

Présentation du commissaire de la concurrence au ministère des Finances du Canada

Mesures stratégiques possibles pour soutenir une économie forte et en croissance :
préparer le secteur financier du Canada pour l'avenir

Le 12 octobre 2017

Introduction

1. Le commissaire de la concurrence (le commissaire) est heureux de soumettre le présent exposé en réponse au document de consultation du ministère des Finances du Canada intitulé [Mesures stratégiques possibles pour soutenir une économie forte et en croissance : Préparer le secteur financier du Canada pour l'avenir](#) (le document de consultation).
2. Le Bureau de la concurrence (le Bureau), sous la direction du commissaire, administre et fait respecter la *Loi sur la concurrence* et veille à ce que les entreprises ainsi que les consommateurs canadiens prospèrent dans un marché concurrentiel et innovateur. Suivant l'article 125 de la Loi, le commissaire peut présenter des observations en ce qui concerne la concurrence à un office, à un tribunal ou à toute autre entité qui exerce des activités de réglementation. C'est dans ce contexte qu'il soumet le présent exposé.
3. Le commissaire se réjouit du travail de consultation mené par le ministère des Finances auprès des Canadiens au sujet des mesures à prendre pour mieux préparer le secteur financier pour l'avenir. Dans un contexte marqué par la rapidité des innovations, il est primordial que la réglementation suive le rythme et qu'elle soit suffisamment souple pour que le jeu de la concurrence produise les effets escomptés sur le marché.
4. Selon la principale hypothèse opérationnelle du Bureau, la concurrence profite tant aux consommateurs qu'aux entreprises. En ce sens, la réglementation doit être le moins interventionniste possible pour ne pas empêcher ou entraver de façon indue la concurrence du marché.

Étude de marché sur les technologies financières

5. Le Bureau mène une étude de marché sur l'environnement concurrentiel de l'innovation et des nouveaux services axés sur la technologie dans le secteur canadien des services financiers ([étude de marché sur les technologies financières](#)).
6. L'étude de marché sur les technologies financières porte sur les entraves à l'accès au marché et à la croissance avec lesquelles doivent composer les entreprises, autant les anciennes que les nouvelles, qui souhaitent introduire ou renforcer des produits et services technologiques. Même si les entraves ne sont pas toujours d'origine réglementaire, une mesure réglementaire peut s'avérer nécessaire pour les réduire ou les éliminer.
7. Le Bureau invite le ministère des Finances à prendre connaissance de son rapport sur l'étude de marché des technologies financières, qui sera publié à des fins de consultation publique en novembre 2017. De plus, le Bureau recommande au Ministère de lire le [rapport résumant les travaux de l'atelier](#) sur les technologies financières qu'il a tenu en février dernier.

8. Dans le cadre de son étude de marché sur les technologies financières, le Bureau a rencontré des représentants de l'industrie et du gouvernement afin d'en apprendre davantage sur l'innovation et la concurrence dans le secteur financier. Le présent exposé repose en bonne partie sur les travaux de cette étude.

Résumé des recommandations

9. L'exposé présente au ministère des Finances plusieurs recommandations qui permettent d'appuyer la concurrence et l'innovation, la réduction des entraves à l'accès aux marchés et le renforcement des moyens offerts aux Canadiens pour tirer profit de la concurrence sur le marché. Les recommandations, structurées en fonction des questions du Ministère, peuvent être regroupées sous cinq grands thèmes, qui se résument comme suit :

- a. La réglementation est essentielle pour corriger les dysfonctionnements du marché, mais elle devrait empiéter le moins possible sur les forces qui agissent sur lui pour laisser le jeu de la concurrence en déterminer les effets.
- b. Les consommateurs¹ devraient pouvoir changer facilement de fournisseurs de services, et le ministère des Finances devrait promouvoir le recours à la technologie pour faciliter ce passage, ainsi que la communication de l'information et des données.
- c. La réglementation devrait être neutre sur le plan technologique et indépendante des appareils utilisés. Elle devrait en outre reposer sur des principes plutôt que sur des règles prescriptives, et tenir compte des activités ou des fonctions d'une entité plutôt que de sa nature.
- d. La réglementation devrait être proportionnelle aux risques réels qui sont associés à une activité ou à une fonction.
- e. La réglementation devrait être harmonisée et simplifiée afin de réduire les chevauchements ou les incompatibilités entre les dispositions.

10. Le Bureau accueille avec enthousiasme la déclaration du ministère des Finances comme quoi « [I]l y a concurrence dans le secteur financier peut constituer un outil de croissance économique ». La concurrence est un vecteur d'efficience et d'innovation, et elle garantit aux consommateurs et aux entreprises que les prix resteront concurrentiels et le choix de produits, optimal.

¹ Aux fins des présentes, le terme *consommateur* s'entend de tous les consommateurs de services financiers, autant les entreprises que les acheteurs au détail.

Appuyer un secteur concurrentiel et novateur

11. Le ministère des Finances mène des consultations sur les meilleures manières de se préparer en vue de la vague d'innovations qui ne tardera pas à déferler après l'apparition de nouveaux outils technologiques financiers.
12. Les technologies financières pourraient atténuer les irritants communs auxquels sont confrontés les consommateurs et les entreprises en matière de services financiers, transformer l'accès aux services existants et, dans certains cas, en introduire de nouveaux.
13. De nombreuses sociétés qui accèdent au marché canadien ne sont pas visées par la réglementation sur les institutions financières. Ces nouvelles venues insufflent une formidable dynamique à la concurrence et à l'innovation dans le marché, mais les institutions financières en place, en quelque sorte ligotées par la réglementation, peuvent difficilement rivaliser en utilisant leurs propres technologies financières.
14. C'est pourquoi la modernisation des règles concernant le développement par les institutions financières de leurs propres technologies financières novatrices aurait pour effet de stimuler la concurrence sur le marché, au profit des Canadiens.

Collaborer

15. Le ministère des Finances cherche à obtenir des avis sur la nécessité d'élargir les possibilités de collaboration entre les institutions financières fédérales (IFF) et les nouvelles entreprises de technologies financières, y compris par la voie d'investissements sans droit de contrôle, sous réserve de limites appropriées.
16. Le Bureau souscrit à la proposition favorisant un assouplissement des règles qui permettrait aux IFF de nouer des partenariats novateurs avec les nouvelles entreprises de technologies financières. La collaboration avec de nouveaux partenaires innovateurs favorisera l'introduction plus rapide et à plus grande échelle de nouveaux produits sur le marché. Des alliances stratégiques peuvent aider les entreprises canadiennes à tirer parti des progrès technologiques rapides et d'une saine concurrence. Ces alliances peuvent également favoriser des jumelages de capacités et de ressources qui réduiront les coûts de production, amélioreront la qualité et accéléreront la mise en marché de nouveaux produits. Cela dit, la prudence s'impose, car la collaboration entre des concurrents peut avoir un effet anticoncurrentiel. Le ministère des Finances devra se pencher sur les incidences potentielles des collaborations et des partenariats sur la concurrence. L'on trouvera dans les [Lignes directrices sur la collaboration entre concurrents](#) du Bureau et dans [ses récentes observations à l'égard de l'Initiative des supergrappes d'innovation du gouvernement du Canada](#) des orientations utiles sur la collaboration entre concurrents existants et potentiels.
17. Par ailleurs, les organismes de réglementation et les décideurs devraient continuer de collaborer avec l'industrie en matière de réglementation et de politiques. Pour

éviter que les politiques créent un fossé réglementaire inutile autour des institutions financières en place, des intervenants de tous horizons doivent participer à cette collaboration entre l'industrie et les organismes de réglementation, et notamment des groupes de consommateurs et de gens d'affaires, des institutions financières en place et leurs concurrents (petites et moyennes banques, coopératives de crédit, etc.), ainsi que de nouveaux venus (des entreprises de technologies financières, par exemple).

Reconnaître le rôle des petites et moyennes banques

18. Le ministère des Finances sollicite aussi des points de vue quant à la meilleure façon de s'assurer que le secteur financier appuie la croissance économique durable. L'un des thèmes de cette consultation touche au rôle que peuvent jouer les petites et moyennes banques pour améliorer le potentiel concurrentiel et d'innovation de l'économie canadienne.
19. Les petites et moyennes entreprises, dont les banques, sont des moteurs importants d'innovation parce que, pour attirer les consommateurs, elles doivent se distinguer de leurs concurrents plus importants.
20. De manière générale, si l'on tient compte de la taille, le fardeau de la conformité réglementaire est plus lourd pour les petites et moyennes banques que pour les grandes banques, qui peuvent faire des économies d'échelle. Devant ce constat, le Bureau estime qu'une réglementation proportionnelle aux risques inhérents aux activités d'une entité contribuerait à atténuer les entraves à l'accès au marché.

Dynamiser la concurrence en favorisant un système bancaire ouvert

21. Le ministère des Finances a mené des consultations sur d'autres mesures qui soutiennent la concurrence et l'innovation, dont le système bancaire ouvert.
22. Pour que la concurrence puisse s'exercer dans un marché, au moins trois éléments fondamentaux doivent être présents :
 - a. La menace provenant des nouveaux venus doit être crédible (les entraves à l'accès au marché ne doivent pas être si importantes que les entreprises en place n'ont aucune raison de s'autodiscipliner).
 - b. La menace que les clients changent de fournisseurs doit être crédible (il faut que les consommateurs puissent changer facilement de fournisseurs de services et qu'ils aient accès aux renseignements sur les prix et d'autres mesures de valeur).
 - c. Il doit y avoir des concurrents dans le marché (pour que les menaces susmentionnées soient crédibles, il doit y avoir une substituabilité de l'offre dans le marché).

23. Pour que les consommateurs puissent tirer profit de la concurrence, ils doivent pouvoir choisir un autre fournisseur de services financiers qui leur offre une solution de rechange acceptable. Ils doivent également disposer de tous les renseignements dont ils ont besoin, concernant les prix et les services offerts, par exemple, pour faire des choix éclairés.

24. De plus, le passage d'un concurrent à un autre doit être facile. Pour que la concurrence puisse s'exercer, la menace qu'un consommateur de services financiers quitte son fournisseur actuel doit être crédible. Et pour brandir cette menace, les consommateurs doivent :

- a. avoir accès à un autre fournisseur de services qui comblera leurs besoins à un prix concurrentiel;
- b. pouvoir changer facilement de fournisseur de services.

25. La menace crédible qu'un consommateur passe à un autre concurrent oblige les fournisseurs de services à maintenir des prix faibles ou à accroître la valeur offerte à la clientèle.

26. Pour que la menace soit crédible, les consommateurs doivent avoir les moyens et la capacité de changer facilement et rapidement de fournisseurs de services. Dans le domaine des services financiers, ce passage est souvent compliqué par un ensemble de facteurs :

- a. les pénalités ou les frais associés à la fermeture d'un compte, l'annulation de produits ou la résiliation anticipée de contrats;
- b. la difficulté d'évaluer et de comparer les offres de la concurrence sur le plan des prix, surtout si les prix sont opaques ou s'ils varient en fonction de l'utilisation et des groupements de services;
- c. la difficulté d'évaluer et de comparer la qualité des services offerts par les différents fournisseurs;
- d. la difficulté de s'assurer que les prélèvements automatiques sont dûment transférés entre les institutions et que des réserves suffisantes sont prévues en cas d'erreur dans les comptes des clients;
- e. la nécessité d'une rencontre en personne pour ouvrir ou fermer un compte (pour contrôler l'identité, notamment), qui peut ralentir le transfert.

27. En fait, la technologie a aplani certaines difficultés inhérentes aux changements d'institution (le transfert des fonds et les recherches pour trouver la meilleure offre peuvent se faire en ligne), mais elle en a créé d'autres (le recours accru aux débits et crédits préautorisés tend à rendre les clients plus dépendants de leur institution).

28. Ces obstacles peuvent en quelque sorte paralyser les consommateurs qui, malgré les offres de la concurrence, peuvent être réticents à s'engager dans l'exercice laborieux, du moins en apparence, de comparer les produits et, éventuellement, de changer de fournisseurs.

29. La diminution des obstacles au changement de fournisseurs de services pourrait faciliter l'entrée sur le marché et l'efficacité d'entreprises concurrentes de petite et moyenne taille.

30. Le concept de « système bancaire ouvert » et le recours à des interfaces de programmation d'application pour faciliter le passage à un autre fournisseur de services semblent prometteurs pour atteindre cet objectif. Un système bancaire ouvert pourrait permettre aux entrepreneurs de mettre au point divers outils pour aider les consommateurs à faire le tour des offres du marché et à changer de fournisseurs de services. Voici quelques avenues possibles pour le système bancaire ouvert :

- a. la création d'outils de comparaison des prix riches en données et dynamiques qui procureront aux consommateurs un comparatif rapide des offres des différents fournisseurs de services;
- b. la possibilité pour les fournisseurs de services de donner des conseils à partir des données réelles de chaque consommateur afin de lui recommander des offres concurrentielles² ou de l'aider à établir un budget³;
- c. la facilitation du changement de fournisseurs de services par l'automatisation des transferts de comptes, des paiements préautorisés et des transactions de débit entre les comptes;
- d. l'amélioration des mécanismes de transfert des comptes entre institutions pour faciliter le changement de fournisseurs de services – par exemple, les consommateurs en Australie et au Royaume-Uni auront des numéros de compte uniques;
- e. le soutien à la mise en place d'un cadre de contrôle de l'identité à distance pour faciliter le changement de fournisseurs de services.

31. L'un des principaux obstacles au changement de fournisseurs de services a trait aux pénalités et aux frais. Le ministère des Finances devrait faire un examen des frais exigés du consommateur qui transfère ou ferme un compte, des pénalités de

² Par exemple, un consommateur peut faire 10 opérations de débit par mois dans son compte de chèques, mais payer pour 20 dans son forfait bancaire. Un système bancaire ouvert lui permettrait de se fonder sur son historique de compte pour comparer les fournisseurs ou les forfaits bancaires, et trouver celui qui lui offre la solution la plus économique compte tenu de ses 10 opérations.

³ Il existe déjà des applications d'établissement de budget, mais leurs méthodes de collecte de données peuvent exposer les consommateurs à différents risques (elles reposent sur les captures d'écran des historiques de compte et enfreignent souvent les conventions d'émission de carte des banques).

fermeture d'un compte et des autres coûts directs qui peuvent dissuader les consommateurs de changer de banque. Ces frais peuvent l'emporter sur les avantages de passer à un autre fournisseur à court terme. Un système bancaire ouvert favoriserait une transparence accrue des renseignements sur ces frais et pénalités en basant le calcul des coûts directs d'un changement sur l'historique du compte d'un consommateur.

32. Le système bancaire ouvert pourrait aplanir en bonne partie les nombreux irritants auxquels sont actuellement exposés les consommateurs quand ils tentent de tirer profit de la concurrence. À cet égard, le Bureau tient à souligner le travail effectué par le ministère des Finances pour faire la lumière sur cette question.

Améliorer la protection de la clientèle des banques

33. Le Bureau fait la promotion de l'éthique publicitaire dans les marchés en décourageant les pratiques commerciales trompeuses et en encourageant l'offre d'une information suffisante afin de permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés.

34. L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) mérite qu'on reconnaisse ses efforts pour assurer la protection des consommateurs et promouvoir la culture financière des Canadiens, c'est-à-dire la connaissance des produits financiers, ainsi que ses recherches sur le comportement des consommateurs canadiens. La sensibilisation des consommateurs joue un rôle déterminant dans la réalisation de l'ensemble des avantages d'une concurrence accrue.

35. Le Bureau est ouvert à toute collaboration avec l'ACFC et d'autres partenaires qui peuvent l'aider à faire la promotion d'un marché concurrentiel dynamique, dans lequel les consommateurs sont protégés contre les pratiques anticoncurrentielles, trompeuses et frauduleuses.

Uniformiser la terminologie bancaire

36. Pour être en mesure de faire des choix éclairés, les consommateurs doivent comprendre les produits publicitaires qui leur sont destinés. Cette compréhension passe par un langage simple et accessible, exempt de jargon qui prête à confusion et qui peut amener les consommateurs à faire des choix qui ne sont pas optimaux. Une terminologie uniforme entre les concurrents facilite la réflexion des consommateurs et leur assure qu'ils comparent leurs options à partir de paramètres similaires.

37. Même si les institutions de dépôt non bancaires qui sont assujetties à une réglementation prudentielle, telles que les coopératives de crédit, ne sont pas des banques, elles offrent à leurs membres des produits et des services très semblables à ceux que les banques offrent à leurs clients.

38. L'assouplissement des restrictions liées à la terminologie bancaire aidera les fournisseurs de services concurrents à présenter leur offre aux consommateurs en utilisant un langage qu'ils comprennent.

39. Le Bureau est favorable à un assouplissement des restrictions sur la terminologie bancaire si les circonstances le justifient. Bien que le ministère des Finances soit plus compétent que lui pour déterminer lesdites circonstances, le Bureau lui recommande de tenir compte de la nature des activités des institutions (par exemple, l'offre de comptes à vue et d'autres types de comptes bancaires) et des garanties offertes aux consommateurs (les dépôts sont-ils protégés par une assurance fédérale ou provinciale, et les consommateurs eux-mêmes sont-ils suffisamment protégés à l'échelle fédérale ou provinciale, par exemple?).

40. Actuellement, des institutions qui sont légalement autorisées à utiliser certains termes bancaires sont en fait moins associées aux services financiers et au domaine bancaire qu'à d'autres secteurs d'activités (il suffit de penser à la Banque Walmart du Canada, qui est associée aux biens de consommation, ou à la Banque Rogers dans le domaine des services de télécommunication et de radiodiffusion).

Conclusion

41. L'arrivée de nouvelles technologies dans le secteur financier ouvre la voie à une diversification accrue des services offerts aux consommateurs dans un marché plus concurrentiel. La réduction des entraves à l'accès au marché et des entraves au changement de fournisseurs de services permettra aux consommateurs de tirer profit d'un marché plus concurrentiel, plus efficient et plus innovateur. Le Bureau est heureux de constater que le ministère des Finances a inscrit la concurrence parmi les thèmes faisant l'objet de son examen du cadre financier régissant le secteur financier.

42. Le Bureau et son personnel seront ravis de poursuivre leur collaboration avec le ministère des Finances et de contribuer de plus près à l'élaboration de nouvelles politiques.