

# Examen du cadre fédéral régissant le secteur financier

Mémoire soumis au ministère des Finances

par l'Association des banquiers canadiens

Le 29 septembre 2017

## Introduction

L'Association des banquiers canadiens (ABC) est heureuse de présenter ses commentaires au sujet des enjeux soulevés dans le deuxième document de consultation diffusé par le ministère des Finances dans le cours de son examen du cadre fédéral régissant le secteur financier. L'ABC est la voix de plus de 60 banques canadiennes et étrangères exerçant des activités au Canada qui contribuent à l'essor et à la prospérité économiques du pays. L'ABC préconise l'adoption de politiques publiques favorisant le maintien d'un système bancaire solide et dynamique, capable d'aider les Canadiens à atteindre leurs objectifs financiers grâce à des produits et services bancaires disponibles par l'intermédiaire des modes de prestation existants et à venir.

Sources d'environ deux tiers du crédit aux entreprises et de près du quart du financement des entreprises au Canada, les banques canadiennes sont un important moteur de croissance économique. En 2016, le total du crédit autorisé aux entreprises dépassait un billion de dollars, dont environ 214 milliards aux petites et moyennes entreprises. La contribution du secteur bancaire au PIB du Canada a augmenté de plus de 20 % depuis sept ans, représentant environ 3,4 %, en décembre 2016, soit 60 milliards de dollars. Les banques contribuent à la création d'emplois, comptant plus de 275 000 employés partout au pays et leurs effectifs reflètent la diversité du tissu social et du marché de l'emploi au Canada. En 2016, les banques et leurs filiales ont payé 27,5 milliards de dollars en salaires et en avantages sociaux.

Depuis toujours, les banques canadiennes participent activement au développement de solutions technologiques novatrices dans le domaine financier en réponse aux besoins changeants des consommateurs. Les Canadiens adoptent facilement ces nouvelles technologies; un nombre croissant de consommateurs a recours à Internet et aux applications mobiles comme mode d'accès privilégié aux services bancaires. Constamment tournées vers l'avenir, les banques continuent d'innover, collaborant avec des centres d'innovation, des tremplins et des sociétés de technologie financière non bancaires pour concevoir, développer et offrir à leurs clients des solutions numériques novatrices.

Lors de la première étape du processus de consultation, l'ABC a offert des recommandations reflétant les changements profonds et rapides dans la manière dont les banques et les entités de technologie financière non bancaires fournissent des services financiers aux consommateurs. Les banques favorisent un secteur des services financiers concurrentiel et novateur. Elles reconnaissent que l'émergence récente de sociétés axées sur les technologies financières a exercé une influence positive dans le marché en stimulant la concurrence et en accélérant l'innovation au profit des consommateurs. Alors que les technologies continuent de transformer la façon dont les banques interagissent avec leurs clients, il est de première importance que le cadre législatif et réglementaire qui régit le secteur bancaire évolue de manière à soutenir cette transformation. Pour demeurer pertinent et soutenir l'innovation, le cadre législatif et réglementaire doit s'abstenir d'être normatif en ce qui a trait aux technologies, puisque les technologies de demain pourraient être très différentes de celles d'aujourd'hui. Les banques canadiennes cherchent continuellement à développer elles-mêmes ces technologies financières et à se tourner vers les sociétés de technologie financière non bancaires pour créer de nouvelles applications et de nouveaux produits et services, offrant à leurs clients des expériences les plus efficaces possible. Par conséquent, nous soutenons vivement l'affirmation du ministère des Finances, dans son deuxième document de consultation, que le fait de préciser les pouvoirs des institutions financières en matière de technologies financières et d'éliminer des obstacles à la collaboration entre les entités de technologie financière et les institutions financières pourra accélérer l'innovation et, ainsi, rendre les produits et services du secteur plus accessibles aux consommateurs et plus abordables.

Le gouvernement fédéral compte parmi ses priorités l'établissement et le maintien d'un climat propice à l'innovation et à la prospérité économique au Canada. Permettre une plus grande collaboration entre les banques et les entrepreneurs est essentiel pour accélérer cette innovation. D'un côté, les entrepreneurs en bénéficient pour développer leur entreprise grâce à un meilleur accès aux capitaux et à une clientèle déjà établie, de même qu'à l'expertise des banques dans des domaines comme l'évaluation des risques et l'exploitation d'une entreprise dans un environnement réglementé. De l'autre, les banques en bénéficient par la conception de solutions et de produits novateurs que leurs clients demandent et auxquels ils s'attendent. Nos recommandations favoriseront l'innovation, la modernisation et la concurrence dans les services bancaires et financiers au Canada, objectifs qui sont au cœur du présent Examen. Elles soutiennent également les objectifs du ministère des Finances quant à la protection des clients des banques et à la préservation d'un secteur des services financiers stable et résilient.

Nos commentaires visent les sections suivantes du deuxième document de consultation :

- **Pouvoirs en matière de technologies financières et collaboration**
- **Analyse des avantages d'un système bancaire ouvert**
- **Cyberrisques**
- **Compétitivité des banques de petite et moyenne taille**
- **Meilleure protection des consommateurs du secteur bancaire**
- **Gouvernance d'entreprise**

Nous joignons à ce mémoire une annexe portant sur certaines de nos recommandations à caractère plus technique de même que sur d'autres mesures proposées dans le deuxième document de consultation.

L'ABC participe simultanément à d'autres consultations ayant trait aux mesures proposées visant un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail. Nous encourageons le ministère des Finances à veiller à ce qu'il y ait une étroite coordination entre les équipes responsables de ces deux consultations puisque de nombreux enjeux sont liés. Entre autres, le niveau de réglementation en matière de risques et de conduite des affaires des sociétés de technologie financière, y compris les fournisseurs de services de paiement, serait pertinent pour toute politique relative à un système bancaire ouvert.

## **1. Pouvoirs et collaboration en matière de technologie financière**

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les avancées technologiques dans le secteur bancaire donnent aux consommateurs d'importantes occasions de bénéficier des nouveaux canaux de distribution ainsi que des nouveautés en matière d'applications, de processus, de produits et de services. Conformément au Programme d'innovation du gouvernement fédéral, nous croyons que les banques doivent continuer à offrir aux consommateurs des produits et des services novateurs. Pour être en mesure de le faire, il est essentiel qu'elles soient autorisées à mener leurs propres activités de développement de technologies financières, de même qu'à investir – par des participations majoritaires et non majoritaires – dans des sociétés de technologie financière, nouvelles ou déjà établies, et à collaborer avec ces dernières pour favoriser la conception et la mise en marché de nouveaux produits et services financiers et pour soutenir le secteur des technologies financières.

Avant d'exposer nos recommandations en détail, nous aimerions souligner l'importance d'assurer l'uniformité de la terminologie et des notions touchant le secteur en pleine évolution des technologies financières. Nous comprenons que dans le document de consultation du gouvernement « société de technologie financière » désigne les entités non bancaires engagées dans le développement de technologies financières : « *les sociétés de technologie financière (c'est-à-dire les sociétés qui commercialisent de nouvelles technologies financières) sont à l'avant-garde de l'innovation au Canada, souvent en collaboration avec les institutions financières* ». Nous estimons qu'il serait utile, aux fins de la présente discussion, d'y inclure toutes les sociétés engagées dans les activités de technologie financière. Par exemple, le Conseil de stabilité financière définit ainsi les technologies financières : « Les technologies financières désignent des innovations financières qui résultent des avancées technologiques et peuvent se traduire par de nouveaux types de modèles opérationnels, d'applications, de processus ou de produits. Les technologies financières ont une incidence importante sur les marchés financiers, les institutions financières et la prestation de services financiers. »

À la lumière de cette définition élargie, il est clair que les technologies financières sont inhérentes à la prestation de services financiers et aux services bancaires en général, et y sont étroitement liées. Ainsi, nous croyons qu'il est d'une importance capitale que le gouvernement revoie les dispositions traditionnellement contraignantes en matière de technologie dans le cadre législatif et réglementaire des banques. Notamment, le cadre doit préciser plus clairement la nature des activités de technologie financière que les banques sont autorisées à mener. De surcroît, les banques aussi bien que les sociétés de technologie financière non bancaires souhaitent que soient éliminés les obstacles limitant l'accès des entités de technologie financière aux capitaux et la collaboration de celles-ci avec les banques. Les institutions bancaires sont à une croisée des chemins, et le cadre réglementaire devrait leur permettre de participer à part entière aux développements des nouvelles technologies financières.

Actuellement, la *Loi sur les banques* interdit certains types de relations entre les banques et les sociétés de technologie financière émergentes, et restreint la capacité des banques à investir dans ces sociétés en leur imposant de longs processus d'approbation, des exigences de gérance onéreuses ou des contraintes visant les types d'investissements permis. De nombreuses exigences ont été établies à une époque où l'importance du lien entre la technologie et les services bancaires était beaucoup moins claire. Ces exigences étaient peut-être justifiées au moment où elles ont été imposées, mais elles sont maintenant désuètes et préjudiciables dans un monde où la technologie fait partie intégrante de tous les secteurs.

La technologie étant de plus en plus indissociable de la prestation de produits et de services bancaires, ces contraintes législatives et réglementaires entravent l'innovation. Par exemple, de nombreuses sociétés de technologie financière préfèrent s'associer à des sociétés de placements privés ou à d'importantes sociétés de technologies qui ne sont pas assujetties aux mêmes contraintes que les banques canadiennes. De plus, maintenant que les gouvernements ailleurs et les organismes de réglementation internationaux ont ouvert aux banques le secteur des technologies financières et autres technologies, les banques canadiennes sont désavantagées au chapitre de la concurrence, tant au Canada qu'à l'étranger.

Pour ces motifs, nous appuyons des modifications législatives qui clarifieront, moderniseront et amplifieront les pouvoirs des institutions financières au chapitre des technologies financières, et faciliteront la collaboration avec les sociétés de technologie financière. Nous avons indiqué ci-dessous les principales sections de la *Loi sur les banques* qui devraient être modifiées afin d'atteindre ces objectifs.

### **Préciser les pouvoirs des institutions financières en matière de technologies financières**

Le paragraphe 409(1) de la *Loi sur les banques* permet aux banques d'offrir des services bancaires et de mener des activités qui s'y rattachent. En outre, le paragraphe 409(2) stipule, pour plus de certitude, que sont considérés comme des opérations bancaires : la prestation de services financiers; les actes accomplis à titre d'agent financier; la prestation de services de conseil en placement et de gestion de portefeuille; l'émission de cartes de paiement, de crédit ou de débit; et, conjointement avec d'autres établissements, y compris les institutions financières, l'exploitation d'un système de telles cartes. Bien que nous estimions que le développement de technologies facilitant la prestation de services financiers se situe dans les limites de la définition d'opérations bancaires, nous recommandons, pour éviter toute ambiguïté, d'ajouter au paragraphe 409(2) qu'il est spécifiquement permis aux banques d'avoir recours aux technologies pour faciliter la prestation des services financiers et autres services.

Le paragraphe 410(1)(c) de la *Loi sur les banques* permet aux banques de mener certaines autres activités, y compris la collecte, la manipulation et la transmission d'information principalement de nature financière ou économique, à la condition d'obtenir au préalable l'agrément écrit du ministre des Finances lorsque l'activité est menée au Canada. L'alinéa 410(1)(c.1) permet aux banques, avec l'agrément écrit préalable du ministre des Finances, de s'occuper, notamment en les concevant, les développant, les détenant, les gérant, les fabriquant ou les vendant, de systèmes de transmission de données, de sites d'information, de moyens de communication ou de plateformes informatiques ou de portails qui sont utilisés pour la fourniture d'information principalement de nature financière ou économique. De nos jours, pratiquement tous les secteurs de l'économie effectuent la collecte, la manipulation et la transmission d'information à l'aide de la technologie. L'agrément ministériel ne devrait pas être requis pour que les banques puissent mener de telles activités de routine. Comme nous l'avons noté ci-dessus, les activités modernes des banques sont inextricablement liées à la technologie et nous estimons que ce cadre obsolète ne peut pas, logiquement, s'appliquer aux services bancaires actuels. Nous ne croyons pas, non plus, que les processus d'approbation complexes exigeant l'intervention du Ministère soient proportionnels aux risques que présente l'utilisation des technologies ni requis pour les maîtriser. De plus, l'approbation du Ministère peut exiger jusqu'à trois ou quatre mois et se limite aux activités mentionnées spécifiquement dans la demande. Cette exigence pose donc un important obstacle à la collaboration avec les sociétés de technologie financière non bancaires, dont les activités sont en constante évolution.

Par conséquent, nous recommandons que les types d'activités mentionnés aux alinéas 410(1)(c) et 410(1)(c.1) qui ont trait à l'information financière ou économique soient déplacés au paragraphe 409(2). Nous recommandons aussi que soit retirée l'exigence d'une approbation ministérielle du texte restant dans les alinéas 410(1)(c) et 410(1)(c.1) (c.-à-d., traitement de l'information et plateformes ou portails informatiques ayant trait à l'information qui n'est pas principalement de nature financière ou économique).

### **Faciliter la collaboration avec les sociétés de technologie financière – Ententes visant les renvois**

L'article 411 de la *Loi sur les banques* permet aux banques de conclure des ententes de renvoi avec d'autres institutions financières ou des « entités admissibles ». À notre avis, les banques doivent disposer d'une plus grande liberté de procéder à des renvois, ainsi qu'à des activités de réseautage et de promotion, avec toute entité, admissible ou non, pour le compte de leurs clients, la distinction entre les produits et services financiers et non financiers devenant de plus en plus floue du point de vue de l'utilisateur.

Nous estimons les pouvoirs actuels conférés en vertu de l'article 411 comme étant indûment restreints, tant pour les banques que pour les sociétés de technologie financière non bancaires. Des pouvoirs élargis favoriseraient la concurrence dans le secteur de la technologie financière non bancaire, et dans d'autres secteurs, en donnant à ces sociétés un accès à de plus grandes possibilités de réseautage, à davantage de mécanismes de distribution et à une plus large clientèle. De plus, nous ne voyons aucun risque à permettre aux banques d'entretenir des relations avec toute entité. En fait, il est primordial que les banques puissent répondre aux attentes et aux besoins de leurs clients en collaborant avec des sociétés de technologie financière non bancaires et d'autres entreprises pour la prestation de produits et de services pouvant permettre aux clients des banques de prendre des décisions financières mieux avisées et plus efficaces. Par conséquent, nous recommandons que l'article 411 soit modifié afin de permettre aux banques d'entretenir des relations avec toute entité, y compris pour lui faire des renvois et pour promouvoir ses services.

### **Faciliter la collaboration avec les sociétés de technologie financière – Placements autorisés**

L'alinéa 468(2)(a) de la *Loi sur les banques* permet à une banque d'investir dans une entité qui effectue la prestation de services financiers qu'une banque est autorisée à fournir dans le cadre des alinéas 409(2)a) à d). Cette disposition interdit à une banque d'acquiescer un intérêt substantiel dans une entité dont les activités ne sont que rattachées aux opérations bancaires au sens du paragraphe 409(1). La banque ne peut donc pas investir dans des sociétés de technologie financière non bancaires, puisque le modèle d'affaires de ces dernières n'est pas conforme aux paramètres établis par la *Loi sur les banques* et les notes d'orientation qui s'y rapportent.

De plus, en vertu de ce même paragraphe 468(2), si l'entité faisant l'objet de l'investissement n'est pas une institution sous réglementation fédérale, ses activités commerciales doivent être limitées à certaines activités précises. Si, en sus de son activité principale, une société mène, dans quelque mesure que ce soit, des activités interdites aux banques, une banque ne peut pas investir dans cette société même si l'activité principale de la société est acceptée aux termes de la *Loi sur les banques*. Par conséquent, avant d'acquiescer un intérêt dans une société, une banque doit s'assurer que les activités que mène la société visée, de même que les activités que mène toute autre société dans laquelle cette dernière investit et toute activité d'un autre investissement en aval, sont autorisées en vertu de la *Loi sur les banques*. Advenant tout changement aux activités de la société ou de l'un de ses investissements en aval, la banque serait contrainte à mettre fin à sa participation financière ou à demander une approbation visant à reclasser la société comme un placement autorisé. Dans un secteur comme les technologies financières, où les entreprises doivent se montrer innovatrices et agiles afin de tirer avantage des occasions qui se présentent, souvent à une vitesse éclairée, l'incapacité des banques de pouvoir investir dans une société de technologie non bancaire, ou de maintenir leur investissement dans une société de technologie non bancaire advenant que même une seule de ses activités accessoires ou de celles d'un investissement en aval ne soit pas autorisée par la *Loi sur les banques*, pourrait susciter des inquiétudes chez la société de technologie non bancaire et la dissuader de travailler avec les banques. Il s'agit là d'un énorme obstacle qui risque d'étouffer l'innovation au Canada. Les secteurs de l'économie sont de plus en plus interconnectés et les sociétés n'exercent plus des activités dans un seul domaine. Il n'est ni acceptable ni logique que les dispositions de la *Loi sur les banques* en matière d'investissement restreignent les investissements d'une banque en fonction de classifications qui ne sont plus pertinentes.

## **Faciliter la collaboration avec les sociétés de technologie financière – Investissements dans les activités de technologie de l'information**

Le Règlement sur les activités en matière de technologie de l'information (banques) de la *Loi sur les banques* permet de larges investissements dans des entités qui conçoivent, développent, détiennent, gèrent, fabriquent, vendent ou autrement manipulent des systèmes de transmission de données, des sites d'information, des moyens de communication ou des plateformes ou portails informatiques utilisés pour fournir des services d'information, jusqu'à concurrence de 5 % du capital réglementaire sans un agrément ministériel (un investissement technologique dispensé). Le règlement stipule que les activités d'une entité doivent se limiter aux activités précisées afin que l'entité bénéficie d'une dispense d'agrément du ministre des Finances. Bien que ce règlement soit en vigueur depuis 2003, il a été peu souvent invoqué par les banques puisque les entreprises admissibles à cette définition d'investissement dispensé sont très peu nombreuses. Nous sommes toutefois d'accord avec le principe qui sous-tend le règlement et recommandons que la dispense soit élargie de manière à inclure toute entité principalement engagée dans des activités technologiques. Une telle révision servirait à moderniser le règlement et à fournir aux banques plus de souplesse pour y recourir.

## **Améliorer la transparence et la coordination en matière de réglementation**

Nous sommes heureux de constater que le ministère des Finances s'est engagé envers l'accroissement de l'innovation financière, et collabore avec les organismes de réglementation provinciaux et territoriaux en vue d'améliorer la coordination et l'échange d'information. Nous croyons que la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le dossier de l'innovation est importante pour assurer une démarche nationale uniforme. Le ministère des Finances pourrait aussi envisager une telle collaboration avec d'autres pays.

Par ailleurs, nous croyons que l'établissement de bureaux gouvernementaux ayant pour objet d'aider les entreprises de technologie financière en démarrage à s'établir en toute conformité et à se prévaloir des exceptions auxquelles elles sont admissibles permettrait d'améliorer la transparence et la coordination en matière de réglementation. Au palier fédéral, un tel bureau pourrait être intégré, par exemple, au ministère des Finances et comprendre des représentants des principaux organismes de réglementation, comme le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC), le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Un tel bureau devrait aussi établir des protocoles de collaboration pour l'examen d'initiatives auxquelles participe plus d'un territoire de compétence canadien ou étranger, afin de soutenir encore davantage la coordination entre les autorités fédérales, provinciales, territoriales et, s'il y a lieu, internationales, afin d'en faire bénéficier les banques et les sociétés de technologie financière non bancaires.

## **2. Système bancaire ouvert**

Comme mentionné plus haut, les banques canadiennes favorisent un secteur des services financiers concurrentiel et novateur, qui exploite les avancées technologiques pour mieux servir ses clients et répondre à leurs attentes en continuelle mutation. À cette fin, les banques désirent collaborer avec le gouvernement. Nous appuyons donc l'intention du ministère des Finances d'évaluer les mérites d'un système bancaire ouvert afin d'en déterminer les avantages et les risques potentiels pour les Canadiens. Le document de consultation précise aussi que le Ministère entend notamment évaluer comment un système bancaire ouvert a été établi

ailleurs. Notons, à cet effet, que des mécanismes d'accès de tiers aux données bancaires ont été établis sous diverses formes dans des territoires étrangers – par exemple, l'Australie, l'Union européenne, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis – et que bon nombre de ces mécanismes semblaient viser des enjeux non pertinents pour le Canada. De plus, il faut mesurer la demande des consommateurs pour un tel accès, et leurs besoins dans ce sens peuvent varier d'un territoire de compétence à l'autre. Nous tenons à souligner qu'il est indispensable que les répercussions et les risques potentiels que présente un système bancaire ouvert au Canada soient soigneusement évalués en tenant compte des caractéristiques uniques du contexte et de l'économie du pays avant la prise de toute mesure législative ou réglementaire dans ce sens. Comme le souligne le document de consultation, veiller à la sécurité et à la protection des renseignements personnels des consommateurs devra être à la base de tout cadre visant à permettre un accès de tiers plus large aux données et aux systèmes financiers du Canada. Il faudra aussi tenir compte des répercussions possibles d'un système ouvert sur la sécurité, la stabilité et la fiabilité du système financier du Canada, l'accès de tiers pouvant poser, entre autres, des risques de contagion ou à la réputation avec d'importantes conséquences sur la capacité des banques et des autres intervenants du marché de gérer leurs obligations légales.

Les banques canadiennes ont toujours été soucieuses de la protection des renseignements personnels et confidentiels hautement sensibles de leurs clients. Elles ont consacré d'importantes ressources à l'établissement de mesures de sécurité rigoureuses et d'entrepôts de données sécurisés, conformes aux normes mondiales les plus strictes en la matière. Toute initiative qui risquerait de fragiliser la confiance des consommateurs canadiens à l'égard de la confidentialité de leurs données bancaires serait très néfaste pour les consommateurs, les participants du marché financier et l'économie. Du point de vue de la protection des données bancaires des clients, il faudra tenir compte des risques et des défis suivants :

- Identification des tiers et vérification de la légitimité des demandes
  - Vérifier les directives du client à la réception d'une demande d'accès de tiers.
  - Vérifier la légitimité et la capacité du tiers, y compris son aptitude à se conformer aux lois en matière de blanchiment d'argent et de financement d'activités terroristes.
- Consentement éclairé
  - S'assurer que les clients comprennent bien la portée du partage et de l'utilisation des données, dont les risques associés aux différents types de données, ainsi que leurs droits de révocation d'accès de tiers.

Du point de vue plus large de la sécurité et de l'intégrité, on doit tenir compte des sources de risque suivantes, dont les potentielles répercussions sur les consommateurs pourraient être très néfastes :

- Sécurité des données des consommateurs et protection contre la fraude
  - S'assurer que les mesures de sécurité sont suffisantes, celles-ci variant d'un intervenant sur le marché à un autre.
  - Veiller à ce que les tiers à qui l'accès est accordé soient tenus responsables de l'usage qu'ils font des renseignements, notamment par des revues et des vérifications.
  - Évaluer les répercussions potentielles des risques de fraude et de cybercrime, y compris la prise de contrôle de comptes par des tiers et le vol d'identité, sur les systèmes des banques et des autres institutions (si les banques perdent leur accès exclusif aux données sur les opérations et les appareils des clients, par exemple, leur capacité à gérer les fraudes pourra s'en trouver diminuée).
  - Veiller à ce que tous les intervenants transfèrent et entreposent les données de manière sécuritaire.



- Prévenir l'utilisation inappropriée des données transmises à des tiers.
- Gouvernance
  - Établir des normes et des obligations s'appliquant uniformément à tous les intervenants.
  - Veiller à la conformité des intervenants à ces normes et obligations.
- Propagation de logiciels malveillants et d'autres cyberrisques au-delà du système initialement affecté.

Enfin, d'un point de vue juridique et réglementaire, il faudra tenir compte des points suivants :

- Obligations en matière de confidentialité
  - Évaluer l'incidence d'une complexification de l'accès aux données et des ententes de partage de données sur la conformité à la législation en matière de protection de la vie privée.
  - Veiller à ce que les consommateurs soient adéquatement renseignés sur leurs droits en matière de respect de la vie privée, y compris l'utilisation légitime de leurs renseignements personnels.
- Responsabilité
  - Pouvoir déterminer qui, parmi les intervenants, est responsable de toute utilisation inappropriée des données partagées.

Avant la mise en place de tout système bancaire ouvert, les risques susmentionnés, et tout autre risque en découlant, devront être abordés adéquatement et méthodiquement, peu importe la taille de l'entité qui fournit des services aux consommateurs ou la nature de ses activités. Toute incertitude quant à la gestion de ces risques nuira à la confiance des consommateurs à l'égard du système bancaire ouvert, et par conséquent à leur intérêt à l'égard des produits et services novateurs résultant de l'adoption d'un système bancaire ouvert. De plus, les nouveaux venus sectoriels voudront bien comprendre les risques auxquels ils s'exposeront et les obligations légales qu'ils devront respecter avant d'engager des ressources pour le développement de tels produits et services. Nous serions heureux de pouvoir collaborer avec le gouvernement fédéral pour cerner les risques liés à un système bancaire ouvert et pour déterminer comment ces risques pourraient être atténués, avant d'envisager l'adoption du cadre de réglementation d'un système bancaire ouvert.

### **3. Cyberrisques**

La cybersécurité est d'une importance critique pour les banques et l'ensemble du secteur des services financiers du Canada. La numérisation du commerce et la croissance de « l'Internet des objets » ont suscité de nouvelles occasions d'affaires, mais aussi de nouveaux points de vulnérabilité, y compris les cyberattaques. Selon le Forum économique mondial, à elles seules les cyberattaques coûtent chaque année 445 milliards de dollars à l'économie mondiale. Au Canada, les banques sont aux premières lignes de la prévention et de la détection des cybermenaces. Elles ont investi massivement dans la cybersécurité et mis en place des systèmes de sécurité très perfectionnés pour protéger les renseignements personnels et financiers des consommateurs. De plus, elles surveillent activement leurs réseaux et y effectuent un entretien systématique ayant pour objet d'assurer que des cyberattaques n'endommagent pas leurs serveurs ni ne perturbent le service aux clients.

Nous soutenons sans réserve les objectifs du gouvernement visant à établir une nouvelle stratégie de cybersécurité et à faire du Canada un chef de file mondial de la fourniture de technologie de pointe en matière de cybersécurité. Une approche collaborative et coordonnée des secteurs public et privé sera essentielle pour y parvenir. En leur qualité de chefs de file de la prévention, de la détection et de la défense contre les

cybermenaces, les banques collaborent étroitement entre elles et avec les organismes de réglementation du secteur, les organismes d'application de la loi et tous les paliers de gouvernement pour échanger des pratiques exemplaires et d'autres renseignements permettant de faire face aux défis croissants que pose le cybercrime. Les entreprises du secteur financier dépendent des secteurs de l'infrastructure essentielle, notamment les télécommunications et l'énergie (électricité), pour la prestation de leurs services aux Canadiens. Les reportages sur des cyberattaques qui affectent des millions de consommateurs nous rappellent constamment les risques posés à la cybersécurité. Il est donc primordial d'exercer une surveillance constante des secteurs d'infrastructure essentielle pour protéger l'intégrité du système financier. L'uniformité des normes mondiales en matière de cybersécurité est également de première importance pour les banques, et nous soutenons les efforts du ministère des Finances pour favoriser une meilleure coopération internationale au chapitre de la cybersécurité dans le secteur des services financiers.

Grâce à une main-d'œuvre hautement qualifiée et à l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de son Programme d'innovation, le Canada est en bonne position pour devenir un chef de file mondial de la technologie avant-gardiste en matière de cybersécurité. L'innovation canadienne dans ce domaine devrait être encouragée à tous les paliers de gouvernement, de même que dans le cadre des partenariats public-privé. Permettre aux banques une plus grande latitude pour investir dans, et collaborer avec, des sociétés canadiennes et internationales engagées dans la prestation de solutions novatrices aux enjeux de cybersécurité favoriserait la croissance et l'innovation et contribuerait à protéger les Canadiens et l'économie canadienne contre le cybercrime.

#### **4. Compétitivité des banques de petite ou moyenne taille**

Nous sommes heureux de constater l'importance qui est placée dans le document de consultation sur la contribution des banques de petite ou moyenne taille à la croissance économique à long terme du Canada, de même que sur leur rôle pour stimuler l'innovation et la concurrence dans les services financiers. Nous convenons que ces objectifs doivent être tempérés par un souci de mettre en place un cadre réglementaire et législatif de surveillance et de contrôle des risques bien géré. Nous estimons toutefois qu'il y aurait lieu de rééquilibrer ces différents objectifs stratégiques. Les banques de petite ou moyenne taille qui ne sont pas désignées comme « banques d'importance systémique nationale » (non BISN) peuvent subir de façon démesurée les répercussions d'un accroissement de réglementation et d'exigences en matière de fonds propres qui sont hors de proportion avec les risques qu'elles pourraient poser pour le système financier canadien.

##### **Fardeau réglementaire**

Il est important que le ministère des Finances et le BSIF soient conscients des écarts importants entre les ressources que possèdent, et les risques systémiques que posent, les différents intervenants du système bancaire canadien. Un accroissement des exigences réglementaires peut avoir une incidence proportionnellement beaucoup plus grande sur les institutions non BISN en raison de l'envergure de leurs activités. Le document de consultation affirme, certes, que la réglementation des petites ou moyennes banques est proportionnelle à leur taille, aux risques qu'elles posent et à la complexité de leurs opérations. Néanmoins, une revue serait de mise afin d'aligner les exigences réglementaires avec le niveau de risque systémique que pose une institution. Une telle revue serait souhaitable à de nombreux égards, notamment : les délais accordés pour la satisfaction les exigences d'admissibilité à la méthode de notation interne (NI) avancée; le

dimensionnement des exigences en matière de documentation, de tests de résistance et de gestion des risques applicables aux plans de reprise des opérations; et la minimisation des chevauchements des exigences en matière de déclarations réglementaires.

### **Exigences de capitalisation**

Les banques de petite ou moyenne taille pourront se retrouver face à des exigences de capitalisation disproportionnelles. Tout d'abord, comme le souligne le document de consultation, les banques ciblent souvent différents domaines et segments du marché, par exemple les petites entreprises. Le Cadre de Bâle en matière de fonds propres établit des exigences de capitalisation par type de prêts, et les institutions non BISN pourraient être incapables de s'y conformer en ce qui a trait à la structure optimale des actifs. De plus, les institutions non BISN qui utilisent la méthode normalisée de calcul des fonds propres réglementaires se voient contraintes de garder, pour le même type de prêts, des réserves plus importantes que les banques admissibles à la méthode NI avancée. Par conséquent, la majorité des institutions non BISN axent leurs activités sur les produits de détail plutôt que sur le crédit aux entreprises.

Le document de consultation note que la capitalisation initiale minimale dont doit disposer une banque en vertu de la loi a été abaissée de 10 millions à 5 millions de dollars. Cet assouplissement des exigences a cependant eu un effet limité puisque le Guide d'instruction du BSIF pour la *Constitution d'une banque et d'une société de fiducie et de prêt fédérale* impose des exigences de capitalisation additionnelles, y compris celles des *Normes de fonds propres* du BSIF. Ainsi, nous estimons que le gouvernement devrait envisager un cadre révisé qui garantit que les consignes du BSIF appuient les objectifs du gouvernement fédéral relativement à une contribution accrue des institutions non BISN à l'économie canadienne.

## **5. Amélioration de la protection des consommateurs du secteur bancaire**

Le secteur bancaire soutient depuis longtemps un robuste cadre fédéral de protection des consommateurs. Une fragmentation régionale de notre système bancaire national risque de susciter de la confusion chez les consommateurs et de restreindre la capacité du gouvernement fédéral d'informer et de protéger les consommateurs. Une réglementation uniforme favorise l'innovation dans les services financiers en permettant aux banques de répondre plus rapidement à la demande des consommateurs par le développement de produits et de services nouveaux ou améliorés, offerts à tous sans égard à la province ou au territoire.

Comme le document de consultation le souligne, les consommateurs canadiens bénéficiaient déjà d'un solide régime de protection en matière de services financiers. Et pourtant, le secteur bancaire a appuyé sans réserve le cadre fédéral proposé dans le projet de loi C-29, *Loi n° 2 d'exécution du budget de 2016*, estimant qu'il s'agissait d'une importante amélioration de ce régime par des règles claires, simples et uniformes qui s'appliqueraient à l'ensemble du pays. Le projet de loi C-29 établissait un cadre fédéral clair conçu à la fois pour tenir compte des besoins des consommateurs et pour orienter les activités des banques sous réglementation fédérale. Nous soutenons la mise en œuvre des mesures proposées en 2016 puisque nous estimons que la consolidation et l'uniformisation des normes de protection des consommateurs au sein d'un même cadre permettront d'atteindre les objectifs suivants :

- améliorer l'efficacité de la réglementation des services financiers;
- assurer l'uniformité des politiques dans l'ensemble du pays;
- prévenir la confusion des consommateurs;

- maximiser la disponibilité des produits;
- favoriser la capacité de l'ACFC à exécuter son mandat d'information et de protection des consommateurs; et
- assurer l'offre de produits et de services novateurs à l'ensemble des Canadiens, sans distinction.

La stabilité et l'efficacité des banques canadiennes reposent sur un système de réglementation rationalisé, avec des lois qui s'appliquent à l'échelle du pays, un seul organisme de réglementation responsable de la sécurité et de la vigueur du système – le BSIF – et un seul organisme de réglementation responsable de la protection des consommateurs – l'ACFC. Nous sommes d'accord sur le fait que les Canadiens ont l'avantage de disposer d'un organisme de réglementation voué à la protection des consommateurs, l'ACFC, et nous estimons judicieux que le cadre de protection des consommateurs soit placé sous la surveillance d'un organisme de réglementation unique.

En ce qui a trait aux pratiques commerciales des banques, l'ACFC et le BSIF effectuent tous deux des examens réguliers de ces pratiques, auxquels les banques coopèrent pleinement. En outre, nous sommes en faveur d'une surveillance fédérale continue à cet effet. Les banques opèrent dans la sphère du service à la clientèle. Elles s'efforcent de fournir à leurs clients les services et les produits bancaires les plus adéquats, de même que les renseignements nécessaires à la prise d'une décision éclairée au moment de choisir un produit ou un service financier. À cette fin, les banques ont adopté des codes de conduite qui décrivent clairement leurs attentes à l'égard du comportement des employés, des systèmes de gestion du rendement conçus pour favoriser une approche axée sur les clients et les conseils personnalisés, ainsi que des processus de traitement des plaintes internes et externes.

## **6. Gouvernance d'entreprise**

Les solides pratiques de gouvernance dans les institutions favorisent l'innovation et la concurrence en établissant un climat propice à l'ingéniosité et à la créativité, où les résultats de ces efforts sont visibles pour les actionnaires et pour les autres parties prenantes. Nous notons avec plaisir que le document de consultation affirme que les institutions financières sous réglementation fédérale sont reconnues pour mettre en place et appliquer de solides cadres de gouvernance d'entreprise, et nous soutenons en principe les mesures proposées par le ministère des Finances en vue de renforcer cette gouvernance. Nous sommes également d'accord sur le fait que même si des principes de gouvernance similaires s'appliquent généralement à toutes les institutions financières sous réglementation fédérale, quelle que soit leur taille, la mise en application de ces principes peut présenter des défis pour les petites institutions. Le Ministère reconnaît que les institutions inscrites en bourse suivent déjà certaines des pratiques de gouvernance d'entreprise sur lesquelles il sollicite le point de vue des intervenants. Nous encourageons vivement le Ministère à harmoniser les composantes de gouvernance d'entreprise dans les lois fédérales régissant les institutions financières avec les règles actuellement applicables aux institutions inscrites en bourse, par exemple celles des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM) et de la Bourse de Toronto (TSX).

### **Promotion de la diversité au sein des conseils d'administration**

L'ABC appuie fortement le modèle actuel « se conformer ou expliquer » établi par les ACVM afin de promouvoir la participation des femmes aux conseils d'administration et à la haute direction. Les banques soutiennent et favorisent activement la diversité et l'inclusion au sein de leurs effectifs. De nombreuses institutions membres de l'ABC ont adopté des politiques, des pratiques et des programmes, officiels ou informels, visant à promouvoir

la diversité. Actuellement en 2017, en moyenne 36 % des membres des conseils d'administration des six plus grandes banques du Canada sont des femmes, et ces banques ont publié leurs politiques relatives à la diversité au sein de leur conseil d'administration, y compris la diversité des genres. Les banques sont des chefs de file en matière de représentation des femmes à de nombreux niveaux, y compris les cadres supérieurs et intermédiaires.

En 2014, les ACVM ont adopté de nouvelles exigences touchant les déclarations annuelles sur la représentation des femmes au sein des conseils d'administration et dans des postes de direction. Les institutions financières inscrites en bourse respectent ces exigences. En 2015, Ernst & Young S.A.R.L. a produit un rapport sur les divulgations relatives aux pratiques de gouvernance des entreprises au Canada et dans d'autres pays. Le rapport affirme : « Nous avons établi que les entités dotées de politiques sur la mixité des sexes complètes et d'exigences sur les informations à fournir proviennent en grande partie du secteur des services financiers. De nombreuses institutions financières ont conclu voilà des années que l'inclusivité constituait un facteur de succès critique pour leur entreprise et elles ont agi en conséquence. » Par ailleurs, la majorité des banques ont adopté des politiques qui comprennent des cibles de mixité au sein de leur conseil d'administration et des pratiques de mixité au sein de la haute direction. De plus, un certain nombre de banques ont signé l'Accord de Catalyst, dont l'objectif est de faire passer à 25 %, d'ici la fin de 2017, la proportion de femmes membres des conseils d'administration des sociétés comprises dans le classement Financial Post 500. En outre, certaines de nos banques membres ont adhéré au Club des 30 %, une organisation canadienne qui vise une représentation de 30 % des femmes au sein des conseils d'administration. Nous soutenons pleinement les efforts visant une représentation hommes-femmes équilibrée dans les institutions financières sous réglementation fédérale.

### **Renforcement de la démocratie de l'actionariat lors de l'élection des administrateurs**

L'ABC appuie l'objectif du gouvernement à faire en sorte que les actionnaires puissent avoir une forte influence sur les affaires essentielles d'une société. Déjà, de nombreuses banques tiennent des élections annuelles et des élections d'administrateurs individuels, et ont adopté des politiques de vote à la majorité des administrateurs lors d'élections non contestées aux conseils d'administration. En ce qui a trait au vote à la majorité en particulier, l'approche actuelle de la Bourse de Toronto est appropriée. En effet, cette approche permet aux détenteurs de titres de tenir les administrateurs individuellement responsables du rendement de l'entreprise, et fournit aux institutions financières la souplesse et le pouvoir discrétionnaire nécessaires pour minimiser toute perturbation des activités du conseil et pour en assurer la stabilité continue advenant qu'un ou plusieurs candidats au conseil d'administration n'obtiennent pas une majorité.

### **Distribution des documents concernant les réunions et des relevés annuels**

Conformément aux modifications proposées à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* dans le projet de loi C-25, l'utilisation du mécanisme de notification et d'accès doit être permise pour toutes les institutions financières sous réglementation fédérale. La *Loi sur les banques* doit être modifiée afin de prévoir expressément le recours au mécanisme de notification et d'accès, permettant ainsi la communication des documents par l'intermédiaire du site Web de la banque ou du SEDAR et l'envoi aux actionnaires d'un avis les informant de la disponibilité de ces documents. Les actionnaires pourraient, à leur gré, demander des exemplaires imprimés de ces documents. La modification proposée permettrait en outre de réduire considérablement la quantité de papier et d'autres ressources servant à la production de documents de divulgation continue imprimés, non désirés par leurs destinataires. Les banques canadiennes sont fières de leur réputation d'entreprises respectueuses de l'environnement dans leur manière de servir leurs clients et de

soutenir l'économie. Leurs pratiques « vertes » sont efficaces, mais limitées sous certains aspects par ces règles périmées. À cet égard, il est important que la modification de la *Loi sur les banques* permette le recours au mécanisme de notification et d'accès pour la circulaire de la direction et pour les états financiers annuels, ces derniers représentant la majeure partie du dossier de documentation mis à la poste.

### **Amélioration de la transparence d'entreprise**

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'améliorer la transparence d'entreprise en interdisant les actions au porteur et les certificats d'actions au porteur. En accord avec le projet de loi C-25, nous soutenons cette interdiction. Les actions au porteur et les certificats d'actions au porteur ne comportant pas le nom du détenteur sur le document papier, les certificats peuvent être transférés sans aucune autre forme de documentation. Les détenteurs des actions pouvant demeurer anonymes, il est difficile, sinon impossible, de retracer les entités qui ont émis ces instruments. Par conséquent, les actions au porteur et les certificats d'actions au porteur peuvent faciliter le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Nous soutenons donc l'interdiction de ces instruments afin d'améliorer la transparence d'entreprise.

\*\*\*\*\*

### **Conclusion**

L'ABC soutient fortement l'engagement pris par le gouvernement, dans le cadre de cet examen, à promouvoir les objectifs d'innovation, de modernisation et de concurrence, de même qu'à améliorer la protection des consommateurs et à assurer la stabilité du secteur des services financiers, et nos recommandations s'inscrivent dans ce sens. L'Examen de 2019 offre l'occasion de procéder aux réformes que nous estimons essentielles pour que la *Loi sur les banques* et les autres lois ayant une incidence sur le secteur des services financiers reflètent la réalité des marchés et les attentes des clients au 21<sup>e</sup> siècle. Nous sommes heureux de pouvoir offrir nos commentaires au sujet des enjeux soulevés dans le deuxième document de consultation pour l'Examen du cadre fédéral régissant le secteur financier et espérons pouvoir continuer à faire connaître nos perspectives sur ces importantes questions tout au long du processus d'examen.

## **Annexe - Modifications techniques à la *Loi sur les banques* et à d'autres lois fédérales sur les services financiers**

Le présent document contient les recommandations de l'ABC relatives à la modernisation du cadre régissant les services financiers, de même que d'autres recommandations et clarifications touchant certaines questions soulevées dans le deuxième document de consultation du ministère des Finances.

### **Modernisation du cadre fédéral régissant les services financiers**

Le document de consultation indique que l'un des thèmes de cet examen est la modernisation du cadre. Nous abordons ici certains éléments du cadre dont la modernisation serait souhaitable afin de fournir aux banques davantage de souplesse dans la gestion de leurs activités.

#### ***Authentification des clients***

Les exigences en matière d'authentification des clients au titre de la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes ont été modifiées afin de permettre les vérifications d'identité à distance pour tous les produits bancaires de détail. Toutefois, ces exigences demeurent très normatives. De plus, elles portent principalement sur les documents émis par des organismes canadiens et interdisent spécifiquement l'utilisation de documents équivalents (p. ex., un dossier de crédit provenant d'une source non canadienne) qui pourraient faciliter l'identification de certains segments de la population canadienne. Ces exigences, qui sont interprétées par le CANAFE, devraient être revues afin de permettre l'harmonisation avec les tendances émergentes et les innovations en matière de vérification d'identité, comme l'examen des documents par connexion vidéo en direct, l'utilisation de logiciels d'identification, la biométrie et d'autres méthodes qui seront vraisemblablement disponibles dans un avenir rapproché. Par exemple, Apple vient d'annoncer le lancement du balayage de visage pour déverrouiller son nouvel iPhone X. La reconnaissance de visage n'est pas nouvelle, mais l'ajout par Apple de cette mesure de sécurité à un cellulaire signifie que cette technologie sera bientôt répandue. Pour que le cadre réglementaire reste en phase avec les innovations technologiques qui évoluent rapidement, il doit être souple, technologiquement neutre et fondé sur des principes. En outre, les exigences doivent être proportionnelles à la taille de l'organisation et aux risques qu'elle présente. Bon nombre de ces méthodes sont potentiellement comparables, ou même supérieures sur le plan de la sécurité, de l'exactitude et de la commodité pour le consommateur, à l'identification physique pour établir l'identité d'un client.

#### ***Emplacement des livres d'une banque***

L'article 239 de la *Loi sur les banques* stipule qu'une banque doit conserver au siège de la banque (ou en tout lieu au Canada convenant au conseil) certains livres précisés à l'article 238, y compris « des livres où figurent, pour chaque client sur une base journalière, les renseignements relatifs aux opérations entre elle et celui-ci, le solde créditeur ou débiteur du client... ». Puisque ces renseignements sont principalement conservés sur support électronique et que les serveurs qui les hébergent sont souvent situés dans des centres de données éloignés du siège de la banque, entre autres pour des motifs de sécurité, cette clause doit être clarifiée. Nous recommandons que l'article 239 soit modifié pour préciser que les dossiers électroniques accessibles depuis le siège de la banque répondent à cette exigence d'hébergement au siège de la banque.

L'article 597 portant sur les banques étrangères autorisées manque également de clarté. En effet, il n'est pas certain si les dossiers qui sont gérés dans un territoire étranger (le siège de l'institution parente de la banque étrangère autorisée) mais sont accessibles électroniquement par la banque étrangère autorisée répondent

aux exigences visant la conservation des livres au siège de la banque. Cette confusion peut aussi s'étendre à la conservation des données sur le nuage informatique.

### **Limites relatives à l'utilisation des termes « banque », « banquier » et « opérations bancaires »**

Nous sommes d'accord avec le commentaire dans le deuxième document de consultation, à savoir qu'il est important pour les consommateurs de savoir quand ils ont affaire à une banque plutôt qu'à un autre type de fournisseur de services financiers, puisque les banques sont assujetties à des mesures de protection et à des obligations en vertu du cadre fédéral régissant le secteur bancaire. Par conséquent, nous estimons nécessaire que le ministère des Finances et le BSIF maintiennent des paramètres stricts quant à l'utilisation des termes « banque » et « banquier » afin d'informer les consommateurs et de réduire au minimum la confusion sur le marché, comme le fait remarquer le document de consultation. Il serait approprié d'accorder une certaine souplesse aux institutions non bancaires quant à l'utilisation de l'expression « opérations bancaires » pour décrire leurs services, pourvu que cette utilisation demeure contrôlée et que les consommateurs sachent, sans équivoque, qu'ils ne sont pas servis par une banque. Nous soutenons aussi les programmes de littératie financière conçus par les gouvernements fédéral et provinciaux et des organismes de réglementation, dans l'objectif d'éduquer le consommateur sur les mesures de protection et les obligations qui s'appliquent aux institutions de dépôts non bancaires, comparativement aux banques.

### **Soldes non réclamés**

Nous croyons que la gestion des soldes non réclamés doit être modernisée. Bien que l'article 438 de la *Loi sur les banques* porte sur les dépôts, les chèques, les traites et les autres lettres de change en dollars canadiens, les banques offrent de nombreux autres produits, tels que les comptes de dépôt en devises, les comptes de carte de crédit, les chèques de voyage et les coffrets. La *Loi sur les banques* devrait être modifiée de manière à préciser que les clauses relatives aux soldes non réclamés s'appliquent également à ces autres produits bancaires, de sorte que les soldes non réclamés de tous les produits bancaires soient remis à une seule et même entité fédérale. Nous serions heureux de discuter plus en détail de la modernisation de l'administration des soldes non réclamés.

### **Augmentations de l'intérêt substantiel**

Nous soutenons la proposition d'exempter les personnes qui contrôlent déjà une institution financière sous réglementation fédérale de l'obligation de demander une approbation ministérielle dans le cas d'une augmentation indirecte de leur participation, puisqu'une telle augmentation indirecte ne modifie en rien la structure de contrôle de l'institution.

### **Réunions par voie électronique**

Nous comprenons que le ministère des Finances envisage de modifier la législation fédérale régissant les institutions financières afin d'élargir la participation aux réunions d'actionnaires par voie électronique, à condition que l'accès à une réunion en personne au Canada soit possible. Nous soutenons les efforts visant l'élargissement de la participation des actionnaires aux réunions par voie électronique. Le ministère des Finances voudrait également évaluer les mérites des réunions tenues exclusivement par voie électronique, chose que la LCSA permet explicitement. À notre avis, l'institution financière devrait disposer de la latitude voulue pour décider s'il y a lieu parfois de tenir une réunion par voie électronique uniquement, ou par voie électronique avec possibilité d'accès en personne, en fonction de divers facteurs comme les sujets devant être discutés et la disponibilité d'une technologie adéquate pour permettre la tenue d'une réunion par voie électronique.



## Régime des parties apparentées

Nous estimons que les propositions présentées dans le deuxième document de consultation touchant le régime des parties apparentées mériteraient un examen plus approfondi. Nous serions heureux d'en discuter avec le ministère des Finances.

## Intérêts de groupes financiers

Le ministère des Finances sollicite des commentaires sur un certain nombre d'enjeux liés aux intérêts de groupes financiers dans la législation fédérale régissant les institutions financières. Voici nos recommandations à l'égard de ces enjeux :

- *Établir un seuil d'importance relatif aux approbations du surintendant pour les acquisitions d'entités non réglementées, pouvant atteindre 2 % des actifs consolidés de l'acquéreur;*  
Nous soutenons cette proposition puisqu'un seuil d'importance permettrait un contrôle des risques prudentiels tout en accordant aux banques et aux autres institutions financières sous réglementation fédérale plus de souplesse pour la gestion de leurs affaires.
- *Éliminer l'exigence d'approbation du surintendant lorsqu'une institution financière sous réglementation fédérale acquiert le contrôle d'un fonds d'investissement d'une société en commandite (c.-à-d. une entité qui ne s'occupe ni de fonds mutuels ni de fonds d'investissement à capital fixe) uniquement parce qu'elle contrôle le commandité de cette société en commandite. Cette modification prendrait en compte le fait que les commanditaires, et non les commandités, sont exposés aux risques de marché ou de crédit d'un fonds;*  
Nous soutenons cette proposition pour le motif précisé par le ministère des Finances.
- *Exiger l'approbation du surintendant pour l'acquisition du contrôle d'une entité s'occupant d'affacturage ou de crédit-bail, sous réserve du seuil d'importance. Le cadre fédéral serait ainsi plus cohérent, étant donné que ces entités peuvent poser un risque de crédit semblable à ceux posés par les entités de financement, pour lesquelles l'approbation du surintendant est actuellement nécessaire;*  
Nous ne nous opposerions pas à cette proposition dans la mesure où le ministère des Finances va de l'avant avec l'adoption du seuil d'importance de 2 % pour les approbations du surintendant, comme mentionné ci-dessus.
- *Courtiers de fonds mutuels et courtiers immobiliers – activités principales et activités primaires*  
Comme nous l'avons dit en rapport avec les placements autorisés dans des sociétés de technologie financière, nous croyons fermement que les banques devraient pouvoir investir dans des sociétés dont le modèle d'affaires n'est pas conforme aux paramètres établis par la *Loi sur les banques* et les notes d'orientation qui s'y rapportent. Pour les mêmes motifs soulignés dans cette discussion, soit que le fait de limiter les investissements des banques aux entités qui mènent exclusivement des activités autorisées nuit à leur compétitivité, nous estimons que les critères des activités principales et des activités primaires pour, respectivement, les courtiers de fonds mutuels et les courtiers immobiliers devraient être conservés.
- *Reclassification des investissements*  
Dans certaines circonstances, les placements effectués par une banque peuvent être difficiles à liquider dès que le placement devient non autorisé à la suite d'un changement rendant l'entité

inadmissible, par exemple s'il n'existe aucun marché permettant de vendre la participation ou si le désinvestissement peut entraîner des risques réputationnels ou autres. Ce genre de situation se produisant sous diverses circonstances, les banques estiment qu'avoir la possibilité, sous surveillance réglementaire, de reclasser le placement dans la catégorie des placements provisoires leur offre plus de souplesse pour gérer ces situations. Le Préavis du BSIF sur les intérêts de groupe financier, publié en 2015, exige toutefois que la banque informe sans délai le BSIF du reclassement et de ses projets à l'égard du placement. Par conséquent, nous croyons que la pratique actuelle consistant à faire commencer la période de rétention à la date du reclassement, sans égard pour toute période de détention du placement sous sa catégorie antérieure, est raisonnable et devrait être conservée.

- *Prolongations indéterminées*

Pour les mêmes motifs mentionnés ci-dessus au sujet de la proposition de reclassement des investissements, nous sommes d'avis que les prolongations indéterminées doivent être conservées parce qu'elles assurent une plus grande souplesse dans la gestion des placements. Par ailleurs, notons que l'agrément du ministre ou du surintendant, selon le cas, est requis pour obtenir une prolongation, ce qui assure une surveillance appropriée.

### **Actifs fréquemment négociés et faciles à évaluer**

Le Ministère sollicite les opinions pour déterminer s'il convient de limiter les transactions importantes d'actifs qui sont exonérées de l'obtention préalable de l'approbation du surintendant. De façon générale, nous sommes opposés à la réduction de la portée de ces exonérations. Nous estimons que cela risque de nuire à la capacité des banques d'exécuter les opérations nécessaires pour répondre à leurs obligations et atteindre leurs objectifs (p. ex., au chapitre de la liquidité). En outre, étendre l'exigence d'une approbation du surintendant aux « transactions comportant des risques financiers importants », plutôt que seulement aux « transactions importantes d'actifs », représenterait un changement considérable, et nous ignorons comment seraient définies ces transactions. Nous ne disposons pas actuellement de détails suffisants au sujet de la proposition pour pouvoir nous prononcer plus catégoriquement.

Par ailleurs, nous souhaitons discuter avec le gouvernement de tout changement potentiel à la portée de l'exonération visant les actifs fréquemment négociés et faciles à évaluer. Le secteur bancaire ignore précisément de quelle manière l'exonération serait modifiée et désire s'assurer qu'il n'y aura aucune conséquence non voulue. Par exemple, nous ne croyons pas que les activités de négociation courantes (ventes de valeurs mobilières, mises en pension, emprunts et prêts d'actions) d'une banque avec la même contrepartie sur une période de 12 mois justifient un examen par le surintendant.

Nous souhaitons aussi que soit soigneusement évalué le besoin d'imposer aux banques, en particulier les petites institutions, un fardeau réglementaire additionnel ayant trait à l'accès aux transactions dans les marchés des capitaux. Nous craignons, en effet, que toute réduction de la portée des exonérations affecte démesurément les petites institutions. Même la définition de « 10 % des actifs » se traduit par un seuil absolu plus bas pour les petites institutions. En dépit de ce seuil plus bas, les petites institutions doivent néanmoins traiter des volumes d'opérations qui concordent avec les attentes changeantes du marché, et ces attentes ne varient pas nécessairement en fonction de la taille de l'institution. Ainsi, pour des transactions semblables, les institutions de plus petite taille seront confrontées à un fardeau réglementaire que les grandes institutions n'auront pas à assumer. Nous craignons que cette situation complique l'accès au marché et rende moins efficiente l'exécution de transactions par les petites institutions.

### **Créances auprès de la Société d'assurance-dépôts du Canada en cas de liquidation**

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de modifier la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts* du Canada afin de préciser que le liquidateur d'une institution membre de la SADC n'a pas le droit d'opposer une compensation de créance liée à des dépôts assurés. Nous ne sommes pas opposés à cette proposition.