



UNIVERSITY OF TORONTO PRESS

Advancing Knowledge

Canadian Public Policy

Autonome malgré tout: L'internationalisation et la politique des marchés financiers au Canada

Author(s): Ian Roberge

Source: *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 31, No. 3 (Sep., 2005), pp. 259-271

Published by: [University of Toronto Press](#) on behalf of [Canadian Public Policy](#)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3552441>

Accessed: 02/11/2013 16:25

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



University of Toronto Press and Canadian Public Policy are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*.

<http://www.jstor.org>

Autonome malgré tout: L'internationalisation et la politique des marchés financiers au Canada

IAN ROBERGE

*Département de science politique
Collège Glendon, Université York
Toronto, Ontario*

This article addresses some new institutional parameters for policy-making. More specifically, we study the effects of the internationalization of markets and regulations on the domestic policy-making process through a multi-level governance framework. Analyzing the policy process for Bill C8, the latest revision of Canada's financial services sector legislation, we look at the changes in policy-making practices that result from the evolving global marketplace. We conclude that the state retains autonomy in policy-making, but that decisions are increasingly made by both public sector and non-governmental actors.

Cet article cherche à mieux comprendre certains des nouveaux paramètres institutionnels qui prévalent lors de l'élaboration des politiques publiques. Nous appuyant sur la loi C8, dernière réforme du secteur financier canadien, nous étudions les effets de l'internationalisation des marchés et de la réglementation sur le processus de prises de décisions nationales utilisant l'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux. Nos résultats nous amènent à une réflexion quant à l'autonomie de l'état-nation ainsi qu'à la nature des relations entre acteurs publics et non-gouvernementaux dans l'élaboration des politiques.

Depuis la fin des accords de Bretton Woods en 1971, le monde de la finance s'est grandement libéralisé. On pourrait croire qu'avec l'internationalisation des marchés financiers, l'état n'a plus la capacité et la possibilité de réglementer et de superviser ses institutions financières. Associé au processus de libéralisation s'est cependant greffé un processus de re-réglementation tant au niveau domestique qu'international qui se manifeste par l'élaboration de normes et de standards dans l'ensemble des secteurs financiers (Cerny 2000). La réglementation et la surveillance des industries financières requièrent une forte collaboration entre

les états, entre les acteurs internationaux et entre acteurs publics et non-gouvernementaux, afin d'assurer la sécurité des systèmes financiers nationaux et internationaux.

De quelle façon cette internationalisation des marchés et de la réglementation affecte-t-elle la possibilité pour les états d'avoir une politique autonome de réglementation et de supervision des institutions financières? Cette question n'implique pas qu'on cherche à savoir l'effet de l'internationalisation sur les marchés financiers nationaux. Ce qui nous intéresse plutôt, c'est l'effet de cette

internationalisation sur le processus de prise de décisions au niveau national. Pour répondre à cette question, nous utilisons le cadre théorique de la gouvernance à plusieurs niveaux, ce qui nous permet de mieux tisser les liens entre les enjeux internationaux et domestiques et d'offrir une perspective nuancée des pouvoirs de l'état. À titre d'exemple, nous nous servons de la dernière réforme du secteur financier au Canada, la *Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières*, la loi C8, adoptée en juin 2001.

Nous arguons que l'internationalisation des marchés et de la réglementation dans le monde de la finance a trois effets sur le processus d'élaboration des politiques publiques au niveau national. Le premier de ces effets est que le discours politique change et tient compte des nouvelles réalités domestiques et internationales. Deuxièmement, les options politiques changent à cause de nouveaux impératifs internationaux lors de l'élaboration de politiques gouvernementales. Troisièmement, nous affirmons que la capacité de gouverner du gouvernement et des acteurs non-gouvernementaux s'est intensifiée avec l'internationalisation des marchés et de la réglementation. De cette analyse, nous concluons qu'il existe un certain paradoxe: l'état se voit affecté par l'internationalisation et se doit d'adopter plusieurs standards internationaux de réglementation mais conserve encore une intéressante autonomie d'action pour l'élaboration de politiques nationales dans le secteur des marchés financiers.

Notre argumentation est divisée de la façon suivante. En premier lieu, nous discutons des principes de base de la gouvernance à plusieurs niveaux. Ensuite, nous exposons l'évolution du régime de gouvernance à plusieurs niveaux dans le secteur financier au Canada. Puis, nous discutons du processus qui mena à l'adoption de la loi C8 ainsi que du contenu de cette législation. Enfin, nous présentons les conséquences de l'internationali-

sation des marchés et de la réglementation sur la manière dont l'état canadien élabore des politiques financières. En conclusion, nous soulignons ce paradoxe entre autonomie et internationalisation auquel fait face l'état canadien.

LA GOUVERNANCE À PLUSIEURS NIVEAUX

Il est possible de définir la gouvernance à plusieurs niveaux comme étant "des arrangements formels ou informels pouvant se chevaucher, de nature verticale, entre au moins deux paliers de gouvernance soit du secteur public, du secteur privé ou d'une collaboration entre les deux, dans le but de normaliser les activités dans un domaine d'activités politiques" (Roberge 2004, 638). Le concept de la gouvernance à plusieurs niveaux est habituellement utilisé à l'intérieur de trois types de littérature: celle portant sur l'intégration européenne (Moravcsik 1993; Hooghe et Marks 2001), celle portant sur les fédérations (Painter 1995; Howlett 1999), et celle portant sur les municipalités et les régions (Union européenne 2001). Le concept de la gouvernance à plusieurs niveaux s'associe bien à plusieurs théories déjà existantes en science politique et relations internationales, dont celles des choix rationnels (Scharpf 1994), de l'institutionnalisme (Tsebelis et Garrett 2001) et des réseaux de politique (Grande 1996). De plus en plus, le concept est aussi utilisé pour décrire le nouvel environnement international (O'Brien 2002; Coleman et Perl 1999). Cette littérature fait ressortir l'interdépendance nécessaire pour résoudre des problèmes de politiques publiques à l'ère de l'internationalisation. Quoiqu'il soit vrai que certaines instances internationales ne représentent pas toujours de forts niveaux d'autorité, il est possible de concevoir des systèmes à plusieurs paliers où des organismes internationaux jouent un rôle clef de gouvernance. C'est le cas dans le monde de la finance où plusieurs organismes de réglementation, dont le Comité de Bâle par exemple, jouent un rôle important de "normalisation des activités."

Notre conception de la gouvernance à plusieurs niveaux, s'appuyant sur cette variante des études internationales, pousse l'approche plus loin que ce qui est fait en ce moment dans la littérature.

Nous affirmons qu'il y a relation circulaire entre la gouvernance à plusieurs niveaux et l'internationalisation des marchés et de la réglementation. C'est-à-dire, l'internationalisation des marchés, créant de nouveaux défis de gouvernance, a amené la création de systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux. À leur tour, ceux-ci perpétuent le processus d'internationalisation des marchés. Le monde de la finance est ici un exemple parfait puisqu'il est hautement internationalisé tant au niveau du marché que de la réglementation. La libéralisation des marchés financiers débute en grande partie dans les années 1960 avec la création des "euro-dollars." Dans les décennies qui suivent, il y a "révolution" dans les secteurs financiers (Moran 1991). Cette libéralisation est facilitée par les instances politiques nationales, surtout aux États Unis (Helleiner 1994). Comme Porter le fait remarquer, les régimes financiers internationaux se créent alors en réaction aux crises provoquées par la libéralisation des marchés (1993). Ces instances internationales en viennent cependant à perpétuer le processus de libéralisation. La création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) concrétise cette réalité.

Le processus d'internationalisation des marchés financiers est devenu de plus en plus élaboré et complexe durant les années 1990. Deux des indicateurs les plus cités de la mondialisation économique sont la facilité et la quantité des transactions financières internationales. Envisagé sous cet angle, le système financier international est souvent perçu comme étant peu réglementé. La réalité est qu'il y a une multitude d'organisations publiques et privées qui organisent et gouvernent le monde de la finance. Nous avons déjà mentionné l'OMC et le Comité de Bâle (situé au sein de la Banque des règlements internationaux) qui émet des standards internationaux dans le monde bancaire,

mais il y a aussi le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. L'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), l'Association internationale des superviseurs d'assurances, et l'*International Accounting Standards Board* existent également. Dans le secteur privé, il y a aussi des centaines d'organisations dont l'une des principales est l'*International Institute of Finance*. Tous ces acteurs n'ont pas toujours un même niveau d'influence dans la gouvernance, certains sont évidemment plus importants que d'autres. Cependant, tous ces joueurs et tous ces accords ont créé un nouvel environnement international basé sur des principes de compétitivité et sur l'ouverture des marchés à travers la planète.

Dans ce nouveau contexte, quelle est l'autonomie de l'état dans l'élaboration des politiques publiques nationales? Utilisant une variante de l'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux, Clarkson affirme que le Canada n'a plus la capacité d'agir indépendamment des autres paliers d'autorité (2001). Selon lui, l'état est le "jambon" dans le "sandwich" de la mondialisation. L'analyse de Clarkson est cependant vague et manque d'exemples empiriques. Nous croyons que la réalité est beaucoup plus nuancée.

Nous arguons que l'internationalisation des marchés et de la réglementation produit trois conséquences dans l'élaboration des politiques nationales. D'abord, le discours politique qui accompagne un projet de loi se modifie, compte tenu des nouveaux paramètres décisionnels. Deuxièmement, les options politiques reflètent les contraintes ou les nouvelles possibilités que fournit la gouvernance à plusieurs niveaux. Pour Cerny, nous avons passé de l'état providence à l'état de compétition (1997). Le rôle de l'état a donc changé avec la mondialisation, il n'a pas disparu mais son rôle est de plus en plus axé sur la promotion de la compétition sur les marchés domestiques et internationaux. Troisièmement, l'internationalisation des marchés et de la réglementation a changé

la nature même de la gouvernance. C'est-à-dire que dans cette nouvelle réalité, la capacité de gouverner n'est plus un concept limité. Nous soutenons que la capacité, tant pour les acteurs publics que non-gouvernementaux, d'élaborer et mettre en oeuvre une politique, est maintenant plus grande. Étant donné que les problèmes politiques sont de plus en plus complexes et requièrent de nouvelles stratégies de gouvernance, des stratégies qui évoluent du local à l'international, il y a une plus grande place pour gouverner, autant pour les acteurs gouvernementaux que pour les acteurs non-gouvernementaux au niveau national (Skogstad 2000). Une analyse plus poussée permet donc de constater que l'état conserve, malgré le processus d'internationalisation, une autonomie d'action.

Nous poursuivons cet argument en décrivant le système canadien de gouvernance à plusieurs niveaux dans le domaine de la finance et en présentant les éléments principaux de la loi C8, dernière réforme des marchés financiers au Canada.

LE CONTEXTE CANADIEN

Le régime canadien de gouvernance à plusieurs niveaux

Le Canada est une bonne étude de cas tant pour l'application de la gouvernance à plusieurs niveaux que pour l'examen de son système financier. Comme le Canada est une fédération, il est juste de l'utiliser dans des analyses utilisant la gouvernance à plusieurs niveaux. Au niveau des marchés financiers, il y a division des responsabilités juridictionnelles. Le gouvernement fédéral a juridiction sur les banques à chartes et sur l'incorporation des compagnies d'assurances. Les gouvernements provinciaux ont juridiction sur les coopératives, les trusts, le marché des valeurs mobilières et différents aspects du secteur de l'assurance. Le Canada est assujéti à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et comme proche voisin des États-Unis il serait possible de croire que son autonomie dans la gestion du secteur financier serait restreinte, ce qui,

comme nous allons le voir, n'est pas le cas. De plus, de nombreux standards internationaux, dont entre autres ceux du Comité de Bâle, sont appliqués au Canada. Finalement, notons que le système financier du Canada est très intéressant à observer. Il a subi de grandes transformations au cours des vingt dernières années. Avec une nouvelle vague de réforme à venir, résultat des changements amenés par la loi C8, il est approprié d'analyser à nouveau la nature du régime financier canadien.

Comme nous venons de le constater, les marchés financiers au Canada sont de juridictions mixtes. Cette division encouragea l'élaboration d'un système financier reposant sur quatre piliers: les banques, le marché des valeurs mobilières, le secteur des trusts, et celui de l'assurance. Parce qu'elles peuvent compter sur un marché national, les banques ont toujours joué un rôle prépondérant dans le secteur financier canadien. D'ailleurs, avec six grandes banques, le marché financier canadien est l'un des plus concentrés du monde, phénomène qui s'est étendu au marché des valeurs mobilières depuis que les banques y ont accès. D'ailleurs, dès les années 1960, la Commission Porter fait ressortir la qualité oligopolistique du système bancaire du pays (Canada 1964).

Le secteur financier évolue et connaît de grands changements à la fin des années 1980 et au début des années 1990. En 1987, le gouvernement fédéral, subissant des pressions provinciales, accorde finalement aux banques le droit d'opérer comme des filiales des firmes de courtage. En 1992, ces mêmes banques obtiennent le droit d'acheter des trusts et d'opérer en opérations parentes des compagnies d'assurances. Les piliers du marchés financiers deviennent alors enchevêtrés. Le système canadien s'empêtre alors de plus en plus dans des dédoublements et des chevauchements. L'activité première des banques est réglementée par le gouvernement fédéral, mais les activités de ses filiales sont réglementées par les provinces, et donc soumises à une dizaine de systèmes réglementaires différents. De plus, le marché des valeurs mobilières

prend de l'ampleur à cette époque, tant au niveau national qu'international. Cela fait jouer un rôle important aux provinces dans le financement de l'économie canadienne. D'ailleurs, n'ayant pas de commission nationale des valeurs mobilières, c'est le Québec et l'Ontario qui représentent le Canada à l'OICV, situation plutôt inhabituelle.

Plusieurs changements sur la scène internationale ont également eu un effet sur les marchés financiers canadiens. Au plan régional, le Canada signe en 1988 l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, auquel s'ajoute le Mexique en 1994 par la signature de l'ALÉNA. Ces accords sont les premières ententes commerciales à traiter directement de la libéralisation des services financiers. L'ALÉNA cherche à diminuer les obstacles aux échanges continentaux dans ce secteur. Le chapitre 11 sur les investissements, le chapitre 14 sur les services financiers, et le chapitre 20 sur le processus de résolution de dispute sont importants pour les milieux financiers. En gros, l'ALÉNA impose la clause de la nation la plus favorisée dans le secteur financier. L'ALÉNA ne représente pas un niveau de gouvernance régionale aussi puissant que les institutions de l'Union européenne. Néanmoins, l'Accord met en place une structure favorisant l'intégration nord-américaine des marchés financiers.

Sur la scène internationale, le Canada fait partie de l'OMC et de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'AGCS fonctionne également selon le principe de la nation la plus favorisée. L'entente cependant possède des exemptions clefs dans le secteur financier ce qui fait qu'il est difficile de savoir jusqu'à quel point elle pose des contraintes à l'autonomie des états. Tout au moins, cette mentalité d'ouverture des marchés financiers est bien présente et ancrée chez les acteurs responsables de l'élaboration des politiques en cette matière, surtout au Canada. Par exemple, en 1999, le gouvernement fédéral modifia sa politique envers les banques étrangères. Les banques étrangères voulant opérer au Canada pouvaient le faire depuis

1980 par l'entremise d'une filiale. Ce pré-requis est levé en 1999 et les banques étrangères peuvent depuis ouvrir des succursales au pays, quoi qu'il y ait encore restriction sur plusieurs de leurs activités. Les fonctionnaires, au Ministère des finances, sont fiers d'indiquer que le Canada est l'un des pays dont le système financier est le plus ouvert et le plus libéralisé.

Comme nous le soulignons plus tôt, il y a également plusieurs organisations internationales qui émettent des standards, et auxquelles se soumettent les firmes et la réglementation canadienne. Le Canada aide à bâtir cette internationalisation à laquelle il est également assujéti. Kirton fait ressortir le rôle clef joué par le Canada pour remédier à la crise Asiatique de 1997 (1999). Paul Martin, à l'époque où il était Ministre des finances, a joué un rôle important dans la reconstruction de l'architecture financière suite à cette crise avec, entre autres, son leadership dans la création du G20, groupe regroupant états industrialisés et états en voie de développement pour traiter de questions liées à la stabilité financière. Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) participe activement aux activités du Comité de Bâle et étudie en ce moment, de concert avec la Banque du Canada, les manières d'appliquer le deuxième Accord de Bâle, accord international sur les fonds propres, qui vient tout juste d'être renégocié. La Banque Royale et la Banque Scotia sont fortement impliquées au sein de l'*International Institute of Finance*, l'interlocuteur du secteur privé de choix pour le Comité de Bâle. Le Canada, par l'entremise du Ministère des finances, est un acteur important dans le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. C'est d'ailleurs un Canadien qui a dirigé le groupe de travail chargé de réviser les quarante recommandations émises par l'organisation, standard international dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'Institut Canadien des comptables agréés participe avec assiduité aux discussions de l'*International Accounting Standards Board* et travaille pour la convergence des normes comptables

sur la scène internationale. Le Canada est donc fortement impliqué sur la scène internationale et se doit donc dans plusieurs domaines d'appliquer ces standards de plus en plus mondiaux sur son territoire.

Du provincial à l'international, le Canada fait donc partie d'un système de gouvernance à plusieurs niveaux dans le monde de la finance. Le Canada est de plus en plus assujéti à cette réalité mouvante ce qui ne veut pas dire pour autant, comme nous allons le constater, qu'il perd son autonomie dans l'élaboration de ses politiques envers les marchés financiers.

La loi C8

Avec les modifications majeures apportées par les changements législatifs de 1987 et 1992, ainsi qu'à cause des nombreux changements sur la scène internationale, le gouvernement fédéral décide dès 1996 qu'il est temps d'étudier en profondeur la nouvelle nature du système financier canadien. L'histoire de la loi C8 débute donc par la mise sur pied de la Commission d'étude sur l'avenir des marchés financiers canadiens, qui deviendra connue sous le nom de Commission McKay. Cette Commission, la première du genre au pays depuis la Commission Porter en 1964, voyage à travers le pays, entend et reçoit des centaines de mémoires et remet finalement son rapport à l'automne 1998. Son objectif est de proposer une vision d'avenir pour les marchés financiers canadiens, une tâche difficile, compte tenu de l'évolution rapide des marchés nationaux et internationaux. Le rapport de la Commission McKay, tout comme la Commission Porter trente ans auparavant, met énormément l'accent sur la compétitivité du marché canadien et la compétitivité des firmes canadiennes sur les marchés internationaux. Quoique la plupart des recommandations de la Commission aient été adoptées par le gouvernement, certaines seront refusées, dont, entre autres, la possibilité pour les banques de vendre de l'assurance en succursales. La réponse du gouvernement fédéral au rapport de la Commission McKay se trouve dans le livre blanc sur les services financiers de 1999.

Le processus de réforme des marchés financiers est biaisé partiellement en 1998 par la possibilité de fusion de quatre des grandes banques canadiennes, la Banque Royale avec la Banque de Montréal et la CIBC avec la Banque Toronto-Dominion. Le débat menant à la loi C8 a souvent été embrouillé par la discussion sur les fusions bancaires. L'on se souviendra également que ces fusions ont été rejetées par Paul Martin, alors Ministre des finances, qui affirmait qu'aucune fusion ne serait acceptée avant la fin du processus de réforme déjà en cours. Notons que presque sept ans plus tard, les banques canadiennes n'ont pas encore réussi à convaincre le gouvernement de les laisser fusionner.

Le gouvernement propose finalement le projet de loi C38 qui, après les élections de 2000, deviendra la loi C8. Cette loi est imposante, elle comporte plusieurs centaines de pages et aborde presque tous les domaines du secteur financier.

D'abord, la loi C8 impose de grands changements dans le monde bancaire (Canada 2001). Ces changements cherchent surtout à rendre ce secteur plus compétitif au niveau domestique et international. Pour accroître la compétitivité domestique du secteur, la loi C8 fait par exemple des changements en ce qui concerne le régime de propriété des banques. Traditionnellement au Canada, une personne ne pouvait détenir plus de 10 % des actions d'une banque à charte. Ce pourcentage a été relevé à 20 %, et il est encore plus élevé pour des banques de grandeur moyenne. Il est maintenant possible à une personne de détenir l'ensemble des actions d'une petite banque dont le capital ne dépasse pas un milliard. Quoique ce nouveau régime puisse être perçu comme étant le reflet de pressions internationales, il était plutôt espéré que cet arrangement encouragerait l'établissement de nouvelles banques au pays, surtout sur le plan local pour accroître la compétitivité du marché domestique. Alors que les grandes banques canadiennes se tournent de plus en plus vers les marchés internationaux, le gouvernement croyait qu'il était

important de s'assurer que les Canadiens aient un choix. De plus, la naissance de nouvelles banques pourrait éventuellement faire contrepoids à de nouvelles entités fusionnées.

Pour rendre les banques canadiennes plus compétitives sur les marchés internationaux, la loi C8 permet, pour la première fois, aux banques canadiennes d'adopter, si elles le souhaitent, le modèle corporatif du conglomérat. Cette mesure offre une nouvelle flexibilité institutionnelle aux banques, qui pourrait leur être utile éventuellement lors de leurs opérations à l'étranger. La législation élimine également certaines des restrictions à l'investissement pour les banques, mesure qui a de nouveau pour but de rendre ces institutions plus compétitives internationalement. Il faut noter que cette volonté de hausser la compétitivité extérieure des banques canadiennes provient de la libéralisation des marchés en général; c'est un choix politique et non pas une obligation résultant d'accords internationaux.

La loi C8 met également en avant plusieurs mesures dans plusieurs autres domaines financiers. Dans le domaine de l'assurance, la loi C8 concrétise le processus de démutualisation des compagnies d'assurance-vie. D'ailleurs, leur régime de gouvernance est maintenant copié sur celui des banques. Ce domaine d'activité a toujours été hautement concentré et internationalisé au Canada. Le processus de démutualisation faisait la quasi-unanimité. Dans le domaine des institutions coopératives, la loi C8 comporte plusieurs mesures qui facilitent leurs activités inter-provinciales. Le gouvernement a également accru l'accès au système de paiement du Canada et a modifié la structure et les règles de gouvernance de l'Association canadienne des paiements.

La loi C8 contient également beaucoup de mesures de protection du consommateur. Le gouvernement crée, ainsi, l'Agence de la consommation en matière financière du Canada. Plusieurs des mesures de protection du consom-

mateur cherchent à rendre les banques plus responsables envers leur clientèle. Entre autres, l'une des nouvelles responsabilités des banques est la production annuelle d'une déclaration sur le soutien à la communauté. L'accent mis par la loi dans ce domaine démontre en partie l'autonomie vis-à-vis des marchés conservés par le gouvernement puisque les banques s'y sont opposées farouchement.

En dernier lieu, notons que la loi C8 ne traite que de façon restreinte la question des fusions bancaires. En fait, il n'y a pas de mesures ni de processus légal dans la loi en qui concerne les fusions. En annexe à la loi, le gouvernement propose une démarche d'acceptation des fusions qui est en fait très semblable à ce qui a été suivi lors du débat de 1998.

LES EFFETS DE L'INTERNATIONALISATION SUR LE PROCESSUS MENANT À LA LOI C8

Nous notons trois effets de l'internationalisation des marchés et de la réglementation sur le processus de politique publique. En premier lieu, le débat public évolue pour tenir compte de la nouvelle réalité internationale. Le discours politique a beaucoup progressé avec la loi C8 par rapport à ce qu'il était il y a à peine dix ans lors des changements législatifs de 1987 et 1992 qui ont mené à l'amalgamation des quatre piliers du secteur financier au Canada. À cette époque, le discours était ancré dans le contexte national et ses conflits traditionnels entre les autorités fédérales et provinciales. La question politique qui se posait alors était de savoir comment seraient réglementées les banques quand elles auraient le droit d'opérer des trusts et des filiales dans le secteur des valeurs mobilières et de l'assurance. La situation internationale évolua beaucoup au cours des années 1990. Le Canada devint signataire de l'ALÉNA et les accords de l'OMC furent signés. L'ouverture des marchés résultant de ces accords fut au centre des discussions qui ont mené à la loi C8. Tant le rapport de la Commission McKay que le livre blanc du gouvernement fédéral se réfèrent constamment au nouveau contexte international. Par

exemple, le rapport de la Commission d'étude sur l'avenir des marchés financiers affirme:

À mesure que les économies et les sociétés s'ouvrent à l'extérieur, les marchés financiers, ..., se mondialisent et évoluent à un rythme accéléré.... Beaucoup plus d'entreprises canadiennes sont maintenant actives sur les marchés extérieurs, et leurs expansions internationales peuvent être appuyées par des institutions financières canadiennes ayant un réseau mondial plus étendu, plus de compétences spécialisées et davantage d'influence (Canada 1998).

D'ailleurs, les arguments des banques en faveur des fusions bancaires misaient sur leur capacité, lorsqu'elles seraient plus importantes, d'être mieux placées pour faire face à la compétition sur les scènes régionales et internationales.

Les options politiques ont également évolué dans un contexte d'internationalisation et de gouvernance à plusieurs niveaux. Lors des réformes législatives de 1987 et 1992, c'était la structure même du secteur financier qui était en jeu. La faillite de près de trente institutions financières durant les années 1980 a forcé tous les acteurs à revoir la nature même du système financier au Canada. Cette fois, l'ensemble de la communauté politique est d'accord pour affirmer que le système financier canadien est l'un des plus sécuritaires au monde. Dès lors, la question de l'heure devint la compétitivité. Il fallait rendre plus compétitif le marché intérieur. De plus, avec l'ouverture des marchés telle que prônée sur la scène internationale, il fallait rendre plus compétitives les firmes canadiennes pour qu'elles puissent être plus actives sur les marchés extérieurs. Comme nous l'avons vu plus tôt, plusieurs des mesures que l'on retrouve dans la loi C8 ont eu comme justification ce concept de compétitivité. Même les questions de structure des organismes de réglementation ont été abordées dans le but d'augmenter la compétitivité des firmes. La Banque

Royale, lors d'une présentation devant un comité du sénat, affirmait:

Nos organismes de réglementation ne s'arrêtent pas à ce qui se fait au nord du 49^e parallèle.... Ils ont des échanges avec les organismes de réglementation des principaux partenaires commerciaux du Canada. Nous avons une bien meilleure idée de la situation grâce à la BRI. Nous avons des banquiers centraux. Nous avons des organismes de réglementation, comme le Surintendant des institutions financières, qui rencontre régulièrement ses homologues (Banque Royale 1998).

La Commission McKay elle-même pointe du doigt la lourdeur du système réglementaire au Canada comme étant une source de danger pour la compétitivité des firmes canadiennes (Canada 1998, 176).

Il n'y a pas de consensus dans la littérature sur la question de savoir si la loi C8 a bel et bien encouragé la compétitivité du marché canadien et surtout la compétitivité des firmes canadiennes. Pour Peters et Peters, la loi C8 fait tout le contraire et elle serait en fait anti-compétitive (2001). Elle diminuerait la compétition sur le marché domestique en ne permettant pas aux banques de vendre de l'assurance ou de faire de la location d'automobile en succursales. L'argument contraire, bien sûr, ferait ressortir que le système financier canadien est déjà l'un des plus concentrés au monde, tant dans le domaine bancaire que dans celui de l'investissement, et que de permettre aux banques de vendre de l'assurance en succursale ne ferait qu'accroître cette concentration. D'autres tels que Coleman et Porter affirment que la loi C8 est un pas dans la bonne direction pour promouvoir la compétitivité des firmes canadiennes dans leurs tractations à l'étranger (2003). Le but de notre analyse n'est pas de décider qui a raison et qui a tort. Plutôt, nous faisons ressortir l'importance du principe de compétitivité à l'ère de l'internationalisation des marchés et de la réglementation. Puisque les organismes interna-

tionaux favorisent l'ouverture des marchés, il n'est pas surprenant que la compétitivité ait été au coeur des considérations politiques qui ont mené à l'adoption de plusieurs des mesures de la loi C8.

Le processus qui a engendré la loi C8 a été caractérisé également par un niveau élevé d'interaction entre les acteurs publics et non-gouvernementaux. L'internationalisation de la finance n'a pas diminué le besoin de réglementation et de supervision des marchés financiers. De fait, tout le contraire est vrai. Les risques systémiques de marché et du crédit sont intensifiés par l'ouverture des marchés. Nous avons déjà noté la multiplication d'organisations sur la scène internationale jouant un rôle de gouvernance pour les marchés financiers. Les besoins de gouvernance et d'autorité se sont accrus avec la re-réglementation des marchés. Du fait de ces nouveaux besoins de gouvernance, il y a également un grand besoin de coordination et de collaboration entre les divers paliers d'autorité, ainsi qu'entre acteurs publics et privés. Il ne faut pas concevoir la capacité de gouverner comme étant fixe et limitée. Comme le besoin de gouvernance est plus grand, il est logique que cette capacité de gouverner soit plus marquée tant pour les acteurs publics que non-gouvernementaux. C'est exactement ce qui est arrivé au Canada lors du processus qui mena à l'adoption de la loi C8. La gouvernance à plusieurs niveaux et l'internationalisation des marchés financiers n'infèrent pas la diminution du rôle de l'état, ou la capacité d'intervention d'un gouvernement national. On doit plutôt considérer le phénomène dans son action contraire. Il n'y a pas de contradiction à parler de gouvernement fort et d'acteurs non-gouvernementaux ayant également une capacité de gouvernance importante.

La capacité du gouvernement d'exercer son autorité sur les marchés financiers s'accroît avec la loi C8. Coleman a déjà fait ressortir qu'après les réformes législatives de 1987 et 1992 le pouvoir du gouvernement fédéral au Canada s'est accru, entre

autres à cause des responsabilités étendues dévolues au BSIF (2002). Dans la réglementation des marchés financiers au Canada, il y a interaction constante entre les autorités fédérales et provinciales. La loi C8 ajuste à nouveau les pouvoirs du BSIF, et ajoute même certains pouvoirs au Ministre des finances. De plus, le gouvernement fédéral crée une nouvelle agence de protection du consommateur ce qui augmente sa capacité de surveillance des banques et institutions financières.

Le Ministère des finances représente le coeur de l'appareil gouvernemental pour la politique des marchés financiers. C'est en son sein que se sont déroulées les discussions importantes concernant la loi C8, par exemple à savoir si les banques obtiendraient le droit de vendre des produits d'assurance en succursale. Le BSIF doit s'assurer que les nouvelles politiques et leurs réglementations pourront être mises en oeuvre de façon appropriée et ne mettront pas en cause la solvabilité des institutions financières. Cet organisme joue donc un rôle consultatif dans l'élaboration des politiques publiques. Il faut aussi noter que la Banque du Canada, dont deux des mandats principaux en ce qui concerne les marchés financiers sont la surveillance du système des paiements et l'offre des prêts de dernier ressort pour aider à assurer la stabilité du système financier, n'a pas joué un rôle public très important lors de l'élaboration de la loi C8. Par exemple, la Banque n'a pas produit de mémoire à la Commission McKay ni aux séances des comités parlementaires qui ont traité de ces questions. La Banque du Canada étudie les tendances du marché ce qui signifie qu'elle peut habilement influencer la politique du Ministère des finances. La Banque du Canada reste cependant un organisme indépendant ce qui veut dire que sur le plan des politiques publiques, comme le BSIF, elle ne peut jouer qu'un rôle de conseillère. Ce sont les hauts fonctionnaires du Ministère des finances qui ont dû arbitrer les différents points de vue qui leurs ont été présentés lors des cinq années qu'a duré le processus d'élaboration de la loi C8.

Le rôle exercé par les acteurs non-gouvernementaux dans l'élaboration des politiques concernant les marchés financiers au Canada a grandement évolué au cours des dernières années. En 1987, l'élaboration des politiques dans le secteur financier au Canada se faisait largement dans un contexte bureaucratique. Les seuls acteurs privés ayant accès aux processus de prises de décisions étaient les banques et leur organisme de représentation, l'Association canadienne des banques. Cet accès des banques aux décideurs n'est pas surprenant puisqu'elles étaient les seules firmes strictement réglementées par le gouvernement fédéral. D'ailleurs, les banques ont utilisé leurs positions pour encourager l'élaboration d'un système financier où elles ont été traditionnellement fort avantagées. Le processus décisionnel était donc peu démocratique.

Le nombre d'acteurs dans le réseau des politiques publiques a grandement augmenté durant les démarches consultatives et législatives qui ont conduit à la loi C8. De 1996 à 2001, tous les acteurs du secteur financier qui voulaient être entendus, l'ont été. Notons tout particulièrement la présence des groupes de consommateurs dans ce réseau. Ces groupes ont eu accès au réseau grâce à leur capacité de recherche et de dissémination de l'information. Ces acteurs ont réussi à accéder au réseau non pas à cause de leur poids politique, mais plutôt parce qu'ils ont fait de la recherche essentielle sur la qualité des services bancaires offerts, travail que ne voulait pas faire le gouvernement fédéral mais qu'il ne pouvait pas ignorer. La Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire (CCRC) a, par exemple, joué un rôle clef dans la lutte contre les fusions bancaires ré-orientant le débat de l'efficacité des banques à leur capacité à bien servir les Canadiens.

De plus, après la restructuration des quatre piliers du secteur financier au Canada, les divers réseaux de politiques publiques qui s'étaient formés autour de chacun de ces piliers ont fusionné formant ainsi un nouveau réseau étendu et national. Donc, le

nombre d'acteurs intervenant auprès du gouvernement fédéral a aussi augmenté puisque, auparavant, les acteurs de certains piliers ne faisaient pression qu'au niveau provincial.

Une augmentation du nombre d'acteurs à l'intérieur du réseau de politique publique ne signifie pas nécessairement une augmentation de l'importance du rôle joué par les acteurs non-gouvernementaux dans l'élaboration des politiques. Les acteurs non-gouvernementaux peuvent jouer deux rôles principaux dans l'implantation des politiques publiques, celui de *lobbying* et celui de la gouvernance. De plus en plus, les acteurs non-gouvernementaux sont impliqués dans des réseaux de gouvernance au Canada, tout particulièrement dans le milieu des marchés financiers. Lorsque le gouvernement canadien annonça la création de la Commission McKay en 1996, il n'avait pas d'agenda politique clair. Cet agenda a en grande partie été déterminé par les acteurs non-gouvernementaux lors de leurs interventions devant la Commission et lors de diverses présentations à des comités parlementaires.

Le processus qui a conduit à la loi C8 a été parsemé de longues et ardues négociations. Contrairement à ce qui se passait auparavant, les banques ne pouvaient plus imposer leurs points de vue. Étudions plus à fond deux points litigieux lors des négociations qui ont mené à l'adoption de la loi C8. Les compagnies d'assurance-vie voulaient avoir accès à l'Association canadienne des paiements, cela allait leur permettre, selon elles, d'être plus compétitives face aux banques et donc d'égaliser le terrain de jeu. Les banques s'y sont opposées soutenant qu'ouvrir le système de paiement augmentait les risques d'opération. Les compagnies d'assurance-vie voulaient aussi que Compcorp, organisme privé de protection des dépôts, devienne public au même titre que la Société d'assurances-dépôts du Canada, dont le rôle est de garantir les dépôts bancaires des Canadiens. Pour les compagnies d'assurance-vie, le tout était de nouveau une question de compétitivité et d'uniformité des règles. En bout de ligne, les compagnies d'assurance

finirent par avoir accès au système de paiement. Le gouvernement refusa toutefois de changer le système de protection des dépôts. La loi C8 est remplie de tels exemples de concessions imposées.

Pour certains la politique du gouvernement fédéral est faible puisqu'elle est remplie de demi-mesures. Harris, par exemple, est critique envers la législation et croit qu'elle est désavantageuse pour les banques canadiennes (2004). Nous affirmons plutôt qu'avec l'internationalisation des marchés et de la réglementation, produite par l'entremise de régime de gouvernance à plusieurs niveaux, la nature des négociations menant à une législation dans le milieu financier au Canada a changé. Le processus politique est beaucoup plus inclusif et beaucoup plus complexe qu'il ne l'était il y a de cela à peine vingt ans.

Sur la scène internationale, de plus en plus, la réglementation se fait par la négociation de celle-ci entre les acteurs publics et privés. Ce fut particulièrement le cas, par exemple, lors de l'élaboration du deuxième Accord de Bâle qui connut trois tours complets de consultation. Cette tendance se répercute au niveau national. Il y a une perception au niveau des marchés financiers qui veut que les groupes réglementés aient le droit de participer aux négociations qui mènent à la législation. Le processus menant à la loi C8 qui a débuté avec la Commission McKay a coopté tous les acteurs du réseau. À la fin des négociations, les acteurs ne sont pas nécessairement plus satisfaits du résultat, mais ils sont satisfaits du processus. Tous les membres du réseau interviewés pour cette recherche, à l'exception de l'un des groupes de consommateurs, le CCRC, ont affirmé être satisfaits du processus qui a mené à la loi C8. Ces changements dans le réseau de politique sont tout au moins en harmonie avec ce qui se passe au niveau international. L'intégration des secteurs financiers s'est concrétisée au Canada dans les réformes de 1987 et 1992. De là, le réseau politique a grossi et, comme c'est le cas dans les instances internationales, le tout mène à des séances de négociations

plus inclusives et plus complexes lors du stade de l'élaboration des politiques.

CONCLUSION

De cette étude, une réalité émerge: l'état-nation conserve un niveau d'autonomie en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques malgré la création d'un réseau de gouvernance à plusieurs niveaux et l'internationalisation des marchés et de la réglementation. Si les gouvernements et l'état-nation perdaient de l'autonomie face aux forces du marché, le résultat des négociations qui ont conduit à la loi C8 aurait été bien différent. Par exemple, la loi n'aurait pas créé une nouvelle agence de protection du consommateur et n'aurait pas proposé toutes sortes d'autres mesures d'imputabilité des institutions financières. La protection du consommateur n'est tout simplement pas un enjeu sur la scène internationale. D'ailleurs, si la loi C8 contient de telles mesures, c'est en grande partie parce que les groupes de consommateurs ont réussi à se tailler une place dans le réseau de politique publique, une anomalie si on compare à ce qui se passe dans plusieurs autres pays. Le rejet des fusions bancaires par le gouvernement peut s'expliquer en partie par le fait que le marché canadien est déjà hautement concentré, mais ce rejet, ainsi que le refus du gouvernement de laisser les banques vendre de l'assurance en succursales, démontrent aussi l'autonomie que possède, s'il désire l'exercer, le gouvernement face à ces grandes banques. En d'autres mots, la gouvernance à plusieurs niveaux n'implique pas l'élimination de l'état-nation, ou la diminution du rôle des gouvernements.

Il y a, plutôt, une forme de synergie entre le national et l'international. L'état-nation collabore à la mise en oeuvre des accords internationaux. De l'autre côté, l'ouverture des marchés et l'élaboration de systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux dans le monde de la finance forcent les gouvernements nationaux à adopter des standards internationaux. Jusque dans les années 1960, les

politiques financières étaient de nature tout à fait domestique. Le secteur était complètement protégé puisqu'il représentait une source d'expansion économique. Avec l'internationalisation des marchés et l'élaboration d'accords internationaux, l'état est obligé d'ajuster son action.

Le processus menant à la loi C8 démontre toutefois un certain paradoxe puisque celle-ci répond surtout à des impératifs domestiques. Harris, entre autres, affirme que les actions gouvernementales envers les marchés financiers au Canada sont de plus en plus de nature politique (2004). Les négociations entre les acteurs du réseau expliquent beaucoup mieux le résultat législatif que les contraintes internationales. Les acteurs, surtout les banques, justifiaient leurs positions par le contexte de la mondialisation, mais il est loin d'être certain que la loi C8 améliore la compétitivité du secteur financier canadien sur la scène internationale. Dans une entrevue, un représentant de la Banque Royale affirma: "L'une des pressions que nous avons et qui n'a pas vraiment été discutée à fond, mais qui se devra de l'être très bientôt, est le processus d'intégration de l'espace économique nord-américain. Nos politiques et réglementations sont encore basées sur le modèle canadien."¹ Il est clairement sous-entendu dans cette citation que les politiques canadiennes répondent plus à des impératifs nationaux qu'à des impératifs internationaux. L'argument n'est pas que l'internationalisation des marchés et de la réglementation n'a pas d'effet sur le Canada. Bien, au contraire, sur le plan réglementaire le Canada s'adapte aux normes internationales. Cependant, les contraintes institutionnelles domestiques, le rôle de l'électorat (souvent hostile aux banques), des négociations ardues au sein du réseau et une certaine réalité politique sont les facteurs clés pour expliquer la loi C8. La mondialisation a une influence sur l'élaboration des politiques nationales. Mais cette influence est souvent plus nuancée que ne le démontre la littérature traditionnelle qui tend à présenter l'avenir de l'état-nation tout en blanc ou tout en noir.

Il est essentiel de poursuivre la recherche dans le secteur financier au Canada. Certains thèmes s'imposent. Les efforts pour harmoniser la réglementation du marché des valeurs mobilières au Canada se sont intensifiés avec l'internationalisation des marchés. La question d'une commission nationale des valeurs mobilières est toujours sur le tapis. En décembre 2003, le Comité de personnes averties nommé par le gouvernement fédéral pour étudier le secteur des valeurs mobilières a déposé son rapport qui contient un appel très fort pour la création d'une commission nationale des valeurs mobilières, carrément, indique-t-on, à cause de l'internationalisation des marchés et de la réglementation. Le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique rejettent une centralisation de la réglementation dans ce secteur, faisant ressortir un conflit entre pressions internationales et structure institutionnelle domestique.

De plus, plusieurs des problématiques qui ont été débattues lors du débat sur la loi C8, comme les fusions bancaires, n'y ont pas trouvé de solutions définitives.

Alors qu'une nouvelle réforme mandatée est en vue d'ici 2006, le secteur financier canadien devra être observé avec grande attention.

NOTES

Cette recherche est le résultat de dix-neuf entrevues avec des représentants du gouvernement fédéral et des membres du secteur des services financiers au Canada. J'aimerais remercier tous ceux qui ont participé à cette recherche.

¹Entrevue privée avec un représentant de la Banque Royale, 27 septembre 2002. Traduction de l'auteur.

RÉFÉRENCES

Banque Royale. 1998. *L'examen de l'état du système financier canadien*, Comité permanent du commerce et des banques, 36ième législature, 1ère session, http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/Com_f/bank_f/27evb_f.htm?Language=F&Parl=36&Ses=1&comm_id=3.

- Canada. 1964. *Royal Commission on Banking and Finance* (Porter Report). Ottawa: Queen's Printer.
- _____. 1998. *Changements, défis et possibilités*. Commission d'étude sur l'avenir des marchés financiers, http://finservtaskforce.fin.gc.ca/rpt/pdf/Main_F.pdf.
- _____. 1999. *White Paper: Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*. Ministère des finances, http://www.fin.gc.ca/toce/1999/finserv_e.html.
- _____. 2001. *Projet de loi C8*, Bibliothèque du parlement, Direction de la recherche parlementaire, Parlement 37, Session 1, http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&ls=C8&source=Bills_House_Government&Parl=37&Ses=1.
- _____. 2003. *C'est le temps d'agir*. Rapport du Comité de personnes averties, http://www.wise_averties.ca/reports/html/F_Final/index.html.
- Cerny, P. 1997. "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization," *Government and Opposition* 32(2):251-74.
- _____. 2000. "Embedding Global Financial Markets: Securitization and the Emerging Web of Governance," dans *Private Organizations in Global Politics*, dir. K. Ronit et V. Schneider. Londres/New York: Routledge.
- Clarkson, S. 2001. "The Multi-Level State: Canada in the Vortex of Both Continentalism and Globalization," *Review of International Political Economy* 8(3):501-27.
- Coleman, W.D. 2002. "Federalism and Financial Services," dans *Canadian Federalism Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, dir. H. Bakvis et G. Skogstad. Toronto: Oxford University Press.
- Coleman, W.D. et A. Perl. 1999. "Internationalized Policy Environment and Policy Network Analysis," *Political Studies* 47(4):691-709.
- Coleman W.D. et T. Porter. 2003. "Playing Along: Canada and Global Finance," dans *Changing Canada: Political Economy as Transformation*, dir. C. Wallace et L.F. Vosko. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Grande, E. 1996. "The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union," *Journal of European Public Policy* 3(3):318-38.
- Harris, S. 2004. "Financial Services Sector in Canada: Interests and the Policy Process," *Revue canadienne de science politique* 37(1):161-84.
- Helleiner, E. 1994. *States and the Re-emergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hooghe, L. et G. Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Howlett, M. 1999. "Federalism and Public Policy," dans *Canadian Politics*, Troisième édition, dir. J. Bickerton et A.G. Gagnon. Peterborough: Broadview Press.
- Kirton, J.J. 1999. "Canada as a Principal Financial Power: G-7 and IMF Diplomacy in the Crisis of 1997-99," *International Journal* 54(4):603-24.
- Moran, M. 1991. *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan*. Basingstoke: MacMillan.
- Moravcsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: The Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies* 31(4):473-524.
- O'Brien, R. 2002. "The Nuances of Multilevel and Global Governance," *Conference on Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives*. Kingston, ON: Queen's University.
- Painter, M. 1995. "Multi-Level Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia," *Policy and Politics* 29(2):137-50.
- Peters, D.W. et D.D. Peters. 2001. "Reforming Canada's Financial Services Sector – What Needs to Follow from Bill C8," *Canadian Public Policy/analyse de Politiques* 27(4):503-13.
- Porter, T. 1993. *States, Markets and Regimes in Global Finance*. Basingstoke: Macmillan.
- Roberge, I. 2004. "Le Canada et le régime international de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme: Un exemple de coordination verticale et horizontale," *International Journal* 59(3):635-54.
- Scharpf, F. 1994. "Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union," *Journal of European Public Policy* 1(2):219-42.
- Skogstad, G. 2000. "Globalization and Public Policy: Situating Canadian Analyses," *Revue canadienne de science politique* 33(4):805-28.
- Tsebelis, G. et G. Garrett. 2001. "The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union," *International Organization* 55(2):357-90.
- Union européenne. 2001. *Gouvernance, un livre blanc*. Commission de l'Union européenne, http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm.