

Banque de développement du Canada – Examen décennal

Allocution de Terry Campbell

Vice-président, Politiques

Association des banquiers canadiens

Prononcée devant

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Le 28 octobre 2010

Ottawa

SEUL LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI

Bonjour! Je tiens à remercier le président et les membres du Comité de nous avoir donné l'occasion de présenter notre point de vue dans le cadre de cet examen législatif décennal de la loi visant la BDC. Je suis accompagné aujourd'hui de mon collègue Marion Wrobel, Directeur de l'évolution des marchés et de la réglementation.

La raison officielle de ces délibérations est certes la période de dix ans prévue par la loi; toutefois, cette révision arrive à point étant donné les événements survenus au cours des dernières années, notamment la crise financière qui a commencé à l'extérieur du Canada en 2007 et les perturbations économiques qui ont suivi. Tout au long de cette crise, les banques du Canada ont maintenu une relation très positive, de coopération, avec BDC, travaillant de concert afin d'aider les Canadiens à passer au travers la crise financière mondiale.

Bien que l'économie canadienne ait été moins affectée que celle de nombreux autres pays, nous n'étions certainement pas à l'abri des perturbations graves dont l'impact s'est fait ressentir partout dans le monde. Comme nous le savons tous, le Canada et son système financier ont émergé de cette crise en meilleure forme que pratiquement tous les autres pays; mais notre économie, elle, a subi quelques dégâts. À l'automne 2008, alors que la crise atteignait son sommet, nous avons été témoins de fortes perturbations sur les marchés financiers. Les fournisseurs qui comptaient sur la titrisation pour couvrir leurs activités de crédit ou de bail ne pouvaient plus lever des fonds, et s'étaient donc retrouvés devant un choix : quitter le marché ou réduire leurs activités. De nombreuses institutions étrangères se sont retirées du pays – parfois de façon assez soudaine – laissant un grand nombre de leurs clients commerciaux sans autres ressources. Durant cette période difficile, les banques au Canada ont continué à accorder du crédit. Sans vouloir prétendre pouvoir sauver tous les meubles, les banques ont relevé le défi et assumé une bonne partie de la relève là où d'autres institutions ont réduit ou totalement arrêté leurs activités.

Dans son budget de 2009, le gouvernement a mis en place le Programme de crédit aux entreprises (PCE) en tant que mesure d'urgence visant à raffermir la capacité de BDC (ainsi que celle d'EDC) à contribuer à combler les lacunes en matière financière émanant de la situation de crise extraordinaire. À notre avis, le PCE répondait bien aux besoins d'alors.

On peut tirer une leçon essentielle de l'expérience du PCE et du rôle assumé par BDC durant la crise. En effet, BDC accomplit un formidable travail lorsqu'elle collabore avec les prêteurs du secteur privé – notamment les banques – et lorsqu'elle joue un rôle complémentaire au secteur privé, plutôt que de lui livrer concurrence. Cette approche complémentaire et de coordination a permis de maximiser les forces tant des banques que de BDC pendant la crise, contribuant au maintien du crédit accordé aux entreprises canadiennes durant les temps économiques les plus éprouvants. Nous félicitons la direction de BDC de cette solide performance et de la relation de collaboration avec les banques tout au long de cette période.

Ceci nous amène aux propositions de BDC visant l'accroissement de ses pouvoirs. Nous savons que BDC a recommandé plusieurs modifications à la loi. En fait, BDC a communiqué avec l'ABC à cet effet et nous en sommes bien reconnaissants. Ceci dit, nous sommes d'avis qu'il est difficile d'évaluer les propositions de changement sans avoir établi des principes permettant l'évaluation des propositions faites par BDC à son mandat.

En prenant comme toile de fond les commentaires précédents au sujet du rôle assumé par BDC durant la crise financière, nous suggérons au Comité les principes directeurs suivants dans son examen des changements possibles aux paramètres d'exploitation de BDC :

- 1) *BDC doit continuer à entreprendre des activités complémentaires aux services offerts dans le secteur privé.*

Nous appuyons pleinement la recommandation faite par M. Halde la semaine dernière à l'effet que la loi devra reconfirmer l'attention spéciale que porte BDC aux PME et maintenir son rôle de prêteur complémentaire. Trois raisons sous-tendent ce principe :

- Les organismes de la Couronne doivent servir les objectifs clairement définis dans les politiques publiques en complétant l'offre du secteur privé et non en la reproduisant. Le Canada dispose d'un secteur des services financiers solide et concurrentiel. Le changement d'orientation de BDC à ce niveau n'apportera aucun avantage aux Canadiens.
- Entreprendre d'autres activités pourrait dévier BDC de son mandat premier, soit d'assumer le risque que le secteur privé ne devrait pas assumer en raison des considérations de prudence.
- Comme principe de base, il n'est pas adéquat pour un organisme de la Couronne d'utiliser les avantages offerts par la Couronne, y compris la possibilité d'emprunter à de faibles taux d'intérêt, pour faire concurrence directement au secteur privé.

Par conséquent, tout nouveau pouvoir accordé à BDC devra être justifié sur la base de preuves claires de l'existence d'un problème lié à un manque dans la disponibilité d'un certain produit ou service.

Par ailleurs, étant donné le manque de détails à leur sujet, il est difficile de déterminer si certaines propositions et recommandations de BDC répondent au test de « complémentarité » ou si elles mèneront à une concurrence directe de BDC avec le secteur privé. Par exemple, il n'est pas clair si le service de cautionnement de bonne fin proposé vise à combler des lacunes ou à faire une concurrence directe à un service pareil offert par les banques. En effet, certaines banques offrent des lettres de crédit de soutien qui remplissent essentiellement le même rôle. Plutôt que d'acquérir de nouveaux pouvoirs, il serait plus approprié pour BDC d'utiliser ses pouvoirs actuels afin d'offrir des garanties aux banques, qui, à leur tour, pourront fournir des produits aux consommateurs.

Nous suggérons au Comité d'envisager le principe de complémentarité dans son évaluation des propositions de BDC, et de s'assurer que tout pouvoir additionnel ne mènerait pas BDC à offrir des services déjà disponibles sur le marché, une action qui serait inappropriée. Nous sommes d'avis que BDC devrait, autant que possible, mener ses activités en partenariat avec le secteur privé, puisque la collaboration avec le fournisseur principal des entreprises est le meilleur moyen d'assurer la complémentarité.

2) *Les paramètres d'exploitation de BDC devront être spécifiquement définis.*

Les compétences et le rôle de BDC en tant qu'organisme gouvernemental ne devraient pas être illimités et ses pouvoirs devraient être assez clairs pour ne pas causer une confusion sur le marché. Le secteur bancaire et BDC ont maintenu une relation positive et de collaboration au cours des dernières années. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Il y a eu des occasions où BDC est sortie du cadre de la complémentarité et faisait concurrence aux prêteurs du secteur privé. C'est pour cette raison que nous recommandons que l'étendue du rôle et des activités de BDC soit clairement définie sans laisser ouverte la porte aux interprétations qui évoluent selon l'air du temps. En outre, toute proposition de modifier ces paramètres devrait être évaluée en tenant compte de ce principe.

Par exemple, la proposition de remplacer la limite de capital versé par la vaste notion d'investissements publics additionnels non spécifiés nous préoccupe. Une limite au capital versé permet d'établir un plafond sur le montant de risque auquel s'expose l'organisme – et par le fait même le gouvernement et les contribuables. La rude leçon que nous avons apprise de la crise financière est que toutes les institutions financières devraient prêter une importance à l'établissement de mécanismes rigoureux de contrôle et de limite des risques qu'elles assument. Si le besoin de capital additionnel existe, il faudra donner l'occasion au Parlement d'en débattre.

Les propositions de BDC portent également sur l'offre d'un plus vaste éventail de services non financiers en plus de faciliter l'offre d'une gamme plus importante de services financiers. La BDC offre quelques exemples à ce sujet sans toutefois définir spécifiquement ces changements, dont la nature semble bien variée. Là aussi, même si l'intention est tout autre, des changements aux pouvoirs dans ce sens, qui ne sont pas clairement balisés, donneront lieu à des activités qui ne seraient pas complémentaires.

Une autre préoccupation est la possibilité de confusion dans le marché. BDC propose de s'impliquer dans le financement d'activités d'investissements directs étrangers à l'extérieur du pays, ce qui pourra mener à un chevauchement des activités entre BDC et EDC, et ainsi à une confusion pour les entreprises. Par ailleurs, étant donné que certaines banques appuient activement leurs clients mondialement, on se demande si ces pouvoirs additionnels proposés ne mèneraient pas également BDC à offrir des services déjà disponibles.

Nous suggérons ces principes à titre de guides dans l'évaluation des propositions de changements et non comme commentaires sur le comportement actuel de BDC. En effet, nous pensons que BDC a accompli son mandat de façon consciencieuse et réfléchie durant la crise financière. Notre questionnement au sujet des changements vient du fait que toute proposition devra passer les tests rigoureux des politiques publiques, être fondée sur des preuves que le changement est nécessaire, et être définie dans la loi de façon à ce que les pratiques de BDC soient bien détaillées et bien comprises.

Nous vous remercions de l'occasion de contribuer à vos discussions en recommandant ces critères d'évaluation des propositions de BDC et serons heureux d'en discuter avec vous davantage.