



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable E. LEO KOLBER

Président:
L'honorable E. LEO KOLBER

Thursday, April 26, 2001

Le jeudi 26 avril 2001

Issue No. 9

Fascicule n° 9

First Meeting on:

Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institution

Première réunion concernant:

Le projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de la Consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières

APPEARING:

Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance

COMPARAÎT:

Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS:
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable E. Leo Kolber, *Chairman*

The Honourable David Tkachuk, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, P.C.	Poulin
Kelleher, P.C.	Setlakwe
Kolber	Tkachuk
Kroft	Wiebe

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The names of the Honourable Senators Setlakwe and Wiebe substituted for those of the Honourable Senators Mahovlich and Fitzpatrick (*April 26, 2001*).

The names of the Honourable Senators Mahovlich, Fitzpatrick and Tkachuk substituted for those of the Honourable Senators Setlakwe, Wiebe and Lynch-Staunton (*April 26, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable E. Leo Kolber

Vice-président: L'honorable David Tkachuk

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Meighen
Furey	Oliver
Hervieux-Payette, c.p.	Poulin
Kelleher, c.p.	Setlakwe
Kolber	Tkachuk
Kroft	Wiebe

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le noms des honorables sénateurs Setlakwe et Wiebe sont substitués à ceux des honorables sénateurs Mahovlich et Fitzpatrick (*le 26 avril 2001*).

Le noms des honorables sénateurs Mahovlich, Fitzpatrick et Tkachuk sont substitués à ceux des honorables sénateurs Setlakwe, Wiebe et Lynch-Staunton (*le 26 avril 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Senate Journals* of Wednesday, April 25, 2001:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C., that the Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions, be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 25 avril 2001:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, c.p., que le Projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 26, 2001
(11)

[English]

The Standing Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, in Room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Kolber, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, P.C, Kolber, Kroft, Mahovlich, Meighen, Oliver, Poulin and Tkachuk (11).

In attendance: Mr. Stephen L. Harris, and from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Economic Division: Mr. Alexandre Laurin, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Frank Swedlove, General Director, Financial Sector Policy Branch;

Gerry Salembier, Director, Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch;

Rhoda Attwood, General Counsel, Legal Services.

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:

Normand Bergevin, Director, Legislation and Regulations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 25, 2001, the committee began its examination of Bill C-8, An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain Acts in relation to financial institutions.

Mr. Cullen made a statement and with the witnesses from the Department of Finance and the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada answered questions.

Senator Tkachuk moved — That the committee approve the following proposed budget for legislation for the fiscal year ending March 31, 2002, and that the Chair be authorize to present the said budget to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Summary of expenditures

Professional and Other Services	\$ 35,200
Transportation and communications	\$ 159,000
Other Expenditures	\$ <u>28,000</u>
TOTAL	\$ 222,200

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2001
(11)

[Traduction]

Le comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Kolber (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Fitzpatrick, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kolber, Kroft, Mahovlich, Meighen, Oliver, Poulin et Tkachuk. (11)

Également présents: M. Stephen L. Harris et, de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, Division de l'économie: M. Alexandre Laurin, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

Frank Swedlove, directeur général, Direction de la politique du secteur financier;

Gerry Salembier, directeur, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier;

Rhoda Attwood, avocate générale, Services juridiques généraux.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

Normand Bergevin, directeur, Législation et Règlements.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 avril 2001, le comité entame son examen du projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières.

M. Cullen fait un exposé, puis, avec l'aide des témoins du ministère des Finances et du Bureau du surintendant des institutions financières, répond aux questions.

Il est proposé par le sénateur Tkachuk — Que le comité approuve le budget proposé que voici pour les travaux de législation de l'exercice se terminant le 31 mars 2002 et que la présidence soit autorisée à présenter ledit budget au comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Résumé des dépenses

Services professionnels et autres	35 200 \$
Transports et communications	159 000 \$
Autres dépenses	<u>28 000 \$</u>
TOTAL	222 200 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Senator Tkachuk moved — That the committee approve the following proposed budget for special study for the fiscal year ending March 31, 2002, and that the Chair be authorize to present the said budget to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Summary of expenditures

Professional and Other Services	\$ 23,000
Transportation and communications	\$ 2,500
Other Expenditures	\$ <u>4,500</u>
TOTAL	\$ 30,000

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est proposé par le sénateur Tkachuk — QUE le comité approuve le budget projeté que voici pour faire une étude spéciale durant l'exercice se terminant le 31 mars 2002 et que la présidence soit autorisée à présenter ledit budget au comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Résumé des dépenses

Services professionnels et autres	23 000 \$
Transports et communications	2 500 \$
Autres dépenses	<u>4 500 \$</u>
TOTAL	30 000 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Denis Robert

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 26, 2001

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-8, to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain acts in relation to financial institutions, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator E. Leo Kolber (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We are meeting to discuss Bill C-8, to establish the Financial Consumer Agency of Canada and to amend certain acts in relation to financial institutions. Appearing before us are Mr. Roy Cullen, MP, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, and several witnesses from the Department of Finance.

Mr. Cullen, do you have an opening statement you wish to make?

[*Translation*]

Mr. Roy Cullen, MP, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: Mr. Chairman, I would first like to thank you and the members of your committee for affording me this opportunity to be here today to discuss Bill C-8. I appreciate the scope of the task that faces committee members in reviewing such a large and complex piece of legislation and hope that I can help you in your deliberations.

I will try to keep my opening remarks brief in order to leave as much time as possible for questions and answers.

[*English*]

Mr. Chairman, the policy objectives of the proposed legislation have always been clear. Simply stated, Bill C-8 seeks to foster a dynamic, strong and profitable financial services sector to the benefit of all Canadians.

It does this by focusing on four broad objectives. The first is that it will promote the efficiency and growth of Canadian financial institutions. Second, competition will be fostered in the domestic marketplace. Third, consumers of financial services will be empowered and protected, and fourth, the regulatory environment will be improved.

Mr. Chairman, all of the measures contained in this bill will contribute to achieving one or more of these four objectives. Bill C-8 strikes a careful balance between promoting the interests of the financial institutions that play such a crucial role in the Canadian economy, and safeguarding the interests of consumers who require and depend on the services those institutions provide.

As a result of Bill C-8, Canadian banks and insurance companies will profit from a new ownership regime that will facilitate joint ventures and strategic alliances. They will be able to take advantage of an expanded list of permitted investments and a new holding company structure that will provide them with greater flexibility to compete with unregulated institutions

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2001

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi en question.

Le sénateur E. Leo Kolber (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous nous réunissons pour discuter du projet de loi C-8, Loi constituant l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et modifiant certaines lois relatives aux institutions financières. Nous accueillons aujourd'hui le député Roy Cullen, qui est le secrétaire parlementaire du ministre des Finances, et plusieurs représentants du ministère des Finances.

Monsieur Cullen, avez-vous un exposé liminaire à faire?

[*Français*]

M. Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances: Monsieur le président, je vous remercie de me donner l'occasion de prendre la parole aujourd'hui à propos du projet de loi C-8. Je suis conscient de l'ampleur de la tâche qui attend les membres du comité. Le projet de loi à examiner est volumineux et complexe. J'espère pouvoir vous être utile dans vos délibérations.

J'essaierai d'être bref pour vous laisser le plus de temps possible pour la période des questions.

[*Traduction*]

Monsieur le président, les objectifs à la base du projet de loi ont toujours été clairs. Tout simplement, le projet de loi C-8 a pour but de mettre en place un secteur des services financiers dynamique, fort et rentable, dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Pour ce faire, l'accent est mis sur quatre grands objectifs. Le premier consiste à promouvoir l'efficacité et la croissance des institutions financières canadiennes. Le deuxième est de stimuler la concurrence sur le marché intérieur. Le troisième est d'habiliter et de protéger les consommateurs des services financiers et le quatrième, d'améliorer le milieu de la réglementation.

Monsieur le président, toutes les mesures prévues dans le projet de loi contribueront à atteindre un ou plusieurs de ces quatre objectifs. Le projet de loi C-8 établit un juste milieu entre la défense des intérêts des institutions financières, qui jouent un rôle capital au sein de l'économie canadienne, et la protection des intérêts des consommateurs, qui ont besoin des services offerts et en dépendent.

En conséquence du projet de loi C-8, les banques et les compagnies d'assurances canadiennes bénéficieront d'un nouveau régime de propriété, qui facilitera la création de coentreprises et d'alliances stratégiques. Elles auront aussi à leur disposition un choix élargi de placements autorisés et une nouvelle structure de sociétés de portefeuille, qui leur apportera

and monolines. They will also benefit from a streamlined approvals process.

These will give the sector more tools and greater flexibility to compete and prosper in Canada and abroad. This, as we all know, is essential because financial institutions are such important contributors to jobs, exports, and tax revenues, among other things.

[Translation]

The legislation also aims to foster domestic competition by promoting new entry into sector. To this end, at the heart of Bill C-8 are measures that will promote competition by lowering the minimum capital required to start an institution, expanding access to the payment system, as well as measures to accommodate the aspirations of the credit union movement and to promote a greater foreign bank presence. This will result in a greater range of high quality services for the consumer, at the best possible price.

[English]

Mr. Chairman, I would also like to point out that the consumer protection provisions contained in Bill C-8 are a major step forward for Canadian consumers. Simply stated, Bill C-8 goes further in terms of protecting the rights of financial sector consumers than any other legislation put before Parliament. Canadians will be able to rely on the new Financial Consumer Agency of Canada and an independent Canadian financial services ombudsman for oversight and redress. They will also be able to take advantage of the measures to improve access to financial services: minimum identification requirements to open an account or cash a government cheque; the provision of low cost accounts; and a process to govern branch closures.

In addition, a number of measures with respect to transparency and disclosure will promote good business practices and accountability. In fact, as you may know, the government recently announced that it has concluded an exercise to make available plain language model loan contracts. These were developed in consultation with the provinces, the industry, and other stakeholders, and are now publicly available on the Department of Finance Web site.

I firmly believe that bill C-8 achieves what it set out to do. The proposed legislation that you are about to review is comprehensive, balanced, and fair.

It is over 900 pages long, and I decided not to spend too long describing the bill because I think that senators are reasonably conversant with it. I would like more time for questions, comments and responses.

davantage de souplesse pour soutenir la concurrence des institutions non réglementées et des fournisseurs de services monogamme. En outre, elles bénéficieront d'un processus réglementaire d'approbation rationalisé.

Ainsi, le secteur sera doté d'un nombre accru d'instruments, et il disposera de la marge de manoeuvre voulue pour soutenir la concurrence et prospérer aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Et cela, comme nous le savons tous, est essentiel, car les institutions financières contribuent dans une très large mesure, notamment à l'emploi, aux exportations et aux recettes fiscales.

[Français]

Le projet de loi prévoit aussi intensifier la concurrence sur le marché intérieur en favorisant l'arrivée de nouveaux participants. Pour ce faire, des dispositions prévoyant, notamment, le relâchement des exigences en matière de capital, l'accès amélioré au système de paiement, ainsi que des mesures visant à tenir compte des aspirations des coopératives de crédit et à promouvoir une présence accrue de banques étrangères au sein du projet de loi C-8. Il en résultera un éventail élargi de services de qualité pour le consommateur, au meilleur prix possible.

[Traduction]

Monsieur le président, j'aimerais aussi souligner que les dispositions relatives à la protection des consommateurs qui se retrouvent dans le projet de loi C-8 représentent un important pas en avant pour les consommateurs canadiens. Plus précisément, on retrouve dans le projet de loi C-8 plus de mesures pour protéger les droits des consommateurs que dans tout autre projet de loi déposé antérieurement au Parlement. Les Canadiens pourront s'adresser à la nouvelle Agence de la consommation en matière financière du Canada et à un ombudsman indépendant des services financiers canadiens, à des fins de surveillance et de recours. Ils pourront également bénéficier de mesures visant à améliorer l'accès aux services financiers, comme des exigences d'identification raisonnables pour ouvrir des comptes ou encaisser les chèques délivrés par le gouvernement fédéral, des comptes à coût modique et un processus régissant la fermeture des succursales.

De plus, plusieurs mesures touchant la transparence et la divulgation permettront de promouvoir de saines pratiques commerciales et la reddition des comptes. D'ailleurs, comme vous le savez peut-être, le gouvernement annonçait récemment qu'il avait conclu un processus de consultation visant à développer des documents types de divulgation de prêts en langage clair. Ceux-ci ont été élaborés en consultation avec les provinces, l'industrie et d'autres intervenants, et sont maintenant disponibles sur le site Web du ministère des Finances.

Je crois fermement que le projet de loi C-8 répond à ce à quoi il est censé répondre. Le texte de loi que vous êtes sur le point d'examiner est complet, équilibré et équitable.

Il compte plus de 900 pages et j'ai décidé de ne pas passer trop de temps à vous le décrire; je crois d'ailleurs que vous en connaissez assez bien le contenu. Je voudrais avoir plus de temps pour les questions, les commentaires et les réponses.

This proposed legislation will benefit Canada, Canadians, and the financial services sector itself. That is why it has generated such widespread support from stakeholders. As I have said, I appreciate the time and energy that the committee members will devote to the review of this bill and I welcome your questions.

Senator Tkachuk: Mr. Cullen, my question concerns the co-operative movement. The MacKay task force report and subsequent Banking Committee and Senate Finance Committee reports recommended that the co-ops should be able to establish a national cooperative bank. The government supported this view in its white paper. It is on record as wanting to provide incentives to increase the competition in retail banking. Why does Bill C-8 not include the necessary provisions to this effect?

Mr. Cullen: Thank you, senator. I will begin the answer, and then perhaps the officials could expand on that. A co-op bank discussion paper will be released this year. Certainly, the members of our caucus, many members of Parliament, and senators, I am sure, want to see a strong credit union movement to provide consumers with alternative products and choices and thus more competition. We had developed a cooperative bank model and some consensus seemed to be emerging. Unfortunately, that consensus fell apart, if I can put it that way. We are prepared to continue, and the department is meeting with the credit union movement on a regular basis. We are trying to encourage them to move forward. The discussion paper to be released later this year will assist us in that respect. We want to see a strong, expanded, and more competitive credit union movement. Our government is totally prepared to work with them to achieve that objective.

Senator Tkachuk: Could you tell the committee when the government intends to bring in legislation that will allow the formation of national co-operative banks?

Mr. Frank Swedlove, General Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: We will, as Mr. Cullen noted, put out a discussion paper that will lay out a number of options for how we can proceed with a cooperative bank. We will then hear views from the cooperative movement and also from the provinces. We will work towards establishing a consensus that will allow us to go forward. We do not have any specific date in mind for introducing legislation, but we would like to move on it as quickly as possible.

Senator Tkachuk: I am concerned because the MacKay task force reported in 1998; it is now 2001. The white paper process allows the issue to be studied, but it will take a long time. Meanwhile, this bill allows the mergers of banks and the other part of the industry to move forward. It will perhaps put the credit union movement and the co-op movement a little behind

Ce projet de loi sera bon pour le Canada et les Canadiens, et pour le secteur des services financiers lui-même, ce qui explique l'appui provenant de la grande majorité des intervenants. Comme je l'ai dit, je suis conscient du temps et des efforts que les membres du comité consacreront à l'examen de ce projet de loi et je leur en suis reconnaissant. Je vous invite maintenant à poser des questions.

Le sénateur Tkachuk: Monsieur Cullen, ma question concerne le mouvement coopératif. Le rapport du groupe de travail MacKay et les rapports du comité permanent des banques et du comité sénatorial des finances ont recommandé que les coopératives puissent établir une coopérative bancaire nationale. Le gouvernement a appuyé cette recommandation dans son Livre blanc. Le gouvernement a déclaré qu'il voulait continuer à prendre des mesures incitatives pour accroître la concurrence dans les services bancaires de détail. Pourquoi le projet de loi C-8 ne contient-il pas les dispositions nécessaires à cet effet?

M. Cullen: Merci, sénateur. Je répondrai d'abord à la question, puis les hauts fonctionnaires pourront donner de plus amples informations à ce sujet. Un document de discussion sur une coopérative bancaire paraîtra cette année. Les membres de notre caucus, de nombreux députés et sénateurs, souhaitent, j'en suis sûr, qu'un secteur fort des coopératives de crédit offre aux consommateurs des produits de remplacement et d'autres choix et, par conséquent, avive la concurrence. Nous avons élaboré un modèle de coopérative bancaire et un certain consensus semblait émerger à ce sujet. Ce consensus s'est malheureusement écroulé, si je puis m'exprimer ainsi. Nous sommes prêts à continuer, et le ministère rencontre régulièrement des représentants du secteur des coopératives de crédit. Nous essayons de les encourager à aller de l'avant. Le document de discussion qui doit paraître à la fin de l'année nous y aidera. Nous voulons que le secteur des coopératives de crédit soit plus fort, plus étendu et plus concurrentiel. Notre gouvernement est entièrement prêt à collaborer avec ces dernières pour atteindre cet objectif.

Le sénateur Tkachuk: Pourriez-vous nous dire quand le gouvernement compte présenter un projet de loi permettant la formation de coopératives bancaires nationales?

M. Frank Swedlove, directeur général, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Comme M. Cullen l'a signalé, nous publierons un document de discussion qui énumérera plusieurs options concernant la création d'une coopérative bancaire. Nous solliciterons ensuite l'avis des représentants des coopératives de crédit et des gouvernements provinciaux. Nous essaierons de réaliser un consensus qui nous permettra d'aller de l'avant. Nous n'avons pas de date précise en tête pour la présentation d'un projet de loi mais nous voudrions que ce soit le plus tôt possible.

Le sénateur Tkachuk: Cela me préoccupe parce que le groupe de travail MacKay a présenté son rapport en 1998 alors que nous sommes déjà en 2001. Le processus du Livre blanc permet d'examiner la question mais cela prend beaucoup de temps. Entre-temps, le projet de loi à l'étude permet les fusions bancaires et il permet à l'autre volet du secteur financier d'aller

the eight ball. This is a concern of mine. Could some urgency not be developed?

Mr. Cullen: I would like to empathize with your concern. We would like to see a credit union movement that offers competition. The bill provides for a transparent process for bank mergers. One of the criteria will be, through the Competition Bureau, what kind of competition would be in place for the mergers, as well as what kind of alternatives for consumers. It is a catch-22. We would all like to see the credit union movement grow and prosper and provide those alternatives. The faster that we can reach that point, the better.

In fact, the secretary of state, when he was at the House of Commons committee some time ago with the CS Co-op people, committed publicly to reacting quickly on this once a workable consensus was on the table.

Mr. Swedlove: The co-op bank model was developed by a number of individual credit unions. As Mr. Cullen noted, some of them decided during the discussions that they did not want to proceed in that direction.

However, the vast majority of the credit union movement has been involved with the CUCC in pushing the concept of a national services entity, which we have adopted in the Co-operative Credit Associations Act. We have made extensive amendments to that act in order to accommodate the credit union movement and to allow them to effectively compete with other financial institutions. For example, credit unions can come together under this act to establish a retail association, which will essentially give them the same powers as other financial institutions and allow them to operate on a national basis.

Senator Tkachuk: The Conservative position is that we see the credit unions and the co-ops becoming major players in the financial service industry. They are powerful in Saskatchewan, British Columbia and Quebec. They will be the competition to the banks.

Mr. Cullen, you mentioned that there is a process for the bank mergers. If the banks want to merge, they should do so if it is beneficial to them. Are you suggesting that you would use the excuse that you have not got this process in shape to prevent the mergers from taking place, or did I misunderstand you? You were hinting at that.

Senator Angus: That is what it sounded like to me.

Mr. Cullen: I would not want to prejudge that process. I am saying that the process requires the Competition Bureau to look at it. It seems to me that one of the main issues is whether there is competition in the marketplace, and so that will happen just as night follows day. As far as the public interest considerations are concerned, the process requires a public interest impact assessment — what it does to the local economies and financial services and products generally in the public interest context.

de l'avant. Cette situation fera peut-être prendre un peu de retard aux coopératives. C'est ce qui me préoccupe. Ne pourrait-on pas considérer cela comme une affaire urgente?

M. Cullen: Je partage vos préoccupations. Nous aimerions que le secteur des coopératives de crédit engendre une certaine concurrence. Ce projet de loi établit un processus transparent en matière de fusions bancaires. Un des critères qui sera appliqué par le biais du Bureau de la concurrence concerne le genre de concurrence en place pour les fusions et le genre d'alternatives pour les consommateurs. C'est un dilemme. Nous voudrions que les coopératives de crédit prennent de l'ampleur et prospèrent, et nous donnons ces alternatives. Il serait préférable que nous atteignions ce stade le plus vite possible.

En fait, le secrétaire d'État s'est engagé publiquement, lorsqu'il a témoigné devant le comité de la Chambre il y a quelque temps avec les représentants de la CS Coop, à réagir rapidement dès que l'on aura un consensus acceptable.

M. Swedlove: Le modèle de la coopérative bancaire a été élaboré par diverses coopératives de crédit. Comme l'a signalé M. Cullen, certaines d'entre elles ont décidé pendant les discussions qu'elles ne voulaient pas s'engager dans cette voie.

Cependant, la plupart des coopératives de crédit ont, avec l'aide de la Centrale des caisses de crédit du Canada, défendu le principe de la création d'une entité nationale de services, que nous avons adopté dans le cadre de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Nous y avons apporté des modifications importantes pour accommoder les coopératives de crédit et leur permettre de faire une concurrence efficace aux autres institutions financières. Par exemple, en vertu de cette loi, les coopératives de crédit peuvent s'unir pour établir une association de services bancaires au détail, ce qui leur donnera des pouvoirs à peu près analogues à ceux des autres institutions financières et leur permettra d'offrir des services à l'échelle nationale.

Le sénateur Tkachuk: La position du parti conservateur est que nous considérons que les coopératives de crédit et autres types de coopératives deviendront des intervenants majeurs dans le secteur des services financiers. Elles sont puissantes en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et au Québec. Elles seront en concurrence avec les banques.

M. Cullen a signalé qu'il existe déjà un processus pour les projets de fusion de banques. Si les banques veulent fusionner, elles devraient le faire si c'est avantageux pour elles. Voulez-vous dire que vous invoqueriez le prétexte que ce processus n'est pas encore en place pour empêcher les fusions, ou vous ai-je mal compris? C'est ce que vous avez laissé entendre.

Le sénateur Angus: C'est ce que j'ai compris aussi.

M. Cullen: Je ne voudrais pas juger ce processus d'avance. Ce que je veux dire, c'est qu'il exige l'intervention du Bureau de la concurrence. Il me semble que l'un des principaux critères est une certaine concurrence sur le marché et, par conséquent, il y veillera à coup sûr. En ce qui concerne les considérations liées à l'intérêt public, le processus exige un examen des incidences du projet à cet égard — ce qui se passe déjà au niveau des économies locales et des services et produits financiers locaux.

That would be part of the process. I certainly will not prejudge the outcome of that. It is fair to say that the more competition there is in the marketplace if and when the banks come forward, the greater the likelihood that it would be better for them to have more competition. We could all say that.

The Chairman: I would ask Senators to limit themselves to 10 minutes.

Senator Kroft: I look forward to the beginning of a long and fruitful discussion on this subject.

I will continue with the issue of competitiveness in the system. I agree with you that the existence of other, effective competitive elements will make it more acceptable for any one, and specifically the major banks that might make a move in the broad national interests and in their own interests that might have some non-competitive aspects. I take that point; it is valid.

Senator Tkachuk focused on the issue of the co-operatives. I would like to explore two other areas. I recognize that this is the beginning of a process and I am not looking to drive to final conclusions, but rather to open up important questions of inquiry for this committee.

The first area concerns the foreign banks. I have been a member of this committee for three years, and every week of those three years has been filled with pursuing these same subjects. We have heard that the government has taken steps to respond to a number of the concerns of the foreign banks, and the legal status quo, to make it more attractive for them to operate in this country.

The will of the government, and, it appears, of the foreign banks, has been to keep a relatively low level of competition in terms of playing a meaningful role in the banking system of Canada as far as a broad number of Canadians are concerned. I know that they will be happy to pick off the attractive transactions at the wholesale level, but it does not yet bring them within the scope of what I would consider meaningful competition of the type that will preoccupy Canadians when major banks propose to merge.

I would like to register that I still think that we are far short of the role that foreign banks could and should play in this country if we are to enhance competitiveness and also our role as a major player in a globalized world.

In the same context of competition, I would like to turn now to insurance companies. The vision of the MacKay report was that the insurance companies, being the largest pool of capital available for investment that is held in this country, rest next to the banks. I seem to recall that the MacKay report used a figure of about \$35 billion annually that the insurance companies had in hand that was available in some form for investment in the system. Measures toward making them part of the payment system are there.

Again, we found a lack of interest. This is part of my question to you, and I will end with same question for the foreign banks. The insurance companies, as we heard them say on earlier occasions, believed that the payment system would be nice. However, turning them into entities more like banks, as in the

Cela fera partie intégrante du processus. Je ne me permettrai pas de présumer d'avance de l'issue de ce processus. On peut dire que plus il y aura de concurrence sur le marché, quand les banques décideront de fusionner, et mieux ce sera pour elles.

Le président: Je prie mes collègues de ne pas prendre plus de dix minutes.

Le sénateur Kroft: Je suis enthousiasmé par la perspective d'une discussion longue et fructueuse sur cette question.

J'ajouterai quelques commentaires au sujet de la concurrence dans le système. Tout comme vous, j'estime qu'une concurrence efficace rendra l'opération plus acceptable pour tous, et principalement pour les grosses banques qui risquent de prendre une initiative, dans l'intérêt national et dans leur intérêt personnel, sans que tous les critères de concurrence soient réunis. Je prends note de cette observation; elle est pertinente.

Le sénateur Tkachuk a principalement parlé des coopératives. Je voudrais aborder deux autres sujets. Je reconnais que c'est seulement le début d'un processus et je n'essaie pas de tirer des conclusions finales mais plutôt d'aborder des sujets de réflexion importants pour nous.

Le premier sujet concerne les banques étrangères. Je suis membre de ce comité depuis trois ans et pendant tout ce temps-là, j'ai entendu parler des mêmes sujets toutes les semaines. Nous avons entendu dire que le gouvernement avait pris des initiatives pour apaiser diverses inquiétudes des banques étrangères et qu'il avait adopté le statu quo légal pour que ce soit plus attrayant pour elles de faire des affaires dans notre pays.

La volonté du gouvernement et, semble-t-il, celle des banques étrangères, a été de maintenir la concurrence à un niveau relativement limité au lieu de jouer un rôle vraiment efficace dans le système bancaire canadien. Je sais que les banques se feront un plaisir de se lancer dans les grosses transactions attrayantes, mais ce n'est pas cela qui permettra d'atteindre le niveau de concurrence que souhaitent les Canadiens lorsque des banques importantes font des projets de fusion.

Je signale que les banques étrangères ne jouent pas encore le rôle qu'elles pourraient et devraient jouer dans ce pays si nous voulons encourager la concurrence et devenir un intervenant encore plus important dans le contexte de la mondialisation.

Toujours à propos de la concurrence, je voudrais maintenant parler des compagnies d'assurances. La vision du rapport MacKay était que les compagnies d'assurances, du fait qu'elles représentent les plus grosses réserves de capitaux de placement du pays, se classent tout de suite après les banques. Si j'ai bonne mémoire, le rapport MacKay disait que ces compagnies avaient environ 35 milliards de dollars par année à investir d'une façon ou d'une autre dans le système. Des mesures pour les intégrer au système de paiement sont en place.

Dans ce secteur-là, nous nous sommes également heurtés à un manque d'intérêt. Voici le premier volet de ma question que je terminerai en parlant des banques étrangères. Les compagnies d'assurances croient que le système de paiement serait utile, d'après ce qu'elles ont déjà dit à diverses occasions. Cependant,

MacKay vision, did not seem to be embraced by the insurance companies.

I will put my question, after this lengthy preamble. Do you see any prospect of either the foreign banks or the insurance companies presenting any meaningful possibility of becoming a more significant competitive element in the broad range of banking services or financial institutional services in this country?

Mr. Cullen: We talked a few minutes ago about credit unions. This kind of competition will give the co-ops the opportunity to provide alternative products and services. It is one of a number of initiatives in this bill to try to encourage more competition through opening up the payment system, foreign bank provisions, and the new ownership rules. At any point in time, if the banks do look to merge, there are a number of different aspects here that should increase competition.

In terms of the foreign banks, we have taken a number of steps already and Mr. Swedlove can perhaps describe those, although you seem to be aware of what is in place. Ultimately, the government can provide a legislative framework and the legislative opportunities, but foreign banks are finding that the economics do not work at the retail level. The business case is not there as strongly as it might be. It comes back to some extent to this whole bricks and mortar presence in local communities.

The opportunities can be created and the impediments removed, but ultimately these are business decisions. The insurance companies that I have talked to are quite excited about the payment system being further opened up. I think we are excited as a government by the prospect that insurance companies and stockbrokers could suddenly begin to create new products, new opportunities, and new choices for consumers.

Mr. Swedlove, would you expand on the business of insurance companies becoming banks?

Mr. Swedlove: First, we have updated our foreign bank regime in recent years. We believe that we have established a regime that is open and flexible and in which foreign banks can participate. We do recognize the advantage that they can provide with respect to competition in the marketplace.

A foreign bank establishing a subsidiary in Canada has all the same rights and privileges as a domestic bank. There are no distinctions in treatment whatsoever. Indeed, our trade obligations require that.

elles ne semblent pas emballées par la perspective de devenir des entités semblables aux banques, comme le préconise le rapport MacKay.

Voici ma question, après ce long préambule. Pensez-vous que les banques étrangères ou les compagnies d'assurances puissent devenir un facteur plus important de concurrence dans la vaste gamme des services bancaires ou des services financiers qui sont offerts au Canada?

M. Cullen: Nous avons parlé quelques minutes des coopératives de crédit. Ce genre de concurrence leur donnera l'occasion d'offrir des produits et des services de remplacement. C'est une des initiatives prises dans le cadre de ce projet de loi, pour essayer d'encourager la concurrence en élargissant le système de paiement, en assouplissant les dispositions relatives aux banques étrangères et en adoptant de nouvelles règles en ce qui concerne la propriété. Si, à un moment ou à un autre, les banques envisagent de fusionner, ces divers facteurs devraient accroître la concurrence.

En ce qui concerne les banques étrangères, nous avons déjà pris diverses initiatives et M. Swedlove pourra peut-être en parler, bien que vous sembliez déjà les connaître. En fin de compte, le gouvernement peut offrir un cadre et des opportunités sur le plan législatif mais les banques étrangères estiment que les perspectives ne sont pas attrayantes en ce qui concerne les services de détail. L'opération ne semble pas aussi attrayante qu'elle pourrait l'être sur le plan commercial. C'est qu'il faut assurer une présence physique dans les collectivités locales.

Les opportunités peuvent être créées et les obstacles supprimés mais ce sont en définitive les considérations commerciales qui l'emportent sur le plan décisionnel. Les compagnies d'assurances avec lesquelles j'ai eu des contacts sont enthousiasmées par la perspective d'un assouplissement du système de paiement. Je pense que le gouvernement est emballé par la perspective que les compagnies d'assurances et les courtiers en valeurs mobilières puissent se mettre à créer de nouveaux produits, de nouvelles opportunités et à offrir de nouveaux choix aux consommateurs.

Monsieur Swedlove, pourriez-vous nous donner de plus amples renseignements sur les possibilités que les compagnies d'assurances deviennent des banques?

M. Swedlove: Nous avons d'abord mis à jour le régime concernant les banques étrangères au cours des dernières années. Nous estimons que nous avons établi un régime libéral et souple, qui permet aux banques étrangères de participer. Nous sommes conscients des avantages concurrentiels qu'elles peuvent apporter sur le marché.

Une banque étrangère qui établit une filiale au Canada a exactement les mêmes droits et privilèges qu'une banque canadienne. Elle est traitée exactement de la même façon. En fait, ce sont les obligations que nous avons contractées en matière de commerce extérieur qui l'exigent.

Senator Kroft: Are they still seeking anything? Is there something important that they still need in order to become an effective competitor?

Mr. Swedlove: In 1999 we allowed foreign banks to establish direct branching into the country. In other words, they could establish a branch operation that would be a branch of the parent company without having to set up an incorporated entity. There are no restrictions on a foreign bank establishing an incorporated entity and having as many local branches as it wishes. However, it is only since 1999 that they have been permitted to establish what we call a "direct branch" in the country.

We do not allow such direct branches to take retail deposits. That decision was taken in recognition of the fact that the regulator could not oversee a branch of a foreign company like it could an incorporated entity as a subsidiary in Canada. Consequently, we do not permit any taking of deposits under \$150,000.

Senator Kroft: Do not many other countries rely on the regulation of the home country in some way or another? Is there not a concept operating elsewhere that is more hospitable to the foreign banks in this regard?

Mr. Swedlove: Increasingly, there are arrangements among regulators to ensure that information is provided, but the same ability for oversight does not exist when it is a branch situation as opposed to an incorporated entity. That situation occurs in the United States, where foreign branches are not allowed to take deposits. It is also the situation in Australia, I believe. A number of countries do not allow retail activity to take place. However, a number of foreign banks have decided to establish incorporated entities, which we do not believe is an onerous requirement, such as HSBC and ING. They operate retail banks in Canada.

We have been seeing an increase in the number of foreign bank participants in this country. Many of them are providing significant competition to Canadian banks, and I am sure you are aware of many of them. ING and MBNA are foreign banks that provides significant competition to Canadian companies. We have attempted to ensure that the playing field is level, and that foreign banks do have the same kinds of opportunity as Canadian banks to serve the market.

Insurance companies can indeed compete with banks on many bank-like products. They too can establish subsidiary banks or trust companies to compete with Canadian banks. However, the major thrust of the proposed legislation is through the payment system and the opportunities for them to offer deposit-like services to their existing customers.

Senator Hervieux-Payette: I would like clarification of the difference between a Canadian bank and a foreign bank. It is confusing when you say that they have the same rights.

Le sénateur Kroft: Est-ce que les banques étrangères réclament encore d'autres changements? Ont-elles besoin d'un changement important pour pouvoir devenir des concurrentes efficaces?

M. Swedlove: En 1999, nous avons permis aux banques étrangères d'établir des succursales au Canada. Autrement dit, elles peuvent établir une succursale de la maison mère sans devoir la constituer en société. Une banque étrangère peut aussi établir une entité constituée en société et avoir autant de succursales locales qu'elle le désire. Cependant, c'est seulement depuis 1999 qu'on les autorise à établir une «succursale directe» au Canada.

Nous ne permettons pas à ces succursales d'offrir des services de dépôt de détail. Cette décision a été prise parce qu'on savait que l'organisme de réglementation responsable ne pourrait pas surveiller une succursale d'entreprise étrangère de la même façon qu'une filiale constituée en société au Canada. Par conséquent, nous ne permettons pas aux succursales d'accepter des dépôts d'un montant inférieur à 150 000 \$.

Le sénateur Kroft: Est-ce que la plupart des autres pays n'imposent pas d'une façon ou d'une autre leurs règlements intérieurs? Les banques étrangères n'essaient-elles pas de s'établir dans des pays plus hospitaliers à cet égard?

M. Swedlove: Les organismes de réglementation ont de plus en plus recours à des ententes pour s'assurer que les renseignements nécessaires sont fournis mais la capacité de surveillance n'est pas la même quand il s'agit d'une succursale que lorsqu'il s'agit d'une filiale constituée en société. C'est le cas aux États-Unis, où les succursales étrangères ne sont pas autorisées à accepter des dépôts. Je pense que c'est également le cas en Australie. Plusieurs pays ne permettent pas des transactions de détail. Cependant, plusieurs banques étrangères comme la HSBC et la ING ont décidé d'établir des entités constituées en société, ce qui n'est pas très coûteux. Elles ont des services bancaires de détail au Canada.

Le nombre de banques étrangères a augmenté. La plupart d'entre elles font activement concurrence aux banques canadiennes et je suis sûr que vous en connaissez beaucoup. La ING et la MBNA sont des banques étrangères qui font une concurrence active aux entreprises canadiennes. Nous avons essayé de veiller à ce que les règles du jeu soient égales pour toutes et à ce que les banques étrangères aient les mêmes opportunités que les banques canadiennes en matière de services.

Les compagnies d'assurances peuvent faire concurrence aux banques pour de nombreux produits assimilables aux produits bancaires. Elles peuvent également établir des filiales bancaires ou des filiales fiduciaires pour faire concurrence aux banques canadiennes. Cependant, l'objectif principal du projet de loi proposé est d'assouplir le système de paiement et de leur donner l'occasion d'offrir des services semblables aux services de dépôt à leurs clients actuels.

Le sénateur Poulin: Je voudrais que l'on précise la différence entre une banque canadienne et une banque étrangère. Vous dites qu'elles ont les mêmes droits, mais cela prête à confusion.

They do not have the same rights. They are not necessarily covered by schedule 2. They must file with provinces. The provinces want to keep this jurisdiction, as we know from previous discussions.

I want to raise that issue because they have not been considered the same as Canadian banks. They have a special status. They have an expanded role in our system. The problem that we raised before has not changed. Moreover, the provinces seem to be more inclined to want to interfere and intervene in this sector.

I want to be sure that we do not disagree on that. When you state that they are treated in the same manner, it gives the impression that they are covered and that they are indeed treated the same. However, that is not the reality in their day-to-day operations.

Mr. Swedlove: The senator is referring to the fact that a number of the banks, when applying for a bank branching licence, would prefer to carry out activities that the provincial securities regulators believe involve securities activity. An exemption is provided to Canadian banks and to foreign subsidiaries that are established in Canada. However, the securities authorities have not extended that exemption to foreign bank branches.

They indicated that they would review applications on an individual basis until they have the opportunity to establish an overall policy on review and acceptance of these applications.

A number of foreign branches have already received approvals from the securities commissions to carry out those activities in which they have an interest. Thus the system is working, but the senator is correct in the sense that it has taken some time. The securities commissions have assured us that they will work as quickly as possible to review the applications. We are not aware of any current problems in the actual acceptance of the applications.

Senator Oliver: I raised both of my questions in my second reading speech in the Senate two days ago. First, what is the rationale for the public policy statement on bank assurance? There is no change in the policy allowing banks to own life insurance companies. However, two of the largest converted assurance companies have been set aside as institutions that cannot be part of a bank conglomerate.

The second question deals with Canadian control and the 20 per cent rule. We were all given a briefing book to read with questions and answers at the back. I would like to ask about your answer in the briefing book on the 20 per cent rule. It states as follows:

Les banques étrangères n'ont pas les mêmes droits en fait. Elles ne sont pas nécessairement couvertes par l'annexe 2. Elles doivent se faire enregistrer auprès des provinces. Les provinces veulent garder cette compétence, comme nous l'avons appris au cours des discussions antérieures.

J'aborde le sujet parce qu'elles n'ont en fait pas été mises sur le même pied que les banques canadiennes. Elles ont un statut spécial. Elles ont un rôle élargi dans notre système. Le problème que nous avons déjà soulevé n'a pas été réglé. En outre, les provinces semblent avoir de plus en plus tendance à intervenir dans ce secteur.

Je voudrais m'assurer que nous sommes tous sur la même longueur d'onde à ce sujet. Lorsque vous déclarez qu'elles sont traitées de la même façon que les banques canadiennes, on a l'impression qu'elles sont couvertes et traitées exactement de la même façon. Ce n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne leurs activités courantes.

M. Swedlove: Le sénateur fait allusion au fait que lorsqu'elles font une demande de permis d'établissement de succursale, plusieurs banques préféreraient avoir des activités qui, d'après les organismes provinciaux de réglementation du commerce des valeurs mobilières, concernent notamment leur secteur. Une exemption est accordée aux banques canadiennes et aux filiales étrangères établies au Canada. Cependant, ces organismes n'ont pas accordé l'exemption aux succursales de banques étrangères.

Ils ont signalé qu'ils examineraient les demandes individuellement en attendant d'avoir l'occasion d'instaurer une politique globale sur l'examen et l'acceptation de ce type de demandes.

Diverses succursales étrangères ont déjà obtenu des commissions des valeurs mobilières une approbation leur permettant de poursuivre les activités qui les intéressent. Par conséquent, le système est efficace mais le sénateur a raison en ce sens que cela a pris un certain temps. Les commissions des valeurs mobilières nous ont assuré qu'elles examineraient les demandes dans les plus brefs délais. À notre connaissance, l'acceptation des demandes ne pose actuellement aucun problème.

Le sénateur Oliver: J'ai déjà posé les deux questions suivantes dans le deuxième discours que j'ai prononcé au Sénat, il y a deux jours. Voici la première: quelle est la raison d'être de l'énoncé de politique gouvernementale sur les activités des banques dans le secteur des assurances? La politique permettant aux banques de posséder des compagnies d'assurance-vie n'a pas été modifiée. Cependant, une exception a été faite pour deux des plus grosses compagnies d'assurances converties qui ne peuvent pas faire partie d'un conglomérat bancaire.

La deuxième question porte sur le contrôle canadien et la règle des 20 p. 100. On nous a remis un livret d'information contenant des questions et des réponses au verso. Je voudrais vous poser une question au sujet de la réponse que vous donnez dans ce document, à propos de la règle des 20 p. 100. Voici de quoi il s'agit:

Q. Will the increase in the ownership limits to 20 per cent have an impact on Canadian control?

A. No. The government is committed to maintaining strong Canadian-controlled institutions. The *Bank Act* will continue to preclude anyone, including foreign institutions, from controlling our large widely held institutions.

In addition, for greater certainty, the government will be developing, in consultation with stakeholders, a set of guidelines that will clarify the factual criteria and policy objectives to be taken into consideration in assessing control.

Could you tell us how far along you are with those guidelines and how they will ensure Canadian control of our major financial institutions?

Mr. Cullen: Senator, I will lead off and then Mr. Swedlove will continue.

Our government is committed to maintaining strong Canadian control of financial institutions. We believe that moving to the 20 per cent or 30 per cent maintains that position. The guidelines, in terms of board composition and other subtle things that can go on, will address that. Any owner who comes forward after reaching the 10 per cent threshold will have to go through a proper review, including a review of these kinds of controls. They will be assessed against the control guidelines.

Mr. Swedlove: We are still developing the guidelines and working on the concepts. Perhaps I could ask Mr. Salembier to talk about our thinking at this time.

Mr. Gerry Salembier, Director, Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: We have had one or two rounds of discussions with the financial institutions on this issue. Those discussions essentially focused on the types of factors to be included in the control guidelines.

For the most part, we are discussing factors that are taken into account in other public policy contexts in which the issue of corporate control is decided. Examples of that are telecommunications, broadcasting and transportation.

We would likely include, dependent upon consultations with the sector, the size of the equity stake, the percentage of voting interest, total equity, any restrictions on the ability to sell the shares, board representations, rights to appoint management that go along with the shareholding, and representation on key board committees.

Q. L'augmentation du plafond à 20 p. 100, en ce qui concerne la propriété, aura-t-elle une incidence sur le contrôle canadien?

R. Non. Le gouvernement s'est engagé à maintenir des institutions vigoureuses, restant sous contrôle canadien. La Loi sur les banques empêchera encore quiconque, y compris des institutions étrangères, de prendre le contrôle de nos grosses institutions à capital largement réparti.

En outre, pour plus de certitude, le gouvernement élaborera, après avoir consulté les intervenants, une série de lignes directrices qui préciseront les critères factuels et les objectifs stratégiques à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'évaluer le degré de contrôle.

Pourriez-vous nous dire où vous en êtes dans la rédaction de ces lignes directrices et comment elles garantiront le contrôle canadien de nos grandes institutions financières?

M. Cullen: Sénateur, c'est moi qui répondrai d'abord, puis M. Swedlove poursuivra.

Notre gouvernement s'est engagé à maintenir un contrôle canadien ferme sur les institutions financières. Nous estimons que le relèvement du plafond à 20 ou à 30 p. 100 ne déroge en rien à cet engagement. Les lignes directrices concernant la composition des conseils d'administration et d'autres considérations subtiles feront en sorte qu'il soit respecté. Tout propriétaire qui, après avoir atteint le seuil des 10 p. 100, fera une demande, devra se soumettre à un examen en bonne et due forme, portant notamment sur ces types de contrôles. Les demandes seront évaluées en fonction des lignes directrices concernant le contrôle.

M. Swedlove: Nous n'avons pas fini d'élaborer les lignes directrices et nous sommes déjà en train de définir les concepts. Je pourrais peut-être demander à M. Salembier de parler de notre façon de voir actuelle.

M. Gerry Salembier, directeur, Division des institutions financières, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Nous avons eu une ou deux séries de discussions avec les institutions financières à ce sujet. Ces discussions étaient principalement axées sur les types de facteurs à inclure dans les lignes directrices concernant le contrôle.

Il s'agit pour la plupart de facteurs qui sont pris en considération dans d'autres types de politiques officielles où il est question de contrôle d'entreprises. C'est notamment le cas en ce qui concerne les télécommunications, la radiodiffusion et les transports.

Selon l'issue des consultations avec les représentants du secteur, nous y incluons probablement la taille de la participation en capital, le pourcentage d'intérêt avec droit de vote, l'avoir, les restrictions éventuelles sur la vente d'actions, la représentation au conseil d'administration, les droits de nommer les membres de la direction associés à la possession d'actions et la représentation au sein des principaux comités du conseil d'administration.

Another important factor is the extent of any outsourcing arrangements between the owner of the minority stake and the institution in which it has the stake, or any marketing or operational alliances that might exist, to the extent to which the shareholding provides a veto on any day-to-day decisions or decisions related to organizational business plans. We will also consider the extent of any financing arrangements between the financial institution and the shareholder. Some of the items considered are: large lines of credit provided to the shareholder; restrictions on the use of the name of the financial institution by the shareholder; and any public statements and representations to other regulators in respect of the shareholder. These are some of the items taken into account in other policy contexts. We will likely use the same sort of list of indicia of control.

Senator Oliver: The concept of the difference between control in law and control in fact is at their base.

Mr. Salembier: We are talking about control in fact. Control in law is a higher standard, but we are talking about situations that would constitute control in fact and indicia that will be taken into account in determining whether or not that is the case.

Senator Oliver: After this passes, what if there were 20 American companies wanting a 3 per cent interest in a Canadian financial institution? What are your guidelines, and what kind of thought have you given to that?

Mr. Salembier: The Bank Act and the proposed legislation will contain a provision on acting in concert. Therefore, if those 20 American owners with the 3 per cent stake were in any sense cooperating, or if they had shareholder agreements on the exercise of the voting interest, they would be treated under the law as if they were a single shareholder.

Senator Oliver: I am assuming they were not acting in concert and have passed that test. Would it not be foreign control?

The Chairman: It would be, but there is nothing you can do about it. Or is there? That is a very good question and I would like to hear the answer.

Mr. Swedlove: Currently, there are no restrictions on levels of foreign ownership under the existing legislation or the proposed legislation. However, since none of those shareholders would actually be controlling the institution, foreign control would not be exercised. The majority of the shares would be owned abroad. I believe there have been no restrictions on foreign share ownership in our legislation since 1992. I am not sure of the exact date.

Senator Oliver: Do you not have concerns about that?

Mr. Swedlove: The issue for us is whether it remains in Canadian control. The foreign ownership question has not turned out to be a problem. We have no reason to believe it will be a problem in the future.

Un autre facteur important est la portée de toute entente concernant l'impartition, passée entre le propriétaire de la part minoritaire et l'institution dans laquelle il a une participation, ou de toute alliance de marketing ou opérationnelle existante, dans la mesure où la possession de titres donne un veto sur les décisions courantes ou sur celles concernant les plans d'affaires organisationnels. Nous examinerons également la portée des éventuelles ententes de financement passées entre l'institution financière et l'intervenant. Quelques-uns des éléments pris en considération sont les marges de crédit importantes accordées à l'actionnaire, les restrictions sur l'utilisation de la raison sociale de l'institution financière par l'actionnaire et les déclarations publiques ou les déclarations faites à d'autres organismes de réglementation en ce qui concerne l'actionnaire. Ce sont là quelques-uns des points qui sont pris en considération dans d'autres contextes. Nous nous servons probablement du même genre de liste d'indices de contrôle.

Le sénateur Oliver: La distinction que l'on fait entre le contrôle légal et le contrôle de fait est à la base de ces indices.

M. Salembier: Nous parlons de contrôle de fait. Le contrôle légal est d'un niveau supérieur mais nous parlons de situations qui constitueraient un contrôle de fait et d'indices qui seront pris en considération pour déterminer si c'est le cas.

Le sénateur Oliver: Lorsque ces dispositions auront été adoptées, que se passera-t-il si 20 entreprises américaines veulent un intérêt de 3 p. 100 dans une institution financière canadienne? Quelles sont vos lignes directrices? Avez-vous réfléchi à cette éventualité?

M. Salembier: La Loi sur les banques et le projet de loi à l'étude renfermeront une disposition qui permettra d'agir de concert. Par conséquent, si ces 20 propriétaires américains ayant une participation de 3 p. 100 coopèrent ou s'ils ont l'accord des actionnaires quant à l'exercice de l'intérêt avec droit de vote, ils seront traités comme s'il ne s'agissait que d'un seul actionnaire, aux termes de la loi.

Le sénateur Oliver: Je pars du principe que ces compagnies n'ont pas agi de concert et qu'elles n'ont pas réussi ce test. Ne serait-ce pas du contrôle étranger?

Le président: Ce le serait mais on ne pourrait rien y faire. Pourrait-on y remédier? C'est une très bonne question et je voudrais entendre la réponse.

M. Swedlove: Les dispositions actuelles de la loi et celles du projet de loi n'imposent aucune restriction sur le degré de propriété étrangère. Cependant, puisqu'aucun de ces actionnaires ne contrôlerait en fait l'institution, le contrôle étranger ne serait pas exercé. La majorité des actions seraient à l'étranger. Je pense qu'il n'y a plus aucune restriction sur la propriété étrangère d'actions dans nos lois depuis 1992. Je ne sais pas depuis quelle date exactement.

Le sénateur Oliver: Cela ne vous préoccupe-t-il pas?

M. Swedlove: L'essentiel pour nous est que l'institution reste sous contrôle canadien. La propriété étrangère ne s'est pas avérée un problème. Nous n'avons aucune raison de croire qu'elle sera une cause de problèmes à l'avenir.

Senator Oliver: Mr. Cullen, can you answer my first question about the public policy rationale for the insurance exclusions?

Mr. Cullen: While some smaller to medium-sized insurance companies will be demutualized in January, 2002, and will be in play, we wanted to ensure that the two very large insurance companies maintain some stability and sound structure in the insurance industry and remain separate. We want to ensure that they do not merge with our major Canadian banks.

Senator Oliver: What is the rationale for that? We have brought down the pillars. What can possibly be the rationale for singling out two companies?

Mr. Cullen: We want to ensure that we have an adequate level of competition and that the system is sound and safe for all Canadians.

Senator Oliver: Are you saying that if a bank bought one of the two companies, it would not be sound and safe?

Mr. Cullen: It is more a question of concentration. You create that kind of potential every time you limit the number of players. It is also a question of maintaining some independence between the banking sector and the insurance industry. That is important.

Senator Oliver: However, an insurance company can buy an insurance company, so you would certainly have that independence. I cannot find a rationale, and I was hoping you could give me one.

Mr. Cullen: I thought I gave you one or two reasons. Perhaps Mr. Swedlove could expand.

Mr. Swedlove: Essentially, the objective is to assure a strong, independent insurance sector. A clear statement that the two largest de-mutualized companies will not be subject to takeover by the banking sector accomplishes that.

The Chairman: As a follow-up, is there any other country in the world that does this?

Mr. Cullen: Could we get back to you on that?

The Chairman: Would you, please?

Senator Oliver: There is a long list of other countries that support the position I am trying to promote.

Senator Fitzpatrick: I want to ask you about the smaller, closely held banks with reduced capital requirements. It sounds like motherhood and apple pie. I am wondering if that era has passed.

It seems to me that the trend is towards larger, more highly capitalized banks, mergers and acquisitions. We have had experience in Western Canada in particular of new banks being established with larger capitalization that have not been that successful. I think that you put forward the suggestion that they

Le sénateur Oliver: Monsieur Cullen, pouvez-vous répondre à ma première question sur les raisons pour lesquelles les compagnies d'assurances sont exclues?

M. Cullen: Quelques petites compagnies d'assurances de taille moyenne cesseront d'être sous la forme mutuelle en janvier 2002 et entreront dans la course; par conséquent, nous voulions nous assurer que les deux très grosses compagnies d'assurances maintiennent une certaine stabilité et une structure saine dans le secteur des assurances et qu'elles restent telles quelles. Nous voulons nous assurer qu'elles ne fusionnent pas avec de grosses banques canadiennes.

Le sénateur Oliver: Pour quelles raisons? Nous avons supprimé les obstacles. Quelles peuvent donc être les raisons pour exclure deux compagnies?

M. Cullen: Nous voulons nous assurer que le niveau de concurrence soit suffisant et que le système soit sain et sûr pour tous les Canadiens.

Le sénateur Oliver: Voulez-vous dire que si une banque achetait une de ces deux compagnies, ce ne serait pas sain ni sûr?

M. Cullen: C'est surtout pour éviter une concentration trop forte. C'est le risque que l'on court chaque fois qu'on limite le nombre d'intervenants. C'est également pour maintenir une certaine indépendance entre le secteur bancaire et celui des assurances. C'est important.

Le sénateur Oliver: Une compagnie d'assurances peut toutefois acheter une autre compagnie d'assurances. Dans ce cas, l'indépendance serait préservée. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi, et j'espérais que vous pourriez m'expliquer les raisons de cette décision.

M. Cullen: Je pensais vous avoir donné une ou deux raisons. M. Swedlove pourrait peut-être donner des précisions.

M. Swedlove: Le principal but est de s'assurer que le secteur des assurances reste vigoureux et indépendant. C'est ce que l'on fait en indiquant clairement que les deux plus grosses compagnies d'assurances retirées de la forme mutuelle ne pourront être la cible d'une prise de contrôle par le secteur bancaire.

Le président: Y a-t-il d'autres pays qui imposent ce genre de restriction?

M. Cullen: Pouvons-nous vous donner la réponse plus tard?

Le président: Nous vous en saurions gré.

Le sénateur Oliver: Beaucoup d'autres pays appuient la position que j'essaie de défendre.

Le sénateur Fitzpatrick: Je voudrais vous poser une question au sujet des banques de plus petite taille dont le nombre d'actionnaires est plus restreint et qui ont de moins grands besoins de capitaux. Elles semblaient faire partie intégrante du décor. Je me demande si leurs jours sont comptés.

Il me semble que la tendance est aux fusions et aux acquisitions, et à la formation de banques de plus grosse taille à plus forte capitalisation. Je pense que vous avez dit que ces banques pourraient être plus concurrentielles ou offrir un meilleur service. Je n'arrive pas à cette conclusion. Je me

might be more competitive or provide better service. I do not come to that conclusion. I wonder if we are creating a problem for the industry and for consumers who rely upon these banks. The history of new banks in Canada has not been that successful.

I would like to know what you have done in modelling and establishing a level of confidence on the viability of these smaller banks, because I certainly do not see it the way it has been suggested.

Mr. Cullen: We are not aware of any evidence that suggests a link between the size of a financial institution and the probability of failure. Confederation Life and Central Guarantee Trust Company are examples of large institutions that have failed. Real estate problems were probably at the core.

The 1986 report of the Estey inquiry into the collapse of CCB and Northland noted that a shortage of experienced senior management staff and a poor loan portfolio were the root causes. Neither bank failed as a result of size. The report concluded that both banks collapsed due to overly aggressive growth strategies.

There are also a lot of built-in controls in how the regulatory agencies deal with smaller banks. I will ask the OSFI people or Mr. Swedlove to respond further.

Mr. Swedlove: The MacKay report noted that very few Canadian banks were established over the last decade. It expressed a great deal of concern about that and the threat to a vibrant, open, competitive market. All of the new activity in the banking sector had come from foreign institutions. We believe that is a positive development, yet we felt it was appropriate that there should also be opportunities for Canadians to establish banks.

A number of measures in this bill are aimed at establishing new Canadian banks, as well as introducing the possibility of community banks.

Much has changed since the mid 1980s when the difficulties you refer to occurred. In 1995 we introduced legislation that changed the regulatory regime with respect to financial institutions in difficulty. It gave more authority to the regulators to take action at an earlier date and established a more effective process. Both OSFI and CDIC feel that the current regime is more effective in dealing with companies in difficulty, if indeed some of these smaller institutions do get into financial difficulty.

The superintendent has stated that he believes that there is some added risk in opening the market to new institutions. However, he also believes that he has sufficient tools to deal with many of those risks and any contagion issues.

demande si nous ne créons pas un problème pour le secteur et pour les consommateurs qui dépendent de ces banques. Jusqu'à présent, le changement n'a pas donné des résultats spectaculaires.

Je voudrais savoir ce que vous avez fait en matière de modélisation et ce que vous avez fait pour instaurer un certain degré de confiance quant à la viabilité des petites banques, parce que je ne vois certainement pas les choses de la même façon.

M. Cullen: Il n'existe, à notre connaissance, aucune preuve de lien entre la taille de l'institution financière et les risques de faillite. Confederation Life et Central Guarantee Trust Company sont des exemples de grosses institutions qui ont fait faillite. Ce sont les problèmes immobiliers qui étaient probablement la principale cause de leurs déboires.

Le rapport de 1986 de la Commission d'enquête Estey sur la faillite de la CCB et de la Norbanque indique qu'un nombre insuffisant de cadres supérieurs compétents et un mauvais portefeuille de prêts étaient les principales causes de ces faillites. Aucune des deux banques n'a fait faillite à cause de sa taille. La conclusion du rapport est que les deux banques ont fait faillite à cause d'une stratégie de croissance trop agressive.

Dans les relations entre les organismes de réglementation et les petites banques, bien des dispositifs de contrôle automatique sont prévus. Je demanderai au représentant du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) ou à M. Swedlove de donner la suite de la réponse.

M. Swedlove: La commission MacKay signalait dans son rapport que très peu de banques canadiennes ont été créées au cours de la dernière décennie. Cette carence la préoccupait beaucoup car elle trouvait que cela compromettrait la vigueur, l'ouverture et la compétitivité du marché. Toutes les nouvelles activités dans le secteur bancaire viennent d'institutions étrangères. Même si ce changement s'est avéré positif, nous estimions qu'il fallait également donner à des Canadiens l'occasion de créer des banques.

Plusieurs mesures prévues dans ce projet de loi ont pour but d'encourager l'établissement de nouvelles banques canadiennes tout en prévoyant la possibilité de banques communautaires.

La situation a beaucoup évolué depuis le milieu des années 80, époque où sont survenues les difficultés que vous mentionnez. En 1995, nous avons présenté un projet de loi qui a modifié le régime réglementaire en ce qui concerne les institutions financières en difficulté. Il a donné aux organismes de réglementation le pouvoir d'intervenir plus tôt et a instauré un processus plus efficace. Le BSIF et la SADC (Société d'assurance-dépôts du Canada) trouvent que le régime actuel est plus efficace pour aider les petites institutions qui seraient éventuellement aux prises avec des difficultés financières.

Le surintendant a déclaré que l'ouverture du marché à de nouvelles institutions comportait effectivement des risques supplémentaires mais qu'il dispose d'un nombre suffisant d'instruments pour faire face à la plupart de ces risques et à tout problème de contagion.

Senator Fitzpatrick: I have a comment. Some of the large banks are sometimes over-aggressive, and I would also suggest that they do not always have perfect management. Perhaps they survive because as larger banks, they have a larger capitalization.

It is a risky proposition, and I think it is very important that there be regulations and that the superintendent has ways to watch this. We may be causing communities some real difficulties by establishing community banks with small capitalization. We all know that it is not an easy business these days.

Mr. Swedlove: I will ask Mr. Bergevin to describe the steps taken to deal with this.

Mr. Normand Bergevin, Director, Legislation and Regulations, Department of Finance: OSFI is sensitive to the issue you raise. That is why this legislative package, Bill C-8, gives additional powers and more flexible authorities to OSFI to react to problem situations, especially if we were to have a flurry of new incorporations of banks and smaller institutions.

Bill C-8 introduces an administrative money penalty scheme whereby penalties can be imposed on people in the industry who misbehave. We are also introducing the concept of binding administrative agreements with institutions that need to clean up their act, so there will be "contracts" between the office of the superintendent and the institution that it will undertake certain steps.

It is not that we do not have powers today, but we are trying to introduce intermediary powers. Taking control of the institution and closing it down is tantamount to an atomic bomb. We want to have intermediary steps that would have less drastic impact on the institution, but that would nevertheless catch their attention.

We also have powers now to veto the appointment of board members and cause the removal of board members and senior officers within institutions. Those are all designed to give the superintendent more comfort.

As Mr. Swedlove mentioned, the superintendent did mention that he thought that if there were an onslaught of new institutions, it would put pressure on the office and certainly introduce some risk into the system. However, in order to balance that with the government's initiative to try to introduce more competition, if we were to get the necessary new authorities that we are asking for, we would nevertheless be able to carry on our duties. That is our position.

Senator Fitzpatrick: The issue will be what you do about a series of bad loans, if community banks are established. It is probably too late at that stage to do very much.

Le sénateur Fitzpatrick: J'ai un commentaire à faire. Quelques-unes des grosses banques sont parfois trop agressives et je dirais que leur gestion n'est pas toujours parfaite. Elles survivent peut-être parce qu'elles sont grosses et parce qu'elles ont une forte capitalisation.

C'est une proposition qui comporte des risques et je pense qu'il est très important de prévoir des règlements et des instruments de surveillance pour le surintendant. On pourrait causer de grosses difficultés à certaines collectivités en instaurant des banques communautaires à faible capitalisation. Nous savons tous que ce n'est pas un secteur de tout repos à l'heure actuelle.

M. Swedlove: Je demanderai à M. Bergevin de décrire les mesures qui ont été prises pour atténuer ces risques.

M. Normand Bergevin, directeur, Lois et règlements, ministère des Finances: Le BSIF est sensible aux problèmes que vous avez soulevés. C'est pourquoi le train de dispositions législatives que constitue le projet de loi C-8 lui donne des pouvoirs supplémentaires et davantage de latitude pour réagir aux problèmes, surtout en cas de création de toute une série de nouvelles banques et petites institutions.

Le projet de loi C-8 instaure un système de sanctions administratives permettant d'imposer des amendes aux personnes de ce secteur qui enfreignent les règles. Nous instaurons en outre le concept des ententes administratives exécutoires avec les institutions qui ont besoin de mettre de l'ordre dans leurs affaires, de sorte que le Bureau du surintendant aura l'assurance que certaines mesures seront prises par l'institution.

Ce n'est pas que nous ne possédions pas encore les pouvoirs nécessaires, mais nous essayons d'instaurer des pouvoirs intermédiaires. La prise de contrôle et la fermeture d'une institution font l'effet d'une bombe atomique. Nous tenons à prévoir des étapes intermédiaires qui soient moins radicales pour l'institution, tout en attirant son attention sur ces problèmes.

Nous avons également maintenant le pouvoir de mettre notre veto sur la nomination des membres du conseil d'administration et d'exiger le retrait de membres du conseil ou de cadres supérieurs. Ces pouvoirs ont tous pour but de rassurer le surintendant.

Comme l'a signalé M. Swedlove, le surintendant craint que si toute une série de nouvelles institutions apparaissent, cela alourdira la tâche de son bureau et engendrera, à coup sûr, des risques supplémentaires. Cependant, compte tenu de l'initiative prise par le gouvernement pour essayer d'accroître la concurrence, nous serions en mesure de nous acquitter de nos fonctions si nous avions les pouvoirs supplémentaires que nous réclamons.

Le sénateur Fitzpatrick: Le problème est de savoir ce qu'il faut faire en cas de série de prêts irrécouvrables, si l'on crée des banques communautaires. À ce stade-là, il est probablement trop tard pour intervenir de façon très efficace.

Mr. Bergevin: That is part and parcel of what we do. We look at the lending and investment policies of institutions. That is part of the superintendent's job. It is sometimes part of his headache, but that is what he is paid to do.

Senator Meighen: Mr. Cullen, you are becoming a familiar face here. We hope that perhaps someday you will come with your minister, and we can have a full discussion. We appreciate your willingness to appear before us. Perhaps you can slip a word to him that we would like to see him too.

You indicated Bill C-8 is designed to foster a dynamic, strong and profitable finance services sector to the benefit of all Canadians. Certainly that is an objective to which we can all subscribe. You then outlined the four objectives of the bill.

The one thing that concerns me a little, I think Senator Oliver, Senator Tkachuk and Senator Angus mentioned yesterday. It is the wide ministerial discretion given under this bill. That concern has been reinforced this morning by an indication that we can look forward to guidelines rather than regulations, as I understood it.

When might these guidelines be in place? Are guidelines different from regulations? Why not more regulations and fewer guidelines in order to provide greater certainty? There is nothing that the finance sector abhors more than uncertainty. I am sure the more certainty there is, the more dynamic, profitable and strong our financial sector will be.

Mr. Cullen: Generally, Senator Meighen, this legislative package is intended to create balance. Senator Fitzpatrick commented that we must recognize that creating competition also creates more risk potential in some cases. That risk needs to be managed, but there are trade-offs and balances that we need to work towards.

I will turn it over to Mr. Swedlove in a moment to respond to your questions.

I would note that it is a mixed package based on legislation, regulatory regimes, and guidelines. On balance, giving the minister and the government some flexibility to deal with a very rapidly changing financial services sector market required some trade-offs.

The devil is in the details. How far should you go to provide that flexibility? We feel that this package provides a good balance, but perhaps Mr. Swedlove can describe some of the trade-offs that have had to be made, and why we have chosen to go the regulatory route, or with guidelines in certain cases. You might also explain the difference between those two approaches.

M. Bergevin: Cela fait partie de nos fonctions. Nous examinons les politiques des institutions en matière de prêts et de placements. Cela fait partie des tâches du surintendant. C'est parfois un casse-tête pour lui mais il est payé pour ça.

Le sénateur Meighen: Monsieur Cullen, vous devenez un habitué. Nous espérons qu'un jour vous viendrez avec votre ministre et que nous pourrions en discuter avec lui également. Nous vous remercions d'avoir accepté de venir. Vous pourriez peut-être lui en glisser un mot et lui faire savoir que nous voudrions le voir également.

Vous avez signalé que le projet de loi C-8 a pour but de faire en sorte que le secteur des services financiers soit dynamique, fort et rentable, dans l'intérêt de tous les Canadiens. C'est un objectif que nous n'avons aucun mal à approuver. Vous avez ensuite exposé les quatre objectifs du projet de loi.

La seule question qui me préoccupe encore un peu, et qui a été signalée hier par les sénateurs Oliver, Tkachuk et Angus, est l'étendue des pouvoirs accordés au ministre aux termes des dispositions de ce projet de loi. Mes inquiétudes ont été ravivées ce matin quand on a dit que l'on pouvait s'attendre à des lignes directrices plutôt qu'à des règlements; c'est du moins ce que j'ai compris.

Quand ces lignes directrices seront-elles en place? Y a-t-il une différence entre des lignes directrices et des règlements? Pourquoi pas plus de règlements et moins de lignes directrices, pour apporter plus de certitude? Le secteur financier déteste l'incertitude au plus haut point. Je suis sûr que si l'on a davantage de certitude, le secteur financier sera d'autant plus dynamique, rentable et vigoureux.

M. Cullen: Sénateur Meighen, ce train de dispositions législatives a généralement pour but d'établir un juste milieu. Comme l'a dit le sénateur Fitzpatrick, il faut reconnaître que la concurrence engendre parfois des risques supplémentaires. Il faut gérer ces risques mais nous devons faire des compromis et essayer de trouver un moyen terme.

Je passerai la parole à M. Swedlove dans quelques instants pour qu'il réponde à vos questions.

Je dirais que cet ensemble est composé de divers types de mesures, à savoir des mesures législatives, des mesures réglementaires, des régimes et des lignes directrices. En fait, pour donner au ministre et au gouvernement la latitude voulue pour s'adapter aux changements très rapides qui se produisent dans le secteur des services financiers, il était nécessaire de faire quelques compromis.

Le problème réside surtout dans les questions de détail. Jusqu'où faut-il aller pour leur assurer cette latitude? Nous estimons que ce train de dispositions constitue un juste milieu, mais M. Swedlove pourrait peut-être vous parler de quelques-uns des compromis qu'il a fallu faire et vous expliquer les raisons pour lesquelles nous avons opté tantôt pour les règlements, tantôt pour les lignes directrices. Peut-être pourriez-vous également expliquer la différence entre ces deux approches, monsieur Swedlove.

Mr. Swedlove: Senator, we have stated that we will be issuing guidelines in a few areas, including the merger review process. That process determines where the minister will consider re-categorization of existing schedule 1 banks and the areas of control.

Generally, we prefer to have guidelines instead of regulations when we want to provide guidance on interpretation or direction, yet we do not believe there should be a hard and fast rule. In other words, flexibility would be appropriate. The merger review process is an example. If we were to establish that as part of regulations, we would not be able to change the process if a financial institution got into severe difficulty. One would have to deal with the existing process, even though it might be inappropriate under the circumstances.

Guidelines are generally preferred over regulations where one will need to potentially adjust to the specific circumstances of the case or a situation.

Senator Meighen: Did I hear an answer as to when they might be forthcoming?

Mr. Swedlove: The control guidelines?

Senator Meighen: Yes, and any others you might care to tell me about.

Mr. Swedlove: The merger review guidelines have already been released, as have the re-categorization guidelines. As Mr. Salembier noted, we are working on the control guidelines now and having discussions with stakeholders. Once the bill is passed, we hope to proceed with that as quickly as possible.

Senator Meighen: Would by the end of the year be a realistic deadline?

Mr. Swedlove: I think that would be realistic, yes. I am sorry. I am not providing you with a date because we are in the midst of discussions, and I simply do not know the precise answer.

Senator Meighen: Fair enough. If I may proceed with this for one more moment, if I were an entity interested in acquiring 20 per cent of a bank, I now know that I would have to pass a "fit and proper" test. Correct?

My understanding, and perhaps it is written somewhere and you can help me find it, is that a 20 per cent stake is supposed to favour an alliance as a stepping stone to an acquisition. Am I correct?

Mr. Swedlove: Yes.

Senator Meighen: How do I know that? Has the minister said that? Is it in any of the guidelines or regulations?

Mr. Swedlove: If you are talking about a bank with over \$5 billion capitalization, the maximum level is 20 per cent with no control. It cannot be a first step towards an acquisition. The bill does not allow it.

M. Swedlove: Sénateur, nous avons dit que nous continuerons à établir des lignes directrices dans quelques domaines, notamment en ce qui concerne le processus d'examen des projets de fusion. Ce processus détermine quand le ministre pourra reclassifier les banques qui font actuellement partie de l'annexe 1 et quels sont les champs de réglementation.

D'une façon générale, nous préférons les lignes directrices aux règlements lorsque nous voulons donner des instructions quant à l'orientation ou à l'interprétation mais que nous ne pensons pas qu'une règle stricte soit nécessaire. En d'autres termes, si nous estimons qu'une certaine latitude serait appropriée. Le processus d'examen des projets de fusion en est un exemple. S'il était intégré aux règlements, nous ne serions pas en mesure de le modifier au cas où une institution financière serait en sérieuse difficulté. Il faudrait appliquer rigoureusement le processus existant, même s'il n'était pas approprié dans ce cas-là.

On préfère généralement les lignes directrices aux règlements lorsque l'on prévoit qu'il faudra peut-être s'adapter aux circonstances.

Le sénateur Meighen: Est-ce qu'on a dit quand elles seraient prêtes?

M. Swedlove: Les lignes directrices de contrôle?

Le sénateur Meighen: Oui, et toutes les autres mesures dont vous voudrez bien parler.

M. Swedlove: Les lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion sont déjà parues, et celles sur la reclassification aussi. Comme l'a signalé M. Salembier, nous sommes en train de préparer les lignes directrices de contrôle et nous avons des discussions avec les intervenants à ce sujet. Une fois que le projet de loi aura été adopté, nous espérons terminer ce travail dans les plus brefs délais possible.

Le sénateur Meighen: Est-ce que la fin de l'année serait une échéance plausible?

M. Swedlove: Je pense que oui. Je regrette. Je ne précise pas de date parce que nous sommes en pleine discussion et que je suis tout simplement incapable de répondre avec certitude.

Le sénateur Meighen: C'est bien. Permettez-moi d'insister encore un peu: à supposer qu'une entité souhaite acquérir 20 p. 100 d'une banque, elle saurait d'avance qu'elle doit satisfaire à un critère d'aptitude. Est-ce bien cela?

Si je comprends bien — c'est peut-être écrit quelque part et vous pourriez peut-être m'aider à trouver où —, une participation de 20 p. 100 est censée favoriser une alliance et être une étape vers l'acquisition. Est-ce bien cela?

M. Swedlove: Oui.

Le sénateur Meighen: Comment le sait-on? Est-ce que le ministre l'a dit? Est-ce indiqué dans les lignes directrices ou dans les règlements?

M. Swedlove: S'il s'agit d'une banque ayant une capitalisation de plus de 5 milliards de dollars, le plafond est de 20 p. 100, sans contrôle. Cela ne peut pas être une étape vers l'acquisition. Le projet de loi ne le permet pas.

Senator Meighen: What about as a passive investment rather than an alliance? Let me give a specific example. Could a Canadian pension fund, or any pension fund, buy up 20 per cent?

Mr. Swedlove: That would be possible, yes. A fit and proper test is only an assessment of whether the purchaser is of good character. That is the only test.

Senator Meighen: If I were a solid, financially sound manufacturing concern, I would not be excluded?

Mr. Swedlove: No, you would not be excluded from holding that passive investment.

Senator Meighen: Where did I get the notion, if it is correct, that moving to 20 per cent was to help our financial institutions enter into alliances with other financial institutions and strengthen their clout in the marketplace?

Mr. Cullen: Joint ventures, strategic alliances and share swaps provide more opportunities and potential for that sort of transaction.

Senator Meighen: I understand that, but what is encouraging another financial institution, such as a bank or an insurance company, as opposed to a pension fund to do that?

Senator Oliver: Or Nortel?

Senator Meighen: Yes, or IBM? I hear you saying that you want to encourage other financial institutions to enter into strategic alliances — with a bank, for example. What in this bill encourages the bank, as opposed to a pension fund or a Nortel, to do so?

Mr. Cullen: As I said earlier, you create a framework and an opportunity for more flexibility. It is not the government's mandate to determine who the shareholders should be.

Senator Meighen: It is up to the marketplace to produce the result that we want.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: Considering the establishment of other agencies such as the Financial Consumer Agency of Canada and the Canadian Financial Services Ombudsman, I come to the conclusion that the industry is going to finance those two organizations. The industry already finances the Office of the Superintendent of Financial Institutions. We already have an Office of Consumers Affairs in the Department of Industry.

Is it realistic to create two new entities from financial services? Why have we not retained the Office of Consumers Affairs which is already there and which is not financed by the industry but by public funds? Why did we choose to have all those agencies paid for by the industry?

I would also like the Department to give us the business plan, the costs and the operational structures of those two agencies. Because, if we add both up, I want to know the estimates and the projections which have been made, as well as the number of complaints expected and the services which will be offered. It is

Le sénateur Meighen: Et s'il s'agissait d'un placement passif plutôt que d'une alliance? Est-ce que, par exemple, un fonds de retraite canadien ou n'importe quel fonds de retraite pourrait acheter jusqu'à 20 p. 100?

M. Swedlove: Ce serait possible. Un critère d'aptitude n'est qu'une évaluation permettant de déterminer si l'acheteur satisfait aux exigences. C'est le seul critère.

Le sénateur Meighen: Une entreprise manufacturière solide, dont la situation financière est saine, ne serait-elle donc pas exclue?

M. Swedlove: Non, on ne l'empêcherait pas de détenir ce placement passif.

Le sénateur Meighen: Si c'est exact, d'où vient que j'aie compris que l'on avait porté le plafond à 20 p. 100 pour aider nos institutions financières à conclure des alliances avec d'autres institutions financières et à renforcer leur position sur le marché?

M. Cullen: Les coentreprises, les alliances stratégiques et les échanges d'actions sont autant d'occasions de réaliser une transaction de ce genre.

Le sénateur Meighen: Je comprends cela, mais qu'est-ce qui incite une institution financière, comme une banque ou une compagnie d'assurances plutôt qu'un fonds de retraite, à prendre une telle initiative?

Le sénateur Oliver: Ou Nortel?

Le sénateur Meighen: Oui, ou IBM. Vous dites que vous voulez encourager d'autres institutions financières à conclure des alliances stratégiques avec une banque, par exemple. Quelles sont les dispositions de ce projet de loi qui encouragent la banque, plutôt qu'un fonds de retraite ou Nortel, à le faire?

M. Cullen: Comme je l'ai déjà dit, on crée un cadre et une opportunité qui donnent plus de latitude. Le gouvernement n'a pas pour mission de décider quels devraient être les actionnaires.

Le sénateur Meighen: C'est donc le marché qui doit produire le résultat que nous recherchons.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Étant donné la création d'autres organismes tels que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada et celui de l'Ombudsman des services financiers, j'en arrive à la conclusion que l'industrie va financer ces deux organisations. L'industrie finance déjà le Bureau du surintendant des institutions financières. On a déjà un Office de protection des consommateurs à l'intérieur du ministère de l'Industrie.

Est-il rationnel de créer deux entités à partir de services financiers? Pourquoi n'a-t-on pas retenu l'Office de protection des consommateurs déjà existant et qui n'est pas financé par l'industrie, mais par les fonds publics canadiens? Pourquoi avoir choisi faire payer par l'industrie tous ces organismes?

J'aimerais aussi que le ministère nous présente le plan d'affaires, les coûts et les structures d'opération de ces deux organismes. Parce que si l'on additionne un à l'autre, je veux connaître les prévisions et les projections qui ont été faites, ainsi que le nombre de plaintes envisagées et quels services seront

important to know that because, in the end, it is the consumer who will pay the bill.

Why has it been decided, at the financial level, that the Financial Consumer Agency of Canada will be treated differently from the other consumer protection agencies, concerning all the other industries in Canada?

Mr. Cullen: The Financial Consumer Agency of Canada is a consolidation of different staffs in the Department of Industry, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, as well as in the Finance Department. It is a consolidation without any cost increase. As far as the Ombudsman is concerned, the financial support of the industry does not change and the budget will be about of the same order as before.

Senator Hervieux-Payette: Clause 18 says the following:

The commissioner shall assess a portion of the total amount of expenses against each financial institution to the extent prescribed by regulation.

I am sorry. At the present time, Industry Canada does not send a bill to the banks for dealing with the existing complaints. I understand that the Office of the Superintendent of Financial Institutions already sends assessments, but I have never heard the Office of Consumers Affairs is sending bills to the banks when it receives complaints in that sector.

I understand that you will have employees who have a jurisdiction in that area, but you are going to put them in a separate institution and the banking sector will cover the costs. And this, in part, since in any case, as soon as we have other institutions which are not a federal jurisdiction, the consumer will have no recourse. It is thus only the banks. And there, the bill will be passed on to the banks. They are businesses and if they have additional costs, the consumers will have to pay. Why therefore should the operating budgets of the Financial Consumer Agency of Canada not be paid from public funds?

[English]

Mr. Swedlove: The major role of the Financial Consumer Agency of Canada will be to take over responsibility for the parts of the legislation that relate to consumers. This function has been the responsibility of the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The superintendent has, in the past, expressed a great deal of concern about a conflict between his responsibilities and administering the consumer provisions of the legislation.

The government decided to create a separate agency which would have responsibility for the consumer provisions of the legislation. The principal task that the new agency will be responsible for is something that the superintendent has been responsible for in the past. Mr. Cullen was referring to the fact that both are funded in a similar fashion when he said that he thought that the costs would not be significantly different.

offerts. C'est important de savoir cela, parce que c'est le consommateur, en bout de piste, qui va payer la note.

Pourquoi avoir choisi, au niveau financier, que l'Agence de la consommation en matière financière soit traitée différemment des autres offices de protection des consommateurs, qui concernent toutes les autres industries au Canada?

M. Cullen: L'Agence de la consommation en matière financière du Canada est une consolidation des différents personnels existants dans le ministère de l'Industrie, le Bureau du surintendant des institutions financières, ainsi que le ministère des Finances. C'est une consolidation sans augmentation des coûts. Quant à l'ombudsman, l'appui du financement de l'industrie ne change pas et le budget sera à peu près du même ordre qu'auparavant.

Le sénateur Hervieux-Payette: À l'article 18, on dit:

Le commissaire impose à chaque institution financière une cotisation basée sur le montant total des dépenses de l'Agence, dans les limites prévues par le règlement.

Je m'excuse. Industrie Canada n'envoie pas de facture aux banques, à l'heure actuelle, pour le traitement des plaintes qui existent déjà. Je comprends que le Bureau du surintendant des institutions financières, déjà, envoi des cotisations, mais je n'ai jamais entendu que l'Office de protection des consommateurs envoyait des factures aux banques lorsqu'ils reçoivent des plaintes de ce secteur.

Je comprends que vous aurez des employés qui ont une compétence dans ce domaine, mais vous allez les placer dans une institution à part et c'est le secteur banquier qui couvrira les frais. Et ce partiellement, puisque de toute façon, dès qu'on aura d'autres institutions qui ne sont pas de juridiction fédérale, le consommateur n'aura pas de recours non plus. Ce sont donc seulement les banques. Et là, la facture sera refilée aux banques. Ce sont des entreprises et s'ils ont des coûts additionnels, ce sont les consommateurs qui vont payer les coûts additionnels. Pourquoi alors ne serait-ce pas aux fonds publics de payer les budgets de fonctionnement de l'Agence de consommation en matière financière?

[Traduction]

M. Swedlove: Le rôle principal de l'Agence de consommation en matière financière du Canada consistera à assumer la responsabilité des dispositions du projet de loi concernant les consommateurs. Jusqu'à présent, ce rôle était assuré par le Bureau du surintendant des institutions financières. Le surintendant a signalé qu'il était très préoccupé par les possibilités de conflits entre ses responsabilités et l'administration des dispositions législatives concernant les consommateurs.

Le gouvernement a décidé de créer un organisme distinct qui serait responsable des dispositions législatives concernant les consommateurs. La principale tâche de la nouvelle agence donc sera une tâche dont le surintendant assumait la responsabilité. En déclarant qu'il pensait que les frais ne seraient pas très différents, M. Cullen voulait dire que les deux organismes seront financés de façon analogue.

The Financial Consumer Agency of Canada will also be involved in providing some information to consumers regarding the wise use of financial instruments and such. Some of that work has been done by the Office of Consumer Affairs at Industry Canada. However, the major activity will be its responsibility as a regulator, and regulation is paid for by financial institutions in all jurisdictions of which I am aware.

Senator Hervieux-Payette: Could you tell me about the structure and the business plan? When you are within a certain structure, normally all the overhead costs are born by that structure. Separate structures will need separate management — the staff and finances, et cetera — for each of those different sections. The overhead costs will then be added to the services that were already provided, whether in Industry Canada or in OSFI. How many people will be required, and how much will it cost to set up the mechanism? How much will the overall cost be to the consumer?

Mr. Swedlove: We anticipate that the agency will have from 25 to 30 employees and will cost about \$7 million per year. These are rough estimates.

Senator Hervieux-Payette: Who will prepare the study and how was that decision made?

Mr. Swedlove: It was our internal assessment of the activities to be undertaken, and the experience of the superintendent, who will carry out some of these responsibilities.

Senator Hervieux-Payette: Do we have a comparison with other countries where there are similar services? In other countries there might be 500 employees in such a system. I want to know where we will end up in two or three years.

Mr. Swedlove: It is difficult to make international comparisons because the laws are different. The United States has a statute called the Community Reinvestment Act, which is administered by the regulators. There would be hundreds and hundreds of employees of the regulators who are paid for by the industry involved in that type of consumer regulation.

We could make a comparison with the costs assigned to the consumer provisions of the U.S. regulation, but it would not be appropriate in understanding the Canadian situation because we do not administer a community reinvestment act, which is a complex and intrusive regulatory system.

Senator Hervieux-Payette: In conclusion, if you were to ask the six major banks to provide you with the employee and cost figures for their consumer complaints departments, they might suggest that your \$7 million should be about \$50 million; and instead of having 25 employees, you should have 150 or 200 or perhaps even 250 people.

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada communiquera en outre des renseignements aux consommateurs, en ce qui concerne l'usage avisé des instruments financiers, et il s'acquittera d'autres tâches analogues. Une partie de ce travail a été effectuée par le Bureau de la consommation d'Industrie Canada. Cependant, ce sont ses responsabilités comme organisme de réglementation qui constitueront la principale activité de l'agence, et la réglementation est toujours payée par les institutions financières, à ce que je sache.

Le sénateur Hervieux-Payette: Pourriez-vous me parler de la structure et du plan d'affaires? Lorsqu'on fait partie d'une certaine structure, c'est habituellement cette structure qui couvre tous les frais généraux. Des structures distinctes nécessitent une gestion distincte — le personnel et les finances, et cetera — pour chacune des différentes sections. Les frais généraux sont ensuite ajoutés aux services qui ont déjà été fournis, que ce soit à Industrie Canada ou au BSIF. Combien de personnes seront nécessaires et combien coûtera l'établissement du mécanisme? Quel sera le coût global pour le consommateur?

M. Swedlove: Nous prévoyons que l'agence comptera de 25 à 30 employés et coûtera environ 7 millions de dollars par an. Ce sont des chiffres approximatifs.

Le sénateur Hervieux-Payette: Qui préparera l'étude et comment cette décision a-t-elle été prise?

M. Swedlove: Nous nous sommes basés sur notre évaluation interne des activités à entreprendre et sur l'expérience du surintendant, qui assumera certaines de ces responsabilités.

Le sénateur Hervieux-Payette: Avez-vous un point de comparaison avec d'autres pays offrant des services analogues? Dans d'autres pays, il y aurait peut-être 500 employés pour un système de cette envergure. Je voudrais savoir ce qu'il en sera dans deux ou trois ans.

M. Swedlove: Il est difficile d'établir des comparaisons avec d'autres pays, parce que les lois sont différentes. Les États-Unis ont une loi appelée Community Reinvestment Act, administrée par des organismes de réglementation. Dans ce genre de cas, plusieurs centaines d'employés sont payés par l'industrie.

Nous pourrions faire une comparaison avec les frais associés aux dispositions du règlement américain concernant les consommateurs, mais elle ne permettrait pas de comprendre la situation canadienne parce que nous n'administrons pas une loi aussi complexe que cette loi américaine ni un système réglementaire aussi intrusif.

Le sénateur Hervieux-Payette: Si vous demandiez aux six grosses banques de communiquer le nombre d'employés et le coût de leurs services de traitement des plaintes des consommateurs, elles diraient peut-être que le coût, que vous évaluez à 7 millions de dollars, devrait plutôt être de 50 millions de dollars et qu'au lieu de 50 employés, vous devriez en avoir 150, 200, voire 250.

We need to have a real, down-to-earth assessment and confirmation by the industry that our plans are appropriate for the current needs of the sector and that we are not creating a monster that will not serve anyone. Actually, as you said, there was a limited service in OSFI, but why not do it within the consumer protection office of Industry Canada and have all the taxpayers share the costs, not just the industry? It is creating a distortion in the service industry.

The Chairman: Could someone come to give testimony that what you are suggesting is not what Senator Hervieux-Payette is suggesting?

Mr. Cullen: I was a little confused in one sense. On the one hand, I think you are arguing that cost could be passed on to consumers. I think that the consumer agency will be very lean and mean. We need to be careful about confusing compliance with regulations with customer complaints.

We have a consumer agency that will deal with regulatory compliance, and the ombudsman will deal with complaints that cannot be solved through the normal banking system. That will be a lean operation as well.

The impact on consumers will be negligible. We could come back with numbers.

We think that this organization will be able to meet the objectives of the regulation and compliance. If you want to make a comparison with a bank that requires x people to handle customer complaints, you need to aggregate the ombudsman activities. Perhaps you need to look more at their compliance section, which would ensure that their banking system is complying with the laws and their own internal regulations.

We could come back with some analysis, if you like.

Senator Hervieux-Payette: When I look at the role of both, I wonder at which door consumers would knock if they were dissatisfied. How will it be handled? Are they going to knock at both doors to determine if they were treated properly? How will it be handled? If half of the requests are referred to the other organization, it is already creating unnecessary work.

The Chairman: Can someone come to give us information about Senator Hervieux-Payette's concern?

Mr. Cullen: We could try to do that. Consumers of the banking system who have a concern with a particular bank would use the normal channels. If it was a breach of a regulation, and assuming that the consumer knew that this agency existed, the normal remedies would be available. It would depend on the type of problem that a consumer has and what the redress would be.

Many people who feel that their loan requests are not being adequately considered by the bank go through the ombudsman. Unless there were a breach of some regulatory issue of which they were aware, it would not come into the domain of the

Vous devez faire faire une évaluation réaliste par l'industrie, pour s'assurer que nos projets répondront aux besoins du secteur et que nous ne créons pas un monstre totalement inutile. Comme vous l'avez dit, le BSIF n'offrirait qu'un service restreint, mais pourquoi ne pas passer par le Bureau de la consommation d'Industrie Canada et faire partager les frais par tous les contribuables au lieu de les faire payer entièrement par l'industrie? Un tel système crée une distorsion dans le secteur des services.

Le président: Quelqu'un pourrait-il nous confirmer que ce n'est pas le cas?

M. Cullen: J'ai été quelque peu déconcerté dans un sens. Vous suggérez de faire supporter ces coûts par les consommateurs. Je crois que cette agence ne coûtera pas les yeux de la tête. Il ne faut pas confondre l'observation des règlements avec les plaintes des consommateurs.

Cette agence se chargera de faire observer les règlements et l'ombudsman se chargera des plaintes qui ne peuvent pas être réglées par le système bancaire. Ce ne sera pas une opération coûteuse non plus.

L'incidence sur les consommateurs sera négligeable. Nous pourrions vous communiquer des chiffres plus tard.

Nous pensons que cet organisme sera en mesure d'atteindre les objectifs des règlements et de leur observation. Si vous tenez à établir une comparaison avec une banque qui a besoin d'un certain nombre de personnes pour traiter les plaintes des consommateurs, il faut y ajouter les activités de l'ombudsman. Il vaudrait peut-être mieux établir une comparaison avec le service des plaintes du bureau de l'ombudsman qui veille à ce que le système bancaire observe les lois et ses règlements internes.

Nous pourrions vous fournir une analyse plus tard, si vous le voulez.

Le sénateur Hervieux-Payette: À en juger d'après le rôle de ces deux organismes, je me demande auquel des deux les consommateurs devraient s'adresser en cas de mécontentement. Comment procédera-t-on? Devront-ils s'adresser aux deux organismes pour que ceux-ci déterminent s'ils ont été traités ou non de façon équitable? Comment fera-t-on? Si la moitié des demandes sont renvoyées à l'autre organisme, ce sera déjà du travail inutile.

Le président: Quelqu'un peut-il nous donner des renseignements à ce sujet?

M. Cullen: Nous pourrions essayer. Les consommateurs ayant à se plaindre d'une banque auraient recours aux voies normales. S'il s'agit d'une infraction à un règlement, et à supposer que le consommateur soit au courant de l'existence de cette agence, on pourrait utiliser les remèdes habituels. Cela dépendrait du genre de problème et du type de recours.

La plupart des personnes qui estiment que leur demande de prêt n'a pas été traitée de façon satisfaisante par la banque s'adressent à l'ombudsman. À moins qu'il n'y ait infraction à un règlement dont les intéressés ont connaissance, ce genre de

consumer agency. We will try to come back with some clarifying points about that.

Senator Angus: Mr. Cullen, I have a few questions. One is a policy question as a general follow-up on Senator Oliver's. I have a technical question that perhaps officials could better answer.

Mr. Cullen, every one has heard the criticism of this bill in the media that it is out of synch with other countries with which we do business, such as the U.K., the U.S., Germany, and our major OECD trading partners.

Let us look at the merger review process. I realize that the bill was a long time in gestation. A lot of work went into it over the past five years, but today, everyone seems to think that the merger review process is cumbersome, overly involved with political process, and complicated by the Competition Bureau. People think that it will inhibit rather than enhance mergers.

Would you tell me the policy reasons behind putting up all these roadblocks? Are we truly in favour of mergers? Has the ball game changed sufficiently since this bill was drafted that perhaps you or the government would be prepared to reconsider the process to make it more in synch with other countries?

Mr. Cullen: It is not our objective with this bill to second-guess what the appropriate business strategies of the financial institutions should be. We wanted to provide a framework for banks that felt that a merger was in their best interests. We needed to provide a transparent process to deal with that and give Canadian consumers some assurances that there would still be adequate competition and that we have a safe and sound system.

There is a broad public interest question. Not to get too philosophical, but it seems to me that we need to tailor our policies to be uniquely Canadian. We have a large country and a relatively small population. There tend to be few highly capital-intensive industries. We see it in banking, insurance, and the oil companies, where we have somewhat of an oligopoly. Due to the capital requirements in the smaller market, unless one can take advantage of export opportunities — which many do — one has a relatively high concentration in some sectors.

The government's policy intent or theme running through this bill is that if the banks believe that it is in their best interests or in their business strategy to merge, then the government should ensure that there is still as much competition in Canada as possible. We described earlier some of the measures to try to encourage that competition.

plainte ne relèverait pas de la compétence de la nouvelle agence. Nous essaierons de vous donner des renseignements plus précis à ce sujet.

Le sénateur Angus: Monsieur Cullen, j'ai quelques questions à vous poser. L'une d'elles concerne la politique et vient se greffer aux questions du sénateur Oliver. J'ai aussi une question d'ordre technique qui s'adresse plutôt aux représentants du ministère.

Monsieur Cullen, tout le monde est au courant des critiques faites par les médias au sujet de ce projet de loi; ceux-ci lui reprochent de ne pas être synchronisé avec les mesures des autres pays avec lesquels nous faisons des affaires, comme le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne et d'autres partenaires commerciaux importants, membres de l'OCDE.

Prenez le processus d'examen des projets de fusion, par exemple. Je me rends compte que ce projet de loi a été longtemps en gestation. On lui a consacré beaucoup de temps au cours des cinq dernières années, mais il semble que maintenant, tout le monde trouve que ce processus est lourd, que l'ingérence politique y est trop forte et que le Bureau de la concurrence le complique. On pense que ce projet de loi constituera plutôt un obstacle qu'un encouragement en ce qui concerne les fusions.

Pourriez-vous expliquer pourquoi? Sommes-nous vraiment en faveur des fusions? Les règles du jeu ont-elles changé suffisamment depuis que ce projet de loi a été préparé pour que vous, ou le gouvernement, soyez prêts à reconsidérer le processus pour le synchroniser davantage avec la réglementation en vigueur dans d'autres pays?

M. Cullen: Ce projet de loi n'a pas pour objectif de faire des conjectures en ce qui concerne les stratégies commerciales qui seraient appropriées pour les institutions financières. Notre objectif était de fournir un cadre à l'intention des banques qui pensent qu'une fusion serait avantageuse. Nous devons établir un processus transparent et garantir aux consommateurs canadiens une certaine concurrence et un système sûr et sain.

C'est l'intérêt public général qui est en jeu. Je ne tiens pas à entrer dans des considérations trop philosophiques mais il me semble que nous devons établir nos politiques de façon à ce qu'elles soient spécifiquement canadiennes. Notre pays est étendu alors que sa population est relativement restreinte. Il y a quelques secteurs à très forte densité de capital comme le secteur des banques, celui des assurances et le secteur pétrolier où le système se rapproche d'un oligopole. En raison des capitaux nécessaires sur un marché plus restreint, à moins de profiter des occasions d'exporter — ce que font beaucoup d'entreprises — la concentration est relativement forte dans plusieurs autres secteurs.

Le thème qui se dégage de ce projet de loi est que, si les banques pensent qu'une fusion est dans leur intérêt ou qu'elle s'inscrit dans leur stratégie commerciale, le gouvernement estime, quant à lui, qu'il doit encourager la concurrence au Canada. Nous avons déjà parlé de diverses mesures visant à encourager cette concurrence.

Ultimately, if a merger comes forward, it will have to be assessed on its merits and in the public interest. The government is anxious to provide the framework within which mergers can take place.

The last time the issue came up, the level of concentration at the retail deposit level would have ended up around 70 per cent. That is, 70 per cent of retail deposits would have been in these four, or now two, banks. I think as Canadians, we need to ask ourselves if that is going to be good for consumers.

The government is striving to get the insurance companies and brokerages into the payment system. The government wants to encourage the start-up of smaller banks and the credit union movement to try new products. We want to allow foreign banks as much flexibility as possible.

We need to look at Canada and design our policies to fit our unique needs. When Australia studied bank mergers, the two areas that were most problematic were small-business lending and retail banking at the service levels, and in a whole range of things.

My constituents tell me that small-business lending and retail banking are the two most important factors. We must manage that for the benefit of all Canadians and ensure that consumers come out no worse, and hopefully better, off in terms of the choices available to them. We do not want them to be subject to the kind of domestic dominance that could result in policies and practices that are not conducive to positive outcomes for them.

In fact, Australia put a moratorium on mergers after their experience. Australia is similar to Canada, in that it is a big country with a relatively small population, and perhaps there are some lessons to be learned there. We are trying to design unique policies to meet Canadian needs.

Senator Angus: That is an interesting answer. I am grateful for it.

Clearly, from what you say, it is inherent in this policy that we are uniquely Canadian, and we have a banking system that is based on traditional paradigms.

We are told that paradigms have changed and that our banks simply will not survive in the real world unless they are allowed to grow. Does this policy that you have articulated take that into account? Perhaps we are cutting off our noses to spite our faces.

Mr. Cullen: To some extent, it comes down to the business strategies of the individual banks. On the one hand, many banks are now looking at the holding company option, the ownership regime, and growth outside Canada. Some banks argue that the domestic market is saturated and they are being beaten up by the monolines. I am not sure if that is totally true.

En fin de compte, tout projet de fusion devra être évalué en fonction de ses mérites et de l'intérêt public. Le gouvernement tient beaucoup à établir le cadre dans lequel se dérouleront les fusions.

La dernière fois qu'un projet de ce genre a été soumis, le degré de concentration dans les dépôts de détail aurait atteint environ 70 p. 100. Autrement dit, 70 p. 100 des dépôts de détail se seraient trouvés dans ces quatre banques qui n'en forment plus maintenant que deux. Je crois qu'il faut se demander si ce sera bon pour les consommateurs.

Le gouvernement s'efforce de rendre le système de paiement accessible aux compagnies d'assurances et aux sociétés de courtage en valeurs mobilières. Il veut encourager le démarrage de petites banques et encourager les coopératives de crédit à essayer de nouveaux produits. Nous voulons aussi laisser le plus de latitude possible aux banques étrangères.

Nous devons penser au Canada et établir nos politiques de sorte à ce qu'elles répondent à nos besoins très particuliers. Lorsque la question de la fusion des banques a été examinée en Australie, les deux secteurs qui posaient le plus de problèmes étaient les services de prêts aux petites entreprises et les services bancaires de détail.

D'après mes électeurs, ce sont les deux facteurs les plus importants. Nous devons nous organiser de façon à servir les intérêts des Canadiens et à nous assurer que les consommateurs n'aient pas moins de choix et qu'ils en aient peut-être même davantage. Nous ne voulons pas qu'ils soient soumis à une domination interne qui pourrait engendrer des politiques et des pratiques qui leur nuiraient.

En fait, l'Australie a imposé un moratoire sur les fusions à la suite de l'expérience qu'elle a faite. L'Australie ressemble au Canada par son étendue et sa population relativement restreinte; nous avons donc peut-être des leçons à tirer de son expérience. Nous essayons de concevoir des politiques répondant au caractère spécifique et aux besoins des Canadiens.

Le sénateur Angus: C'est une réponse intéressante. Je vous en remercie.

Vous dites donc que cette politique tient compte de notre situation très particulière et qu'elle est axée sur un système bancaire basé sur les paradigmes traditionnels.

On nous signale par ailleurs que ces paradigmes ont changé et que nos banques n'arriveront pas à survivre si on ne leur permet pas de prendre de l'expansion. La politique que vous avez élaborée en tient-elle compte? Nous sommes peut-être en train de nous tirer dans les pieds.

M. Cullen: Dans une certaine mesure, cela dépend de la nature des stratégies commerciales des banques. De nombreuses banques envisagent d'adopter la formule de la société de portefeuille, le régime de propriété et de prendre de l'expansion à l'étranger. Certaines banques prétendent que le marché intérieur est saturé et qu'elles sont battues en brèche par les fournisseurs de services monogamme. J'ignore si c'est tout à fait vrai.

When they came last time to talk to our caucus committee about the need to merge, although there was a notion that it was to be more competitive internationally — support our multinational businesses and create a larger capital base — they talked about a strategy that was basically designed to consolidate their domestic strength, because they were being chipped away at by these monoline players.

If it is a matter of consolidating domestic strength, as parliamentarians, we need to ask ourselves how we can ensure that this is also good for consumers. We should be proud of our strong and internationally renowned banking sector. The ultimate outcome would be to maintain a strong sector, allow it to grow and prosper, and at the same time look after Canadian consumers. The bill is crafted with this in mind. It is never a perfect world, but that is the policy intent.

Senator Angus: The proposed legislation recognizes a merger as a legitimate business decision, if individual banks decide to do that. In other countries, if banks determine that it is in their best interests to merge, they go ahead and do so. Then the notice is given, and the review process takes place, after the fact.

Whereas here, if I understand this system, we are asking these banks to divulge all their personal information, their secret balances, all the information that is not already in the public domain. We ask the banks to provide all that information without their knowing whether the merger will ever happen.

The alternative is to allow them to proceed with the merger, and then have them provide the appropriate information as per the “in the public interest requests” after the fact. That seems to be the big objection, and it will inhibit banks. Even though we agree to contemplate mergers, they will not, in fact, happen.

Mr. Cullen: There is a certain logic to going through the process first before getting too far down the line. In many countries where it happens the other way around, such as the United States with its thousands and thousands of banks, there are remedies: you need to divest, for example.

However, we have a very short list of major banks in Canada. If they get too cosy and intertwined, the government could suggest that the Competition Bureau believes that competition is significantly reduced and that the remedies are not that effective or numerous, or it is not really in the public interest. Then the banks have to “unwind” the transaction.

Mr. Swedlove: Countries deal with mergers in different ways. For example, the United States has a specific law that restricts any merger that would lead to retail deposits in any one bank being greater than 10 per cent nationally. If you applied that same rule in Canada, any merger amongst the five largest banks would not be possible; they would be automatically offside. We have taken a very different approach because we believe that

La dernière fois qu’elles ont parlé à notre comité du caucus de la nécessité de fusionner, bien que ce soit en partie pour être plus compétitives à l’échelle internationale — pour soutenir nos entreprises multinationales et élargir la base des capitaux —, elles ont parlé d’une stratégie conçue pour renforcer leur assise sur le marché intérieur parce que celle-ci était érodée par ces fournisseurs de services monogamme.

S’il s’agit de renforcer leur position sur le marché intérieur, comme parlementaires, nous devons nous demander comment s’assurer que ce changement soit également avantageux pour les consommateurs. Nous devrions être fiers de la vigueur et de la renommée internationale de notre secteur bancaire. L’objectif final est de maintenir la vigueur du secteur, de lui permettre de croître et de prospérer, tout en protégeant les intérêts des consommateurs. C’est dans cette optique que le projet de loi a été préparé. Il n’est peut-être pas parfait mais c’est son objectif.

Le sénateur Angus: Le projet de loi reconnaît qu’une fusion est une décision commerciale légitime. Dans d’autres pays, les banques qui décident qu’elles ont intérêt à fusionner peuvent passer à l’action. Elles en avisent les autorités et le processus d’examen a lieu après la fusion.

Ici, par contre, si je comprends bien le système que vous proposez, nous demandons aux banques de divulguer d’abord tous leurs renseignements personnels, leurs bilans secrets et toutes sortes d’informations qui ne sont pas encore du domaine public. Nous leur demandons de fournir ces renseignements avant qu’elles ne sachent si la fusion aura lieu.

L’autre possibilité consiste à leur permettre de fusionner puis à leur demander de fournir les renseignements pertinents pour protéger l’intérêt public après la fusion. Cela semble être la principale objection que l’on ait au sujet du système que vous proposez; on estime qu’il sera un obstacle pour les banques. En fait, même si l’on accepte d’envisager des fusions, elles n’auront pas lieu.

M. Cullen: La décision d’appliquer le processus avant que les choses n’aillent trop loin semble assez logique. Dans la plupart des pays où l’on procède en sens inverse, comme aux États-Unis, où il y a plusieurs milliers de banques, divers remèdes ont été prévus; les banques sont obligées de se défaire de certains avoirs, par exemple.

Au Canada, le nombre de banques importantes est toutefois très restreint. Si elles se lient de façon trop intime, le gouvernement pourrait intervenir par le biais du Bureau de la concurrence s’il trouve que cela réduit considérablement la concurrence et que les remèdes ne sont pas très efficaces ni très nombreux ou que cela ne sert pas l’intérêt public. Les banques devraient alors renoncer à leur projet.

M. Swedlove: La façon de procéder en ce qui concerne les fusions varie d’un pays à l’autre. Par exemple, les États-Unis ont une loi qui impose des restrictions dans le cas des fusions qui auraient pour conséquence de concentrer plus de 10 p. 100 des dépôts de détail à l’échelle nationale dans une seule banque. Si l’on appliquait la même règle au Canada, toute fusion entre les cinq grosses banques serait impossible; une fusion serait

decisions on mergers should be made in light of individual circumstances.

All countries have a process that needs to occur before a merger is approved, and particularly in banking, because of the sensitive, prudential and competition issues that arise in all jurisdictions that I can think of. The banks are not in a position to actually start the process of merging and consolidating until they get final approvals. We have found those generally take five to six months. For that reason, we have added to our merger review process, and we expect that process to be complete within a five-month period. Thus, it would be comparable with international standards.

The Chairman: Thank you.

You have before you a copy of the budget. There are actually two budgets, one for special study and one for legislation. Senator Tkachuk, Senator Furey and I reviewed them yesterday. If there are any questions, I would be happy to take them. If not, would someone make...

Senator Hervieux-Payette: Do you want to discuss both?

The Chairman: Yes, of course. The budget for special study is \$30,000. The one for travel and other items is \$222,200. Are there any questions?

Senator Tkachuk: Must we pass each separately? Which one are we dealing with now?

The Chairman: Let us deal with the special studies one for \$30,000.

Senator Tkachuk: I move that we adopt the budget to get it on the table; then we can discuss it.

The Chairman: We do not need a seconder.

Could I have a motion on the one for \$222,200?

Senator Tkachuk: I so move.

The Chairman: Everyone in agreement?

Senator Angus: May I ask a question now?

Senator Tkachuk: Yes, that is why I moved it.

Senator Angus: What kind of study can you do for \$30,000?

The Chairman: It is a contingency fee.

Senator Angus: It is in addition to other funds that we have? It does not relate to Bill C-8; is that correct?

Senator Tkachuk: No, that is in the budget of \$222,200.

Senator Angus: This is just a rainy day fund, is it?

automatiquement exclue. Nous avons adopté une approche différente parce que nous estimons que les décisions en matière de fusion doivent être prises en fonction des circonstances.

Tous les pays sont dotés d'un processus qui se déroule avant qu'une fusion soit approuvée, particulièrement dans le secteur bancaire, en raison de tous les problèmes délicats que cela peut engendrer, des mesures de précaution qu'il faut prendre et des risques que cela comporte en matière de concurrence. Les banques ne sont pas en mesure d'entamer un processus de fusion avant d'avoir reçu l'approbation finale. Nous avons constaté que cela prend généralement de cinq à six mois. C'est pourquoi nous avons ajouté notre processus d'examen des projets de fusion et nous pensons que cet examen s'effectuera dans un délai de cinq mois. Par conséquent, c'est un délai comparable à celui qui existe dans les autres pays.

Le président: Merci.

Vous avez sous les yeux un exemplaire du budget. Il s'agit en fait de deux budgets, un pour une étude spéciale et l'autre pour les projets de loi. Le sénateur Tkachuk, le sénateur Furey et moi-même les avons examinés hier. Si vous avez des questions à poser à ce sujet, je me ferai un plaisir d'y répondre. Sinon, est-ce que l'un ou l'une d'entre vous voudrait...

Le sénateur Hervieux-Payette: Voulez-vous que l'on discute des deux budgets?

Le président: Oui, bien sûr. Le budget pour l'étude spéciale est de 30 000 \$. Celui pour les frais de déplacement et autres articles de dépenses est de 222 200 \$. Avez-vous des questions?

Le sénateur Tkachuk: Devons-nous les adopter séparément? Lequel sommes-nous en train d'examiner?

Le président: Examinons d'abord le budget pour les études spéciales, celui de 30 000 \$.

Le sénateur Tkachuk: Je propose que nous adoptions le budget pour qu'il soit sur la table; nous pourrions alors en discuter.

Le président: Nous avons besoin d'un second proposeur.

Pourrait-on présenter une motion pour celui de 222 200 \$?

Le sénateur Tkachuk: Oui.

Le président: Sommes-nous tous d'accord?

Le sénateur Angus: Puis-je poser une question?

Le sénateur Tkachuk: Oui, c'est c'est pour cela que j'ai présenté la motion.

Le sénateur Angus: Quel genre d'étude peut-on faire pour 30 000 \$?

Le président: Il s'agit d'honoraires conditionnels.

Le sénateur Angus: Cette somme vient-elle s'ajouter aux autres fonds dont nous disposons? Elle ne concerne pas le projet de loi C-8, si je comprends bien.

Le sénateur Tkachuk: Non, ce projet de loi fait partie du budget de 222 200 \$.

Le sénateur Angus: Il s'agit tout simplement d'une caisse pour les mauvais jours, est-ce bien cela?

The Chairman: Yes.

Senator Tkachuk: We noted in our discussion yesterday that if we were to travel on the special study, we would go back to the Senate because we did not have an order of reference for any other study.

The Clerk of the Committee, Mr. Denis Robert: You have an order of reference right now for a special study. It is the order of reference that you have had for the last few sessions. This is just an interim budget until the committee decides whether it wants to travel or precisely what it wants to do. It is an interim budget.

Senator Oliver: Could I ask Senator Kroft, if we decided to go back to the Senate later, would there still be money in the bank?

Senator Kroft: Senator Furey is the chairman of the budget committee.

Senator Furey: Each budget will be looked at individually. Currently there are requests for something in the range of three times what is in the budget for all committees.

Senator Tkachuk: It should also be noted that our budget is lower than last year.

Senator Poulin: Lower than what was approved or what was requested?

Senator Tkachuk: Lower than what we spent.

The Chairman: Are there any other questions? No. We will then go *in camera*. Staff may stay.

The committee continued *in camera*.

Le président: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Nous avons signalé hier que si nous devons faire des déplacements pour une étude spéciale, nous adresserions une autre demande au Sénat parce que nous n'avons reçu aucun ordre de renvoi pour quelque étude que ce soit.

Le greffier du comité, M. Denis Robert: Nous en avons un pour une étude spéciale. C'est l'ordre de renvoi pour les dernières séances. Ce n'est qu'un budget provisoire, jusqu'à ce que le comité décide s'il veut faire des déplacements ou ce qu'il veut faire au juste. C'est un budget provisoire.

Le sénateur Oliver: Le sénateur Kroft pourrait-il dire si, au cas où nous déciderions de présenter une autre demande au Sénat plus tard, des fonds seraient disponibles?

Le sénateur Kroft: C'est le sénateur Furey qui est président du comité du budget.

Le sénateur Furey: Chaque budget est examiné individuellement. Pour le moment, les demandes représentent environ trois fois plus que ce qui est prévu au budget pour l'ensemble des comités.

Le sénateur Tkachuk: Il convient également de signaler que notre budget est moins élevé que l'année dernière.

Le sénateur Poulin: Moins élevé que le budget qui avait été approuvé ou que celui qui avait été demandé?

Le sénateur Tkachuk: Moins élevé que les sommes que nous avons dépensées.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Non? Nous poursuivrons alors la séance à huis clos. Les employés du comité peuvent rester.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

Roy Cullen, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of
Finance.

Roy Cullen, député, secrétaire parlementaire du ministre des
Finances.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Frank Swedlove, General Director, Financial Sector Policy
Branch;

Gerry Salembier, Director, Financial Institutions Division,
Financial Sector Policy Branch;

Rhoda Attwood, General Counsel, Legal Services.

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions
Canada:*

Normand Bergevin, Director, Legislation and Regulations.

Du ministère des Finances:

Frank Swedlove, directeur général, Direction de la politique du
secteur financier;

Gerry Salembier, directeur, Division des institutions financières,
Direction de la politique du secteur financier;

Rhoda Attwood, avocate générale, Services juridiques généraux.

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

Normand Bergevin, directeur, Législation et Règlements.