

Examen de 2012 des lois régissant
les institutions financières :

*Veiller au maintien d'un système de
réglementation des services
financiers solide et efficace*

Le 19 novembre 2010

Table des matières

SOMMAIRE	2
1. INTRODUCTION ET APERÇU	7
2. UN SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION NATIONAL SOLIDE ET INTÉGRÉ	9
2.1 Réglementation nationale	10
2.2 Réduction des risques associés aux institutions financières non, ou peu, réglementées.....	14
2.3 Extraterritorialité.....	15
3. UN SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION FAVORISANT DAVANTAGE LA CONCURRENCE ET LE CHOIX SUR LE MARCHÉ	16
3.1 Amélioration de la concurrence et des choix au profit des consommateurs	17
3.2 Compétitivité internationale.....	19
3.3 Accès au financement et coût du crédit	20
3.4 Modernisation du cadre réglementaire et législatif fédéral.....	21
<i>Loi sur les lettres de change</i>	21
<i>Règlements sur les documents électroniques</i>	22
3.5 Concurrence et choix dans les options de recours offertes aux consommateurs	22
3.6 Participation du secteur et des intervenants.....	24
4. RECONNAISSANCE DE L'IMPORTANCE CLÉ DE LA LITTÉRATIE FINANCIÈRE SUR LE MARCHÉ	24
5. CONCLUSION.....	28
ANNEXE – MODIFICATIONS TECHNIQUES À LA LOI SUR LES BANQUES ET À D'AUTRES LOIS FÉDÉRALES SUR LES SERVICES FINANCIERS	30

Sommaire

1. Introduction et aperçu

L'Association des banquiers canadiens (ABC) se réjouit de l'occasion de présenter les contributions du secteur bancaire à l'examen 2012 des lois régissant les services financiers. La crise financière internationale, qui a commencé en dehors de nos frontières en 2007, représente la toile de fond de nos commentaires. Tout au long de cette crise financière, le système bancaire canadien a fait preuve de force et de résilience, grâce à des institutions bien gérées et bien capitalisées, opérant dans un marché concurrentiel bien réglementé. Toutefois, le système financier du Canada n'est pas resté à l'abri de la crise mondiale, les initiatives de réglementation mondiales entraînant une vaste série de changements au système de réglementation canadien. À la lueur de ces changements (dont un bon nombre sont en cours), le ministre des Finances a signifié vouloir orienter l'examen 2012 sur la mise au point du cadre législatif et de réglementation. À cette fin, nous fournissons, en annexe, des recommandations d'ordre technique.

Nous sommes conscients de l'engagement pris par le gouvernement à l'égard de la protection à long terme de la vigueur et de la compétitivité de l'économie canadienne. Ainsi, nous saisissons cette occasion pour soumettre à l'attention du gouvernement quelques recommandations visant le développement de politiques financières. Les commentaires à ce sujet sont organisés sous trois principes clés auxquels adhèrent les banques au Canada depuis bien longtemps (et que la crise financière a poussé d'autres pays à implanter). Ces principes (détaillés aux sections 2, 3 et 4) énoncent des caractéristiques essentielles d'un cadre solide de politique, de réglementation et de législation en matière de services financiers.

2. Un système de réglementation national solide et intégré, imposant des règles strictes de prudence et de gestion du risque

Le système national canadien de réglementation des services financiers a prouvé son efficacité durant la crise financière. Parallèlement, certains enjeux suscitent des préoccupations et nous recommandons au gouvernement d'agir dans ces dossiers.

Réglementation nationale – Les tentatives de plus en plus nombreuses des provinces d'imposer des règlements dans des domaines qui sont déjà assujettis à la réglementation fédérale mènent à une fragmentation accrue dans le système de réglementation national affectant les banques. Ceci dit, nous exhortons le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour protéger ses compétences et affermir son rôle dans l'imposition de politiques et de règles visant les services financiers. À cette fin, nous recommandons que le gouvernement inclue des énoncés d'objectifs clairs dans la *Loi sur les banques* et ses règlements (et de faire une pratique courante de l'énoncé de ces objectifs chaque fois qu'il introduit des initiatives de réglementation), ce qui lui permettra de raffermir et de cristalliser son intention de créer un régime de réglementation fédéral exhaustif. Par ailleurs, le secteur bancaire félicite le gouvernement fédéral de ses efforts visant la création d'un organisme national de réglementation des valeurs mobilières. Étant donné l'importance de cette initiative pour la vigueur future de l'économie canadienne, pour le renforcement de la protection des consommateurs et pour une influence accrue sur le développement de politiques internationales,

le secteur bancaire conseille vivement au gouvernement de poursuivre ses efforts afin de rallier l'appui des provinces et des territoires.

Réduction des risques associés aux institutions financières non, ou peu, réglementées –

Une des importantes leçons tirées de la crise financière mondiale est que les entités de services financiers (y compris les organismes associés au gouvernement) qui ne font pas l'objet de surveillance réglementaire rigoureuse et qui ne fonctionnent pas conformément à des règles strictes de prudence et de gestion des risques peuvent avoir un effet négatif considérable sur la stabilité et la vigueur du secteur financier. À notre avis, le gouvernement fédéral devra s'assurer que les institutions financières soumises au système de surveillance fédéral (y compris les organismes d'État qui accordent du crédit, tels que Financement agricole Canada) respectent des normes élevées équivalentes à celles imposées aux banques faisant affaire au Canada, en termes de niveaux de fonds propres et de règles prudentielles et de gestion des risques. Également, le gouvernement fédéral devra travailler avec les provinces afin d'imposer les mêmes normes aux institutions financières sous réglementation provinciale.

Extraterritorialité – La portée internationale du système bancaire canadien en constitue l'une des forces, grâce, à la fois, à la croissance des banques canadiennes à l'étranger et au niveau de compétitivité que les banques étrangères apportent sur le marché canadien. Toutefois, l'effort investi par certaines compétences territoriales à imposer leurs lois en matière d'institutions financières (par exemple, *FATCA*, soit la *U.S. Foreign Account Tax Compliance Act*) sur l'ensemble des activités internationales des institutions enregistrées sur leur territoire représente une préoccupation croissante quant à un potentiel conflit avec les règles gouvernant les banques ici, au Canada. Puisque ces enjeux extraterritoriaux relèvent des relations intergouvernementales, nous recommandons que le gouvernement fédéral entame activement des démarches auprès des autres gouvernements afin de veiller à ce que les conflits avec les lois et les activités commerciales au pays soient traités.

3. Un système de réglementation favorisant davantage la concurrence et le choix sur le marché

Bien que, depuis 2007, la plupart des initiatives de réglementation soient, avec raison, une réponse à la crise financière, le grand nombre de détails clés qui restent à clarifier pose le risque que des règles trop lourdes ou onéreuses étouffent l'innovation, réduisent le choix offert aux consommateurs et retardent la croissance économique. En outre, de telles règles seraient susceptibles d'influer négativement sur la concurrence en rendant plus difficile l'accès au marché pour les institutions financières de petite taille et pour les nouveaux acteurs. À notre avis, les politiques futures devront être axées sur les thèmes suivants : (a) le besoin de trouver le bon équilibre entre la stabilité et la croissance et (b) un marché qui fonctionne bien et qui est bien surveillé, caractérisé par une concurrence saine, un choix pour les consommateurs et une communication claire de l'information, demeure la façon la plus efficace d'allouer les ressources visant le développement de produits et services, la détermination des prix et l'amélioration des avantages obtenus par les consommateurs. Son système d'élaboration de politiques a permis au Canada d'éviter ces problèmes bien mieux qu'ailleurs. Il reste toutefois certains aspects dans le contexte canadien qui dérogent à ces deux thèmes.

Amélioration de la concurrence et des choix au profit des consommateurs – Les restrictions imposées sur la capacité des consommateurs d'obtenir de l'information et des produits d'assurance dans les succursales représentent une anomalie dans le marché canadien des services financiers, autrement ouvert, et ne sont certainement pas à l'avantage des consommateurs. Nous reconnaissons que l'objectif de l'examen de 2012 est d'effectuer une révision technique durant laquelle des changements substantiels aux règles visant l'assurance ne sont pas envisageables. Toutefois, nous demeurons de l'avis que l'élimination des restrictions imposées sur la concurrence et sur les choix en matière de services et de produits financiers serait à l'avantage des consommateurs. Une fois l'examen 2012 complété, nous serons heureux d'obtenir l'occasion de participer avec le gouvernement et d'autres intervenants à des discussions qui porteront sur l'amélioration des choix offerts aux consommateurs dans ce domaine, notamment par suppression des restrictions inutiles sur la vente et la commercialisation des produits d'assurance. Parallèlement, la restriction sur la capacité des consommateurs et des concessionnaires d'automobiles d'obtenir des options de financement du crédit-bail automobile auprès des groupes financiers bancaires est déraisonnable, surtout dans le contexte des graves perturbations qu'a traversées le marché du crédit-bail durant la crise financière. Nous recommandons que le gouvernement fédéral saisisse l'occasion de l'examen 2012 afin de mettre fin à ses consultations de 2009 sur le crédit-bail automobile et d'enlever les restrictions qui empêchent les groupes financiers bancaires d'offrir un financement sur le crédit-bail automobile aux consommateurs et aux concessionnaires.

Compétitivité internationale, accès au financement et coût du crédit – Les banques canadiennes sont des acteurs importants sur les marchés mondiaux et constituent des institutions solides par rapport aux institutions dans d'autres pays. Il est donc essentiel que le système de réglementation national ne mette pas les banques en situation de désavantage par rapport à leurs concurrents internationaux. À la lueur des nouvelles normes internationales en matière de liquidité et de fonds propres, nous incitons le gouvernement fédéral à niveler les règles de jeu internationales, plus particulièrement en ce qui a trait à l'échéancier de mise en œuvre de ces normes. En outre, le passage aux normes prudentielles de liquidité et de fonds propres découlant de la crise financière mènera à un accroissement des coûts de financement pour les banques canadiennes. Afin de demeurer concurrentielles, les banques du Canada devront trouver de nouveaux moyens pour accéder à du capital abordable. Une façon de le faire est de supprimer les obstacles qui empêchent les banques d'accéder efficacement aux fonds qu'elles détiennent déjà au sein de leur groupe financier. Ainsi, nous suggérons au gouvernement l'amendement des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux sociétés étrangères affiliées afin de permettre aux institutions financières canadiennes d'accéder de façon efficiente aux fonds réunis par leurs sociétés affiliées à l'étranger.

Modernisation du cadre réglementaire et législatif fédéral – Il est essentiel que le cadre de réglementation fédéral soit mis à jour et adapté aux réalités du 21^e siècle afin qu'il puisse permettre la compétitivité et le choix sur le marché. Tel que l'a précisé le ministre des Finances lors du lancement de l'examen 2012, l'une des forces du système financier au Canada est l'examen quinquennal auquel il est soumis. À cette fin, l'annexe contient un nombre de recommandations techniques visant l'amélioration des règles actuelles. Nous tenons toutefois à souligner ici deux

éléments susceptibles de contribuer à la modernisation du système. D'abord, la *Loi sur les lettres de change*, qui est probablement la pièce maîtresse de la législation en matière de paiements au Canada, est entrée en vigueur en 1890 et certaines sections clés de cette loi n'ont pas été changées depuis. Le libellé de la loi, par exemple, ne reflète souvent pas la modernisation de l'exploitation du système de paiements. Nous recommandons que le gouvernement révise et modernise cette loi à la première occasion. Aussi, le gouvernement devra modifier la *Loi sur les banques* de façon à permettre aux banques de servir les intervenants électroniquement et de façon plus efficiente et écologique.

Concurrence et choix dans les options de recours offertes aux consommateurs – L'un des éléments qui font la force du système bancaire canadien est la structure efficace prévue pour la protection des clients, dont le système externe de résolution des différends est une composante clé. Bien que, dès ses débuts, ce système ait été volontaire et ait bien servi les consommateurs, le gouvernement a fait connaître son désir de se doter du pouvoir d'accréditation des organismes spécialisés dans le traitement des plaintes et de demander aux banques d'appartenir à un organisme accrédité à cette fin. La possibilité d'officialiser, voire d'élargir, la portée des options du système de recours pourra rendre le système de recours encore plus solide et plus novateur au profit des clients des banques canadiennes. Nous collaborerons avec le gouvernement au fur et à mesure que ces règlements seront élaborés afin de veiller à ce que les consommateurs canadiens puissent profiter d'un système de recours solide.

Participation du secteur et des intervenants – Étant donné la complexité du système de réglementation, d'un côté, et, de l'autre, celle des marchés nationaux et internationaux dans lesquels les institutions financières évoluent, les possibilités sont grandes que des conséquences négatives non voulues découlent des changements à la réglementation. Ainsi, nous recommandons fortement au gouvernement d'adopter, comme pratique courante, la tenue de consultations préalables avec le secteur bancaire et les autres intervenants avant l'introduction de toute nouvelle exigence réglementaire. Cette mesure permettra de mieux jauger l'ampleur et la nature de l'enjeu en question et d'explorer les autres solutions avant de recourir à la réglementation.

4. Reconnaissance de l'importance de la littératie financière sur le marché

Une leçon clé qui doit être tirée de la crise financière est que le manque de connaissances et de compréhension des risques et des avantages liés aux produits et services financiers peut entraîner des problèmes à la fois pour les individus et pour l'économie en général. C'est la raison pour laquelle les banques du Canada sont totalement impliquées dans les efforts visant le raffermissement de la littératie financière des Canadiens et pourquoi nous appuyons les initiatives de littératie financière entreprises par le gouvernement fédéral, dont le Groupe de travail sur la littératie financière. Nous sommes d'avis que le gouvernement devra envisager, dans le cadre des prochaines étapes importantes à implanter, la mise en place d'une stratégie nationale qui pourra servir à coordonner et à fournir une orientation future pour les initiatives de littératie à l'échelle du pays. À cette fin, nous recommandons un nombre de mesures qui devront faire partie de la stratégie nationale, notamment la collaboration entre gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux pour inclure la littératie financière dans le programme scolaire, la reconnaissance du

rôle que jouent les familles en tant que pôle d'apprentissage sur les questions financières, et la sensibilisation à la prévention de la fraude financière.

5. Conclusion

Les banques au Canada et le système de réglementation qui les encadre ont été reconnus, à travers le monde, pour leur vigueur et leur résilience. En tant qu'institutions bien gérées, bien capitalisées et bien réglementées, les banques au Canada sont vues par de nombreux autres pays comme un modèle d'exploitation. Toutefois, étant donné que les répercussions à moyen et à long terme des nombreux changements réglementaires internationaux, proposés et mis en vigueur depuis le début de la crise financière, restent inconnues, notre force ne doit pas se traduire en contentement. Les changements législatifs que nous recommandons dans le présent mémoire et l'orientation élargie que nous prônons à mesure que le gouvernement planifie les étapes à venir contribueront à veiller au maintien de la force et de la résilience de notre secteur des services financiers au cours des années à venir.

Nous sommes d'avis que, à la suite de l'examen de 2012, une fois que les composantes du cadre réglementaire qui sont actuellement sous étude auront été mises en œuvre et suivies pendant une période suffisante à l'acquisition de données, le gouvernement devrait entreprendre une importante évaluation de ce cadre réglementaire afin de vérifier le bon fonctionnement des nouvelles mesures et d'envisager les prochaines étapes nécessaires au maintien de la compétitivité du secteur financier du Canada à l'avenir.

1. Introduction et aperçu

L'Association des banquiers canadiens est heureuse de fournir les commentaires du secteur bancaire dans le cadre de l'examen 2012 des lois régissant les institutions financières lancé par le ministre des Finances. Nous fournissons ces commentaires au nom de nos 51 banques membres, soit des banques canadiennes ainsi que des filiales et des succursales de banques étrangères exerçant des activités au Canada, et leurs 260 000 employés. Notre objectif est de contribuer à l'élaboration de politiques publiques efficaces en appui à un système bancaire sain et prospère qui profite à tous les Canadiens et à l'économie du pays, et à la promotion de la littératie financière afin d'aider les Canadiens à prendre des décisions financières éclairées.

Principes clés orientant notre réflexion pour l'examen de 2012 – Comme l'a précisé le ministre des Finances lors du lancement de l'examen de 2012, la crise financière internationale qui a commencé en 2007 sera la toile de fond des discussions orientant les politiques publiques à cet égard. En effet, cette crise – qui a vu le jour à l'extérieur du Canada – a été un événement déterminant pour le secteur des services financiers au pays, et de par le monde. Les problèmes vécus dans d'autres pays et les perturbations ressenties dans l'économie mondiale ont renforcé quelques principes clés que les banques au Canada avaient, depuis longtemps, adoptés. À savoir, l'importance des éléments suivants :

- ***Un cadre de réglementation national solide et intégré, doté de règles strictes de prudence et de gestion des risques.*** Les preuves claires provenant de partout dans le monde ne manquent pas quant aux risques que représentent les cadres réglementaires fragmentés, les règles incompatibles ou contradictoires imposées sur les institutions, et les systèmes dans lesquels les principaux acteurs financiers ne sont ni assujettis à une supervision rigoureuse ni à des règles de prudence strictes.
- ***Un cadre de réglementation permettant la croissance de la concurrence et du choix sur le marché.*** Malgré les problèmes vécus dans certains pays, il reste qu'un marché concurrentiel, faisant l'objet de règles claires en matière de divulgation et d'une supervision serrée, représente le système le plus efficace et le plus efficient lorsqu'il s'agit d'allocation des ressources, de détermination des prix et de réponse aux besoins changeants des clients.
- ***Un cadre de politique qui reconnaît l'importance de la littératie financière sur le marché, que ce soit en termes de consommateurs plus avertis que de meilleurs outils de littératie financière.*** Dans un marché concurrentiel où les relations clients sont d'une grande importance, il est dans l'intérêt des fournisseurs de services financiers que les consommateurs aient un niveau élevé de littératie financière et qu'ils connaissent bien leurs propres besoins financiers ainsi que les produits, les services et les stratégies mis à leur disposition.

Cadre de réglementation canadien et crise financière – Les banques au Canada et le système qui les régit ont fait preuve de vigueur et de résilience face à la crise financière et au repli économique généralisé. Cette réalité a été largement reconnue partout dans le monde. Formé d'institutions bien gérées et bien capitalisées qui font affaire sur un marché concurrentiel bien supervisé, le secteur bancaire canadien, contrairement à ce qui s'est passé ailleurs, a continué à

répondre aux besoins financiers des individus et des entreprises tout en maintenant son solide appui aux collectivités à travers le pays. Aussi, contrairement à ce qui s'est passé dans de nombreux autres pays, les banques au Canada ont pu fournir ces services sans aucune perturbation due à la faillite d'une institution et sans devoir recourir aux deniers publics pour une injection de capitaux ou un repêchage.

Ceci dit, étant une économie ouverte dont les institutions financières sont actives partout dans le monde, le Canada n'est pas resté à l'abri de la crise mondiale et notre système de réglementation, malgré ses solides assises, n'a pas pu esquiver tous les coups. Comme l'a noté le ministre des Finances lors du lancement de l'examen 2012, le système de réglementation canadien a fait l'objet d'une myriade de changements en réponse à la crise financière internationale. Tout au long de cette démarche, les responsables canadiens de l'élaboration de politiques et de l'application de la réglementation ont joué un rôle de premier plan sur la scène internationale dans la mise en valeur des leçons à tirer du succès canadien et dans la persuasion des autres pays d'éviter les mesures réglementaires mal choisies. Or, parallèlement :

- Le besoin de compatibilité avec les normes internationales, qui ont été introduites à la suite des problèmes survenus dans d'autres pays, a entraîné une série de nouvelles règles complexes au Canada. Ces règles visent les niveaux de liquidité et de fonds propres, les mesures touchant les pouvoirs de résolution conférés aux organismes de réglementation dans le cas de faillite d'institutions financières, les pouvoirs d'intervention – conférés au ministre – dans les affaires des institutions financières durant des périodes de bouleversement, les exigences imposées au marché hypothécaire, les pratiques de rémunération, en plus d'un nombre d'autres domaines.
- En outre, le Canada a été la scène de nouvelles mesures liées à la protection des consommateurs, certaines inspirées d'initiatives internationales venues en réponse à des problèmes vécus ailleurs, et d'autres découlant des impressions formulées à l'égard de certains enjeux sur le marché national.

En bref, il est certain que l'environnement de réglementation et de politiques dans lequel évoluent les institutions financières canadiennes a été considérablement et largement altéré à la suite de la crise financière internationale et des orientations déterminées par les agences étrangères au cours des deux dernières années. Toutefois, vu la portée de ces changements et le fait que l'entrée en vigueur de nombreuses mesures (telles que les règles visant les fonds propres et la liquidité) ne se fera qu'une fois l'examen 2012 complété, il reste à savoir comment ces diverses mesures s'adapteront l'une à l'autre, quel en sera l'impact sur la capacité du secteur bancaire de continuer à bien servir les consommateurs et l'économie en général tout en livrant concurrence sur les marchés internationaux, et si le nouvel environnement de réglementation et de politiques affectera négativement la concurrence sur le marché national en rendant plus difficile l'exploitation des institutions de plus petite taille et des nouveaux acteurs.

Point central de notre mémoire – À la lumière de tous les changements opérés depuis le début de la crise financière, et étant donné qu'un grand nombre de ces changements n'est pas encore en vigueur, le ministre des Finances a précisé que l'objectif visé par l'examen 2012 – qui, par la loi, doit être complété au plus tard le 20 avril 2012 – sera la mise au point du cadre législatif et

réglementaire. Nous sommes heureux de pouvoir donner notre avis sur les façons de moderniser le système. À cette fin, nous avons fourni un nombre de suggestions techniques spécifiques dans l'Annexe du présent mémoire.

Conscients de l'engagement pris par le gouvernement canadien à l'égard du maintien à long terme d'une économie solide et concurrentielle, nous saisissons l'occasion pour soumettre, à l'attention du gouvernement, d'autres observations et recommandations qui pourront servir dans l'élaboration des politiques futures visant les services financiers et la gestion générale de l'économie. À cet effet, nous avons organisé nos commentaires selon les principes clés énoncés précédemment, soit l'importance (a) d'un cadre de réglementation nationale solide et intégré, doté de règles strictes de prudence et de gestion des risques, (b) d'un cadre de réglementation permettant la croissance de la concurrence et du choix sur le marché, et (c) d'un cadre de politique qui reconnaît l'importance de la littératie financière sur le marché, que ce soit en termes de consommateurs plus avertis que de meilleurs outils de littératie financière.

Dans le même ordre d'idées, nous pensons également que, à la suite de l'examen 2012, une fois que les composantes du cadre réglementaire qui sont actuellement à l'étude auront été mises en œuvre et suivies pendant une période suffisante à l'acquisition de données, le gouvernement devra entreprendre une évaluation globale de ce cadre réglementaire afin de vérifier le bon fonctionnement des nouvelles mesures. Une telle revue de l'ensemble du cadre réglementaire nous permettra d'évaluer l'impact et les conséquences sur la capacité du secteur des services financiers de servir les clients, de livrer concurrence sur les marchés nationaux et internationaux, de gérer adéquatement le risque et de soutenir l'économie du Canada. Cette revue permettra également au gouvernement d'envisager toute mesure additionnelle nécessaire à la préservation du caractère concurrentiel du secteur financier canadien dans les années à venir.

2. Un système de réglementation nationale solide et intégré

Un nombre de facteurs ont contribué à la vigueur du secteur bancaire canadien, avant et tout au long de la crise financière, principalement le fait que les banques au Canada, bien capitalisées et bien gérées, suivent des règles prudentielles strictes et évoluent dans une culture de gestion du risque profondément ancrée. Parallèlement, la structure et l'approche de composantes clés du cadre de réglementation des services financiers au pays ont évidemment joué un rôle de premier plan dans le raffermissement de notre système. L'avenir de ce cadre réglementaire est au centre de la présente section du mémoire.

Les forces clés du cadre de réglementation au Canada – Le système bancaire canadien est supervisé par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), unique organisme national prudentiel de réglementation qui porte une attention particulière et soutenue aux normes de capitalisation solides, ainsi que par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC), organisme de réglementation unique du marché national qui surveille les dispositions relatives aux consommateurs contenues dans la législation fédérale en matière de services financiers. En outre, l'architecture de la réglementation canadienne renferme depuis longtemps une structure dont une version n'a été adoptée par de nombreux pays que tout

récemment. Il s'agit du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), un groupe établi par la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* qui comprend toutes les entités de réglementation et de supervision fédérales en matière de services financiers (le BSIF, l'ACFC, la Société d'assurance-dépôts du Canada et la Banque du Canada) en plus du ministère des Finances. Le CSIF est responsable de l'intégration des politiques et de la surveillance de la réglementation dans l'ensemble du système financier, de façon à ce que les problèmes et les tendances qui dépassent les institutions individuelles et affectent le système dans son ensemble puissent être identifiés et traités adéquatement. Cette structure nationale intégrée détonne avec la situation qui prévalait dans d'autres importants pays à la veille de la crise financière, où la réglementation était fragmentée parmi plusieurs organismes au sein du système financier et où d'importants acteurs sur la scène financière n'étaient assujettis ni aux normes nationales ni à la supervision centralisée.

Aspects préoccupants – Les forces évidentes du système de réglementation canadien n'empêchent pas la présence d'aspects suscitant des préoccupations que, de notre avis, le gouvernement fédéral devra traiter conjointement avec sa réflexion sur l'amélioration de l'efficacité du cadre politique, réglementaire et législatif au Canada. À cet effet, nous présentons un nombre de recommandations qui traitent des enjeux en lien avec les compétences fédérales et le système de réglementation national au Canada, et qui visent la réduction des risques associés aux institutions financières fédérales non réglementées ou peu réglementées. En plus, nous traitons d'une préoccupation grandissante, à savoir l'application de politiques et d'exigences réglementaires étrangères, qui risquent d'ébranler le fonctionnement et l'efficacité du système canadien.

2.1 Réglementation nationale

Le cadre de la réglementation nationale portant sur les banques est exposé à un risque accru de fragmentation en raison des efforts déployés par les provinces afin d'établir des règlements, à travers les tribunaux, dans des domaines qui sont déjà sous réglementation fédérale. Par exemple, au cours des récentes années, les provinces ont tenté de réglementer les divulgations bancaires liées à l'offre de crédit, les fonctions d'enquêtes internes des banques, comment les banques offrent l'assurance crédit, les pratiques bancaires en matière de vie privée, les avoirs non réclamés, ainsi qu'un éventail d'autres domaines. Et sur une plus grande échelle, le cadre réglementaire souffre depuis longtemps de l'anomalie liée à la fragmentation de l'autorité responsable du marché de capitaux canadien, divisée entre 13 gouvernements provinciaux et territoriaux. La question ici n'est pas juste liée aux enjeux importants de l'inefficacité et des coûts superflus du système de réglementation, mais surtout à l'impact négatif sur la force du système financier au Canada et à la protection offerte aux consommateurs et aux investisseurs canadiens. À notre avis, le gouvernement fédéral devra adopter une position proactive afin (a) de défendre ses compétences face aux efforts entrepris par les provinces pour réglementer des domaines qui relèvent de l'autorité fédérale; (b) de prendre des mesures visant le raffermissement d'une approche nationale de réglementation des marchés nationaux; et (c) de collaborer avec les gouvernements provinciaux en vue de mieux les sensibiliser et d'augmenter leur engagement envers une approche de réglementation nationale des services financiers.

Défense et clarification de la compétence fédérale – Dans le cadre de l'examen de la *Loi sur les banques*, le ministre devrait envisager l'ajout à cette loi et à ses règlements, comme à d'autres lois et règlements selon le cas, d'un énoncé clarifiant l'autorité exclusive du parlement sur les banques et le secteur bancaire, et clarifiant l'intention du gouvernement lors de l'établissement des mesures régissant les banques. En introduisant de tels énoncés dans la loi et les règlements – leur donnant ainsi force de loi –, le gouvernement fournira davantage de clarté et de certitude aux acteurs sur le marché, aux autorités de réglementation et aux décideurs provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux tribunaux à l'échelle du pays, en ce qui a trait aux compétences fédérales et au rôle du gouvernement fédéral dans les politiques et les réglementations liées aux banques. Bien que ces mesures suggérées ne représentent aucun changement par rapport aux politiques actuelles du gouvernement à l'égard des banques, elles auront l'avantage d'apporter au paysage de la réglementation davantage de certitude et de prévisibilité, raffermissant ainsi le cadre de réglementation et de supervision fédéral au Canada.

Étant donné la grande portée des efforts provinciaux visant la réglementation des activités bancaires, il importe pour le gouvernement fédéral d'envisager, avec une large optique, le développement d'énoncés d'intention et d'autorité. Il est clair et urgent de défendre la compétence exclusive du gouvernement fédéral sur la protection des consommateurs en ce qui a trait aux banques et aux services bancaires. Toutefois, il ne s'agit pas du seul enjeu. Il importe également d'empêcher l'affaiblissement du secteur financier canadien, en limitant la fragmentation, le chevauchement et la répétition des politiques et des dispositions qui en ont fait la force, dans des domaines liés, par exemple, à la réglementation des employés de banque (tels que les fonctions d'enquête), aux activités des banques sur le marché de gros, ou aux conflits entre les lois provinciales et la *Loi sur les banques* (voir Annexe, page 36).

Le domaine de la protection des consommateurs est un exemple type :

- Le ministère des Finances a déjà souligné l'exclusivité du pouvoir fédéral sur la protection des consommateurs dans les questions liées aux banques sous réglementation fédérale (voir Finances Canada, *La réforme du secteur des services financiers canadien*, le 25 juin 1999, page 71). En outre, le ministre des Finances a affirmé récemment qu'un secteur financier stable et solide dépend des mesures adéquates de protection des consommateurs du secteur bancaire au niveau fédéral (*Le plan d'action économique du Canada*, budget 2009, page 99). Malgré ces positions claires, certains milieux se demandent toujours s'il ne serait pas plus pertinent de soumettre les banques à la redondance des 13 ensembles de lois provinciales et territoriales en matière de protection des consommateurs, qui s'ajouteront au système fédéral exhaustif de surveillance assuré par l'Agence en matière de consommation financière du Canada et par le processus de recours du secteur bancaire. Cette incertitude réglementaire au sujet de la pertinence d'une redondance juridictionnelle affectera négativement l'efficacité de la compétence fédérale sur les banques, la capacité du ministre des Finances de mettre en œuvre une politique bancaire nationale ainsi que le mandat de protection des consommateurs propre au ministre.
- La récente crise financière mondiale a accentué les préoccupations entourant l'incertitude en matière de réglementation du secteur bancaire. Avec son unique organisme de réglementation

prudentiel (BSIF) et son unique organisme de réglementation du marché (ACFC), le Canada est sorti fort des troubles économiques mondiaux, se classant au premier rang dans le *Rapport sur la compétitivité mondiale de 2008-2009* du Forum économique mondial en ce qui a trait à la vigueur de son système bancaire. Bien que les banques canadiennes et le système de réglementation fédéral des banques fassent l'envie du monde, cette situation dépend largement d'un cadre législatif clair et homogène qui sert à la fois les intérêts des consommateurs, des organismes de réglementation et des banques.

- Par contre, la redondance des réglementations provinciales et territoriales en matière de protection des consommateurs des services bancaires aura un impact négatif sur les consommateurs. Une telle situation mènera inévitablement à des incertitudes dans le traitement des plaintes et réduira l'efficacité de l'intervention de l'ACFC, organisme auquel le parlement prête l'exclusivité sur les enjeux entourant la protection des consommateurs. Parallèlement, si les provinces et les territoires établissent des services de résolution des différends liés aux banques, il y a aura redondance, chevauchement et conflit avec les processus de recours du secteur bancaire, au détriment des consommateurs, et la possibilité que les banques aient à faire face à une double accusation. Cette situation entraînera de lourds frais pour les banques et, en fin de compte, pour les consommateurs.
- Outre l'incertitude réglementaire et l'effet négatif sur les consommateurs, la capacité du gouvernement fédéral d'amener la participation des banques à des initiatives de réglementation s'en trouvera amoindrie si les banques doivent partager leur attention entre 13 organismes de réglementation provinciaux et territoriaux. Au minimum, les provinces auront une plus grande influence sur les politiques régissant les institutions financières fédérales, que le ministre des Finances soit d'accord ou non avec ces politiques provinciales. Les inévitables querelles interjuridictionnelles, avec le compromis et les retards qu'elles entraînent, iront à l'encontre des intérêts des consommateurs canadiens.

Afin de traiter les préoccupations entourant les incertitudes liées à la réglementation et au marché, de corriger l'efficacité amoindrie du gouvernement fédéral dans la formulation de politiques touchant les institutions financières et, surtout, d'atteindre une plus grande clarté, le ministre des Finances devrait ajouter à la *Loi sur les banques* et à ses règlements un énoncé explicite qui affirme la primauté et l'exclusivité des lois fédérales sur les questions liées aux banques.

Recommandation 1 – Besoin d'ajouter à la législation des énoncés affirmant l'autorité fédérale et son intention. Le gouvernement devrait inclure dans la Loi sur les banques et ses règlements des énoncés clairs affirmant son autorité, sa primauté et ses intentions de faire une pratique courante de l'énoncé de ces objectifs chaque fois qu'il introduit des initiatives de réglementation, ce qui lui permettra de raffermir et de cristalliser son intention de créer un régime de réglementation fédéral exhaustif.

Organisme unique de réglementation des valeurs mobilières – L'ABC se réjouit des récentes initiatives entreprises par le Bureau de transition canadien en valeurs mobilières et nous sommes heureux de constater que 10 des 13 provinces et territoires participent au travail du Bureau. Nous espérons qu'en 2011 ces gouvernements, ainsi que les provinces non participantes, seront prêts à signer un protocole d'entente avec le gouvernement fédéral instaurant un organisme de réglementation des valeurs mobilières canadien.

Le secteur bancaire canadien est un parfait exemple des avantages tirés d'un cadre de politique géré par un unique organisme de réglementation national. Ce cadre réglementaire national a permis au secteur bancaire d'évoluer au fil du temps en un intermédiaire financier novateur, au service des épargnants et des emprunteurs dans tous les coins du pays, donnant accès à un large éventail de produits, de services et de financement à des taux concurrentiels. En outre, ce cadre de réglementation national a fourni l'environnement dans lequel les banques ont pu diversifier leurs activités à l'échelle du pays et, par conséquent, mieux gérer leur risque. Bien que ce succès puisse être attribué à de nombreux facteurs, le cadre de réglementation national a joué un rôle important dans le maintien de la réputation internationale du Canada comme foyer d'un système bancaire stable et solide.

L'image reflétée est différente pour le cadre de réglementation du marché de capitaux. Malgré les améliorations considérables apportées au fonctionnement de la structure de réglementation fragmentaire, il n'existe encore aucun organisme pouvant établir des politiques, protéger le consommateur ou traiter des questions d'application de la loi. En outre, il n'existe aucun organisme pouvant représenter le Canada et se prononcer d'une seule voix sur la scène internationale, de plus en plus importante en matière de réglementation. Il s'agit d'un sujet de grande importance, surtout à la suite des récents troubles sur les marchés financiers qui ont fait ressortir l'interconnectivité des marchés et des institutions financières au sein de chaque pays, et entre pays, ainsi que l'importance critique de la collaboration entre organismes de réglementation partout dans le monde afin d'assurer l'efficacité dans l'élaboration de politique et dans la supervision. À notre avis, le Canada devra se doter des capacités réglementaires et politiques pour s'engager sur la scène mondiale et y protéger ses intérêts. Un organisme de réglementation unique permettrait au Canada de se prononcer d'une seule voix, selon un point de vue cohérent, devant les instances internationales, ce que le système canadien de réglementation des valeurs mobilières, fragmenté, ne peut pas faire.

Recommandation 2 – Mener à terme le projet d'un organisme unique de réglementation des valeurs mobilières. *Le secteur bancaire félicite le gouvernement fédéral de ses efforts dans la création d'un organisme unique de réglementation des valeurs mobilières. Vu l'importance de cette initiative pour la vigueur future de l'économie canadienne, pour l'amélioration de la protection du consommateur et pour l'accroissement de l'influence du Canada sur l'élaboration de politiques internationales, le secteur bancaire incite le gouvernement à poursuivre ses efforts en vue de gagner l'appui des provinces et des territoires.*

2.2 Réduction des risques associés aux institutions financières non, ou peu, réglementées

Une des importantes leçons tirées de la crise financière mondiale est que les entités de services financiers (y compris les organismes associés au gouvernement) qui ne font pas l'objet de surveillance réglementaire rigoureuse et qui ne fonctionnent pas conformément à des règles strictes de prudence et de gestion des risques peuvent avoir un effet négatif considérable sur la stabilité et la vigueur du secteur financier. En prenant un exemple des États-Unis, on constate que le rôle joué par des entités liées au gouvernement (telles que Fannie Mae et Freddie Mac) et par des prêteurs non réglementés ou peu réglementés a considérablement contribué à la crise des prêts hypothécaires à risque et a causé des dégâts dans l'économie par l'entremise de prêts imprudents et risqués.

Nouveau modèle des coopératives de crédit fédérales – Tel que mentionné auparavant, l'une des caractéristiques qui différencient le système canadien est que les institutions financières sous réglementation fédérale suivent des exigences strictes en matière de capitalisation, de règles prudentielles et de pratiques de gestion des risques et qu'elles sont reconnues pour leurs normes élevées de crédit. À cet effet, le secteur appuie fortement la politique adoptée par le gouvernement lors de la création de la nouvelle catégorie de coopératives de crédit fédérales, c.-à-d., l'exigence que ces nouvelles entités se conforment entièrement et rapidement aux mêmes normes régissant les banques. Nous sommes heureux de collaborer avec le gouvernement pour s'assurer que les provisions de la *Loi sur les banques* appuient cette orientation.

Besoin de prêter une attention accrue aux agences de financement fédérales – Il importe de noter qu'en plus d'établir les normes et les règlements des institutions financières du secteur privé, le gouvernement fédéral est un important fournisseur direct de crédit sur le marché canadien des services financiers par l'intermédiaire des agences de financement fédérales, c.-à-d., Financement agricole Canada (FAC), la Banque de développement du Canada (BDC) et Exportation et développement Canada (EDC). Depuis longtemps, le secteur bancaire appelle à la définition claire des mandats de ces organismes, avec des objectifs de politique publique clairement énoncés, des activités de prêts complémentaires aux activités du secteur privé et une collaboration avec les institutions financières du secteur privé. La crise financière mondiale a également mis en évidence

le besoin pour le gouvernement de veiller à ce que ses propres agences de financement soient exploitées de façon à ne pas altérer ni augmenter le niveau de risque sur les marchés financiers, à ne pas mettre les emprunteurs dans une position désavantageuse en raison de pratiques de prêt imprudentes, et à favoriser l'accès au bilan du gouvernement. Parallèlement à l'examen entrepris actuellement de BDC et d'EDC, qui donne l'occasion de confirmer ces principes clés, le secteur bancaire demande au gouvernement d'entreprendre un examen détaillé du rôle, du mandat et des activités de FAC.

Recommandation 3 – Règles de jeu équivalentes pour les organismes fédéraux de financement. *Le gouvernement fédéral devra s'assurer que les institutions financières soumises au système de surveillance fédéral (y compris les organismes d'État qui accordent du crédit, ainsi que les coopératives de crédit fédérales) respectent des normes élevées équivalentes à celles imposées aux banques faisant affaire au Canada, en termes de niveaux de fonds propres, de règles prudentielles et de gestion des risques. Également, le gouvernement fédéral devra travailler avec les provinces afin d'imposer les mêmes normes aux institutions financières sous réglementation provinciale.*

2.3 Extraterritorialité

L'une des forces du système bancaire canadien est sa portée internationale. Le fait que les banques canadiennes puissent apporter leurs solides pratiques prudentielles et de gestion des risques dans d'autres territoires profite au Canada à plusieurs niveaux. L'expansion des banques canadiennes dans d'autres pays raffermit les emplois dans les sièges sociaux au Canada, vu le besoin croissant de coordination stratégique et de supervision des opérations bancaires internationales. Par ailleurs, l'expansion prudente sur les marchés étrangers rend les banques canadiennes plus solides, profitant ainsi clairement et directement aux actionnaires canadiens, tels que les fonds de pension, et contribuant à doter le Canada de nouvelles technologies, d'idées novatrices et de perspectives différentes. Finalement, la croissance des banques canadiennes dans d'autres pays rehausse l'image du Canada à l'étranger ce qui aura des conséquences positives à long terme sur notre économie.

Parallèlement, une force de notre système est son ouverture aux banques étrangères bien gérées et bien capitalisées (le Canada compte actuellement quelque 55 succursales et filiales actives de banques étrangères). Là aussi, le Canada tire un avantage considérable des banques étrangères qui font affaire au Canada, sous forme de concurrence accrue sur un marché déjà hautement concurrentiel, de crédit et de capital additionnels disponibles pour les PME, d'emplois additionnels de haute qualité implantés au pays et d'assiette fiscale plus large.

Toutefois, cette orientation internationale révèle des efforts accrus de la part de certaines compétences territoriales à imposer leurs lois en matière d'institutions financières sur l'ensemble des activités internationales des institutions enregistrées sur leur territoire. Un exemple

particulièrement problématique est *FATCA*, soit la *U.S. Foreign Account Tax Compliance Act*, qui impose le prélèvement d'un impôt de 30 % sur les revenus générés par des institutions financières étrangères (dont les banques canadiennes) sur les avoirs financiers américains qu'elles détiennent, à moins que l'institution financière étrangère n'accepte de révéler au fisc américain (IRS) l'information financière sur tout citoyen des États-Unis titulaire d'un compte auprès de ladite institution (ou ses sociétés affiliées) et de produire un rapport annuel sur le solde, les reçus ainsi que les dépôts et les retraits propres à ce compte.

Bien que les raisons ayant entraîné l'adoption de la *FATCA* et la mise en place d'autres initiatives soient compréhensibles, et bien que les institutions financières canadiennes ayant des activités à l'étranger aient l'intention de se conformer aux lois de tous les pays où elles se trouvent, le problème avec des initiatives comme la *FATCA*, qui ont des applications extraterritoriales, est qu'elles sont souvent en conflit avec les lois canadiennes ou qu'elles sont conçues de façon à ne pas prendre en considération l'environnement dans lequel les institutions canadiennes font affaire. Ces problèmes ont un impact considérable sur les coûts et les activités de nos institutions financières et des répercussions négatives sur l'efficacité et la capacité de concurrence des institutions financières canadiennes actives à l'étranger. Puisque ces enjeux extraterritoriaux relèvent des relations intergouvernementales, nous sommes d'avis que le gouvernement du Canada a un rôle clé à jouer dans la résolution de ces conflits.

Recommandation 4 – Action du gouvernement requise sur les enjeux extraterritoriaux. À la suite de l'adoption de la *FATCA* et de l'engagement d'autres efforts par certaines compétences territoriales en vue d'imposer leurs lois à l'extérieur de leur territoire, le gouvernement fédéral devrait entamer activement des démarches auprès des autres gouvernements afin de trouver des solutions aux conflits avec les lois du Canada et les activités commerciales internes.

3. Un système de réglementation favorisant davantage la concurrence et le choix sur le marché

Dès le début de la crise financière en 2007, les responsables des politiques et de la réglementation dans le monde se sont concentrés sur les questions de sécurité, de vigueur et de stabilité du système financier, et sur l'élaboration de règlements visant des domaines où, selon les autorités dans certains pays, les marchés n'ont pas fonctionné à l'avantage des consommateurs. Que ce soit sur le plan national – au sein d'un pays en particulier – ou sur le plan international, ces efforts ont produit de nouvelles normes et exigences de grande envergure et de complexité non négligeable affectant les banques et d'autres institutions financières. Une grande partie de ces démarches étaient, avec raison, une réponse adéquate à la crise financière. Toutefois, la grande envergure des activités de réglementation a donné lieu à de nouvelles préoccupations.

- Il y a, par exemple, le risque que des règles trop lourdes ou onéreuses étouffent l'innovation, réduisent le choix offert aux consommateurs et retardent la croissance économique, même dans un marché financier solide et sain, comme le marché canadien. En outre, de telles règles seraient susceptibles d'influer négativement sur la concurrence en rendant plus difficile l'accès au marché pour les institutions financières de petite taille et pour les nouveaux acteurs. Des discussions sont en cours pour voir si les règles proposées par le Comité de Bâle visant les niveaux de fonds propres et de liquidité auraient un tel impact (discussions préliminaires, évidemment, vu que les règles ne sont ni finalisées ni appliquées et que leur impact n'a pas été évalué). Un principe directeur qui doit être adopté pour le développement de politiques et la modification du cadre réglementaire à l'avenir est le besoin de trouver le bon équilibre entre la stabilité et la croissance.
- Également, des preuves claires nous proviennent d'autres pays (É.-U., R.-U., Australie, etc.) à l'effet que les efforts de régulation des prix ou de la conception des produits dans le secteur financier ont des conséquences négatives sur les consommateurs et sur l'ensemble de l'économie. À notre avis, un autre principe directeur dans l'élaboration de politiques est qu'un marché qui fonctionne bien et qui est bien surveillé, caractérisé par une concurrence saine, un choix pour les consommateurs et une communication claire de l'information, demeure la façon la plus efficace d'allouer les ressources visant le développement de produits et services, la détermination des prix et l'amélioration des avantages obtenus par les consommateurs.

Son système d'élaboration de politiques a permis au Canada d'éviter en général ces problèmes bien mieux qu'ailleurs, que ce soit du point de vue prudentiel ou considéré sous l'angle du fonctionnement du marché. Il reste toutefois certaines anomalies et aspects à traiter dans le contexte canadien qui dérogent à ces deux principes. Nous traitons ces points dans les sections suivantes, faisons certaines recommandations visant le maintien de la compétitivité nationale et internationale des institutions financières et nous offrons finalement quelques suggestions sur la façon de veiller à ce que le cadre de politique et de réglementation puisse demeurer à jour en vue de maintenir l'équilibre entre la stabilité et la croissance à l'avenir.

3.1 Amélioration de la concurrence et des choix au profit des consommateurs

Dans un marché où les consommateurs ont généralement l'avantage d'un grand choix de produits et de services financiers offerts par un éventail de fournisseurs, deux aspects de l'environnement politique et réglementaire canadien détonnent.

- **Restrictions imposées sur la capacité des consommateurs d'obtenir de l'information et des produits d'assurance dans les succursales et les sites Web des banques et des autres institutions fédérales qui acceptent des dépôts.** En limitant la concurrence, le cadre actuel régissant l'assurance mène aux résultats suivants :
 - Priver les consommateurs de choix et altérer l'évolution normale du marché financier.

- Mettre des obstacles inutiles sur le chemin des individus qui veulent planifier leur avenir financier auprès du conseiller bancaire de leur choix (puisque l'assurance fait partie intégrante d'un plan financier complet).
- Désavantager nos aînés qui doivent transférer l'épargne dans leur régime enregistré d'épargne retraite à l'âge de 71 ans, en les empêchant de convertir leur REER en rente viagère (et même d'obtenir de l'information à ce sujet) dans leur succursale bancaire.
- Nuire aux Canadiens à faible revenu qui ne sont pas bien desservis par les canaux de distribution traditionnels des sociétés d'assurance.
- Contribuer aux écarts dans la protection d'assurance des ménages canadiens, dont 21 % n'ont pas d'assurance vie.
- Déformer l'image du marché des services financiers au Canada en imposant et en maintenant des iniquités dans les règles de jeu entre les banques et les groupes financiers des assureurs vie, avec des restrictions sur les banques qui ne s'appliquent pas sur les groupes financiers des assurances vie bien que ces derniers opèrent dans le même espace de services financiers et visent les mêmes clients que les banques.

Certes, la position de principe du gouvernement à ce sujet est claire. Toutefois, l'avis du secteur bancaire demeure que ces restrictions ne servent pas adéquatement les consommateurs.

Recommandation 5 – Assurance. *Nous reconnaissons que l'objectif de l'examen de 2012 est d'effectuer une révision technique durant laquelle des changements substantiels aux règles visant l'assurance ne sont pas envisageables. Toutefois, nous demeurons de l'avis que l'élimination des restrictions imposées sur la concurrence et sur les choix en matière de services et de produits financiers serait à l'avantage des consommateurs. Une fois l'examen 2012 complété, nous serons heureux d'obtenir l'occasion de participer avec le gouvernement et d'autres intervenants à des discussions qui porteront sur l'amélioration des choix offerts aux consommateurs dans ce domaine, notamment par suppression des restrictions inutiles sur la vente et la commercialisation des produits d'assurance.*

- **Restrictions imposées sur la capacité des consommateurs et des concessionnaires automobiles d'obtenir des options de financement du crédit-bail automobile auprès des groupes financiers bancaires et des autres institutions fédérales qui acceptent des dépôts.** Tout comme pour les mesures visant les assurances, les restrictions imposées sur le financement du crédit-bail automobile – non seulement dans les succursales bancaires, mais *n'importe où* au sein d'un groupe financier – représentent une anomalie déconcertante dans un marché de services financiers autrement ouvert et concurrentiel, anomalie qui donne lieu également à des iniquités dans les règles du jeu et mène à la dénaturation du marché financier.

Ces restrictions sont particulièrement fâcheuses, surtout dans le contexte des graves perturbations qu'a traversées le marché du crédit-bail durant la crise financière et du manque grave de fonds dans ce segment du marché à la suite du départ des fournisseurs clés ou de la réduction de leurs activités de crédit. Les clients n'avaient plus accès à une gamme complète d'options de financement (auprès des divisions de financement des constructeurs automobiles – qui ont réduit leurs activités – ou des banques) et de nombreux concessionnaires ne pouvaient plus recourir aux banques comme source de financement évidente pour pallier ce manque. En fait, au milieu de la décennie, le crédit-bail comptait pour 40 % des ventes de nouvelles voitures; ce taux a baissé à environ 15 % à la fin de 2008, non pas en raison de la baisse de la demande, mais du manque d'options. Tel que révélé par la crise financière, les banques au Canada possèdent des antécédents crédibles en matière de financement prudent, renforcés par le cadre réglementaire du BSIF. Les banques sont donc capables d'offrir des options bien gérées et bien capitalisées sur le marché du crédit-bail automobile.

Dans son budget de 2009, le gouvernement a fait connaître son intention de lancer des consultations au sujet de la pertinence d'apporter des changements au cadre législatif et réglementaire régissant les activités de financement des institutions financières sous réglementation fédérale, citant le manque d'accès au financement à prix abordable comme un problème découlant de la crise financière. Bien que ces consultations aient été lancées en avril 2009, une conclusion officielle ne semble pas avoir été atteinte et une décision n'a pas encore été prise sur la pertinence d'offrir aux Canadiens des options de crédit-bail additionnelles.

Recommandation 6 – Crédit-bail automobile. *Le gouvernement fédéral devrait saisir l'occasion de l'examen 2012 afin de mettre fin à ses consultations de 2009 sur le crédit-bail automobile et enlever les restrictions qui empêchent les groupes financiers bancaires d'offrir un financement sur le crédit-bail automobile aux consommateurs et aux concessionnaires.*

3.2 Compétitivité internationale

Les groupes financiers bancaires du Canada livrent concurrence tant sur le marché interne que sur les marchés internationaux. En tant qu'importants acteurs mondiaux et qu'institutions aussi solides que les institutions dans de nombreux autres pays, il est essentiel que les banques du Canada ne soient pas mises dans une position désavantageuse par rapport à leurs compétiteurs internationaux, en raison du système de réglementation canadien ou de l'application asymétrique des nouvelles règles internationales proposées en matière de fonds propres et de liquidité. Cette préoccupation est particulièrement importante à la veille de l'entente qui sera probablement conclue entre le Conseil de stabilité financière et le G20 en ce qui a trait aux niveaux de fonds propres et de liquidité devant être maintenus par les institutions financières et que l'attention sera désormais accordée à la façon dont chaque organisme de réglementation prudentiel interprétera et mettra en œuvre les nouvelles normes.

Recommandation 7 – Le Canada doit niveler les règles de jeu internationales. Bien que l'architecture d'ensemble des nouvelles exigences du Comité de Bâle ait été conçue pour en donner les grandes lignes, des détails clés (p. ex., exigences de fonds anticycliques et d'urgence, exigences de fonds propres supplémentaires pour les institutions d'importance systémique) et le plan de mise en œuvre doivent être précisés. Il est essentiel que les décideurs et les organismes de réglementation canadiens insistent auprès de leurs homologues dans d'autres pays à ce que les nouvelles exigences (a) soient mises en œuvre de façon homogène partout dans le monde (que ce soit en termes de contenu que de calendrier d'implantation); (b) soient introduites selon un calendrier qui minimiserait la perturbation de la relance économique; et (c) soient assujetties à une période de transition adéquate qui permettra une adoption en règles.

Recommandation 8 – Mise en place efficace des propositions réglementaires actuelles. Le volume, la complexité, le coût et l'architecture de nature interconnectée de la réglementation qui a émergé depuis le dernier examen de la Loi sur les banques rendent plus impératives les consultations entre le gouvernement fédéral et le secteur bancaire durant les phases de mise en œuvre de toutes les exigences de réglementation de Bâle III (règles visant les fonds propres et la liquidité, institutions-relais et calcul rapide des dépôts à rembourser de la SADC, et lois visant la protection des consommateurs) afin de veiller à la bonne intégration et à la réduction des coûts superflus et des impacts perturbateurs sur les opérations. Les effets négatifs possibles des conséquences non voulues (tels que l'augmentation du coût du crédit, l'affectation de la stabilité des institutions financières, la baisse de l'efficacité des marchés financiers, etc.) doivent être traités avant la mise en place de toute nouvelle exigence.

3.3 Accès au financement et coût du crédit

Le passage aux normes prudentielles de liquidité et de fonds propres découlant de la crise financière mènera à un accroissement des coûts de financement pour les banques canadiennes. Afin de demeurer concurrentielles, les banques du Canada devront trouver de nouveaux moyens pour accéder à du capital abordable. Une façon de s'y prendre est d'introduire de nouveaux instruments. Nous sommes ainsi heureux de la décision du gouvernement de s'engager à adopter des mesures législatives visant les obligations garanties. Ces mesures faciliteront aux émetteurs d'obligations garanties l'accès aux marchés institutionnels. Une autre voie serait de supprimer les obstacles qui empêchent les banques d'accéder efficacement aux fonds qu'elles détiennent déjà au

sein de leur groupe financier. Par exemple, les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux sociétés affiliées peuvent, par mégarde, agir comme obstacle devant l'accès des banques aux fonds détenus par leurs filiales étrangères en vue de financer leurs activités de crédit au Canada. Dans son rapport final, le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale a noté que les dispositions actuelles en matière de lutte contre l'érosion de l'assiette fiscale, notamment les régimes visant les sociétés étrangères affiliées et les revenus étrangers accumulés tirés de biens, peuvent être excessivement complexes et pourraient, par mégarde, nuire à l'efficacité des entreprises canadiennes.

Recommandation 9 – Règles de financement concurrentielles sur le marché international. *Le gouvernement devrait modifier les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives aux sociétés étrangères affiliées afin de permettre aux institutions financières canadiennes d'accéder de façon efficiente aux fonds réunis par leurs sociétés affiliées à l'étranger.*

3.4 Modernisation du cadre réglementaire et législatif fédéral

Il est essentiel que le cadre de réglementation fédéral soit mis à jour et adapté aux réalités du 21^e siècle afin qu'il puisse permettre la compétitivité et le choix sur le marché. Tel que l'a précisé le ministre des Finances lors du lancement de l'examen 2012, l'une des forces du système financier au Canada est l'examen quinquennal auquel il est soumis. À cette fin, l'annexe contient un nombre de recommandations techniques visant l'amélioration des règles actuelles. Nous tenons toutefois à souligner ici deux éléments susceptibles de contribuer à la modernisation du système.

Loi sur les lettres de change

Alors que de nombreux aspects du cadre législatif fédéral ont été considérablement modifiés au cours des 36 derniers mois, d'autres éléments de ce cadre sont désuets et leur capacité de s'adapter aux réalités du marché du 21^e siècle est limitée. La *Loi sur les lettres de change* est un parfait exemple. Cette loi, qui est probablement la pièce maîtresse de la législation en matière de paiements au Canada, est entrée en vigueur en 1890 et certaines de ses sections clés n'ont pas été changées depuis. Le libellé de la loi ne reflète souvent pas la modernisation de l'exploitation du système de paiements. Cela peut entraîner des pièges juridiques et des incertitudes pour les participants et pour les utilisateurs du système de paiements. Par exemple, en 2008, on s'est rendu compte que la *Loi sur les lettres de change* permet à la personne qui libelle un chèque de le « barrer » (en traçant obliquement deux lignes parallèles) afin de le rendre non négociable; ainsi, le bénéficiaire n'aura comme option que de déposer ce chèque à sa propre succursale. Cette pratique est fréquente dans d'autres pays, mais elle est pratiquement inconnue de nos jours au Canada. Ainsi, si le barrage des chèques devenait soudainement une tendance, il entraînerait de nombreuses difficultés techniques et nécessiterait de grands efforts d'éducation de la part des institutions et du gouvernement pour veiller à ce que les personnes qui libellent les chèques et ceux qui en bénéficient comprennent les ramifications du barrage de chèque (puisque'il y aura des conséquences pour les deux parties).

Même s'il se peut que le Groupe de travail sur les systèmes de paiement aborde la question de cette loi dans ses recommandations en 2011, le gouvernement devra mettre à son ordre du jour à moyen terme la révision et la modernisation de la *Loi sur les lettres de change*. Bien que nous ne sous-estimions pas la complexité de la tâche, nous sommes d'avis qu'il est grand temps de transporter au 21^e siècle une loi du 19^e et de l'y adapter.

Recommandation 10 – Loi sur les lettres de change. Cette loi devra être revue et modernisée par le gouvernement, le plus tôt possible.

Règlements sur les documents électroniques

Les banques au Canada sont fières de leurs antécédents en tant que chefs de file des approches écologiques dans le service à la clientèle et l'appui à l'économie. Alors que les banques ont fait preuve d'efficacité dans l'adoption d'activités « vertes », elles restent limitées dans certains aspects par des règles désuètes. Un élément clé à cet égard est l'exigence stipulée par la *Loi sur les banques* de fournir des exemplaires imprimés de tout document pertinent aux actionnaires (p. ex., circulaires de procuration et rapports annuels). Il est vrai que le gouvernement adopte des mesures visant la modernisation de ses règles dans les domaines touchant les consommateurs (grâce au nouveau règlement sur les documents électroniques), mais des efforts additionnels doivent être déployés en vue d'accorder le cadre de réglementation avec les normes modernes de conduite des affaires (et avec les lois en matière de valeurs mobilières) afin de permettre aux banques de prendre des mesures écologiques additionnelles dans leur communication avec les actionnaires. Quelques modifications directes à la *Loi sur les banques* amèneraient une réduction du volume de papier et autres ressources consommées dans la production d'exemplaires imprimés non requis de documents d'information continue, et permettraient de mieux répondre aux besoins des actionnaires des banques. Nos propositions conduiraient également à la réduction considérable des frais d'impression et d'envoi engagés par les banques, qui doivent fournir des exemplaires imprimés de ces documents dont le coût est assumé par les actionnaires. Nous encourageons vivement le gouvernement à mettre à jour ses lois et fournissons un exemple de libellé dans l'Annexe (page 31).

Recommandation 11 – Communication plus efficace et plus écologique. Le gouvernement devrait modifier la Loi sur les banques afin de permettre aux banques de mieux communiquer électroniquement avec leurs clients et actionnaires.

3.5 Concurrence et choix dans les options de recours offertes aux consommateurs

Le système de réglementation prudentiel du Canada a suscité, avec raison, une attention internationale. Par ailleurs, l'un des éléments qui font la force du système bancaire canadien est la structure efficace prévue pour la protection des clients. Quatre composantes clés soutiennent cette structure :

- L'ACFC, agence fédérale qui fait la promotion de la littératie financière partout au Canada, veille à la conformité des services financiers avec les mesures législatives fédérales en matière de protection des consommateurs et surveille l'adhésion des institutions financières aux codes volontaires établis pour le secteur.
- L'éventail de codes de conduite et d'engagement volontaires (tels que mentionnés pour l'ACFC), établis par les banques en vue d'assurer le respect de normes élevées en matière de protection des consommateurs.
- Le système interne de résolution des plaintes prévu par chaque banque, qui comprend un ombudsman interne (c.-à-d., un employé principal responsable de traiter les questions de recours des consommateurs). Le gouvernement a récemment entamé la formulation de réglementation visant l'harmonisation des normes liées aux systèmes de recours internes; l'ABC est heureuse d'y participer et de mettre son expertise au service de ce processus.
- Le système de résolution des différends assuré par organisme externe, auquel les clients des banques peuvent faire appel lorsqu'ils ne sont pas satisfaits des résultats obtenus auprès de l'ombudsman de la banque.

Alors que la combinaison de tous ces éléments assure une forte protection des consommateurs canadiens, La présente partie de notre mémoire se penche sur le système externe de recours et de résolution des plaintes.

Forces du système de recours actuel du Canada – Les clients des banques au Canada ont accès à ce système indépendant depuis le milieu des années 90. Depuis, ce système offre des services gratuits, rapides et efficaces de résolution des différends entre clients et institutions financières. Il importe de se rappeler que c'est le secteur bancaire qui a établi le système d'ombudsman, reflétant l'importance que les banques et les autres acteurs dans le secteur des services financiers accordent à la disponibilité de moyens de recours pour leurs clients.

Orientations futures selon les règlements – Bien que le système de recours ait été volontaire dès son adoption, dans son budget de 2010, le gouvernement a indiqué vouloir exiger que les banques appartiennent à un organisme externe accrédité dans le traitement des plaintes et vouloir établir des critères dans ce sens. En effet, conformément au projet de loi C-47 (*Loi de soutien de la reprise économique au Canada*), le gouvernement aura le pouvoir d'approuver plus d'un organisme externe de traitement des plaintes (et d'adopter les mesures législatives en vue d'établir les critères), et les banques devront appartenir à l'un de ces organismes accrédités. Conformément au principe de l'avantage de la concurrence et du choix que nous prônons tout au long du présent mémoire, la possibilité d'officialiser, voire d'élargir, la portée des options du système de recours pourra rendre le système de recours encore plus solide et plus novateur au profit des clients des banques canadiennes. Bien que nous croyions que le système actuel sert adéquatement les consommateurs, nous collaborerons avec le gouvernement au fur et à mesure que ces règlements seront élaborés afin de veiller à ce que les consommateurs canadiens continuent de profiter d'un système de recours solide.

3.6 Participation du secteur et des intervenants

Cette observation finale clôturera la section de notre mémoire portant sur l'importance de veiller à ce qu'un cadre réglementaire solide puisse également permettre la croissance de la concurrence et du choix sur le marché. La décision d'apporter une réglementation dans des domaines spécifiques semble certes une affaire simple comportant des objectifs précis. Néanmoins, chaque nouveau règlement implique des conséquences non voulues, souvent négatives, en ce qui concerne la réduction des choix ou l'augmentation des coûts pour les consommateurs. Cet effet s'accroît lorsque des vagues successives de nouvelles réglementations sont introduites sur le marché.

L'impact s'en trouve cumulé lorsque la décision d'instaurer de nouvelles règles, restrictions et exigences est prise sans consultation préalable avec les intervenants qui en seront directement affectés, particulièrement sur un marché complexe à multiples volets dont les systèmes, les processus et les relations d'affaires sont établis depuis longtemps et où un changement apporté à un domaine entraîne des répercussions considérables sur un autre.

Recommandation 12 – Importance clé de la participation des intervenants à la planification des règlements et des politiques. *Étant donné la complexité du système de réglementation, d'un côté, et, de l'autre, celle des marchés nationaux et internationaux dans lesquels les institutions financières évoluent, il y a de fortes possibilités que des conséquences négatives non voulues découlent des changements à la réglementation. Ainsi, il est essentiel que le gouvernement adopte, comme pratique courante, la tenue de consultations préalables avec le secteur bancaire et les autres intervenants avant l'introduction de toute nouvelle exigence réglementaire. Cette mesure permettra de mieux jauger l'ampleur et la nature de l'enjeu en question et d'explorer les autres solutions avant de recourir à la réglementation.*

4. Reconnaissance de l'importance clé de la littératie financière sur le marché

Les banques savent pertinemment que les Canadiens qui prennent des décisions financières judicieuses à long terme non seulement atteignent une sécurité financière mais contribuent aussi à raffermir le système bancaire canadien ainsi que l'économie canadienne dans son ensemble. Parallèlement, et tel que nous l'ont montré les graves perturbations survenues dans d'autres pays (le marché hypothécaire des États-Unis, par exemple), un manque de connaissances et de compréhension des risques et des avantages que présentent les produits et les services financiers peut créer des problèmes tant pour les individus eux-mêmes que pour l'économie dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle les banques du Canada sont totalement impliquées dans

les efforts visant le raffermissement de la littératie financière des Canadiens et pourquoi nous appuyons les initiatives de littératie financière entreprises par le gouvernement fédéral (p. ex., le mandat donné à l'ACFC ainsi que les ressources mises à sa disposition pour raviver la littératie financière au Canada, ou encore la décision de mettre sur pied le Groupe de travail sur la littératie financière dont le rapport est attendu par le ministre des Finances en décembre 2010).

Dans cette section de notre mémoire, nous soulignons les initiatives de littératie financière entreprises actuellement tant par le secteur public que par le secteur privé, et offrons quelques recommandations au sujet de l'élaboration et de la mise en place d'une stratégie nationale portant sur la littératie financière. Nous avons fait des suggestions similaires au Groupe de travail sur la littératie financière et, vu le rôle important que le gouvernement fédéral joue à cet égard, nous les reprenons dans le présent mémoire. Le gouvernement ne peut pas jouer un rôle efficace dans le raffermissement du niveau de littératie financière parmi les Canadiens à coup de réglementation et d'exigences. En fait, une telle approche irait à l'encontre du but recherché vu le nombre grandissant d'institutions et d'organisations qui travaillent à l'amélioration de la littératie financière en partant du principe qu'un niveau plus élevé de littératie financière rend meilleur le fonctionnement des marchés financiers. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait plutôt se pencher sur la mise en place d'une stratégie nationale de littératie financière qui servira à coordonner les efforts et à orienter les initiatives à l'échelle du pays. En outre, le gouvernement fédéral devrait agir de façon proactive auprès des provinces pour s'assurer que la littératie financière fera partie du programme scolaire.

Gamme d'initiatives du secteur privé – Au cours des dernières années, la littératie financière s'est révélée d'un grand intérêt pour les décideurs, et a fait l'objet de nombreux programmes lancés par les gouvernements à travers le Canada. Ces programmes gouvernementaux sont menés parallèlement à la vaste gamme d'initiatives mises en œuvre par le secteur privé depuis plusieurs années. La littératie financière n'est pas une nouveauté pour les banques et les autres institutions financières. Par exemple, l'ABC a introduit la littératie financière dans les classes partout au Canada, il y a plus de dix ans, grâce à son programme *VotreArgent*. Ce séminaire non commercial et gratuit, animé bénévolement par des banquiers de la collectivité et élaboré en collaboration avec l'ACFC, a permis à plus de 192 000 élèves du secondaire 4 et 5 de s'informer sur des sujets de gestion financière personnelle, tels que l'établissement de budget, le crédit, l'épargne, l'investissement et la protection contre la fraude. En outre, sur son site Web (www.cba.ca), l'ABC offre de l'information facile à saisir au sujet des rudiments des services bancaires et de l'usage judicieux du crédit ainsi que d'autres ressources destinées à aider les Canadiens à bien choisir les produits et les services bancaires pouvant répondre à leurs besoins.

L'ABC offre en effet ses propres ressources, mais les banques restent actives et essentielles dans le quotidien de la plupart des Canadiens. Chaque jour, des millions de personnes se tournent vers les banques pour obtenir des produits, des services et des conseils susceptibles de les aider à préparer leur retraite, à démarrer une entreprise ou à acheter une maison. Ainsi, à travers leurs succursales et leurs sites Web, les banques fournissent déjà à leurs clients et clients potentiels une abondance de matériel éducatif, d'information, d'outils et de services destinés à les aider à faire les meilleurs choix. En plus, les banques sont fières d'inclure les nouveaux arrivants dans leurs efforts

de littératie financière, les aidant à mettre leurs finances sur la bonne voie, en leur offrant des services abordables et en leur donnant des conseils financiers judicieux.

Par ailleurs, les banques ont consacré des efforts considérables – notamment l'adoption du code volontaire pour l'utilisation d'un langage simple dans les documents hypothécaires – afin de veiller à ce que leurs documents de divulgation aux clients soient clairs et accessibles (tout en restant conformes aux nombreux règles et règlements établis par le gouvernement), et de mettre l'accent sur l'importance qu'elles accordent au service à la clientèle dans un marché hautement concurrentiel. Aussi, le secteur donne aux consommateurs et au public de l'information au sujet de la fraude et sensibilise à la fraude financière et aux moyens de mieux protéger ses données financières. Finalement, les banques appuient les activités locales de littératie financière à travers des organismes tels que SEDI (Social and Development Enterprise Innovations).

Appui aux agences sans but lucratif de conseils en matière de crédit – Depuis plus de 40 ans, les banques appuient – financièrement et par le travail bénévole de leurs employés – les agences sans but lucratif de conseils en matière de crédit et soutiennent l'excellent travail qu'elles accomplissent pour aider les Canadiens à acquérir de meilleures compétences en gestion de l'argent. L'appui aux conseils en matière de crédit fait partie de l'engagement global du secteur bancaire à raffermir la littératie financière de tous les Canadiens.

Besoin d'une approche coordonnée – Le point important à souligner ici est qu'on ne peut avoir ni une solution unique, en une étape, pour régler le problème de la littératie financière, ni une solution réglementaire qui imposerait l'amélioration des niveaux de littératie financière parmi les Canadiens. Plutôt, les fournisseurs, les clients et le gouvernement pourront adopter une approche de collaboration afin de tirer profit de l'ensemble de leur expertise et des initiatives déjà entamées. À cet effet, les banques au Canada sont déterminées à collaborer avec le gouvernement fédéral à l'élaboration d'une nouvelle orientation politique qui tire avantage de l'expertise en littératie financière du secteur bancaire et qui maintient le dynamisme des diverses activités de littératie financière déjà entreprises au Canada.

Recommandation 13 – Prendre appui sur l’expertise et les initiatives en cours dans le domaine de la littératie financière. Nous encourageons le gouvernement fédéral, dans le cadre de son examen de la Loi sur les banques, à étudier les recommandations que nous avons faites dans notre mémoire soumis au Groupe de travail sur la littératie financière, notamment les points suivants.

- *Élaborer une stratégie nationale portant sur la littératie financière qui comprend des études sur les besoins des Canadiens. En l’absence de recherche quantitative concrète sur les besoins des Canadiens, il sera difficile de a) déterminer ce qui doit être fait et comment le faire, et b) mesurer le niveau de succès par la suite.*
- *Rendre obligatoire l’éducation financière dans les écoles publiques. Nous encourageons les gouvernements du pays à collaborer afin que tous les jeunes Canadiens aient une base solide de connaissances financières avant la fin de leur éducation scolaire. Cette mesure devra se baser sur le travail effectué par l’ACFC dans la promotion d’un cours officiel de littératie financière dans les écoles secondaires.*
- *Inviter le secteur privé à jouer un rôle dans la mise en œuvre de la stratégie nationale portant sur la littératie financière en raison de l’importante implication de ce secteur (notamment les banques) dans les efforts axés sur le rehaussement du niveau de littératie financière au Canada.*
- *Porter une attention particulière à l’important rôle que jouent les familles en tant que pôle d’apprentissage sur les questions financières. Une stratégie nationale devrait reconnaître le fait que c’est au sein de la famille que les jeunes développent leur attitude à l’égard de l’argent et du mieux-être financier.*
- *Établir une plateforme centrale d’information et d’éducation sur la planification de la retraite ou sur la gestion financière en général. Cette plateforme pourra être opérationnelle au niveau national et offrir des ressources à tous les Canadiens là où ils se trouvent, dans les centres urbains, dans les zones rurales ou dans les collectivités difficilement accessibles.*

...suite

Recommandation 13 (suite) – Prendre appui sur l’expertise et les initiatives en cours dans le domaine de la littératie financière.

- *Viser les groupes les plus vulnérables dans un effort d’aider les consommateurs à éviter la fraude. Par exemple, les personnes âgées ont été identifiées comme le groupe le plus susceptible d’être victime d’escroquerie et de comportements frauduleux. Une recherche plus poussée serait nécessaire afin d’identifier les zones qui doivent être ciblées.*
- *Amener le gouvernement fédéral à créer et à faire la promotion d’un portail unique (tel que Service Canada) regroupant toutes les activités et les organisations impliquées dans la littératie financière. Un hôte logique de ce portail serait (ACFC).*
- *Amener le gouvernement fédéral à assurer le suivi des changements apportés au paysage de la littératie financière en ce qui a trait à l’efficacité et à l’efficience des initiatives et partager les résultats avec les intervenants clés. Nous recommandons que l’ACFC soit l’hôte de cette recherche.*

5. Conclusion

Les banques au Canada et le système de réglementation qui les encadre ont été reconnus, à travers le monde, pour leur vigueur et leur résilience. En tant qu’institutions bien gérées, bien capitalisées et bien réglementées, les banques au Canada sont vues dans de nombreux autres pays comme un modèle d’exploitation. Toutefois, étant donné que les répercussions à moyen et à long terme des nombreux changements réglementaires internationaux, proposés et mis en vigueur depuis le début de la crise financière, restent inconnues, notre force ne doit pas donner lieu à du contentement.

Conscients du calendrier de l’examen de la réglementation des services financiers prévu dans la *Loi sur les banques* et de la volonté du ministre des Finances d’orienter le présent examen sur la mise au point du cadre législatif et réglementaire, nous sommes heureux de fournir un nombre de recommandations techniques qui visent l’amélioration de l’efficacité de certaines dispositions. Par ailleurs, nous sommes également conscients du fait que la grande partie des changements à la réglementation qui sont amorcés par les normalisateurs internationaux n’entrera en vigueur qu’après cette période d’examen prévue par la loi. De quelle façon ces changements affecteront-ils la capacité des banques au Canada de servir leurs clients – particuliers et entreprises – et quels seront leurs effets sur la compétitivité du secteur par rapport aux banques et aux institutions financières dans le monde restent des questions sans réponses. À la lumière de ce qui précède, nous avons fait nos recommandations, notamment, raffermir la compétitivité internationale et veiller à ce que les banques aient accès aux capitaux à un coût abordable, augmenter les choix offerts

aux consommateurs de même que les niveaux de littératie financière, et rehausser l'efficacité du système de réglementation en confirmant l'approche nationale de la réglementation des services financiers au Canada.

Nous sommes d'avis que, à la suite de l'examen de 2012, une fois que les composantes du cadre réglementaire qui sont actuellement à l'étude auront été mises en œuvre et suivies pendant une période suffisante à l'acquisition de données, le gouvernement devrait entreprendre une évaluation globale de ce cadre réglementaire afin de vérifier le bon fonctionnement des nouvelles mesures. Une telle revue de l'ensemble du cadre réglementaire nous permettra d'évaluer l'impact et les conséquences sur la capacité du secteur des services financiers de servir les clients, de livrer concurrence sur les marchés nationaux et internationaux, de gérer adéquatement le risque et de soutenir l'économie du Canada. Cette revue permettra également au gouvernement d'envisager toute mesure additionnelle nécessaire à la préservation du caractère concurrentiel du secteur financier canadien dans les années à venir. Peu importe l'approche adoptée par le gouvernement à cette fin (p. ex., un Groupe de travail sur l'avenir du secteur financier au Canada), il est crucial que l'évaluation soit faite en étroite consultation avec le secteur financier et les participants du marché.

Les changements spécifiques à la réglementation que nous recommandons dans notre mémoire et les orientations plus élargies que nous invitons le gouvernement à envisager dans ses planifications futures permettront de veiller au maintien de la vigueur et de la résilience de notre secteur des services financiers pour les années à venir.

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 découlant de l'expérience des banques en rapport avec les lois et leurs règlements depuis la dernière revue du secteur des services financiers. Ces commentaires ont pour objet :

- de souligner les anomalies, les incohérences et les conséquences imprévues des dispositions législatives ;
- de fournir des éclaircissements ;
- de proposer l'élimination des procédures inutiles ;
- de rendre les mesures législatives plus faciles à mettre en oeuvre et plus efficaces ; et de
- proposer des améliorations à caractère technique ou administratif.

Les modifications proposées à la *Loi sur les banques* et à son règlement sont consignées dans la première partie, par ordre d'article ou d'alinéa. Les modifications proposées aux autres lois fédérales suivent.

La *Loi sur les banques* et son règlement

Acte constitutif de la banque (statuts)

Article 13 de la *Loi sur les banques*

L'article 13 de la *Loi sur les banques* stipule que la *Loi sur les banques* constitue les statuts de la banque. La majorité des autres territoires de compétence ont émis des lettres patentes ou adopté des statuts bancaires individuels ou d'autres actes constitutifs. Les banques canadiennes qui présentent une demande de constitution dans ces territoires de compétence doivent souvent fournir des copies de tels documents certifiées par le corps législatif qui les a accordés. Le fait que les banques canadiennes soient constituées en vertu de la *Loi sur les banques* suscite souvent de la confusion et ralentit le processus de conformité aux exigences des territoires de compétence étrangers en ce qui a trait à l'octroi d'actes constitutifs. Au Canada, les banques doivent actuellement se procurer des copies certifiées de la *Loi sur les banques* auprès du Bureau du légiste et conseiller parlementaire, un processus qui exige beaucoup de temps.

Recommandation 14 – Acte constitutif de la banque (statuts). *Modifier la Loi sur les banques afin de stipuler clairement que seule cette loi constitue les statuts de la banque, et modifier la Loi sur les banques et les autres lois fédérales réglementant les institutions financières afin de permettre au Bureau du surintendant des institutions financières de délivrer un certificat, s'apparentant à un Certificat de confirmation, certifiant que l'entité qui y est nommée est une banque constituée aux termes de la Loi sur les banques, qui est le seul acte constitutif de la banque.*

Publication d'un avis d'assemblée

Sous-article 138(2) de la *Loi sur les banques*

Ce paragraphe exige qu'une banque publie dans un journal un avis d'assemblée des actionnaires une fois par semaine pendant au moins quatre semaines consécutives avant la tenue de l'assemblée. La *Loi canadienne sur les sociétés par actions* n'exige pas la publication d'un tel avis.

L'exigence en question semble découler d'un souci d'alignement avec d'autres dispositions de la *Loi sur les banques* ayant trait à certaines questions fondamentales telles que la demande de lettres patentes (paragraphe 25(2), paragraphe 39.1(2)(a) et articles de la Loi qui ont trait aux modifications de structure.) Cette exigence, dans le cadre de ces dispositions, est sensée puisque certaines personnes pourraient souhaiter s'opposer à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre de permettre certaines mesures. Elle ne s'applique toutefois pas aux avis d'assemblée des actionnaires.

Recommandation 15 – Publication d'un avis d'assemblée. *Harmoniser la Loi sur les banques avec la Loi canadienne sur les sociétés par actions, qui n'exige pas la publication d'un avis d'assemblée des actionnaires.*

Diffusion de documents sous forme électronique

Articles 156.07, 311 et 993 de la *Loi sur les banques*

Depuis de nombreuses années, les lois canadiennes sur les valeurs mobilières permettent aux émetteurs assujettis de faire parvenir aux actionnaires inscrits et aux véritables actionnaires un formulaire que ceux-ci peuvent utiliser pour préciser s'ils souhaitent, ou non, recevoir les états financiers annuels et trimestriels plutôt que de leur envoyer automatiquement ces états financiers.¹ Les modifications proposées à la législation canadienne sur les valeurs mobilières, qui correspondent aux modifications récemment apportées aux lois américaines sur les valeurs mobilières, permettront aux émetteurs assujettis d'aviser les actionnaires inscrits et les véritables actionnaires de la disponibilité de documents relatifs à une procuration, et de la possibilité d'en faire la demande, cet avis tenant lieu de circulaire de la direction.² En outre, la législation canadienne sur les valeurs mobilières permet au véritable actionnaire de demander à l'intermédiaire qui détient les actions en son nom, le cas échéant, de ne pas lui faire suivre les états financiers annuels et les

¹ Norme canadienne 51-102, Obligations d'information continue, art. 4.6.

² Avis de consultation – Modifications proposées à la NC 54-101 sur la communication avec les propriétaires véritables des titres d'un émetteur assujetti et à l'Instruction complémentaire 54-101 Communication avec les propriétaires véritables des titres d'un émetteur assujetti – Modifications proposées à la Norme canadienne 51-102 Obligations d'information continue et à l'Instruction complémentaire 51-102 Obligations d'information continue – Modifications proposées à l'IGC 11-201 relative à la transmission de documents par voie électronique, datée du 9 avril 2010.

documents relatifs à une procuration reçus en vue d'une assemblée annuelle, ou les documents relatifs à une procuration reçus en vue d'une assemblée extraordinaire.³

Ces changements reflètent le fait que la majorité des actionnaires ne souhaitent pas recevoir d'exemplaires imprimés des documents de divulgation de la société. Les actionnaires qui souhaitent consulter ces documents peuvent le faire aisément par l'intermédiaire du SEDAR, des sites Web de l'émetteur assujetti et d'autres sites Web. Les actionnaires peuvent également télécharger et enregistrer des exemplaires électroniques de ces documents. Comparativement aux exemplaires imprimés, les exemplaires électroniques sont plus aisément portables et il est plus facile d'y effectuer des recherches. Les actionnaires peuvent choisir de n'imprimer qu'une partie des documents, ou de ne pas les imprimer du tout. Bien sûr, en vertu des lois canadiennes sur les valeurs mobilières, les actionnaires qui le désirent peuvent demander à l'émetteur assujetti de leur faire parvenir des exemplaires imprimés des états financiers et des autres documents relatifs à une procuration.

Les dispositions de la *Loi sur les banques*, toutefois, semblent incompatibles avec la souplesse que permettent les lois canadiennes sur les valeurs mobilières. Le sous-article 156.07(1) interdit à l'intermédiaire qui n'est pas le véritable propriétaire des actions d'une banque qui sont inscrites à son nom d'exercer les droits de vote dont elles sont assorties à moins que l'intermédiaire ne fasse parvenir au véritable propriétaire tous les documents énumérés dans ledit sous-article. Par conséquent, advenant qu'une banque se prévale de la souplesse que permettent les lois canadiennes sur les valeurs mobilières pour ne faire parvenir aux véritables propriétaires que les documents dont ces derniers ont fait la demande expresse, puisqu'ils sont accessibles sous forme électronique, ou advenant qu'un véritable propriétaire se prévale de l'option de demander à l'intermédiaire de ne pas lui faire suivre certains documents relatifs à une procuration, le véritable propriétaire se trouve privé de son droit de vote en vertu des dispositions de la *Loi sur les banques* parce qu'en vertu du sous-article 156.07(1), ce droit de vote ne peut pas être exercé. Outre le fait que priver un actionnaire de la banque de son droit de vote soit inacceptable, advenant que le véritable propriétaire donne instruction à l'intermédiaire d'exercer ce droit de vote, ce dernier se retrouve dans une situation contradictoire et sans issue : il doit exercer le droit de vote conformément aux dispositions du sous-article 156.07(5), mais ne le peut pas en vertu du sous-article 156.07(1). La *Loi sur les banques* ne devrait pas interdire l'exercice du droit de vote au véritable propriétaire qui a choisi de ne pas recevoir une partie ou la totalité des documents énumérés au sous-article 156.07(1).

La restriction du droit de vote que contient le sous-article 156.07(1) est, de toute manière, superflue, compte tenu (i) de l'interdiction de voter sans directive expresse du véritable propriétaire, conformément au sous-article 156.07(3), et (ii) de l'obligation d'exercer le droit de vote dont sont assorties les actions de la banque selon les directives reçues, conformément au sous-article 156.07(5).

³ Norme canadienne 54-101, *Communication avec les propriétaires véritables des titres d'un émetteur assujetti*, partie 3 et formulaire 54-101F2.

La modification proposée permettrait aux véritables propriétaires de se prévaloir, en vertu des lois canadiennes sur les valeurs mobilières, de leur droit de demander aux intermédiaires et aux banques de ne leur faire parvenir que les documents qu'ils souhaitent recevoir. Elle permettrait en outre de réduire considérablement la quantité de papier et d'autres ressources consommées pour produire des documents de divulgation continue imprimés que leurs destinataires ne souhaitent pas recevoir. Elle permettrait également d'éviter les coûts importants associés à l'impression et à la mise à la poste de ces documents, coûts qui sont, en fin de compte, assumés par les actionnaires de la banque.

L'article 995 de la *Loi sur les banques* permet aux banques de fournir un document sous forme électronique, plutôt que sous forme imprimée, pourvu que son destinataire y ait consenti et ait désigné un système de traitement de l'information pour sa réception. Ainsi, les exigences relatives au consentement et à la désignation permettent aux clients d'une banque de désigner le site web sécurisé de la banque comme voie de réception de leurs renseignements financiers confidentiels. De plus, comme les banques disposent déjà de voies évoluées et sûres pour communiquer avec nombre de leurs clients, l'obtention du consentement et de la désignation est aisée. Ce n'est pas le cas pour les actionnaires de la banque, dont le consentement et la désignation sont, par conséquent, très difficiles à obtenir. En outre, la majorité des documents en cause ne sont nullement confidentiels et sont disponibles au grand public. Les documents à diffusion grand public, affichés sur le site Web de la banque et disponibles par l'intermédiaire du SEDAR, ne devraient pas être assujettis au consentement et à la désignation, si l'avis de leur disponibilité a été envoyé aux actionnaires. Une modification à cet effet permettrait d'harmoniser les exigences de la *Loi sur les banques* en matière de communication avec les actionnaires avec les dispositions des lois canadiennes sur les valeurs mobilières.

Recommandation 16 - Diffusion de documents sous forme électronique.

Nous recommandons que le gouvernement :

1. *élimine l'interdiction de l'exercice du droit de vote par un intermédiaire lorsque le véritable propriétaire des actions a choisi de ne pas recevoir un exemplaire de l'avis de l'assemblée, du rapport annuel, des circulaires émanant de la direction ou d'un opposant, ou tout autre document envoyé aux actionnaires en lien avec une assemblée des actionnaires; et*
2. *permette la communication des documents aux actionnaires par l'intermédiaire du site Web de la banque ou du SEDAR suivant l'envoi aux actionnaires d'un avis les informant de la disponibilité de ces documents. Les actionnaires inscrits et les véritables propriétaires des actions pourront, à leur gré, demander à recevoir des exemplaires imprimés des documents.*

Pour ce faire, il est recommandé que :

- *le sous-article 156.07(1) de la Loi sur les banques soit remplacé par ce qui suit :*

« 156.07 (1) Lorsque les actions d'une banque sont enregistrées au nom d'un intermédiaire ou à celui d'une personne désignée par lui qui n'est pas le véritable propriétaire des actions, l'intermédiaire fera parvenir au véritable propriétaire des actions, sauf si ce dernier a demandé de ne pas les recevoir :

(a) un exemplaire de l'avis de l'assemblée, du rapport annuel, des circulaires émanant de la direction ou d'un opposant et de tous les autres documents, à l'exception du formulaire de procuration, envoyés par toute personne ou pour son compte, aux actionnaires en vue de l'assemblée, que l'intermédiaire a reçus; et

(b) une demande écrite d'instructions de vote, sauf si l'intermédiaire a déjà reçu du véritable propriétaire des instructions de vote écrites. »

- *l'article 993 de la Loi sur les banques soit modifié afin de préciser que la Partie XVIII de la Loi sur les banques ne s'applique pas aux documents visés aux articles 156.04, 156.05, 156.07 et 311 de la Loi sur les banques à la condition qu'une version électronique des documents soit affichée sur le site Web de la banque et dans le SEDAR, et que les actionnaires ou les véritables propriétaires des actions, selon le cas, en soient avisés par la poste ou par voie électronique, et à la condition que les actionnaires inscrits et les véritables propriétaires des actions puissent demander un exemplaire imprimé des documents.*

Teneur du rapport annuel

Sous-article 308 (2) de la *Loi sur les banques*

L'adoption des normes IFRS (International Financial Reporting Standards) signifiera que les banques devront déposer d'autres états financiers que ceux actuellement requis aux termes de cette disposition de la *Loi sur les banques*. Nous comprenons que ces états financiers requis en conformité avec les normes IFRS seront :

- un bilan
- un état de la situation financière
- un état du résultat global
- un état des variations des capitaux propres
- un tableau des flux de trésorerie.

Recommandation 17 – Teneur du rapport annuel. Édicter la modification de 2005 au sous-article 308 (2) afin que celui-ci reflète les changements apportés aux états financiers exigés conformément aux normes IFRS.

Garanties bancaires à l'égard des filiales

Article 414 de la *Loi sur les banques*

Aux termes actuels de la *Loi sur les banques*, les filiales sont exemptées des dispositions de l'alinéa 414(1)(a), qui stipule que toute garantie à l'égard d'un tiers doit être une garantie monétaire d'un montant fixe. Les banques sont toutefois toujours assujetties à l'alinéa 414(1)(b), qui stipule que le tiers dont la dette est garantie doit s'engager inconditionnellement à rembourser la banque.

Dans le cas où le tiers visé est une filiale de la banque garante, une entente de remboursement semble superflue. En effet, puisque la filiale est contrôlée par la banque garante, cette dernière peut s'assurer d'être remboursée sans faire intervenir une entente de remboursement. Par ailleurs, il ne semble y avoir aucune incidence prudentielle, puisque le BSIF régleme et supervise le secteur bancaire sur une base consolidée.

Recommandation 18 – Garanties bancaires à l'égard des filiales. Modifier l'exception stipulée à l'alinéa 414(2) afin que les ententes de remboursement visées à l'alinéa 414(1)(b) ne soient pas exigées dans le cas de filiales bancaires.

La Loi sur les banques et les garanties au titre des lois sur les sûretés relatives aux biens personnels (PPSA)

Article 427 de la *Loi sur les banques*

Les garanties prévues à l'article 427 constituent depuis longtemps l'un des fondements de la *Loi sur les banques*. Bien que les conflits entre les dispositions en matière de garanties de la *Loi sur les banques* et celles des lois provinciales sur les sûretés relatives aux biens personnels ne soient pas chose nouvelle, deux jugements diffusés simultanément par la Cour suprême du Canada (Banque de Montréal c. Innovation Credit Union) et (Banque Royale du Canada c. Radius Credit Union Limited) et portées en appel ont ramené cet enjeu au premier plan. Dans les deux cas, la Cour suprême a donné priorité à une sûreté provinciale non enregistrée, c'est-à-dire non enregistrée aux termes de la loi provinciale sur les sûretés relatives aux biens personnels, par rapport à une sûreté enregistrée conformément à la *Loi sur les banques*. Bien que la prise de sûreté conformément à la *Loi sur les banques* ait été postérieure à la prise de sûreté non enregistrée, les banques ignoraient l'existence de cette sûreté prise antérieurement aux termes de la loi provinciale sur les sûretés relatives aux biens personnels parce qu'elle n'était pas enregistrée. Du point de vue des banques, s'il est accordé préséance à ces sûretés cachées sur les sûretés prises en conformité avec la *Loi sur les banques*, ces dernières n'auront, en fait, plus aucune signification et les banques devront abandonner les exigences de la *Loi sur les banques* pour privilégier les dispositions des lois provinciales sur les sûretés relatives aux biens personnels. Une analyse préliminaire des motifs invoqués par la Cour semble indiquer que celle-ci a décelé deux lacunes en ce qui a trait aux sûretés prises en application de l'article 427. L'une concerne la priorité accordée à ces sûretés, tel que mentionné ci-dessus. L'autre concerne la formulation de l'article 427, qui ne permet à la banque d'acquiescer que l'intérêt que le concédant possède au moment de la prise de sûreté. Dans les causes qui nous occupent, les clients des banques avaient déjà grevé leur titre de propriété lors de la prise de sûreté par la banque.

Recommandation 19 – La Loi sur les banques et les garanties au titre des lois sur les sûretés relatives aux biens personnels. *Nous estimons important que le ministère des Finances évalue les motifs invoqués dans ces deux causes, ainsi que leur incidence négative importante sur la prise de sûretés et sur la priorité de ces sûretés prises en application de l'article 427, et qu'il collabore avec le secteur bancaire pour revoir l'article 427 afin d'assurer que les dispositions de la Loi sur les banques ne soient pas minées par un engagement préalable dont la banque ne peut avoir connaissance. Nous estimons, en outre, qu'il y aurait lieu de modifier l'article 426 de la Loi sur les banques, qui porte sur les sûretés liées aux hydrocarbures.*

Avoirs non réclamés

Sous-article 438(2) de la *Loi sur les banques*

La disposition relative aux avoirs non réclamés ne s'applique qu'aux comptes de dépôt en dollars canadiens, aux chèques, aux traites et aux lettres de change. Certaines provinces ont créé des régimes relatifs aux avoirs personnels non réclamés. La portée de certaines de ces lois est étendue et pourrait avoir une incidence sur les opérations des sociétés de fiducie appartenant à une banque, des courtiers en valeurs mobilières, des compagnies d'assurances et des banques elles-mêmes, un état de fait qui suscite des difficultés sur le plan constitutionnel. 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 nombre d'autres produits tels que les comptes de dépôt en devises, les comptes de carte de crédit, les chèques de voyage et les coffrets. Pour peu que les banques soient contraintes de se conformer à différentes lois provinciales relatives aux périodes de non-réclamation et doivent suivre différents processus, selon la province, pour rendre à leur propriétaire les avoirs non réclamés, les processus opérationnels des banques seront compliqués indûment du fait qu'un faible pourcentage seulement des avoirs ne sont pas réclamés. En outre, l'article pourrait être mieux formulé afin de répondre aux besoins relatifs aux soldes non réclamés faisant partie de produits enregistrés.

Recommandation 20 – Avoirs non réclamés. *L'ABC s'efforce actuellement de résoudre les difficultés suscitées par la réglementation provinciale du secteur bancaire. Nous aimerions avoir l'occasion de discuter avec le gouvernement fédéral de l'expansion de la portée de l'article 438, afin que celui-ci couvre à tout le moins les principaux produits bancaires, y compris les comptes de dépôt en devises et les comptes de carte de crédit. Nous estimons en outre que l'article devrait couvrir les comptes qui font partie intégrante des produits enregistrés.*

Prise d'effet des avis de l'ARC

Article 462 de la *Loi sur les banques*

Selon le sous-article 462(4) de la *Loi sur les banques*, un avis d'exécution relatif à une ordonnance alimentaire ou à une disposition alimentaire, déposé aux termes du sous-article 462(3) ne s'applique qu'à compter du deuxième jour ouvrable suivant celui de sa signification à un bureau désigné de la banque. Cette disposition a probablement pour objet d'assurer que l'avis est signifié à un bureau désigné de la banque plutôt qu'à la succursale de tenue du compte, et que le délai de signification est suffisant.

Il semble n'exister aucune disposition semblable pour la signification d'un avis du ministre du Revenu national en vertu du sous-article 462(2.1) à un bureau de la banque autre que la succursale de tenue du compte. Cette lacune a pour conséquence de rendre incertaine la date de

prise d'effet de l'avis, particulièrement compte tenu des dispositions du sous-article 462(4), qui semblent porter sur la signification immédiate d'un avis d'exécution à un bureau de la banque autre que la succursale de tenue du compte.

Recommandation 21 – Prise d'effet des avis de l'ARC. *Les avis signifiés à un bureau désigné d'une banque ou à tout autre bureau convenu entre la banque et le ministre du Revenu national en vertu du sous-article 462(2.1) devraient prendre effet le deuxième jour ouvrable suivant la signification de l'avis, tout comme c'est le cas pour les avis d'exécution signifiés en vertu du sous-article 462(3).*

Entités inactives

Sous-article 468(2) de la *Loi sur les banques*

Une banque peut posséder un intérêt de groupe financier dans une entité inactive ou acquérir le contrôle d'une telle entité. Certaines entités sont inactives parce qu'elles ont été constituées à des fins commerciales précises qui n'ont pas encore été mises à exécution. Par exemple,

- (i) une entité peut être constituée dans le but de faciliter l'acquisition d'éléments d'actif découlant d'arrangements et de matérialisations, mais ne pas avoir encore effectué cette acquisition ;
- (ii) une entité peut être constituée dans le but de détenir un titre de propriété de bien immeuble avant la conclusion de l'opération sur le bien immeuble ; ou
- (iii) une entité peut être constituée dans le but de présenter une demande de licence dans un autre territoire de compétence.

Certaines entités auparavant engagées dans des activités commerciales ne le sont plus. Par exemple,

- (i) une entité auparavant propriétaire d'un bien immeuble peut demeurer constituée, une fois le bien immeuble vendu, en raison de dommages environnementaux engageant la responsabilité des anciens propriétaires du bien immeuble ; ou
- (ii) une entité auparavant engagée dans l'exploitation d'une entreprise peut être en instance de dissolution, mais ne pas avoir encore reçu l'acquit des autorités fiscales.

Nous comprenons qu'une entité inactive n'est pas un placement admissible aux termes du sous-article 468(2). Elle est plutôt considérée comme un placement provisoire aux termes du sous-article 471(1). Toute entité détenue à titre de placement provisoire aux termes du sous-article 471(1) ne peut l'être que pour une durée de deux ans, à moins qu'une extension de cette période ne soit accordée par le Surintendant des institutions financières en vertu du sous-article 471(3).

Recommandation 22 – Entités inactives. Les modalités relatives aux placements admissibles visés au sous-article 468(2) devraient être modifiées pour permettre expressément à une banque d'acquérir le contrôle d'une entité autre qu'une entité admissible, ou d'acquérir ou augmenter un intérêt de groupe financier dans une entité inactive. Aucune autorisation du ministre ou du surintendant ne devrait être exigée pour qu'une banque puisse effectuer un tel placement. Advenant que l'entité s'adonne à de nouvelles activités commerciales, ou reprenne des activités abandonnées, le sous-article 466(6) s'appliquerait et l'autorisation du ministre ou du surintendant serait exigée. Cette modification simplifierait les exigences en matière d'approbation en éliminant la nécessité d'obtenir l'autorisation du surintendant pour les entités qui ne s'adonnent à aucune activité commerciale et qui ne suscitent aucune préoccupation au chapitre de la prudence ou de la supervision.

Prêts-relais aux cadres dirigeants à temps plein

Sous-article 496(2) de la *Loi sur les banques*

Dans le cas où un apparenté est un cadre dirigeant à temps plein de la banque, celle-ci ne peut lui consentir ou en acquérir un prêt, notamment par cession, que si le total du principal de tous les prêts qu'elle-même et ses filiales lui ont déjà consentis et du principal du prêt envisagé n'excède pas cent mille dollars ou, s'il est supérieur, le double du traitement annuel du cadre dirigeant. Le cas échéant, lorsque le cadre dirigeant est en cours d'acquisition d'une nouvelle résidence avant de pouvoir disposer du produit de la vente de sa résidence actuelle, un prêt-relais est habituellement requis. Ce genre de financement à court terme ne peut être consenti aux termes du sous-article 496(2).

Recommandation 23 – Prêts-relais aux cadres dirigeants à temps plein. Modifier le sous-article 496(2) afin de permettre l'octroi de prêts-relais aux cadres dirigeants aux fins de la conclusion de l'achat d'une résidence devant être occupée par ledit cadre.

Placements minoritaires – Sociétés de portefeuille

Partie IX de la *Loi sur les banques* et *Règlement sur les placements minoritaires*

La Partie IX – Placements de la *Loi sur les banques* a notamment pour objet de réglementer les placements par les banques dans des entités admissibles ; de préciser qu'une banque doit acquérir le contrôle de certaines de ces entités, sous réserve des dispositions du *Règlement sur les placements minoritaires (banques)* ; et de stipuler un certain nombre d'exceptions, y compris la

permission de détenir un placement à titre temporaire. L'un des placements permis, aux termes du paragraphe 468(2)(b) est une société de portefeuille, à la condition que cette société de portefeuille contrôle ou détiennent une participation importante dans des entités dans lesquelles une banque est autorisée à détenir un intérêt de groupe financier ou qu'elle peut contrôler aux termes du paragraphe 468(3)(d). Avant qu'elle puisse acquérir un intérêt de groupe financier dans une société de portefeuille, une banque doit donc vérifier que toutes les sociétés dans lesquelles la société de portefeuille détient une participation importante satisfont à cette exigence. Si la banque contrôle la société de portefeuille, elle serait donc à même de veiller à ce que cette dernière ne fasse pas l'acquisition de participations dans des entités non admissibles qui placeraient la banque en défaut par rapport aux dispositions de la *Loi sur les banques*.

Qu'en est-il toutefois des cas où une banque ne possède qu'une participation minoritaire dans une société de portefeuille qui compte parmi ses placements importants une entité non admissible ? Actuellement, la banque serait réputée, aux termes de l'article 481 de la *Loi sur les banques*, avoir effectué un placement temporaire et elle devrait exiger de la société de portefeuille que celle-ci se départisse de ce placement non admissible dans un délai de deux ans. Advenant que la société de portefeuille refuse de le faire, la banque n'aurait d'autre choix que de se départir de sa participation dans la société de portefeuille.

Recommandation 24 – Placements minoritaires – Sociétés de portefeuille. *L'un des objectifs de la Loi sur les banques, tel qu'en fait foi le Règlement sur les placements minoritaires (banques), est d'encourager les banques, dans certaines limites, à acquérir des participations minoritaires dans des entités qui, autrement, devraient être contrôlées par la banque. Des dispositions plus souples, notamment, permettraient à la banque de conserver son placement minoritaire dans une société de portefeuille, même lorsque cette dernière effectue des acquisitions non permises aux termes de la Loi sur les banques.*

Placements minoritaires - Lorsque le contrôle de l'entité est exigé

Partie IX de la *Loi sur les banques* et *Règlement sur les placements minoritaires*

Le sous-article 468(4) exige de la banque qu'elle détiennent une participation majoritaire dans certains types de placements admissibles, sous réserve des dispositions du *Règlement sur les placements minoritaires (banques)*. Toutefois, si la banque passe d'une participation majoritaire à une participation minoritaire dans l'entité, elle devient alors assujettie aux modalités du sous-article 468(11). Il serait souhaitable, dans pareil cas, que la banque soit autorisée à conserver sa participation minoritaire à titre de placement temporaire en vertu de l'article 471. Bien que l'option du placement temporaire puisse toujours être utilisée lors de l'acquisition, l'article 471, tel que formulé actuellement, ne permet le recours au placement temporaire que lors d'une acquisition et non au moment d'un passage à une participation minoritaire.

Recommandation 25 – Placements minoritaires lorsque le contrôle de l'entité est exigé. *Modifier l'article 471 afin de rendre la disposition relative aux placements temporaires applicable au passage d'une participation majoritaire à une participation minoritaire.*

Placements minoritaires dans des sociétés de portefeuille investissant en fonds mutuels

Paragraphe 466(2) et 468(3)(d)(ii) de la *Loi sur les banques*, et article 3 du *Règlement sur les placements minoritaires*

Aux termes du *Règlement sur les placements minoritaires* (i) un intérêt de groupe financier non majoritaire dans une société de portefeuille investissant dans des fonds mutuels n'a pas à être compris dans le calcul de la limite globale fixée par l'article 3 du Règlement. Advenant toutefois que la société de portefeuille fasse l'acquisition d'une participation, même minuscule, dans un courtier en valeurs mobilières, le placement complet dans la société de portefeuille (dont le montant peut être beaucoup plus élevé que celui du placement dans le courtier en valeurs mobilières) doit être pris en compte lors du calcul de la limite de 50 % applicable aux placements minoritaires ; (ii) la survaleur d'un placement assujetti au *Règlement sur les placements minoritaires* est soustraite du dénominateur lors du calcul de la limite de 50 % (parce qu'elle doit être soustraite selon la définition de capital réglementaire dans le *Règlement sur le capital réglementaire*), mais elle est tout de même comprise dans la valeur du placement telle qu'indiquée dans les états financiers de la banque (survaleur comprise). Elle est donc prise en compte aux fins du calcul de la limite de 50 %.

Recommandation 26 – Placements minoritaires dans des sociétés de portefeuille investissant en fonds mutuels. *Modifier l'article 3 du Règlement sur les placements minoritaires afin que seul le montant du placement de la société de portefeuille dans le courtier en valeurs mobilières soit inclus dans le calcul de la limite de 50 % applicable aux placements minoritaires. Modifier l'article 3 afin d'exclure la survaleur d'un placement en aval du calcul de la limite de 50 %.*

Entité s'occupant de fonds mutuels à titre de fiduciaire

Sous-article 468 (3.1) de la *Loi sur les banques*

Les dispositions suivantes ont été ajoutées à la *Loi sur les banques* afin de permettre aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale de faire l'acquisition d'une société engagée dans la gestion de fonds mutuels qui exerce également des activités de fiduciaire, à la condition que ces activités soient autorisées par les lois d'une province :

Exception

(3.1) Malgré l'alinéa (3)a), la banque peut acquérir le contrôle d'une entité qui exerce des activités de fiduciaire et y est autorisée par les lois d'une province ou acquérir ou augmenter un intérêt de groupe financier dans une telle entité si celle-ci est, selon le cas

(a) un fonds d'investissement à capital fixe ;

(b) une entité s'occupant de fonds mutuels ; ou

(c) une entité dont l'activité commerciale est limitée à l'une ou l'autre des activités suivantes :

(i) les activités d'un courtier de fonds mutuels,

(ii) les services qu'une banque est autorisée à fournir dans le cadre de l'alinéa 410(1)c.2),

(iii) la prestation de services de conseil en placement et de gestion de portefeuille.

Ni les fonds d'investissement à capital fixe mentionnés à l'alinéa (a), ni les entités s'occupant de fonds mutuels mentionnées à l'alinéa (b), ne peuvent être leur propre fiduciaire. Par conséquent, ces dispositions sont formulées de façon trop restrictive pour s'appliquer au gestionnaire d'un tel fonds ou d'une telle entité. Nous proposons donc que ces alinéas soient reformulés afin de faire renvoi au gestionnaire de ces fonds ou entités. De plus, en Ontario, les lois provinciales n'autorisent pas véritablement un gestionnaire de fonds mutuels à exercer des activités de fiduciaire, elles le permettent. La *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie* (paragraphe 213(2)) ne permet pas à une société d'exercer des activités de fiduciaire à l'égard du public. Toutefois, l'alinéa 213(3)(b) stipule qu'une société gestionnaire d'une fiducie de fonds mutuels que la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a autorisée à agir à titre de fiduciaire de ladite fiducie de fonds mutuels n'est pas assujettie à l'interdiction énoncée au paragraphe 213(2). La CVMO a émis un décret général (81-901) qui stipule que le gestionnaire d'un fonds mutuel avec prospectus peut être fiduciaire du fonds mutuel, et des ordonnances ponctuelles stipulent la même chose pour certains fonds mutuels sans prospectus. La formulation actuelle du paragraphe 468(3.1) de la *Loi sur les banques* devrait donc être modifiée afin de préciser que l'entité reçoit la permission d'agir comme fiduciaire d'une fiducie, et non qu'elle est autorisée à le faire, en vertu des lois d'une province.

Recommandation 27 – Entité s’occupant de fonds mutuels à titre de fiduciaire. Reformuler comme suit le paragraphe 468 (3.1) :

« *Exception*

(3.1) Malgré l’alinéa (3)a), la banque peut acquérir le contrôle d’une entité qui exerce des activités de fiduciaire d’une fiducie et y est autorisée par les lois d’une province, ou acquérir ou augmenter un intérêt de groupe financier dans une telle entité, lorsque celle-ci est, selon le cas

(a) gestionnaire d’un fonds d’investissement à capital fixe ;

(b) gestionnaire d’une entité s’occupant de fonds mutuels ; ou

(c) une entité dont l’activité commerciale est limitée à l’une ou l’autre des activités suivantes :

(i) les activités d’un courtier de fonds mutuels,

(ii) les services qu’une banque est autorisée à fournir dans le cadre de l’alinéa 410(1)c.2),

(iii) la prestation de services de conseil en placement et de gestion de portefeuille. »

Opérations avec les apparentés régis par la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*

Sous-article 489(3) de la *Loi canadienne sur les banques*

Le sous-article 489(3) stipule que le sous-article 489(1) ne s’applique pas aux entités contrôlées par une banque qui sont des institutions financières constituées en personne morale sous le régime d’une loi provinciale et qui sont assujetties à une réglementation, en matière d’opérations avec les apparentés, que le ministre juge satisfaisantes. Selon l’article 2 de la *Loi sur les banques*, « institution financière » englobe les courtiers en valeurs mobilières constitués en personne morale sous le régime d’une loi provinciale. Or, l’exception ne s’applique pas aux courtiers en valeurs mobilières constitués en personne morale sous le régime de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Il semble s’agir d’une erreur de formulation.

Recommandation 28 – Opérations avec les apparentés régis par la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Il devrait être stipulé que l’exception s’applique aux entités qui sont des institutions financières constituées en personne morale sous le régime d’une loi fédérale du Canada, pourvu qu’elles soient également assujetties à la réglementation et à la supervision des opérations avec les apparentés, tel que stipulé au sous-article 489(3).

Diligence raisonnable lors de la négociation de chèques du gouvernement fédéral

Article 6 du Règlement sur l'accès aux services bancaires de base

Les banques appuient ce Règlement et s'efforcent de se conformer à ses dispositions afin d'assurer que les consommateurs qui ne possèdent pas de compte bancaire puissent négocier les chèques du gouvernement du Canada. Conscient que des criminels pourraient exploiter cette exigence, le gouvernement, à l'article 6, stipule dans quelles circonstances les banques peuvent refuser d'encaisser un chèque si elles ont un motif raisonnable de croire qu'il y a fraude ou tout autre type d'activité illégale en rapport avec le chèque.

Les banques, lorsqu'elles s'efforcent de déterminer s'il y a fraude ou tout autre type d'activité illégale en rapport avec un chèque du gouvernement fédéral, en vérifient notamment la provenance auprès du ministère qui l'a émis, par exemple Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) à Ottawa. Ces bureaux, habituellement situés à Ottawa, ne sont accessibles que pendant les heures de bureau normales en Ontario. Nous avons demandé à TPSGC – avec l'appui de l'ACFC – s'il pourrait fournir des services en dehors des heures de bureau en Ontario afin de répondre aux besoins des provinces de l'Ouest et des succursales bancaires ouvertes au public les soirs et les fins de semaine. On nous a répondu que le mandat de TPSGC ne comprenait pas la validation des chèques et qu'il était hors de question de fournir des services en dehors des heures de bureau normales.

Les criminels peuvent exploiter le fait qu'en raison des fuseaux horaires et des heures d'ouverture prolongée, les succursales ne peuvent pas toujours vérifier adéquatement la provenance des chèques du gouvernement du Canada qui lui sont présentés pour encaissement. Lorsque des particuliers qui ne détiennent pas de compte bancaire auprès de l'institution présentent des chèques du gouvernement fédéral pour encaissement, les banques doivent soit encaisser le chèque sans en avoir adéquatement vérifié la provenance (et assumer les pertes qui découlent de toute fraude), soit demander à la personne de revenir à un autre moment, lorsque la vérification pourra être effectuée. Malheureusement, l'ACFC interprète toute demande de revenir un autre jour ou à une autre heure comme un refus d'encaisser le chèque. Cela peut déclencher une violation et, si la situation se reproduit plusieurs fois, l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire à l'endroit de la banque.

Recommandation 29 – Diligence raisonnable lors de la négociation de chèques du gouvernement fédéral. Nous recommandons instamment au gouvernement d'ajouter à l'article 6 du Règlement une disposition stipulant que les banques ont le droit de retarder l'encaissement des chèques du gouvernement du Canada lorsqu'une personne qui ne détient pas de compte bancaire auprès de leur institution tente de négocier un chèque du gouvernement fédéral en dehors des heures de bureau du ministère qui a émis le chèque, afin de permettre à la succursale d'en vérifier la provenance.

Responsabilité à l'égard des opérations sur carte de crédit à puce avec NIP

Paragraphe 12(1)(d) du *Règlement sur le coût d'emprunt*

Le paragraphe 12(1)(c) fixe la limite de responsabilité du titulaire de carte pour toute opération non autorisée effectuée à l'aide d'une carte de crédit perdue ou volée à 50 \$ ou au maximum fixé dans la convention de crédit. Le paragraphe 12(1)(d), d'autre part, stipule que le paragraphe (c) ne s'applique pas si un numéro d'identification personnel (NIP) est utilisé au guichet automatique, auquel cas la responsabilité maximum du titulaire est celle qui est fixée dans la convention de crédit.

Nous comprenons que cette politique est motivée par la conviction qu'un NIP constitue une forme d'authentification plus fiable qu'une signature. Une signature peut être contrefaite alors qu'un NIP n'est connu que du titulaire de la carte. Lorsqu'un NIP est utilisé, par conséquent, l'opération est généralement considérée comme autorisée, à moins que la carte n'ait été volée ou que le numéro de carte et le NIP n'aient été obtenus par la force ou frauduleusement. Autrement, si un NIP a été utilisé, il est tenu pour acquis que le titulaire a entré lui-même le NIP ou qu'il l'a divulgué, a sélectionné un NIP facile à deviner, ou l'a mal protégé. Si le titulaire de la carte, par négligence, a facilité l'utilisation non autorisée de sa carte, il doit alors être tenu responsable de la perte.

Nous ne voyons aucune raison valable de faire une distinction entre l'utilisation d'une carte à puce à un guichet automatique et à un point de vente. Le paragraphe 12(1)(d) ne précise un guichet automatique que parce qu'en 2001, lors de l'entrée en vigueur du *Règlement sur le coût d'emprunt*, une carte de crédit à puce ne pouvait être utilisée qu'à un guichet automatique.

Dans le but de rendre les opérations par carte de crédit plus sûres, les émetteurs optent majoritairement pour la technologie de carte à puce pour les cartes de crédit. Les données sur ces cartes étant chiffrées, elles sont plus difficiles à copier que celles des cartes simplement munies d'une bande magnétique. Les cartes de crédit à puce utilisent un NIP, plutôt qu'une signature, pour authentifier les opérations aux points de vente équipés de terminaux permettant de traiter ce genre d'opération. Un NIP est plus facile à protéger qu'une signature au verso de la carte. Par conséquent, les titulaires entrent leur NIP au terminal fourni par le marchand, plutôt qu'une signature sur un relevé d'opération.

Compte tenu des progrès technologiques, les dispositions de l'alinéa 12(1)(d) sont périmées. L'alinéa devrait être modifié afin que son application ne soit pas limitée aux guichets. La limite de responsabilité de 50 \$ qui était appropriée du temps des cartes à bande magnétique ne l'est plus à l'ère des cartes à puce avec NIP. Les banques ne tiendront certes pas les titulaires de carte responsable des opérations effectuées au moyen d'un NIP obtenu par la force ou frauduleusement, mais elles estiment qu'elles ne devraient pas être pénalisées lorsqu'un titulaire de carte protège inadéquatement son NIP, permettant ainsi des opérations non autorisées.

Recommandation 30 – Responsabilité à l’égard des opérations sur carte à puce avec NIP. Modifier l’alinéa 12(1)(d) en supprimant la mention des guichets automatiques, afin que l’exclusion s’applique à toutes les opérations de carte de crédit avec NIP. Limiter la responsabilité du titulaire lorsque le NIP a été obtenu par la force ou frauduleusement.

Formulation proposée :

« (d) lorsqu’une opération est effectuée au moyen du numéro d’identification personnel du titulaire, à moins qu’il n’y ait eu coercition ou fraude, la responsabilité du titulaire à l’égard de ladite opération, nonobstant les dispositions du paragraphe (c), est la responsabilité maximum ; et »

Formulaire de procuration

Règlement sur les formulaires de procuration (Banques et sociétés de portefeuille bancaires)

Le formulaire de procuration (*Règlement sur les formulaires de procuration (Banques et sociétés de portefeuille bancaires)*) (le « **Règlement de la loi sur les banques** ») pose quelques difficultés. Le *Règlement de la loi sur les banques* stipule que le formulaire de procuration de la banque, la circulaire émanant de la direction et la circulaire émanant d’un opposant doivent être conformes aux exigences du *Règlement de la loi canadienne sur les sociétés par actions*. Ce Règlement a été modifié à de nombreuses reprises depuis l’édition du *Règlement de la loi sur les banques*. Par conséquent, le *Règlement de la loi sur les banques* renvoie à des articles du *Règlement de la loi canadienne sur les sociétés par actions* qui n’existent plus.

Recommandation 31 – Formulaire de procuration. Modifier le Règlement de la loi sur les banques afin que ses dispositions correspondent à celles du Règlement de la loi canadienne sur les sociétés par actions, de sorte que les exigences relatives au formulaire de procuration et à la circulaire de sollicitation de procuration des banques soient claires.

Autres lois et règlements

Supprimer de la *Loi sur les sociétés d'assurances* la limite relative aux créances et aux actions privilégiées

Articles 473 et 476 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* (et règles connexes)

La *Loi sur les sociétés d'assurances* limite actuellement les titres de créance et les actions privilégiées à 2 % du bilan global. Aux termes des Accords de Bâle III, les banques qui sont propriétaires d'une compagnie d'assurances pourraient souhaiter détenir une proportion plus élevée de ces éléments. Il semble que la limite ait été établie antérieurement aux modifications apportées aux règles relatives aux fonds propres des compagnies d'assurances afin que leur structure soit semblable à celle des fonds propres des banques. Outre le fait qu'elle n'est plus pertinente, la limite est incompatible avec la structure des fonds propres de niveau 1 et de niveau 2 des compagnies d'assurances.

Recommandation 32 – Supprimer, de la Loi sur les sociétés d'assurances, la limite relative aux créances et aux actions privilégiées. Le retrait de la limite assurerait l'harmonisation des dispositions de la Loi sur les sociétés d'assurances en ce qui a trait aux capitaux propres avec les exigences applicables aux banques à cet égard.

Éléments d'actif garantis d'une société de fiducie

Sous-article 423 (5) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*

Le sous-article 423 (5) de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* stipule que la société de fiducie qui reçoit des dépôts doit indiquer dans ses livres les éléments d'actif de valeur égale au total de ces dépôts à détenir à leur égard. Cette disposition ne correspond plus à la manière dont les déclarations au BSIF et les états financiers sont préparés. Auparavant, les éléments d'actif d'une société de fiducie étaient désignés, dans le bilan, comme appartenant au compte « garanti » ou au « compte propre ». Cette pratique est tombée en désuétude lorsque la loi a été modifiée afin de permettre aux banques canadiennes d'acquérir et de posséder leur propre société de fiducie.

Recommandation 33 – Éléments d'actif garantis d'une société de fiducie. Abroger le sous-article 423 (5) de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt.