

**LE PROCESSUS D'EXAMEN DES FUSIONS BANCAIRES :  
COMPARAISONS INTERNATIONALES**

**Blayne Haggart**  
**Division de l'économie**

**Le 15 décembre 2003**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
L'AUSTRALIE.....	2
LES ÉTATS-UNIS .....	5
L'ALLEMAGNE.....	8
CONCLUSION.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE PROCESSUS D'EXAMEN DES FUSIONS BANCAIRES : COMPARAISONS INTERNATIONALES

À la lumière du regain d'intérêt pour les éventuelles fusions entre les cinq principales banques canadiennes – le Groupe financier de la Banque TD, BMO Groupe financier, la Banque de Nouvelle-Écosse, le Groupe financier RBC et la Banque Canadienne Impériale de Commerce, le présent document expose brièvement les modes d'examen des fusions bancaires de certains pays étrangers, notamment l'Australie, les États-Unis et l'Allemagne.

Tous les pays industrialisés sont dotés d'un système d'examen des projets de fusions bancaires, que ce soit par une loi sur la concurrence d'application générale ou par un processus particulier propre aux banques et aux services financiers. Le Canada (avec la France, l'Italie et la Suisse) fait partie de ce second groupe (voir le tableau 1). Quel que soit le moyen employé, les organes de réglementation ont le pouvoir de rejeter les projets de fusion dont les effets sont jugés anticoncurrentiels. La plupart des pays, dont le Canada, vont encore plus loin et tiennent compte explicitement des questions d'« intérêt public » de portée plus large.

Comme le note l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « dans certaines juridictions, comme l'Union européenne, l'Italie, le Japon, la Corée et les États-Unis, les fusions bancaires anticoncurrentielles sont toujours bloquées, du moins en principe. Dans d'autres, comme l'Australie, le Canada, la France, l'Allemagne, la Suisse et le Royaume-Uni, il arrive parfois que des fusions bancaires anticoncurrentielles soient autorisées. »<sup>(1)</sup> En Suisse par exemple, la loi permet depuis 1996 au Conseil fédéral de passer outre à une décision de la Commission de la concurrence nationale de manière à bloquer une fusion à la demande des parties visées, « si, à titre exceptionnel, elle est nécessaire à la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants »<sup>(2)</sup>.

---

(1) OCDE, « Fusions bancaires », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 2, n° 4, 2001, p. 42.

(2) *Ibid.*, p. 64

**Tableau 1 : Droit de la concurrence appliqué aux banques –  
Exemples de mécanismes spéciaux**

Pays	Caractéristiques particulières de l'examen des fusions
<b>Canada</b>	Le ministre des Finances a la possibilité de retirer au Bureau de la concurrence le pouvoir de bloquer une fusion anticoncurrentielle qu'il certifie être « dans l'intérêt public » ( <i>Loi sur la concurrence</i> , al. 113a.1)).
<b>France</b>	Les fusions bancaires échappent à l'application du droit général de la concurrence et à l'examen officiel des autorités responsables de la concurrence.
<b>Italie</b>	La Banque d'Italie applique le droit général de la concurrence aux fusions bancaires et elle est tenue de considérer, mais pas nécessairement de suivre, l'opinion de l'organisme italien chargé de la concurrence.
<b>Suisse</b>	Le droit suisse de la concurrence est appliqué par l'organisme chargé de la concurrence en général, hormis une exception qui peut être importante. Si la Commission fédérale des banques (CFB) juge nécessaire de prendre des mesures pour protéger des créanciers (dont certains sont sans doute aussi des déposants), elle remplacera en fait la Commission de la concurrence pour ce qui concerne ces mesures. La CFB peut donc avoir à mettre en balance la protection des créanciers et les aspects concurrentiels quand la fusion intéresse des banques en difficulté.

Source : OCDE, « Fusions bancaires », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 2, n° 4, 2001, p. 43.

Les exemples de l'Australie, des États-Unis et de l'Allemagne mettent en perspective la nature du processus d'examen des fusions bancaires au Canada. Le secteur financier australien est similaire à celui du Canada, contrairement au système financier des États-Unis, lequel constitue néanmoins une référence importante, car les Canadiens le connaissent relativement bien en raison de la proximité géographique et de l'importance économique et sociopolitique du pays et parce qu'un grand nombre de fusions y sont survenues dans le secteur des finances depuis dix ans. Enfin, le cas de l'Allemagne montre que les questions de concurrence et d'intérêt public sont prises en considération dans l'examen des fusions bancaires même dans des systèmes bancaires qui diffèrent de celui du Canada.

## L'AUSTRALIE

Comme le Canada, l'Australie dispose d'un secteur bancaire dominé par un petit nombre de grandes institutions nationales dont les succursales desservent une population dispersée. Les quatre plus grandes banques australiennes représentaient 67,8 p. 100 de

l'ensemble de l'actif bancaire en mars 2002<sup>(3)</sup>. Les banques en Australie, comme au Canada, ont connu une déréglementation progressive du secteur financier, qui a abouti à un nombre croissant de fusions et d'acquisitions au cours des années 1990. D'après le Groupe de travail MacKay, « ces fusions ont été justifiées par le désir de régionaliser les opérations et de parvenir à une masse critique suffisante pour être concurrentielles à l'échelle internationale »<sup>(4)</sup>.

Le gouvernement australien interdit pour le moment les fusions entre les quatre grandes banques jusqu'à ce que la concurrence sur les marchés de détail, en particulier pour les banques axées sur les petites entreprises, soit plus manifeste<sup>(5)</sup>. D'autres fusions sont permises dans le secteur financier, sous réserve d'un examen sous l'angle de la concurrence si les niveaux de concentration du marché dépassent ou dépasseront les seuils prévus. Les fusions qui auraient pour effet, probable ou réel, d'amoinrir substantiellement la concurrence dans un marché important de biens ou de services sont interdites. La loi australienne prévoit également une évaluation des fusions par une procédure « d'autorisation », par laquelle les institutions qui désirent fusionner peuvent signaler les avantages qui contrebalancent les inconvénients d'une fusion; cette approche n'a toutefois jamais été utilisée<sup>(6)</sup>.

Le processus australien d'examen des fusions bancaires ressemble à celui utilisé au Canada. Il incombe à l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) d'examiner les effets éventuels d'un projet de fusion sur la concurrence (au Canada, cette responsabilité revient au Bureau de la concurrence), tandis que la Australian Prudential Regulation Authority (APRA), homologue du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) canadien, en examine les aspects prudents.

Dans le système australien, le trésorier fédéral veille au respect de l'intérêt public. Il tient compte du développement économique national et régional, des gains d'efficacité

---

(3) Australie, Australian Prudential Regulation Authority, *Australian Banking Statistics*, mars 2002, « Table 2: Assets on Australian books of individual banks » (<http://www.apra.gov.au/Statistics/Australian-Banking-Statistics.cfm>).

(4) Canada, Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (Groupe de travail MacKay), *Concurrence, compétitivité et intérêt public*, document d'information n° 1, septembre 1998, p. 160.

(5) Allan Fels, président, Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), « Financial Services Mergers and Acquisitions: The ACCC's Policy Framework », discours, 9 mars 1998 (<http://www.accc.gov.au/docs/speeches/bbyfels.html>).

(6) Garry Goddard et Greg Walker, *Bank Mergers in Australia: Competition Assessment of the Commonwealth Bank of Australia's Acquisition of Colonial Limited*, document de travail n° 2/01, avril 2001, p. 7.

économique (en particulier en matière de compétitivité internationale), du remplacement des importations et de la promotion des exportations, de l'emploi, de l'environnement, de l'harmonie dans les relations de travail, de l'efficacité pour les petites entreprises, de la qualité et de la sécurité des biens et services, de la variété des choix et des renseignements offerts aux consommateurs, et enfin de la promotion d'échanges équitables sur le marché. De tous ces facteurs, l'efficacité est jugée être le plus important.

Même si le trésorier détient un « pouvoir de réserve l'autorisant à bloquer une fusion bancaire », il ne peut, contrairement au ministre canadien des Finances, autoriser les fusions proposées qui ont été bloquées par les organes de réglementation.

Lorsque les rapports de l'ACCC et l'APRA sont terminés (examens menés de front), les conclusions sont transmises au trésorier fédéral, qui en tient compte, avec d'autres questions de politique publique plus larges, lorsqu'il prend sa décision finale dans l'intérêt national<sup>(7)</sup>. Le trésorier peut refuser une fusion proposée qui est jugée contraire à l'intérêt national.

Pour son analyse, l'ACCC suit cinq étapes visant à évaluer la puissance commerciale :

1. elle détermine quels sont les marchés pertinents touchés par la fusion, surtout en ce qui concerne leur emplacement et les produits qui y sont vendus;
2. elle calcule la part de marché de l'entité fusionnée sur chacun des marchés pertinents et compare ces chiffres avec les seuils de concentration autorisée;
3. elle évalue la concurrence sur le plan des importations;
4. elle évalue l'importance des obstacles à l'entrée sur le marché;
5. elle considère un éventail d'autres facteurs qui peuvent concerner la concurrence sur les marchés touchés par la fusion<sup>(8)</sup>.

Comme le Bureau de la concurrence canadien, l'ACCC examine les marchés géographiques et les marchés de produits particuliers pour établir si les entités fusionnées seront en mesure de dominer le marché pour ce qui est des prix, de l'accès et de la qualité des services,

---

(7) *Ibid.*

(8) *Ibid.*, p. 8.

et elle utilise des seuils particuliers : lorsque l'entité fusionnée a une part de marché de 15 p. 100 ou plus et que les quatre plus grandes entreprises ont une part de marché combinée de 75 p. 100 ou plus (après fusion), l'ACCC estime qu'il y a risque de domination commerciale concertée ou interdépendante (oligopole)<sup>(9)</sup>. L'ACCC tient également compte de la vigueur de la concurrence, nouvelle et possible. Enfin, également comme le Bureau de la concurrence, l'ACCC tient compte de l'efficacité accrue pour les fusions seulement si cet accroissement ne peut être réalisé par d'autres moyens et contribue à une intensification de la concurrence sur les marchés touchés par les fusions, que ce soit par une augmentation de la production, l'innovation sur le plan des produits ou une réduction des prix<sup>(10)</sup>.

L'ACCC a ceci d'intéressant que ses examens semblent pouvoir se dérouler rapidement. Elle dit avoir pu examiner en huit semaines l'achat de la Colonial Limited (sixième banque australienne) par la Commonwealth Bank of Australia Limited (alors la deuxième banque australienne) survenu en 2000. Par comparaison, il faudra de cinq à six mois pour que le BSIF et le Bureau de la concurrence mènent à bien leur examen d'un projet de fusion entre deux grandes banques canadiennes.

## LES ÉTATS-UNIS

Contrairement au Canada, les États-Unis n'avaient pas jusqu'en 1994 de banque d'envergure nationale. C'est cette année-là seulement que les obstacles aux banques nationales ont été complètement éliminés. La dernière moitié des années 1990 a donc vu une vague de consolidations dans le secteur des services financiers américains. Par exemple, entre 1994 et 1998, le pourcentage de l'ensemble des dépôts des 25 plus grandes institutions bancaires est passé de 42 à 51 p. 100<sup>(11)</sup>. De plus, les autorités américaines « depuis 1990 [...] ont examiné bien plus d'un millier de fusions par année »<sup>(12)</sup>. Ces chiffres laissent entendre que les

---

(9) *Ibid.*, p. 9.

(10) *Ibid.*, p. 11.

(11) Stephen A. Rhoades, « Bank Mergers and Banking Structure in the United States », Conseil des gouverneurs du système de réserve fédérale, étude n° 174, août 2000, tableau 15 (<http://www.federalreserve.gov/pubs/staffstudies/174/ss174.pdf>).

(12) Donald G. McFetridge, *Enjeux liés à la politique sur la concurrence*, document de recherche préparé pour le Groupe de travail MacKay, septembre 1998, p. 55 ([http://finservtaskforce.fin.gc.ca/research/pdf/rr2\\_f.pdf](http://finservtaskforce.fin.gc.ca/research/pdf/rr2_f.pdf)).



États-Unis se soucient moins de la concentration des marchés que le Canada, où les cinq plus grandes banques regroupent le gros de l'actif bancaire. Aux États-Unis, même une fusion entre deux grandes banques ne suscite pas les questions que l'on se pose au Canada sur la concurrence.

Aux États-Unis, les fusions bancaires font l'objet d'un examen indépendant par deux institutions : l'organe de réglementation bancaire pertinent et le ministère de la Justice. Le Office of the Comptroller of the Currency analyse les fusions qui se traduiraient par la création d'une banque nationale et la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) se penche sur les projets de fusion si l'institution résultante est une banque à charte d'État qui n'est pas membre de la Réserve fédérale. Enfin, le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale examine les fusions qui supposent une acquisition par une société de portefeuille bancaire, si l'entité fusionnée doit être un membre à charte d'État de la Réserve. La division antitrust du ministère de la Justice, chargée de l'application générale des lois fédérales antitrust, revoit les propositions de fusions et acquisitions approuvées par les organes de réglementation bancaire<sup>(13)</sup>. Les fusions sont analysées par ordre d'arrivée.

Le ministère de la Justice et l'organe de réglementation des banques concerné appliquent les mêmes critères antitrust, ainsi que les autres limites pertinentes prévues par la loi, aux niveaux de l'État et du pays, mais selon des méthodes quelque peu différentes. Par exemple, la Réserve fédérale fait appel à un ensemble de facteurs atténuants qui permettraient d'autoriser une fusion même lorsque les seuils de concentration sont dépassés, notamment la présence continue de concurrents potentiels, un nombre substantiel de banques restant sur le marché, des gains d'efficacité et des considérations connexes sur le plan de la commodité et des besoins<sup>(14)</sup>.

Les impératifs plus vastes d'intérêt public ne sont pas pris en compte dans le processus d'examen des fusions bancaires. Le ministère de la Justice et la Réserve fédérale effectuent des examens qui « sont systématiquement axés sur la concurrence. Ni l'un ni l'autre organisme n'a pour objectif de protéger les banques américaines contre des prises de contrôle par des intérêts étrangers, pas plus qu'ils n'ont pour tâche de préserver les emplois dans les banques. »<sup>(15)</sup>

---

(13) Anthony W. Cynak, « Bank Merger Policy and the New CRA Data », *Federal Reserve Bulletin*, septembre 1998, p. 703 (<http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/1998/998lead.pdf>).

(14) Bernard Shull et Gerald A. Hanweck, « Bank Merger Policy: Proposals for Change », *Banking Law Journal*, mars 2002, p. 2.

(15) McFetridge (1998), p. 50.

Les lois américaines interdisent les fusions bancaires qui aboutiraient à un monopole ou, pour reprendre la *Clayton Act* sur la concurrence, amoindrirait de façon substantielle la concurrence ou auraient tendance à créer un monopole sur un marché particulier. Comme le note Anthony Cynak, cette loi ne définit pas ce qu'elle entend par « de façon substantielle », ce qui serait important<sup>(16)</sup>. Shull et Hanweck expliquent l'importance de cette lacune, en précisant que le Conseil de la réserve fédérale a également fait savoir qu'il ne respecterait pas toujours les seuils du ministère de la Justice. Si l'on en juge par certaines de ses décisions, on peut se demander s'il existe des seuils de concentration absolus au-delà desquels le Conseil refuserait automatiquement son approbation<sup>(17)</sup>. De façon plus générale, l'Office of the Comptroller of the Currency et le FDIC semblent n'avoir jamais refusé de fusion pour des raisons de concurrence en dix ans, alors que le ministère de la Justice et le Conseil de la Réserve fédérale ont fait modifier de nombreux projets de fusion, même s'ils n'en ont refusé que quelques-uns. De plus, les seuls projets de fusion qui ont été refusés l'ont été « parce que les parties n'étaient pas capables d'effectuer les dessaisissements requis ou n'étaient pas disposées à le faire »<sup>(18)</sup>.

En raison de sa nature relativement concentrée, le secteur bancaire canadien se distingue du secteur bancaire américain sur le plan de l'examen des fusions bancaires à au moins quatre égards. Premièrement, étant donné qu'il existe un grand nombre d'institutions financières aux États-Unis, il est peu probable qu'une fusion pose de grands risques sur le plan de la concurrence; cela n'est probablement pas vrai du Canada. Deuxièmement, la concentration du secteur bancaire canadien, comme McFetridge le remarque, a des répercussions sur le processus d'examen des fusions : une étude au cas par cas convient mieux au Canada, alors que l'application plus simple de règles est mieux adaptée aux États-Unis. Troisièmement, étant donné le nombre limité de banques au Canada, le marché de gammes d'activités dessaisies est limité. Enfin, comme il n'existe au Canada que cinq grandes banques, il serait difficile d'évaluer les projets de fusion par ordre d'arrivée, comme c'est le cas aux États-Unis. Comme le fait remarquer McFetridge :

---

(16) Cynak (1998), p. 703.

(17) Shull et Hanweck (2002), p. 6.

(18) McFetridge (1998), p. 48.

Vu que les fusionnements successifs réduisent également le nombre de concurrents sur le marché, la probabilité qu'un fusionnement donné sera réputé réduire la concurrence augmentera à mesure que le fusionnement se situera loin dans la liste. On pourrait alors prétendre que, pour des motifs d'équité, ces fusionnements devraient être analysés simultanément plutôt que l'un après l'autre. Cependant, l'analyse simultanée d'au moins deux projets de fusionnement comporte son propre jeu de problèmes. Si, par exemple, deux fusionnements sont proposés et que la concurrence sur le marché est telle qu'un seul peut être autorisé, le choix effectué en fonction des avantages économiques nets respectifs pourrait exiger une analyse plus précise que ne le permet le processus d'examen. Ce problème ne se poserait évidemment pas si aucun des fusionnements n'était autorisé ou si les deux l'étaient, avec ou sans dessaisissements.<sup>(19)</sup>

## L'ALLEMAGNE<sup>(20)</sup>

Au sein de l'Union européenne (UE), la Commission européenne est responsable des fusions transfrontalières si :

- la rotation de l'actif de chaque entreprise dépasse 250 millions d'euros;
- la rotation de l'actif de toutes les entreprises dépasse 5 milliards d'euros;
- la rotation de l'actif de chaque entreprise hors de son pays dépasse un tiers de toute la rotation de l'actif.

Au sein de l'UE, le processus d'approbation des fusions bancaires est réservé aux cas qui font l'objet de grandes questions de concurrence<sup>(21)</sup>. Les fusions au sein des États demeurent la responsabilité des gouvernements nationaux, et les règles diffèrent selon les pays.

En Allemagne, par exemple, les fusions bancaires doivent être approuvées par l'organe de réglementation prudentiel et peuvent être rejetées par l'Office fédéral des cartels (OFC), responsable des questions de concurrence. Cet organisme, avant d'interdire une fusion, doit donner une occasion de s'exprimer aux autorités suprêmes du « Land » (c.-à-d. de l'État) où se trouve le siège social des entreprises concernées. Comme l'a remarqué l'OCDE, « les États

---

(19) *Ibid.*, p. 50.

(20) Cette section s'inspire largement de OCDE (2001), p. 63 et 64.

(21) Otto Sobek, « Bank Mergers and Acquisitions », National Bank of Slovakia, décembre 2000, p. 30 (<http://www.nbs.sk/BIATEC/SOBAN.PDF>).

ont une participation dans certaines grandes banques ». Le refus d'une fusion par l'OFC peut faire l'objet d'un appel devant les tribunaux.

De même, le ministre fédéral de l'Économie peut bloquer au niveau politique un projet de fusion bancaire, sauf si l'OFC estime qu'il n'y a aucune raison de refuser la fusion. Le Ministre peut également décider de passer outre à la décision de l'OFC d'empêcher une fusion, auquel cas il doit demander l'opinion de la Commission des monopoles. Cette dernière mène un examen en fonction du mandat du Ministre, « de manière à prendre en considération les avantages d'une fusion pour l'économie en général et à évaluer si elle est dans l'intérêt public, puis à mettre ces aspects en balance avec les risques de restriction de la concurrence ». L'OCDE estime que « la loi allemande sur la concurrence ne définit pas explicitement la notion d'« avantage pour l'économie en général » ». Le rapport de la Commission des monopoles n'est pas nécessairement publié avant que le Ministre prenne sa décision, mais il fait l'objet d'une audience publique qui s'inscrit d'habitude dans le processus d'autorisation.

Jusqu'en 2001, l'autorisation ministérielle n'a été demandée pour aucune fusion bancaire. En fait, vu le faible niveau de concentration dans le secteur bancaire, l'OFC n'y a que rarement interdit les fusions. Le secteur bancaire allemand se démarque surtout du secteur bancaire canadien par le faible niveau de concentration. Le processus d'examen des fusions suppose, en Allemagne comme au Canada, l'étude des questions de concurrence ainsi que, par un examen ministériel, de la capacité de tenir compte des enjeux économiques plus larges et de l'intérêt public.

## **CONCLUSION**

Des trois pays examinés dans le présent document, c'est l'Australie qui s'apparente le plus – davantage que les États-Unis et l'Allemagne – au Canada pour ce qui est de la politique d'examen des fusions bancaires. Dans chacun de ces systèmes, toutefois, le processus d'examen repose sur une préoccupation au sujet de la concentration et sur la reconnaissance du fait que les fusions bancaires doivent être réglementées dans l'intérêt public, quelle qu'en soit la définition, en raison du rôle central des banques dans une économie de marché.