passeport – qui, bien qu'il constitue une amélioration par rapport au statu quo, ne permet pas de résoudre pleinement les problèmes soulignés ci-dessus – et de s'engager à mettre en œuvre un organisme commun de réglementation. Cependant, s'il semble que cela ne puisse se faire dans un proche avenir, le Groupe d'étude devrait recommander que le gouvernement fédéral utilise ses pouvoirs en vertu de la constitution pour prendre des mesures unilatérales afin de créer un organisme de réglementation unique. De nouveau, nous soulignons avec grand intérêt le fait que le gouvernement fédéral a indiqué qu'il est disposé à utiliser son pouvoir en matière de commerce.

De plus, les efforts pour rationaliser le système de réglementation ne devraient pas s'arrêter là : la création d'un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières devrait être la première mesure vers une approche vraiment nationale en matière de réglementation de la surveillance des pratiques du secteur financier, laquelle (au contraire de l'approche largement nationale en matière de réglementation prudentielle) demeure fragmentée entre les paliers de gouvernement fédéraux et provinciaux. De façon plus générale, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait travailler activement à protéger et à améliorer son rôle, sa participation et sa compétence dans les services financiers, dans l'optique d'accroître l'efficacité de son rôle en matière de politique et de réglementation, en tant que mesure importante pour renforcer l'union économique.

## Régimes de concurrence et d'investissement du Canada

**Politique en matière de concurrence** – La mise en application de la politique en matière de concurrence et de la *Loi sur la concurrence* sont, en quelque sorte, les actions prises par un arbitre pour s'assurer que les règles du jeu des marchés sont respectées. Ces mesures visent l'atteinte de deux principaux objectifs :

- s'assurer que les Canadiens bénéficient des avantages de la concurrence du marché, à savoir un accès facile à un éventail de fournisseurs de biens et de services, à des prix concurrentiels (c.-à-d., accès, choix et prix);
- favoriser un contexte où les firmes peuvent prospérer et livrer concurrence efficacement.

Cependant, il importe de reconnaître que la politique en matière de concurrence n'est pas ce qui apporte les avantages de la concurrence au marché. Ces derniers découlent de l'interaction des fournisseurs et des consommateurs. En gardant à l'esprit ces éléments de base, nous incitons le Groupe d'étude à considérer ce qui suit au moment d'entreprendre son examen du régime de concurrence du Canada.

- **Compétitivité internationale** – Bien que, dans la réalité des économies modernes, les firmes doivent souvent être d'une taille importante pour livrer concurrence à l'échelle internationale, le Canada est une économie relativement petite, qui crée certains défis dans cette quête de la compétitivité internationale. Voilà qui confère énormément d'importance à la nécessité de se doter de politiques en matière de concurrence conçues pour tenir compte, non seulement des « marchés locaux » (sur lesquels les autorités en matière de concurrence du Canada ont tendance à se concentrer), mais aussi de la nécessité d'une compétitivité internationale.
- **Interventionnisme non approprié** – Dans une économie moderne, bien développée et ouverte comme le Canada, caractérisée par la facilité d'entrée, la politique en matière de concurrence devrait reposer sur la prémisse que le marché fonctionne adéquatement et à l'avantage des Canadiens. Ce n'est que dans des circonstances très étroitement définies (par ex., violation des dispositions du *Code criminel* ainsi que fusions et acquisitions) que les autorités de réglementation en matière de concurrence devraient être autorisées à

intervenir, et ce de manière transparente et non discriminatoire. Il n'est nullement nécessaire d'adopter une approche interventionniste à l'égard de la politique en matière de concurrence, prévoyant que les autorités ont le pouvoir de rechercher proactivement les lacunes éventuelles du marché ou de rendre des ordonnances afin « d'améliorer » les aspects de la concurrence ou la performance des marchés.

Gardant ces principes à l'esprit, l'ABC recommande que le Groupe d'étude n'accorde pas son appui à une prolongation ou à un élargissement des pouvoirs du Bureau de la concurrence en ce qui a trait aux études de marché. Ces dernières années, des pressions politiques ont été exercées afin de procurer au Bureau de la concurrence des pouvoirs lui permettant d'entreprendre et de mener à bien des études de marché, dans l'optique de prendre des décisions sur l'état de la concurrence de ces marchés (et d'ordonner de possibles « solutions »). À l'heure actuelle, le Bureau de la concurrence peut effectuer des études de marché en utilisant l'information publique et en demandant des renseignements aux acteurs sur une base volontaire. Le débat consiste à déterminer s'il devrait détenir des pouvoirs d'enquête accrus lui permettant de contraindre les entreprises à fournir des données. À notre avis, de tels pouvoirs vont à l'encontre des principes énoncés ci-dessus – à savoir, laisser les marchés fonctionner librement et n'intervenir que s'il est clairement justifié de le faire – et pourraient trop facilement conduire à des examens motivés par la politique et, en bout de ligne, aller à l'encontre des objectifs recherchés.

**Régime d'investissement du Canada** – Le secteur bancaire est en accord avec l'observation du document de consultation, selon laquelle « l'investissement étranger direct profite au Canada en injectant de nouveaux capitaux, idées et savoir-faire ». Nous convenons aussi que la productivité d'un pays - qui, au Canada, est à la traîne de celle des États-Unis – est directement liée à l'investissement, y compris l'investissement direct étranger. Étant donné ces avantages, nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait avoir comme politique d'accueillir l'investissement direct étranger au Canada et de s'assurer que le processus d'entrée est le plus possible ouvert, transparent et exempt des coûts et des délais réglementaires inutiles.

Parallèlement – et comme le souligne aussi le document de consultation du Groupe d'étude – il se peut que certains investissements ne soient pas dans le meilleur intérêt des Canadiens, et le gouvernement devrait avoir la capacité de traiter ces cas. Lorsqu'il s'agit d'examiner comment équilibrer ces deux intérêts, nous croyons qu'il importe de garder à l'esprit certaines mises en garde :

- le fait de tenir compte d'éventuelles préoccupations, quant à savoir si un investissement étranger en particulier est dans l'intérêt du Canada, ne devrait pas constituer - et être perçu comme constituant - une autorisation de dresser des obstacles à l'entrée;
- toute dérogation au principe général d'ouverture devrait être utilisée avec parcimonie, et on doit la justifier en documentant les risques liés à un tel investissement et en énonçant clairement comment ce dernier ne serait pas dans le meilleur intérêt des Canadiens;
- puisque chaque investissement sera différent, chaque cas doit être examiné au mérite, plutôt que sur la base de règles, d'interdictions ou de critères d'application générale, tels que le pays d'origine. Comme l'a souligné la Chambre de commerce internationale, les vérifications devraient être [traduction] « axées sur les transactions individuelles et les actions qu'un investisseur peut prendre, plutôt que sur la nationalité de ce dernier »;
- le processus d'examen devrait reposer sur des critères transparents et objectifs, et devrait viser à assurer la prévisibilité des résultats des demandeurs.

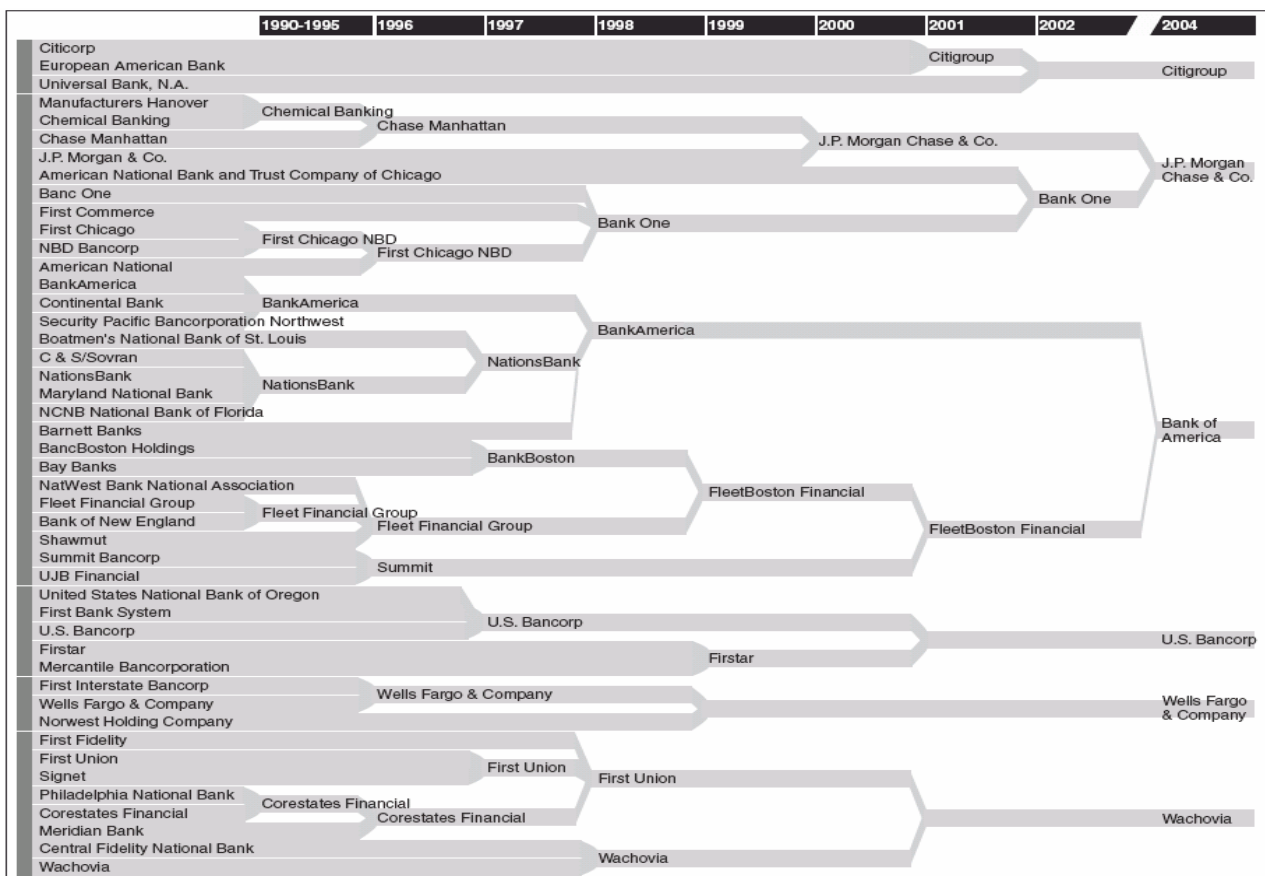
En gardant à l'esprit ce qui précède, nous sommes d'avis que le critère « avantage net » devrait demeurer l'outil clé à la disposition du gouvernement pour évaluer l'investissement étranger au Canada, lors de l'examen du régime d'investissement du Canada par le Groupe d'étude. En ce qui a trait aux aspects du régime d'investissement qui, comme l'a indiqué le gouvernement, seront examinés dans le cadre d'un processus distinct de celui du Groupe

d'étude, nous croyons que la politique du gouvernement en ce qui a trait aux sociétés d'État, annoncée le 7 décembre 2007, est appropriée – à savoir adopter l'approche qui consiste à énoncer des facteurs à examiner (par ex., la gouvernance des sociétés d'État, l'orientation commerciale de l'entité acquise, etc.) en tant que clarifications en vertu du critère « avantage net ». De même, nous sommes d'avis que le gouvernement devrait adopter la même approche – c'est-à-dire la primauté du critère « avantage net », plutôt qu'une série de critères ou de processus distincts – à l'égard des implications de l'investissement étranger en matière de sécurité nationale, question que le gouvernement abordera, nous semble-t-il, en 2008.

## Perspective internationale sur les politiques structurelles

Les banques du Canada sont hautement intégrées dans l'économie mondiale concurrentielle. Toutefois, comme nous l'avons souligné ci-dessus, la concurrence devient de plus en plus vive, à l'heure où le secteur financier, un peu partout dans le monde, connaît une restructuration et une consolidation massives. Uniquement aux États-Unis, plus de 4 200 fusions bancaires ont eu lieu entre 1994 et 2006, et cette tendance de consolidation dans ce pays ne montre aucun signe d'essoufflement. Comme l'illustre le tableau ci après, aux États-Unis, les grands joueurs sont eux-mêmes le résultat de multiples vagues de consolidation.

Consolidation bancaire aux États-Unis - 1990-2004

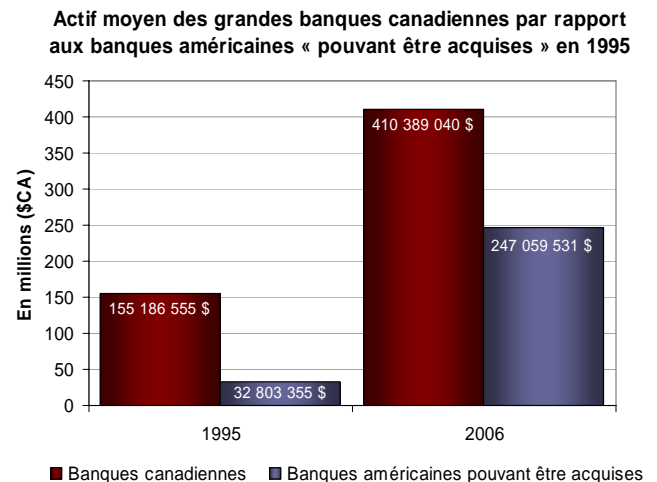


Source : GAO, *Financial Regulation: Industry Changes Prompt Need to Reconsider U.S. Regulatory Structure*, octobre 2004, p. 49.

Ce processus ne se limite pas aux États-Unis. En effet, il acquiert de nouvelles dimensions, car de plus en plus de fusions outre-frontières se produisent également (par ex., la récente prise de contrôle de la banque établie aux Pays-Bas, ABN-AMRO, par un consortium de banques internationales dirigé par la Royal Bank of Scotland). Il en résulte que les banques du Canada continuent de perdre du terrain en termes de taille relative. En 1985, l'actif moyen des cinq grandes banques du Canada équivalait à environ 38 % de l'actif moyen des dix grandes banques

mondiales. Aujourd'hui, ce ratio a chuté pour s'établir à environ 19,5 %. En 1995, l'actif moyen de l'une des cinq grandes banques canadiennes était légèrement supérieur à celui de la Chase Manhattan Bank. À l'heure actuelle, il est inférieur au tiers de celui de la JP Morgan Chase.

Même s'il ne s'agit pas du seul facteur en cause dans le marché international, la taille est un aspect important en termes de ressources pouvant être affectées au développement des produits et des systèmes ou aux acquisitions. En ce qui a trait à ces dernières, la consolidation soutenue ailleurs dans le monde fait en sorte que, non seulement nos concurrents sont de taille plus imposante, mais les cibles éventuelles que les banques canadiennes pourraient être intéressées à acquérir le sont également. Bien que les banques canadiennes continuent d'exercer leurs activités internationales, le bassin de banques « pouvant être acquises » diminue au fur et à mesure que la taille des cibles éventuelles s'accroît. Le tableau ci-après illustre cette situation en examinant un groupe de banques américaines pouvant être acquises en 1995 (ce qui signifie que leur taille équivalait alors à environ le cinquième ou le quart de celle des banques canadiennes). Aujourd'hui, leur taille correspond à environ les deux tiers de celle des banques canadiennes, ce qui les rend moins abordables.



Ces développements internationaux mettent l'accent sur la politique du Canada en ce qui a trait à la structure de ses grandes institutions financières. Bien que d'autres éléments entrent en jeu, la structure actuelle du secteur financier du Canada est, en grande partie, le fruit de trois positions de principe que les gouvernements ont adoptées au fil des ans :

- le report soutenu de l'examen des fusions entre grandes banques (malgré le fait que la politique gouvernementale reconnaisse que les fusions sont des options légitimes);
- l'interdiction de fusions entre les grandes banques et les deux grandes compagnies d'assurance démutualisées de ce pays (Manuvie et Sun Life); et
- la règle de la participation multiple qui limite la propriété des grandes banques (plus de huit milliards de dollars en capital-actions) à un plafond de 20 % des actions avec droit de vote et de 30 % des actions sans droit de vote (c.-à-d. aucun contrôle exercé sur la banque par un seul actionnaire).

À l'heure où le secteur financier, un peu partout dans le monde, connaît une restructuration et une consolidation massives, la structure du secteur financier du Canada est gelée – du moins parmi les grands joueurs. Face à cette contrainte, les banques du Canada ont adopté avec succès un éventail de stratégies individuelles au fil des ans, mais le fait demeure que le plein éventail d'options offertes aux institutions financières dans d'autres pays, à l'appui de leurs stratégies commerciales individuelles, n'est pas disponible au Canada. Et ce, malgré le fait que a) le cadre de politique fédéral stipule que les fusions entre grandes banques sont une option légitime, b) l'interdiction applicable aux fusions entre les grandes banques et certaines grandes compagnies d'assurance est clairement déphasée par rapport au reste du monde (comme le montre le tableau de la page 6) et c) la règle de la propriété à participation multiple (où le Canada semble être le seul pays industrialisé à interdire formellement la propriété au-

delà de limites prescrites) est une question de politique gouvernementale, et non un régime recherché par l'industrie. Comme l'a récemment souligné le gouverneur de la Banque du Canada, [traduction] « ... il est nécessaire de se doter d'un cadre souple [régissant les institutions financières du Canada] qui encourage l'innovation et l'efficacité. Une recherche de la Banque du Canada suggère que les institutions financières canadiennes pourraient obtenir des gains d'efficacité aux moyens d'économie d'échelle – gains dont pourraient profiter l'économie par une diminution du coût du crédit aux entreprises et aux particuliers ».

Étant donné que a) les politiques structurelles canadiennes ont des implications sur la compétitivité internationale des institutions financières canadiennes et que b) le cadre de politique du Canada en matière d'options structurelles ne peut être reporté indéfiniment, ni être déterminé isolément du reste du monde, nous pressons le Groupe d'étude d'examiner ces options structurelles et de formuler des recommandations dans ces domaines, du point de vue de la compétitivité internationale<sup>21</sup>.

*Comme l'a récemment souligné le gouverneur de la Banque du Canada, [traduction] « ... il est nécessaire de se doter d'un cadre souple [régissant les institutions financières du Canada] qui encourage l'innovation et l'efficacité. Une recherche de la Banque du Canada suggère que les institutions financières canadiennes pourraient obtenir des gains d'efficacité aux moyens d'économie d'échelle – gains dont pourraient profiter l'économie par une diminution du coût du crédit aux entreprises et aux particuliers ».*

## Un programme plus actif en matière de commerce international

Ouverture de nouveaux marchés mondiaux – Tout comme l'investissement direct étranger au Canada est essentiel à sa réussite future, de même en est-il de l'ouverture de nouveaux marchés pour les biens, les services et les investissements canadiens. Par conséquent, l'ABC salue l'accent accru que le gouvernement fédéral accorde au commerce outre-frontières ainsi qu'à l'accès aux nouveaux marchés, aux occasions en matière d'investissement étranger et à la protection de l'investissement des entreprises canadiennes à l'étranger. À cet égard, nous sommes encouragés par les récentes initiatives du gouvernement en vue d'ouvrir de nouveaux marchés dans les pays de la Communauté andine, en Amérique centrale, dans le Bassin des Caraïbes, en Europe et en Asie. En particulier, nous faisons bon accueil à l'inclusion de composantes de services financiers à ces initiatives puisque, comme le reconnaît le document du Groupe d'étude, le secteur des services financiers joue un rôle de premier plan en tant qu'industrie d'importation clé dans l'investissement direct canadien à l'étranger.

Mais il faut faire davantage. Bien que, dans un monde idéal, les accords commerciaux multilatéraux soient l'approche privilégiée pour améliorer le commerce, la récente expérience des négociations de Doha de l'Organisation mondiale du commerce ont montré que les accords multilatéraux sont difficiles à concrétiser et donnent des résultats de plus en plus frustrants. D'autres pays, dont les États-Unis, s'efforcent de mettre en oeuvre des accords commerciaux bilatéraux qui comprennent le commerce des services financiers. Par conséquent, nous pressons le Groupe d'étude d'inclure les considérations commerciales dans ses recommandations au gouvernement, et d'indiquer clairement que le Canada a besoin d'être plus actif dans sa recherche d'accords bilatéraux et régionaux qui, entre autres choses, permettraient aux institutions canadiennes d'exercer leurs activités selon les mêmes règles du jeu que les concurrents internationaux. Voilà qui a de l'importance pour le secteur financier, puisque le marché canadien est à maturité – bien que des occasions de croissance existent au Canada, les institutions financières se tournent de plus en plus vers l'étranger pour de nouveaux débouchés où appliquer leur expérience et leur savoir-faire.

<sup>21</sup> Il est pertinent de souligner les *Conclusions préliminaires de la mission de consultation menée au Canada par le Fonds monétaire international*, où ce dernier souligne que «... la réduction des entraves à l'acquisition de grandes banques, y compris par des entités étrangères, favoriserait la contestabilité et l'innovation au sein du système financier ».

En encourageant le gouvernement à mettre de l'avant ce programme commercial, le Groupe d'étude devrait indiquer clairement ce qui suit :

- le gouvernement ne devrait pas « conclure des accords pour conclure des accords », c.-à-d. que les accords devraient reposer sur des principes de traitement national et de réciprocité reposant sur une reconnaissance mutuelle;
- dans sa mise en œuvre d'accords bilatéraux, il est essentiel que le Canada continue de s'efforcer d'améliorer sa relation avec son plus important partenaire commercial, les États-Unis.

**Libre-échange des valeurs mobilières** – Le Canada devenant une économie de services de grande valeur, la fourniture de services outre-frontières prend de plus en plus d'importance. Le secteur bancaire salue la récente amélioration négociée par le gouvernement à l'égard de l'accord de libre échange entre le Canada et le Chili, qui permettra l'accès à des marchés favorisant la fourniture outre-frontières de services financiers et l'investissement dans des institutions financières. Lorsqu'il sera conclu, cet accord permettra à des firmes établies au Canada d'offrir à bon marché des services de gestion de portefeuille par voie électronique à partir de leurs bureaux canadiens, à des investisseurs institutionnels situés au Chili. De même, comme nous le soulignons ci-dessus, nous faisons bon accueil à l'annonce faite par le gouvernement, dans le document du Budget 2007 intitulé *Créer un avantage canadien sur les marchés de capitaux mondiaux*, de discussions bilatérales entreprises avec les États-Unis en ce qui a trait au libre échange de valeurs mobilières au moyen d'une reconnaissance mutuelle des régimes de réglementation des valeurs mobilières de chaque pays. Nous sommes aussi encouragés par l'exploration soutenue du gouvernement, dans le cadre du G-7, du libre-échange de valeurs mobilières reposant sur une reconnaissance mutuelle, comme l'ont annoncé les ministres des Finances du G-7 en février 2007. Parallèlement, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'ABC soutient de longue date l'établissement d'un organisme commun de réglementation des valeurs mobilières. De l'avis de l'ABC, une autorité unique de réglementation des valeurs mobilières, dotée de pouvoirs renforcés en matière d'application de la loi, conférerait au Canada plus de respect sur la scène internationale et faciliterait une reconnaissance mutuelle du régime canadien des valeurs mobilières par la US Securities and Exchange Commission et les organismes de réglementation européens. La négociation en temps opportun d'accords internationaux en matière de valeurs mobilières serait grandement facilitée si le Canada pouvait parler d'une seule voix, plutôt que d'avoir recours à 13 autorités provinciales et territoriales. De nouveau, le Groupe d'étude peut jouer un rôle important en renforçant la capacité du Canada à livrer concurrence à l'échelle internationale, s'il incite le gouvernement fédéral à poursuivre activement ses initiatives prometteuses en matière de libre-échange des valeurs mobilières.

## Conclusion

La tâche du Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence est d'une importance cruciale pour l'économie canadienne. Bien que le Canada possède un dossier enviable dans le développement d'une solide économie diversifiée et dans le maintien de son rôle en tant que nation commerciale de premier plan dans le monde, il fait face à une concurrence croissante, à l'heure où d'autres pays cherchent à attirer de nouveaux investissements vers leurs marchés internes et à soutenir leurs entreprises afin qu'elles réussissent sur la scène mondiale.

Tant les entreprises que le gouvernement ont un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de relever ce défi. Étant donné le mandat du Groupe d'étude, nos observations dans le cadre du présent mémoire portent sur les mesures que les gouvernements devraient prendre pour améliorer la compétitivité. À notre avis, le meilleur moyen de relever ce défi consiste à s'assurer que le contexte commercial, ici au Canada, est le plus souple, ouvert sur l'avenir et concurrentiel possible et que la politique publique de ce pays est orientée vers la création d'un avantage canadien pour nos entreprises sur la scène mondiale. À cette fin, nous avons mis l'accent sur les facteurs qui, à notre avis, peuvent avoir le plus d'impact : un régime fiscal concurrentiel, un régime réglementaire concurrentiel et souple, des

régimes de concurrence et d'investissement qui reflètent la nécessité de frontières et de marchés ouverts, des politiques structurelles éclairées par des perspectives et des expériences internationales et un programme plus actif en matière de commerce international.

L'Association des banquiers canadiens espère que le Groupe d'étude trouvera ces observations et ces recommandations utiles. Le secteur bancaire attend avec impatience de poursuivre le dialogue avec le Groupe d'étude dans le cadre de cet important examen du cadre concurrentiel du Canada.

*L'Association des banquiers canadiens (ABC) représente les 54 banques à charte du Canada, les filiales et les succursales de banques étrangères exerçant des activités au Canada et leurs 249 000 employés. Elle recommande des politiques publiques efficaces et efficientes en matière bancaire et favorise une compréhension du secteur bancaire et de son importance pour les Canadiens et l'économie canadienne.*