



Ministère des Finances
Canada

Department of Finance
Canada



DEUXIÈME DOCUMENT DE CONSULTATION

Mesures stratégiques possibles pour soutenir une économie forte et en croissance : Préparer le secteur financier du Canada pour l'avenir

Examen du cadre fédéral régissant le secteur
financier

Le 11 août 2017

Avant-propos

Le présent document marque le début de la deuxième étape du renouvellement des lois fédérales régissant les institutions financières¹. Le ministère des Finances du Canada mène des consultations sur des mesures stratégiques possibles qui pourraient mener à un examen parlementaire des lois avant la date limite du 29 mars 2019 fixée par une disposition de temporisation, ou orienter les approches à long terme du Ministère concernant le secteur financier².

Le Ministère a entrepris la première étape du processus de renouvellement en publiant un document de consultation le 26 août 2016. Ce premier document a décrit le contexte dans lequel fonctionne le secteur financier canadien et énuméré les principales tendances susceptibles d'influer sur les orientations futures. Il visait à obtenir des commentaires sur ces tendances et leurs répercussions ainsi que sur la meilleure façon de préparer le cadre fédéral régissant le secteur financier pour l'avenir. Dans ce document, il était demandé aux intervenants de tenir compte dans leurs commentaires de trois objectifs stratégiques qui permettent d'évaluer l'efficacité du fonctionnement du secteur financier canadien, à savoir :

- la stabilité : le secteur est sûr, solide et résilient en dépit des tensions;
- l'efficacité : le secteur offre des produits et services à des prix concurrentiels et transfère les gains d'efficacité aux clients, il favorise l'innovation et il contribue effectivement à la croissance économique;
- l'utilité : le secteur répond aux besoins financiers de l'éventail des consommateurs, y compris les entreprises, les particuliers et les familles, et il protège l'intérêt des consommateurs.

Le Ministère a reçu les commentaires d'un large éventail d'intervenants dont les observations et recommandations sont prises en compte dans ce deuxième document de consultation. Ce document tient compte des attentes élevées des Canadiens vis-à-vis du secteur financier et répond aux tendances et aux enjeux émergents qui façonnent le secteur ainsi qu'aux besoins de ses utilisateurs.

Le présent document vise à recueillir des points de vue sur la question de savoir s'il y a lieu de prendre des mesures stratégiques éventuelles et de la façon de mettre en œuvre de telles mesures, ainsi que sur les orientations stratégiques concernant la suite des travaux.

Par ailleurs, le Ministère mènera des consultations ciblées auprès d'intervenants concernant des modifications techniques et corrélatives distinctes qui pourraient être

¹ La Loi sur les banques, la Loi sur les associations coopératives de crédit, la Loi sur les sociétés d'assurances et la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt.

² Les dispositions de temporisation figurant dans les lois fédérales sur les institutions financières permettent de renouveler régulièrement le cadre fédéral régissant le secteur financier.

apportées aux lois fédérales sur les institutions financières, afin de veiller à ce que ces lois demeurent à jour et solides.

Processus

La période de consultation se terminera le 29 septembre 2017.

Les commentaires écrits doivent être transmis à l'adresse suivante :

Le directeur
Division des institutions financières
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances Canada
Édifice James-Michael-Flaherty
90, rue Elgin
Ottawa (Ontario) K1A 0G5
Courriel : fin.legislativereview-examenlegislatif.fin@canada.ca
Téléphone : 613-369-9347

Le Ministère pourrait publier certaines ou l'ensemble des observations reçues, ou en fournir des résumés dans ses documents publics. Par conséquent, il demande aux intervenants d'indiquer clairement le nom de la personne ou de l'organisation qu'il conviendra d'indiquer comme source des observations en question.

Afin d'assurer le respect des renseignements personnels et la confidentialité, le Ministère demande aux intervenants d'indiquer, lorsqu'ils présentent leurs observations :

- s'ils consentent à la divulgation totale ou partielle de ces observations;
- s'ils demandent que leur identité et tout élément permettant de les identifier soient retirés avant la publication;
- s'ils souhaitent que certains éléments des observations qu'ils présentent demeurent confidentiels (dans ce cas, ils sont priés de préciser les éléments confidentiels).

Les renseignements obtenus tout au long de ce processus de consultation sont assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si un intervenant indique qu'il veut que sa présentation, ou des parties de celle-ci, demeure confidentielle, le Ministère s'efforcera de protéger ces renseignements.

Table des matières

Introduction 4

Appuyer un secteur concurrentiel et novateur7

Améliorer la protection des consommateurs du secteur bancaire14

Moderniser le cadre16

Préserver la stabilité et la résilience du secteur 24

Annexe 28

Introduction

Le gouvernement a indiqué qu'il mettait l'accent sur un programme destiné à assurer une croissance économique inclusive et durable qui profite aux Canadiens. Le bon fonctionnement du secteur financier constitue un élément fondamental pour la réalisation de cet engagement, puisque ce secteur fournit les services financiers servant à assurer la croissance économique, des prêts accordés aux petites entreprises aux investissements dans les jeunes entreprises innovantes. Le renouvellement régulier des lois fédérales sur les institutions financières offre au ministère des Finances du Canada l'occasion de préparer le cadre fédéral régissant le secteur financier pour l'avenir et de s'assurer qu'il continue de répondre aux besoins en évolution des Canadiens.

Au cours de la première étape des consultations, le Ministère a reçu un large éventail de commentaires. Des institutions financières, des organisations représentant des consommateurs et des investisseurs, des sociétés de technologie financière, des associations professionnelles et commerciales, des universitaires, des centres financiers et des citoyens, entre autres, ont exprimé leurs points de vue.

Dans l'ensemble, les intervenants ont indiqué que le cadre était en mesure de répondre à l'évolution des besoins des Canadiens et de l'économie. Ils continuent d'appuyer les principaux éléments du cadre, notamment des mandats clairs et forts pour les organismes de réglementation fédéraux du secteur financier, une approche en matière de réglementation axée sur les principes, un régime de propriété fondé sur la taille des institutions financières et une distinction entre les activités bancaires et les activités d'assurance.

Parallèlement, ils ont recommandé des mises à jour ciblées du cadre afin qu'il puisse répondre aux développements récents et aux innovations du secteur.

Les intervenants ont fait remarquer que le secteur amorçait une nouvelle période d'innovation, où les sociétés de technologie financière se situent à l'avant-garde. Il est ressorti de nombreux commentaires que la présence de nouveaux arrivants sur le marché et l'existence d'un cadre qui favorise l'innovation dans l'offre de services financiers procuraient aux Canadiens les avantages d'un accès, d'un choix et d'une concurrence accrue.

Un certain nombre d'intervenants ont par ailleurs souligné que le cadre devrait en faire plus afin de mieux servir l'intérêt des Canadiens. Ils ont demandé à ce que le cadre offre un haut niveau de protection aux consommateurs, compte tenu de l'évolution rapide des produits et services financiers.

Les intervenants ont aussi noté que le secteur, tant au Canada qu'à l'étranger, s'adaptait à un environnement commercial en mutation. Ils ont expressément demandé que le cadre législatif demeure actuel devant l'évolution des modèles

commerciaux des institutions financières, par exemple, en prévoyant une plus grande souplesse quant aux investissements dans l'infrastructure et en maintenant des normes élevées pour assurer une gouvernance efficace.

Bien que le gouvernement du Canada ait mis en œuvre un ensemble de mesures depuis la crise financière en vue de préserver la stabilité et la résilience du secteur, les intervenants ont mis en évidence certains risques auxquels le secteur est exposé et qui mériteraient d'être examinés plus à fond, à savoir la capacité du secteur de l'assurance multirisque sous réglementation fédérale à faire face aux tremblements de terre à faible probabilité et à fort impact.

Afin de s'assurer que le cadre continue de répondre aux besoins de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens maintenant et à l'avenir, le Ministère examine une série de questions stratégiques qui sont regroupées dans le présent document sous les quatre thèmes suivants :

- appuyer un secteur concurrentiel et innovateur;
- améliorer la protection des consommateurs du secteur bancaire;
- moderniser le cadre législatif;
- préserver la stabilité et la résilience du secteur.

Le Ministère étudie actuellement la possibilité d'intégrer un certain nombre de points particuliers dans les lois sur les institutions financières lors de la mise à jour de 2019. Le Ministère souhaite donc obtenir des avis sur ces options.

De plus, le Ministère poursuivra ses travaux sur des questions portant sur des aspects à long terme après ce renouvellement des lois. Il aimerait donc connaître l'avis des intervenants afin de faire progresser son évaluation de ces questions.

D'autres mesures stratégiques possibles, de nature plus ciblée, figurent à l'annexe de ce document.

Appuyer un secteur concurrentiel et innovateur

Le gouvernement s'est doté d'un programme clair axé sur la croissance, qui vise à bâtir une économie inclusive et à appuyer la classe moyenne. La compétitivité et le caractère innovateur du secteur financier occupent un rôle important pour la réalisation de ce programme. De par sa nature même, ce secteur contribue de façon marquée à la croissance économique, car il assume un rôle fondamental afin que l'affectation des prêts et des capitaux entre les épargnants et les emprunteurs s'effectue de manière efficiente.

Le cadre actuel régissant le secteur financier s'est avéré stable et résilient pour les Canadiens. Il constitue la base à partir de laquelle s'opère la croissance de l'économie canadienne. D'autre part, l'économie mondiale évolue rapidement, et le secteur financier canadien doit être prêt à s'adapter et à fournir les services innovateurs dont ont besoin la population et les entreprises du Canada.

Dans ce contexte de changement, le Ministère veillera à s'assurer que le secteur financier dessert et alimente une croissance économique inclusive. Le Ministère examine actuellement un certain nombre de mesures visant à permettre l'émergence d'un secteur innovateur et concurrentiel, à l'aide d'initiatives à court et à long terme.

Dans le domaine de la concurrence et de l'innovation, le Ministère sollicite des commentaires sur des mesures stratégiques possibles à inclure dans la mise à jour de 2019 des lois sur les institutions financières. Ces mesures à court terme sont les suivantes :

- préciser les pouvoirs des institutions financières en matière de technologies financières;
- faciliter la collaboration avec les sociétés de technologie financière;
- simplifier le cadre relativement à l'entrée et à la sortie des banques.

Les sociétés de technologie financière (c'est-à-dire les sociétés qui commercialisent de nouvelles technologies financières) sont à l'avant-garde de l'innovation au Canada, souvent en collaboration avec les institutions financières. Le fait de préciser les pouvoirs des institutions financières en matière de technologies financières et d'éliminer des obstacles à la collaboration entre les sociétés de technologie financière et les institutions financières peut accélérer l'innovation et ainsi rendre les produits et services du secteur plus accessibles et plus abordables pour les Canadiens.

Les banques de petite ou moyenne taille sont également des acteurs importants en matière de concurrence et d'innovation. À court terme, la mise au point de processus d'entrée et de sortie harmonieux contribuera à un marché dynamique et contestable.

Dans une perspective à plus long terme, le Ministère examine dans quelle mesure le cadre législatif et stratégique s'appliquant au secteur financier concorde avec une politique mettant l'accent sur la croissance économique, et si des améliorations éventuelles pourraient permettre de mieux préparer l'économie canadienne pour la croissance et l'innovation futures.

Dans le cadre de cette évaluation plus vaste, il est nécessaire d'analyser davantage le rôle important des banques de petite ou moyenne taille dans la promotion de la concurrence et de l'innovation ainsi que la contribution qu'elles peuvent apporter à la croissance de la formation de capital et à l'efficacité de l'attribution du crédit au Canada.

Dans le cadre d'une autre initiative avant-gardiste, le Ministère entend évaluer les avantages d'un système bancaire ouvert – c'est-à-dire un cadre permettant aux consommateurs de partager leurs renseignements bancaires avec d'autres fournisseurs de services financiers – et il sollicitera les points de vue des intervenants sur cette question.

Préciser les pouvoirs des institutions financières en matière de technologies financières

Les institutions financières ont besoin de la technologie pour mener à bien leurs activités axées sur l'information, et la technologie permet également aux institutions d'offrir de nouveaux produits et services répondant aux besoins financiers en évolution des Canadiens.

Les institutions financières sous réglementation fédérale ont indiqué que des formulations dépassées employées dans les lois réduisaient leur capacité d'offrir des services élargis de technologie financière. Par exemple, les textes de loi fédéraux sur les institutions financières renferment des termes comme « portail » ou « plateforme » pour décrire les activités supplémentaires de traitement d'information qu'une banque peut mener avec l'approbation des autorités. Il peut être difficile d'appliquer ces termes aux modèles commerciaux émergents.

On interdit généralement aux institutions financières fédérales de réaliser des activités et des investissements commerciaux. Cette politique de longue date les confine dans leur champ d'expertise fondamental, c'est-à-dire les services financiers. Avec le temps, le cadre fédéral régissant le secteur financier s'est assoupli pour prendre en compte l'évolution technologique du secteur des services financiers.

Trouver un juste équilibre entre des activités nettement axées sur les services financiers et la souplesse voulue pour s'adapter aux nouvelles technologies présente un défi dans le contexte actuel de transformation rapide. Déterminer si une technologie donnée est compatible avec le cadre exige par conséquent une évaluation au cas par cas fondée sur des règles modernes bien définies.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de préciser et de moderniser les types d'activités informationnelles et technologiques que les institutions financières sous réglementation fédérale sont autorisées à exercer à l'interne, tout en maintenant l'interdiction de longue date touchant les activités commerciales. Dans ce contexte, le Ministère sollicite des points de vue sur un libellé législatif approprié.

Faciliter la collaboration avec les sociétés de technologie financière

La collaboration entre les entreprises disposant de capacités différentes stimule l'innovation. Les sociétés de technologie financière apportent technologies et vitesse d'exécution au marché, et les institutions financières en place apportent des avantages d'échelle grâce à l'étendue de leur clientèle et de leur chiffre d'affaires.

Faciliter la collaboration entre les sociétés de technologie financière et les institutions financières sous réglementation fédérale stimule les échanges féconds d'idées et contribue à rendre le secteur mieux adapté aux besoins financiers des Canadiens. Une collaboration accrue entre ces deux types d'entreprises peut également contribuer à la croissance et à l'innovation dans le secteur en donnant des possibilités accrues aux sociétés de technologie financière au niveau du financement et des activités.

Un certain nombre d'intervenants ont souligné qu'ils accueilleraient favorablement la prise de mesures visant à faciliter la collaboration, en accordant une plus grande souplesse en matière d'investissements des institutions financières dans les sociétés de technologie financière, d'aiguillage des institutions financières vers ces sociétés, ou d'arrangements par lesquels les sociétés offrent des services d'externalisation aux institutions financières. Il faut trouver le juste équilibre entre l'intensification de la collaboration et l'objectif stratégique consistant à restreindre les activités commerciales des institutions financières sous réglementation fédérale.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'accorder aux institutions financières sous réglementation fédérale une plus grande souplesse quant aux participations non majoritaires dans le capital de sociétés de technologie financière, accompagnée du pouvoir correspondant d'assurer un certain aiguillage, sous réserve d'une protection adéquate des consommateurs, d'un contrôle prudentiel et de limites aux activités commerciales. Les points de vue relatifs aux dispositions sur l'impartition, qui est de nature prudentielle, devraient être transmis au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) aux fins d'examen.

Améliorer la transparence et la coordination en matière de réglementation

Les sociétés de technologie financière sont souvent de petites entreprises disposant de peu de ressources. Elles ne connaissent pas nécessairement bien le cadre fédéral régissant le secteur financier. Ces sociétés interagissent par ailleurs avec les autorités fédérales, provinciales et territoriales, qui jouent toutes un rôle au niveau de la réglementation des services financiers au Canada. Les sociétés de technologie financière ont indiqué qu'une coordination améliorée entre les autorités des différents ordres de gouvernement constituait un moyen de promouvoir l'innovation dans le secteur des services financiers.

Afin d'appuyer une innovation financière accrue, le gouvernement et les organismes de réglementation fédéraux sont déterminés à collaborer avec leurs homologues provinciaux et territoriaux afin d'améliorer la coordination et l'échange d'information. Le gouvernement continuera de s'efforcer de fournir aux sociétés de technologie financière des renseignements plus détaillés sur le cadre, notamment de meilleures informations sur les personnes-ressources des organismes de réglementation. Ces efforts amélioreront la transparence du gouvernement fédéral en matière de réglementation et aideront ces sociétés à croître et à réussir.

Simplifier le cadre relativement à l'entrée et la sortie des banques

Pour les entreprises, la facilité d'entrée et de sortie constitue un élément clé d'un secteur des services financiers dynamique et contestable. Une entrée facilitée permet aux entreprises du secteur financier, y compris les sociétés de technologie financière, d'entrer dans le secteur financier d'une façon efficace afin de cibler les niches mal desservies et d'offrir de nouveaux produits et services aux Canadiens. Une sortie ordonnée permet aux sociétés de quitter le secteur volontairement et de manière harmonieuse si leurs plans commerciaux changent. Les intervenants ont cerné un certain nombre d'améliorations ciblées concernant la simplification du cadre relativement à l'entrée et la sortie.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'apporter une série d'améliorations ciblées afin de rationaliser et promouvoir un processus d'entrée et de sortie sans heurt. Par exemple :

- Le nombre d'agents qu'une institution financière sous réglementation fédérale nouvellement constituée peut rémunérer pourrait être augmenté afin de mieux répondre aux attentes prudentielles du BSIF concernant les agents désignés.
- Le surintendant pourrait être investi du pouvoir de prolonger la période prévue pour délivrer une autorisation de fonctionnement dans des circonstances exceptionnelles.

Assurer le positionnement d'un secteur concurrentiel et innovateur pour soutenir une croissance économique durable

La concurrence dans le secteur financier peut constituer un outil pour promouvoir une croissance économique durable. Un secteur qui est concurrentiel peut offrir des services financiers plus abordables et innovateurs aux consommateurs, et il peut offrir des prêts dans des domaines dynamiques et de pointe de l'économie. Il faut ajuster soigneusement le niveau de concurrence du secteur en tenant compte d'un cadre réglementaire et législatif bien géré relatif à la surveillance et aux risques. À long terme, le Ministère étudiera l'équilibre existant entre la croissance économique et la gestion des risques et s'il est nécessaire d'apporter des rajustements afin de promouvoir la compétitivité et l'innovation dans le secteur.

Les banques de petite ou moyenne taille peuvent contribuer à une croissance économique durable puisqu'elles ciblent souvent différents domaines et segments du marché, par exemple les petites entreprises. Au cours des dernières décennies, le gouvernement a entrepris diverses réformes législatives afin de promouvoir l'entrée des petites et moyennes banques sur le marché. Les règles de propriété bancaire ont été élargies de façon à permettre aux petites et moyennes banques d'être détenues par des banques étrangères, des institutions financières non bancaires ou des entreprises commerciales. On a autorisé des structures bancaires souples, en permettant notamment les succursales de prêts, les banques coopératives, et la possibilité pour les banques qui n'acceptent pas de dépôts de particuliers de se retirer du régime d'assurance-dépôts. La capitalisation initiale minimale dont doit disposer une banque en vertu de la loi a été portée de 10 millions à 5 millions de dollars.

Les petites et moyennes banques sont réglementées proportionnellement, en fonction de leur taille, de leur complexité et des risques. Le BSIF joue un rôle de premier plan au niveau des contacts avec les petites et moyennes banques par l'entremise de son mécanisme de conseil aux petites banques. Le BSIF rencontre régulièrement des cadres de petites et moyennes banques en vue de discuter de questions actuelles et émergentes concernant le juste équilibre à trouver entre les risques, les contrôles et la capacité concurrentielle des banques. Chacun des organismes fédéraux régissant le secteur financier – à savoir la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) et la Banque du Canada – consulte par ailleurs régulièrement les petites et moyennes banques au sujet de leurs initiatives stratégiques.

Le gouvernement continuera d'appliquer le principe de proportionnalité lors de l'élaboration de politiques et de règlements. Toutefois, malgré cette approche, les banques de petite ou moyenne taille ont fait remarquer qu'elles font face à un fardeau réglementaire et à des exigences de capitalisation proportionnellement plus élevés que leurs homologues de plus grande taille. Elles sont d'avis que ces exigences ne

correspondent pas au risque global pour la stabilité posé par les petites et moyennes banques.

Tenant compte de ce contexte, le Ministère analysera la mesure dans laquelle les petites et moyennes banques peuvent contribuer à l'augmentation de la formation de capital et à l'amélioration de l'allocation des prêts, qui constituent des fonctions financières importantes pour la croissance de l'économie canadienne.

La concurrence dans le secteur financier peut constituer un outil de croissance économique. Dans ce contexte, le Ministère sollicite des points de vue quant à la meilleure façon de s'assurer que le secteur financier appuie la croissance économique durable, tout en établissant un équilibre entre le bon fonctionnement et la stabilité du secteur et, plus particulièrement, le rôle que peuvent jouer les petites et moyennes banques pour améliorer le potentiel concurrentiel et d'innovation de l'économie canadienne.

Examiner les avantages d'un système bancaire ouvert

Les nouvelles technologies et les nouveaux modèles commerciaux transforment la façon dont les Canadiens interagissent avec leurs fournisseurs de services financiers et contribuent au caractère innovateur et concurrentiel du secteur financier. Diverses administrations envisagent d'ouvrir le système bancaire ou ont déjà pris des mesures pour établir un nouveau cadre, qui permettrait aux consommateurs de partager leurs renseignements bancaires avec d'autres fournisseurs de services financiers.

Un système bancaire ouvert offre la possibilité d'aider les consommateurs à interagir plus facilement avec différents fournisseurs de services financiers et d'accroître ainsi la concurrence. Il s'agit aussi d'un domaine que les intervenants, y compris les sociétés de technologie financière, considèrent comme un moteur de l'innovation dans le secteur. Le Ministère entend évaluer les avantages d'un système bancaire ouvert afin de donner aux Canadiens un accès et un contrôle accrus relativement à leurs données bancaires, tout en protégeant leur sécurité et la protection de leurs renseignements personnels.

Les sociétés de technologie financière ont exprimé leur intérêt envers la législation fédérale sur les institutions financières, qui est essentiellement un cadre à participation volontaire souple, proportionnel et fondé sur des principes. Outre le système bancaire ouvert, il peut exister d'autres possibilités de mieux soutenir la concurrence et l'innovation dans le secteur financier.

Le Ministère entend analyser les avantages d'un système bancaire ouvert. Cette analyse prendrait en compte la façon de mettre en œuvre ce système utilisé par les autres administrations, de même que les avantages et risques potentiels pour les Canadiens.

Le Ministère souhaite aussi obtenir des avis sur d'autres modifications particulières pouvant être apportées au cadre régissant le secteur financier fédéral afin de soutenir davantage la concurrence et l'innovation.

Améliorer la protection des consommateurs du secteur bancaire

Les Canadiens s'attendent à ce que le cadre fédéral de protection des consommateurs soit robuste et qu'il les protège dans le cadre de leurs relations avec les banques. Ce cadre visant les banques est conçu de façon à permettre aux consommateurs de tirer parti d'un vaste éventail de choix de produits et de services financiers, à leur fournir les outils dont ils ont besoin pour prendre des décisions financières éclairées et à faciliter des résultats équitables lorsqu'ils font affaire avec les banques.

Le traitement équitable des consommateurs de produits et de services bancaires est au cœur du cadre fédéral de protection des consommateurs et devrait faire partie intégrante de la culture commerciale des banques. Les conseils d'administration des banques devraient surveiller la protection des consommateurs en veillant à ce que des politiques adéquates soient en place et que la direction et le personnel les appliquent.

Les Canadiens ont également l'avantage de disposer d'un organisme de réglementation spécialisé, l'ACFC, qui surveille la conformité des banques avec les dispositions de la *Loi sur les banques* se rapportant aux consommateurs. L'ACFC suit et évalue par ailleurs les tendances et les questions émergentes, sensibilise et éduque les consommateurs et appuie des initiatives qui renforcent la littératie financière des Canadiens.

En 2016, le Ministère a proposé des mesures destinées à renforcer la protection des consommateurs de produits et de services bancaires. Ces mesures couvrent cinq domaines : l'accès aux services bancaires de base, les pratiques commerciales, la communication de renseignements, le traitement des plaintes et la gouvernance et la reddition de comptes au public.

Les démarches ci-dessous sont en cours afin d'évaluer s'il est justifié de procéder à d'autres améliorations :

- Le ministre des Finances a demandé à la commissaire de l'ACFC d'évaluer les pratiques exemplaires en matière de protection financière des consommateurs au Canada.
- L'ACFC étudie les pratiques commerciales bancaires pour examiner si les objectifs et incitatifs de vente entraînent de mauvais résultats pour les consommateurs. Elle enquêtera sur toute non-conformité et prendra, si nécessaire, des mesures d'application de la loi.
- Le BSIF étudie les pratiques nationales de vente au détail des banques d'importance systémique, et il met l'accent sur la culture du risque, la gouvernance des pratiques de vente et la façon dont les banques gèrent le risque potentiel d'atteinte à la réputation inhérent aux activités de vente.

Ces travaux, qui s'appuient sur des mesures proposées en 2016, serviront à élaborer des mesures stratégiques possibles visant à renforcer le cadre et à améliorer les mesures de protection des consommateurs de produits et de services bancaires.

Moderniser le cadre législatif

Pour bien fonctionner, le cadre fédéral régissant le secteur financier doit être adapté aux changements et aux pratiques exemplaires pour demeurer actuel et utile pour ses divers utilisateurs. À cet égard, les intervenants ont souligné que le secteur financier canadien s'adaptait à un certain nombre de changements importants, notamment à l'environnement macroéconomique en évolution et à l'incertitude accrue entourant le contexte international des affaires.

Le cadre doit continuer de pouvoir répondre à l'évolution du contexte macroéconomique et aux attentes croissantes du public en ce qui a trait à la gouvernance et à la transparence des entreprises pour appuyer la sécurité et de la solidité du système financier.

La présente section du document présente des mesures stratégiques possibles visant à aider les sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie sous réglementation fédérale à équilibrer leurs actifs et leurs passifs dans un contexte macroéconomique en mutation, à mettre à jour le cadre de gouvernance d'entreprise de toutes les institutions financières fédérales et à répondre aux changements structurels de l'industrie des coopératives de crédit.

En outre, le Ministère entend entreprendre des consultations techniques ciblées afin de veiller à ce que les dispositions des lois sur les institutions financières demeurent claires et actuelles, et à ce qu'elles reflètent l'intention politique sous-jacente.

Pouvoirs spécialisés en matière d'investissements dans les infrastructures

Comme il est décrit plus haut, les institutions financières sous réglementation fédérale détiennent de vastes pouvoirs d'investissement dans les services financiers et des pouvoirs limités d'effectuer des investissements commerciaux (c.-à-d. que les investissements doivent appuyer l'activité essentielle de prestation de services financiers). Afin de tenir compte de l'évolution des besoins des institutions – et de leur permettre de s'adapter à un environnement commercial en constante mutation –, on a introduit de plus en plus de souplesse au fil du temps dans le cadre régissant le secteur financier. Les institutions ont ainsi pu investir dans des secteurs commerciaux limités (p. ex., biens immobiliers, technologie de l'information).

Les sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie sous réglementation fédérale ont compté sur des investissements à revenu fixe (p. ex., obligations de sociétés et d'États, hypothèques) pour accroître leurs portefeuilles d'actifs en vue de s'acquitter des obligations à long terme reliées à leurs polices d'assurance. S'adaptant à un contexte de faible rendement, les sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie envisagent de plus en plus d'autres types d'investissements, notamment dans les infrastructures. Elles acquièrent de l'expérience dans ces opérations et ont déjà financé des centrales hydroélectriques, des routes et des hôpitaux canadiens,

principalement au moyen d'instruments de dette. Ces sociétés recherchent actuellement de nouvelles possibilités d'investissement dans les infrastructures.

Le Ministère évalue la possibilité d'accorder aux sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie sous réglementation fédérale un pouvoir accru d'investissement dans les infrastructures. Une telle mesure leur permettrait de mieux équilibrer leurs actifs et leurs passifs et de participer plus activement au financement d'infrastructures pour appuyer une croissance durable à long terme qui profitera à l'ensemble des Canadiens.

Afin de protéger les détenteurs de police d'assurance et de permettre aux assureurs de continuer de se concentrer sur les activités d'assurance-vie et d'assurance-maladie (plutôt que sur les investissements commerciaux, comme les projets de construction), les investissements devraient être assujettis à certaines conditions, par exemple des approbations, des limites sur le montant total des investissements dans les infrastructures que pourrait faire un assureur donné, des plafonds de participation dans des investissements individuels, ainsi qu'une définition des types d'investissement autorisés.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'attribuer aux sociétés d'assurance-vie et d'assurance-maladie sous réglementation fédérale des pouvoirs accrus en matière d'investissement dans les infrastructures. Le Ministère sollicite également des avis sur les conditions qui devraient s'appliquer dans l'exercice de ces pouvoirs, de manière à protéger les détenteurs de polices et à maintenir les limites sur les investissements commerciaux qui sont en place depuis de nombreuses années.

Gouvernance d'entreprise

La façon dont les institutions financières mènent leurs activités est à la base de la confiance du public dans le secteur. Un cadre solide et moderne régissant la gouvernance d'entreprise fait en sorte que les institutions pratiquent une gestion efficace des risques et un contrôle interne rigoureux.

Les institutions financières sous réglementation fédérale sont des leaders reconnus pour ce qui est de mettre en place et d'appliquer de solides cadres de gouvernance d'entreprise. Le BSIF continue d'établir des attentes envers les institutions financières fédérales en ce qui a trait aux aspects prudentiels de la gouvernance d'entreprise, en tenant compte des pratiques exemplaires à l'échelle nationale et internationale.

Le projet de loi C-25, parrainé par le ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, propose diverses modifications à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, qui sert de point de départ pour l'établissement des exigences en matière de gouvernance d'entreprise figurant dans les lois fédérales sur les institutions financières. Le Ministère étudie la possibilité d'harmoniser les lois

fédérales – qui sont conçues pour refléter le caractère spécifique des institutions financières – avec les modifications proposées à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* visant les domaines abordés ci-dessous et à l'annexe du présent document.

En général, les mêmes principes de gouvernance s'appliquent à toutes les institutions financières sous réglementation fédérale, quelle que soit leur taille. Cela favorise l'application de pratiques adéquates de surveillance et de gestion des risques. Tout de même, le Ministère reconnaît que des modifications envisagées pourraient avoir des répercussions différentes sur les grandes institutions inscrites en bourse, d'une part, et sur les petites institutions non inscrites, d'autres part. Compte tenu de ce fait, le Ministère aimerait obtenir les points de vue des petites institutions, le cas échéant, sur les répercussions de ces modifications possibles.

Promouvoir la diversité au sein des conseils d'administration

La diversité est un moyen reconnu d'élargir le bassin de compétences, de connaissances et d'expérience au sein des conseils d'administration. L'un des fondements de la diversité consiste à faire en sorte que les femmes soient représentées au sein des conseils et dans la haute direction des institutions. L'importance d'une représentation hommes-femmes équilibrée pour la gouvernance ne se limite pas d'ailleurs au secteur financier. Le gouvernement a présenté un cadre fondé sur des principes visant à accroître la représentation des femmes aux postes nommés par le gouverneur en conseil.

Par exemple, le projet de loi C-25 propose de favoriser la diversité des genres par l'adoption d'un modèle « se conformer ou expliquer » visant les sociétés inscrites en bourse. Ce modèle exige que les sociétés divulguent à leurs actionnaires certains renseignements sur leurs politiques relatives à la diversité des genres au sein de leur conseil d'administration et de leur haute direction (p. ex., la proportion de femmes au conseil). En l'absence d'une telle politique, elles seront tenues de fournir des explications à leurs actionnaires. En pratique, les institutions inscrites en bourse appliquent déjà ce modèle.

<p>Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de mettre en œuvre un modèle « se conformer ou expliquer » afin de promouvoir la participation des femmes au conseil d'administration et à la haute direction des institutions financières sous réglementation fédérale.</p>

Renforcer la démocratie de l'actionariat lors de l'élection des administrateurs

Il est indispensable de faire en sorte que les actionnaires, les membres et les détenteurs de polices puissent avoir une forte influence sur les affaires essentielles d'une société si l'on veut assurer le bon fonctionnement de cette dernière. Le projet de loi C-25 propose d'importantes modifications afin de modifier le calendrier, la

fréquence et les modalités des élections des membres des conseils d'administration. Le Ministère examine la possibilité d'apporter des changements aux lois fédérales sur les institutions financières pour prévoir des élections annuelles, l'élection d'administrateurs individuels et les votes à la majorité.

Élections annuelles

La possibilité pour les actionnaires, les membres et les détenteurs de polices de faire entendre leurs opinions d'une manière cohérente, prévisible et fréquente est un aspect clé des cadres de gouvernance sains. Dans le projet de loi C-25, il est prévu d'exiger des sociétés inscrites en bourse qu'elles procèdent chaque année à l'élection de leurs membres du conseil d'administration.

Les lois actuelles régissant les institutions financières autorisent des mandats d'administrateur échelonnés d'une durée maximale de trois ans, même si les institutions inscrites en bourse tiennent déjà couramment des élections annuelles. Comme il est prévu dans le projet de loi C-25, le Ministère examine la possibilité d'éliminer les mandats échelonnés dans les institutions financières sous réglementation fédérale en faveur d'élections annuelles afin de renforcer l'obligation des administrateurs de rendre des comptes sur le rendement de l'institution et de permettre aux actionnaires de se faire entendre plus fréquemment.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de prévoir des élections annuelles de directeurs assorties de mandats fixes d'une année dans toutes les institutions financières sous réglementation fédérale. Dans le cas des petites institutions, le Ministère envisage la possibilité d'établir une période de transition de deux ans, et sollicite des points de vue sur les conséquences particulières de telles mesures pour ces institutions.

Élections d'administrateurs individuels

L'élection d'administrateurs individuels démocratise le processus de vote en permettant aux actionnaires, aux membres et aux détenteurs de polices d'exprimer leur soutien ou leur opposition à chacun des candidats. Le projet de loi C-25 propose d'interdire le scrutin de liste, processus par lequel un groupe d'administrateurs sont nommés candidats aux élections par la direction et les actionnaires, membres et détenteurs de polices votent pour l'ensemble du groupe (et non les administrateurs individuels).

À l'instar de ce qui est prévu dans le projet de loi C-25, le Ministère examine la possibilité d'interdire le scrutin de liste dans les institutions financières sous réglementation fédérale. Dans la pratique, les institutions inscrites en bourse tiennent déjà des élections d'administrateurs individuels, mais le passage à ce type d'élection pourrait entraîner un fardeau supplémentaire pour les petites institutions.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'exiger que les administrateurs soient élus individuellement dans toutes les institutions financières sous réglementation fédérale. Dans le cas des petites institutions, le Ministère examine la possibilité d'établir une période de transition de deux ans, et il sollicite des points de vue sur les conséquences particulières d'une telle mesure pour ces institutions.

Élection à la majorité des administrateurs lors d'élections non contestées aux conseils d'administration

Le soutien des actionnaires, des membres et des détenteurs de polices aux administrateurs permet de renforcer la gouvernance institutionnelle. À cet égard, le projet de loi C-25 propose qu'en cas d'élection non contestée, lorsque le nombre de sièges d'administrateur disponibles est égal au nombre de candidats en lice, les candidats devront obtenir plus de votes en leur faveur qu'à leur rencontre pour être élus (ou réélus) au conseil d'administration.

Les lois actuelles régissant les institutions financières ne prévoient pas d'obligation de vote à la majorité en cas d'élection d'administrateurs non contestée. En envisageant la possibilité d'instaurer le vote à la majorité, le Ministère reconnaît qu'il est important de mettre en place un cadre qui perturbe le moins possible le fonctionnement des conseils d'administration tout en permettant à ceux-ci de continuer de disposer de l'ensemble des compétences requises pour assurer la solidité d'une institution.

Le Ministère sollicite des avis concernant la marche à suivre afin d'instaurer le vote à la majorité en cas d'élection d'administrateurs non contestée au sein d'institutions financières sous réglementation fédérale, tout en perturbant le moins possible le fonctionnement du conseil d'administration et en garantissant la stabilité lorsqu'un candidat n'est pas élu.

Distribution des documents concernant les réunions

Les actionnaires, les membres et les détenteurs de polices ont besoin de certains renseignements afin de participer effectivement et de prendre des décisions avisées aux assemblées annuelles. Le projet de loi C-25 propose d'autoriser l'utilisation du mécanisme de notification et d'accès établi par les organismes provinciaux et territoriaux de réglementation du marché des valeurs mobilières. Cette approche permet aux sociétés d'aviser les actionnaires de la tenue d'une réunion et des moyens d'obtenir l'accès aux documents essentiels sans avoir à distribuer un dossier d'information complet au départ.

Le Ministère évalue actuellement les avantages éventuels associés au fait d'autoriser les institutions financières sous réglementation fédérale à opter pour un mécanisme de notification et d'accès. Une telle mesure permettrait de réduire les coûts associés à l'envoi par la poste de volumineux dossiers de réunion. Dans le cas des petites institutions, toutefois, les économies qui en découleraient pourraient ne pas être aussi importantes.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de permettre à toutes les institutions financières sous réglementation fédérale d'utiliser le mécanisme de notification et d'accès. En ce qui concerne les petites institutions, le Ministère sollicite des avis pour déterminer si cette approche serait avantageuse.

Améliorer la transparence d'entreprise

Le Ministère s'est engagé à mettre en place des normes strictes en matière de transparence d'entreprise afin de préserver l'intégrité des institutions financières sous réglementation fédérale et de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Le projet de loi C-25 propose d'interdire explicitement le recours aux actions au porteur et aux certificats d'actions au porteur. Ces instruments, dont leurs détenteurs ont la propriété exclusive, peuvent faciliter le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, étant donné qu'ils sont transférables et que leurs détenteurs sont impossibles à retracer.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'améliorer la transparence d'entreprise en interdisant les actions au porteur et les certificats d'actions au porteur aux termes des lois fédérales régissant les institutions financières.

Les coopératives de crédit fédérales et la Loi sur les associations coopératives de crédit

Les coopératives de crédit constituent une source de concurrence dans le secteur des services financiers; elles se concentrent souvent sur des marchés de niche, comme les prêts dans les régions rurales ou les petites communautés, et les petites entreprises. La plupart de ces coopératives sont réglementées et constituées en sociétés à l'échelle provinciale et exercent leurs activités à l'intérieur des frontières provinciales.

En 2012, un cadre applicable aux coopératives de crédit fédérales en vertu de la *Loi sur les banques* a été mis en place pour répondre à la demande du secteur des coopératives de crédit d'offrir aux coopératives de crédit provinciales l'option d'adhérer à un régime fédéral afin de pouvoir se développer à l'échelle régionale ou nationale. En vertu de ce cadre, une coopérative de crédit donnée pourrait, par décision de son conseil d'administration et de ses membres et avec l'approbation de

la province, opter pour le régime fédéral en se fondant sur son plan commercial. Le passage au régime fédéral serait assujéti aux normes prudentielles fédérales applicables et à l'approbation du ministre des Finances.

Les coopératives de crédit sous réglementation provinciale ont manifesté de l'intérêt envers ce cadre. En juillet 2016, la Caisse populaire acadienne ltée³ du Nouveau-Brunswick est devenue la première coopérative de crédit fédérale. En décembre 2016, les membres de la Coast Capital Savings of British Columbia ont décidé de présenter une demande pour devenir une coopérative de crédit fédérale. L'Innovation Credit Union of Saskatchewan a aussi indiqué qu'elle souhaiterait obtenir ce statut d'ici 2020.

Le secteur des coopératives continue d'évoluer, et d'importants changements sont récemment intervenus dans la structure de deux entités constituées en vertu de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* :

- Les propriétaires de la coopérative Centrale des caisses de crédit du Canada (CCCC) ont décidé qu'une structure commerciale serait mieux adaptée à leurs activités d'association commerciale. En décembre 2015, l'Association canadienne des coopératives financières a été constituée en vertu de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* dans le but de poursuivre ces activités. La CCCC a donc été démantelée.
- La Concentra Financial Services Association, seule association de vente au détail constituée en vertu de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*, est devenue une banque en janvier 2017.

Actuellement, il n'existe aucune institution fonctionnant activement en vertu de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.

Le Ministère sollicite des avis sur les avantages liés au maintien ou à l'abrogation de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.

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

Il importe que les consommateurs sachent quand ils ont affaire à une banque plutôt qu'à un autre genre de fournisseur de services financiers, puisque les banques sont assujétiées à des mesures de protection et à des obligations en vertu du cadre fédéral régissant le secteur bancaire. Voilà pourquoi la *Loi sur les banques* restreint l'utilisation des termes « banque », « banquier » et « opérations bancaires » aux banques. De façon générale, cette limite s'applique à l'ensemble des institutions de dépôts non bancaires réglementées par des normes prudentielles (p. ex., les coopératives de crédit

³ La Caisse populaire acadienne ltée est exploitée sous la dénomination commerciale UNI Coopération financière.

provinciales et les sociétés de fiducie et de prêt), des firmes de courtage et courtiers en valeurs mobilières, et des autres fournisseurs de services financiers, comme les sociétés de technologie financière.

Les coopératives de crédit sous réglementation provinciale, qui ne sont pas des banques, soulignent qu'elles emploient actuellement le terme « banque » et l'expression « effectuer des opérations bancaires » pour décrire les activités et les services qu'elles proposent aux Canadiens. À titre d'exemple, au lieu de recourir à des expressions courantes telles que « comptes d'opérations électroniques » ou « prestation de services financiers personnels », elles invitent les consommateurs à « effectuer leurs opérations bancaires » sur leur site Web ou utilisent le slogan « effectuez vos opérations bancaires chez nous ». Les coopératives de crédit ont indiqué ne pas vouloir contrevenir à la *Loi sur les banques*, mais estiment qu'elles subiraient un désavantage concurrentiel à moins d'être autorisées à utiliser des termes du secteur bancaire pour décrire leurs activités commerciales. Elles reconnaissent que des limites relatives à l'utilisation de ces termes s'imposent, afin de bien informer les consommateurs et de réduire au minimum la confusion sur le marché (p. ex., en veillant à ce qu'un dépliant renfermant de tels termes soit accompagné d'une déclaration à proximité précisant que l'institution n'est pas une banque).

Le Ministère sollicite des avis afin de déterminer s'il convient d'autoriser les institutions de dépôts non bancaires réglementées par des normes prudentielles à utiliser les termes « banque » ou « opérations bancaires » pour décrire leurs activités et leurs services dans des circonstances appropriées. Le Ministère invite la proposition d'idées quant aux moyens de préciser les limites entourant l'emploi de ces termes, de prévenir la confusion sur le marché et de protéger adéquatement les consommateurs.

Préserver la stabilité et la résilience du secteur

La stabilité et la résilience du secteur financier sont essentielles à la vigueur de l'économie canadienne. En réponse à la crise financière mondiale, le gouvernement avait approuvé un plan du G20 visant à rendre le système financier mondial plus résilient de manière à diminuer la probabilité et la gravité de futures crises.

Dans la foulée de cette mesure, le gouvernement a mis en place un certain nombre de réformes clés à l'échelle nationale. Il a notamment instauré des normes renforcées concernant les fonds propres et les liquidités des banques et engagé des réformes en matière de surveillance afin de respecter les normes et les pratiques exemplaires internationales. Des réformes destinées à mettre en œuvre des plans de rétablissement et de résolution pour les banques d'importance systémique nationale et un régime législatif de recapitalisation interne sont également en cours.

Le gouvernement continue d'adopter des mesures ciblées visant à préserver la stabilité et la résilience du secteur financier canadien, compte tenu du fait que les risques et leurs mécanismes de transmission sont en constante évolution. Ainsi, afin de contribuer à la protection à long terme de la sécurité financière des emprunteurs et de tous les Canadiens, le gouvernement a récemment pris des mesures pour renforcer le système canadien de financement du logement. Il a par ailleurs entrepris un examen détaillé du cadre de l'assurance-dépôts afin de s'assurer que les économies des Canadiens sont adéquatement protégées.

De l'avis des intervenants, la situation du secteur est globalement bonne pour ce qui est de la stabilité, car ce processus de renouvellement a été entrepris en position de force. Les intervenants considèrent toutefois que le Ministère devrait étudier davantage certains risques.

La section qui suit présente des mesures stratégiques possibles concernant la capacité du domaine de l'assurance multirisque au Canada à prendre en charge les tremblements de terre à faible probabilité et à fort impact. Elle décrit aussi les travaux entrepris par le Ministère dans le domaine de la résolution en cas de défaillance d'un assureur, des cyberrisques et de la divulgation des risques climatiques.

Assurance contre les tremblements de terre

L'intérêt des Canadiens est servi au mieux lorsque des institutions financières stables offrent une couverture d'assurance efficace à des consommateurs bien informés. Les entreprises du domaine de l'assurance multirisque sont préoccupées de leur capacité à faire face aux tremblements de terre à faible probabilité et à fort impact.

Les assureurs multirisques sous réglementation fédérale sont généralement en mesure de prendre en charge les coûts financiers liés à toute catastrophe naturelle probable; ils sont parmi les mieux préparés au monde pour ce qui est des pertes dues aux tremblements de terre. Le BSIF impose une norme prudentielle stricte, en leur exigeant de détenir les ressources nécessaires pour couvrir un tremblement de terre d'une magnitude qui risque d'être observée une fois tous les 500 ans. Le Bureau demande également aux grandes banques d'évaluer leur propre exposition au risque de tremblements de terre, y compris les coûts potentiels de l'accroissement des défauts de paiement hypothécaire.

Il ressort des événements survenus récemment à l'échelle internationale qu'il est très difficile de prévoir les dommages causés par un tremblement de terre extrême. En la matière, les assureurs demeurent exposés aux risques extrêmes ainsi qu'à la possibilité de voir les dommages assurés excéder les ressources financières d'un assureur donné, ce qui aurait un effet sur leur solvabilité.

Les assureurs agréés sont membres de la Société d'indemnisation en matière d'assurances (SIMA), qui protège les titulaires de police en cas d'insolvabilité de leur assureur. La SIMA peut faire face à des difficultés lors de scénarios de tremblement de terre extrêmes, qui peuvent à leur tour toucher le secteur des assurances multirisques et les consommateurs canadiens.

Pour qu'une couverture d'assurance soit efficace, les consommateurs doivent comprendre et gérer leurs propres risques. Néanmoins, il est difficile pour les consommateurs d'évaluer leur exposition au risque de tremblement de terre. S'ils devaient être directement touchés par un tremblement de terre, les consommateurs qui ne sont pas suffisamment assurés risquent de se retrouver dans une situation précaire. Selon des études du secteur privé, de 40 % à 70 % des propriétaires en Colombie-Britannique sont couverts par une assurance contre les tremblements de terre, alors que moins de 5 % le sont dans le corridor Ottawa-Québec. À cet égard, le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance étudie activement les questions relatives à l'assurance contre les catastrophes naturelles, notamment son accessibilité et la compréhension des consommateurs à l'égard des risques encourus.

Le Ministère examine actuellement la façon de réduire les risques systémiques éventuels de tremblements de terre extrêmes pour les assureurs multirisques sous réglementation fédérale. Il consultera à cet effet les provinces, les territoires et les intervenants. En outre, l'ACFC entend améliorer les produits de sensibilisation des consommateurs aux risques de catastrophes naturelles et la couverture associée afin de leur faire connaître les produits d'assurance ainsi que leurs droits et responsabilités en la matière. Le Ministère cherchera également des moyens de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Cadre de résolution en cas de faillite d'un assureur

En réaction à la crise financière mondiale, le gouvernement a approuvé un plan du G20 visant à établir des régimes de résolution efficace pour les institutions financières d'importance systémique, c'est-à-dire les institutions qui revêtent une telle importance pour le fonctionnement du secteur financier qu'elles ne peuvent être liquidées dans le cadre d'un processus classique de faillite et de liquidation, si elles deviennent insolvables, sans que cela impose de coûts disproportionnés à l'économie.

À la suite de la crise, le Canada a procédé à plusieurs réformes de son cadre de résolution afin de l'harmoniser aux normes internationales. Ces réformes ont principalement visé le secteur bancaire. Plus récemment, dans le budget de 2017, le gouvernement a annoncé un plan visant à mettre en place un cadre de résolution visant les infrastructures du marché financier, qui sont des systèmes permettant aux particuliers et aux sociétés d'acheter des biens et services, d'effectuer des investissements financiers, de gérer les risques et de transférer des fonds en toute sécurité et de manière efficace.

À mesure que le Conseil de stabilité financière et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance continuent d'améliorer les normes relatives à la résolution efficace de défaillances d'assureurs, le Ministère étudiera le cadre actuel dans le but d'évaluer s'il y a lieu de prendre d'autres mesures pour préserver la stabilité financière dans l'éventualité improbable de la défaillance d'une grande société d'assurance-vie.

Le Ministère sollicite des avis sur les améliorations possibles au cadre de résolution des sociétés d'assurance-vie.
--

Cyberrisques

La cybersécurité constitue une priorité pour le secteur financier et le gouvernement. Sécurité publique Canada a récemment entrepris un examen de la cybersécurité visant à faire le point sur l'évolution des menaces dans l'espace cybernétique afin de comprendre et d'étudier les façons dont la cybersécurité devient un moteur de prospérité économique et de déterminer quel rôle le gouvernement fédéral devrait jouer à l'ère numérique. Les consultations publiques qu'il a menées ont permis de confirmer que la cybersécurité au Canada constitue une question particulièrement complexe présentant une série de difficultés mais aussi un éventail de possibilités de plus en plus large. Résoudre ces difficultés et tirer parti de ces possibilités constitue une responsabilité partagée par les gouvernements, le secteur privé, les organismes d'application de la loi et le public. Tout au long de ces consultations, trois éléments ont constamment été présentés comme étant importants et pertinents pour la cybersécurité au Canada : la protection de la vie privée, la collaboration et le recours à du personnel compétent en cybersécurité.

Les renseignements recueillis sont maintenant utilisés pour orienter les décisions en matière de politiques et de programmes qui permettront de renforcer la capacité, la résilience et l'innovation en matière de cybersécurité à l'échelle de tous les secteurs de l'économie. Le but visé est :

- d'élaborer une nouvelle stratégie de cybersécurité avant-gardiste, durable et adaptée à un environnement de cybersécurité en constante évolution;
- de faire du Canada un chef de file mondial de la fourniture de technologie de pointe en matière de cybersécurité et dans l'utilisation de cette technologie afin de promouvoir la fourniture de services sûrs et sécuritaires au marché mondial.

Le Ministère collaborera avec Sécurité publique Canada pour évaluer les modifications législatives et réglementaires qu'il conviendrait d'apporter pour parvenir à ce résultat.

Parallèlement, le Ministère intensifie sa collaboration en matière de cybersécurité, dans le cadre du G7 et du G20, dans l'optique d'accroître la sensibilisation et d'élaborer des initiatives communes visant à améliorer la cyberrésilience. Conformément aux engagements qu'il a pris, le gouvernement a récemment approuvé les éléments fondamentaux pour la cybersécurité du secteur financier formulés par le G7, destinés à assister le grand public et les entités du secteur financier dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de leurs stratégies en matière de cybersécurité et leurs cadres de fonctionnement.

Divulgence des risques climatiques

La divulgation des risques climatiques prend de plus en plus d'importance dans la planification stratégique à l'échelle internationale et au Canada. Les intervenants ont relevé des questions liées au financement écologique et, en particulier, la nécessité pour les entreprises d'améliorer la divulgation des risques climatiques.

Les recommandations finales du Groupe de travail sur la divulgation de l'information financière relative aux changements climatiques du Conseil de stabilité financière, un groupe de travail dirigé par l'entreprise, ont été publiées le 29 juin 2017. Parallèlement, les Autorités canadiennes en valeurs mobilières ont annoncé un projet d'examen de la divulgation des risques et les répercussions financières associées au changement climatique. Le Ministère attend avec intérêt les recommandations qui seront formulées à l'issue de ce processus et continue de contribuer aux travaux sur le financement écologique effectués dans le cadre de forums internationaux, dont le G7 et le G20.

Annexe

La présente annexe énumère, aux fins de consultation, des mesures stratégiques possibles de nature plus ciblée concernant le cadre fédéral régissant le secteur financier.

Moderniser le cadre

Exigences en matière de publication d'information

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) publie actuellement des renseignements de base (p. ex., raison sociale, agent principal) relatifs aux institutions financières sous réglementation fédérale. Par contre, le BSIF n'est tenu de publier, en vertu de la législation, que des renseignements assez limités.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de refléter, dans les lois sur les institutions financières, les pratiques actuelles du BSIF qui publie sur son site Web les renseignements de base concernant toutes les institutions financières sous réglementation fédérale.

Transactions d'intérêt public

Pour certaines transactions nécessitant l'approbation du ministre ou du surintendant, les demandeurs sont tenus de faire paraître une annonce dans la *Gazette du Canada* indiquant qu'ils entendent demander une approbation.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'élargir la liste des approbations devant faire l'objet d'une publication préalable dans la *Gazette du Canada* (p. ex., établissement au Canada). Dans ces avis, le public serait invité à faire connaître ses éventuelles objections. Cette modification potentielle permettrait d'informer les Canadiens des transactions pouvant être d'intérêt public et de leur donner la possibilité de s'y opposer.

Soldes non réclamés

Un « solde non réclamé » est un compte, un dépôt ou un instrument négociable en dollars canadiens détenu ou émis par une banque ou une compagnie de fiducie sous réglementation fédérale. Lorsqu'un solde est resté inactif pendant une période de 10 ans, et que le détenteur ne peut être joint par l'institution concernée, le solde est remis à la Banque du Canada, qui en assure la garde pour le détenteur. La Banque du Canada n'impute actuellement aucuns frais administratifs.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de moderniser l'administration des soldes non réclamés et plus particulièrement :

- les soldes non réclamés devant être transférés au gardien fédéral;

-
- les renseignements devant être fournis au gardien pour permettre que les soldes soient réclamés de manière efficace (p. ex., dates de naissance et numéros d'assurance sociale);
 - la période appropriée de détention des soldes non réclamés par le gardien, la possibilité que cette période varie selon le montant du solde ou selon le type d'instrument, et les dispositions à prendre à l'égard des soldes non réclamés après cette période;
 - les éléments liés à la possibilité d'administrer les soldes non réclamés selon un modèle de recouvrement des coûts (p. ex., frais administratifs).

Assurance contre les risques nucléaires

La *Loi sur les sociétés d'assurances* renferme une dérogation, visant initialement à faire face au manque de ressources des assureurs contre les risques nucléaires au Canada, qui permet la couverture de risques nucléaires au Canada par des assureurs étrangers.

Le régime a depuis été modernisé de manière à réglementer seulement les assureurs étrangers qui œuvrent (c.-à-d., couvrent des risques) au Canada et à permettre à des assureurs étrangers de couvrir des risques au Canada. Cette dérogation est donc devenue inutile.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'assujettir l'assurance contre les risques nucléaires au régime général s'appliquant aux sociétés étrangères et d'abroger la dérogation figurant à la partie XIII de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Cette modification possible n'entraverait en rien le pouvoir du ministre des Ressources naturelles d'établir les critères et d'approuver les assureurs de responsabilité nucléaire en vertu de la *Loi sur la responsabilité et l'indemnisation en matière nucléaire*.

Lieu de conservation des dossiers

Les assureurs étrangers sous réglementation fédérale sont actuellement tenus de conserver leurs dossiers au sein de leur agence principale au Canada.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de permettre aux assureurs étrangers de conserver leurs dossiers au Canada dans un autre lieu que leur agence principale. Cette modification possible permettrait d'harmoniser les exigences en la matière applicables aux assureurs étrangers avec celles qui s'appliquent aux banques étrangères, ce qui augmenterait l'uniformité du cadre fédéral.

Ententes de règlement structurées

Une entente de règlement structurée tripartite est une entente d'assurance négociée, par laquelle une tierce partie (l'assureur cessionnaire) assume la responsabilité de

l'assureur multirisque ou de l'assureur maritime (l'assureur initial) en vue d'effectuer une série de versements à un demandeur.

On peut interpréter cette structure comme une situation où l'assureur cessionnaire verse une rente, ce qui constitue une activité interdite aux assureurs multirisques et aux assureurs maritimes sous réglementation fédérale en vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de permettre aux assureurs multirisques et aux assureurs maritimes d'assumer les obligations de versement périodique associées aux ententes de règlement structurées tripartites. Cette possible modification améliorerait la cohérence de la réglementation et faciliterait la réassurance des ententes de règlement structurées tripartites.

Accroissement d'un intérêt substantiel

Il est généralement nécessaire d'obtenir l'approbation du ministre lorsqu'une entité souhaite acquérir des actions d'une institution financière sous réglementation fédérale. Toutefois, cette approbation n'est pas exigée quand l'acquéreur est un actionnaire majoritaire qui cherche à accroître directement sa participation.

L'actionnaire majoritaire est toutefois tenu d'obtenir l'approbation du ministre quand il cherche à augmenter indirectement son intérêt substantiel dans l'institution visée, soit :

- en acquérant le contrôle d'une tierce partie possédant déjà un intérêt substantiel;
- en faisant en sorte qu'une entité sous son contrôle acquiert un intérêt substantiel dans cette institution financière.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'exempter les personnes qui contrôlent déjà une institution financière sous réglementation fédérale de l'obligation de demander une approbation du ministre dans le cas d'une augmentation indirecte de leur participation.

Réunions par voie électronique

Les actionnaires, les membres et les détenteurs de polices peuvent choisir de participer à des réunions par voie électronique, sous réserve des règlements internes de l'institution concernée. À mesure que la technologie se répand, on pourrait privilégier de plus en plus ce type de réunion.

Le Ministère sollicite des points de vue sur les conditions qu'il conviendrait de réunir afin d'accroître la participation aux réunions par voie électronique, à condition que l'accès à une réunion en personne au Canada soit possible.

Vote anticipé (par voie électronique ou autre)

La participation des actionnaires, des membres et des détenteurs de polices, notamment le vote concernant des propositions et l'élection de membres au conseil d'administration, est un aspect important du processus décisionnel au sein d'une institution. Certaines lois provinciales permettent aux membres d'une coopérative de crédit de voter à l'avance par voie électronique, par la poste ou au moyen d'un bulletin de vote déposé dans une succursale locale. Certains actionnaires ont fait remarquer qu'il n'est peut-être pas suffisamment clairement indiqué dans le cadre fédéral actuel qu'il est possible de voter par anticipation (par voie électronique ou par un autre moyen), et que ce manque de clarté pourrait créer de l'incertitude.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de préciser les règles se rapportant au scrutin anticipé et sur la façon dont des modifications pourraient influencer sur les pratiques actuelles, y compris l'établissement des dates d'inscription et des avis de réunion.

Propositions formulées par des membres d'une coopérative de crédit fédérale

Les coopératives de crédit fédérales appliquent le principe « un membre, un vote », qui encourage les membres à participer activement aux affaires du conseil d'administration. En vertu de la *Loi sur les banques*, tout membre d'une coopérative de crédit fédérale peut présenter une proposition aux fins d'examen par le conseil. En revanche, les actionnaires peuvent présenter une proposition s'ils répondent à certains critères d'admissibilité, notamment la quantité ou la valeur des actions en circulation qu'ils détiennent.

Certains intervenants ont demandé l'harmonisation des exigences d'admissibilité applicables aux banques et aux coopératives de crédit fédérales. Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'établir un seuil que devront respecter les membres d'une coopérative de crédit fédérale pour pouvoir présenter une proposition et sur le type de seuil convenable.

Accès aux listes des membres des coopératives de crédit fédérales

Pour assurer une bonne gouvernance, il est essentiel de garantir la transparence et l'efficacité des communications entre les membres concernant les activités d'une coopérative de crédit fédérale. Afin de faciliter la participation des membres, la *Loi sur les banques* fixe les modalités selon lesquelles les membres peuvent obtenir la liste des membres de l'institution.

Certains intervenants ont fait remarquer que ces listes pouvaient renfermer des renseignements de nature délicate sur le plan commercial et que leur accès devrait être limité. Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de continuer à accorder aux membres l'accès automatique à la liste des membres des coopératives

de crédit fédérales au nom de la transparence des communications ou si l'accès devrait être accordé sur demande seulement.

Préserver la stabilité et la résilience du secteur

Régime des parties apparentées

Les opérations entre parties apparentées sont permises, à condition qu'elles soient autorisées par les lois fédérales et qu'elles soient effectuées aux conditions du marché. On veille ainsi à ce que la participation d'une partie apparentée dans une entité réglementée, ou sa relation avec elle, n'influe pas sur l'exercice de son jugement.

Le Ministère sollicite l'avis des personnes intéressées sur l'élargissement de la portée de la définition de « parties apparentées » (c.-à-d. les personnes ayant le pouvoir d'influencer une institution financière sous réglementation fédérale). Plus particulièrement, le Ministère envisage d'apporter des modifications aux lois sur les institutions financières afin d'inclure à titre de parties apparentées à une institution financière sous réglementation fédérale :

- toute personne détenant un intérêt substantiel non majoritaire dans une entité qui contrôle une institution financière sous réglementation fédérale. Cette modification possible s'appliquerait à l'époux, au conjoint de fait et aux enfants de moins de 18 ans de cette personne, ainsi qu'aux entités contrôlées par cette personne ou un membre de sa famille;
- une entité contrôlée par une entité au sein de laquelle une personne (y compris son époux, son conjoint de fait ou l'un de ses enfants de moins de 18 ans) qui contrôle une institution financière sous réglementation fédérale a un intérêt de groupe financier.

Le Ministère examine également la possibilité d'élargir l'application du régime des parties apparentées aux entités suivantes en vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances* :

- les sociétés mères de sociétés d'assurances constituées au Canada, qui sont actuellement exemptées du statut de partie apparentée parce que la société mère est une société étrangère ayant une succursale au Canada;
- les filiales et les intérêts de groupe financier de sociétés d'assurances étrangères.

Ces possibles modifications feraient en sorte que les opérations entre ces entités et une société canadienne ou étrangère seraient assujetties aux règles relatives aux parties apparentées, y compris le pouvoir conféré au BSIF d'approuver certaines opérations pour lesquelles aucune approbation n'était nécessaire auparavant.

Expositions aux risques de crédit permises

On permet actuellement aux administrateurs, aux dirigeants et à leur intérêts d'effectuer avec une institution financière sous réglementation fédérale des opérations d'une valeur allant jusqu'à 50 % du capital réglementaire de l'institution.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de réduire ce seuil de 50 % du capital réglementaire à 25 %. Cette modification possible ferait en sorte que l'exposition de ces parties apparentées serait conforme aux attentes du BSIF en ce qui a trait aux engagements importants des institutions financières sous réglementation fédérale.

Intérêts de groupes financiers

Approbations des intérêts de groupes financiers

Les institutions financières sous réglementation fédérale qui planifient l'acquisition d'une entité autorisée doivent obtenir l'approbation du surintendant dans certaines circonstances. Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de recadrer la portée des approbations du surintendant afin de mieux tenir compte du fardeau administratif lié aux risques prudentiels en procédant aux modifications possibles suivantes :

- établir un seuil d'importance relatif aux approbations du surintendant pour les acquisitions d'entités non réglementées, pouvant atteindre 2 % des actifs consolidés de l'acquéreur;
- éliminer l'exigence d'approbation du surintendant lorsqu'une institution financière sous réglementation fédérale acquiert le contrôle d'un fonds d'investissement d'une société en commandite (c.-à-d. une entité qui ne s'occupe ni de fonds mutuels ni de fonds d'investissement à capital fixe) uniquement parce qu'elle contrôle le commandité de cette société en commandite. Cette modification prendrait en compte le fait que les commanditaires, et non les commandités, sont exposés aux risques de marché ou de crédit d'un fonds;
- exiger l'approbation du surintendant pour l'acquisition du contrôle d'une entité s'occupant d'affacturage ou de crédit-bail, sous réserve du seuil d'importance. Le cadre fédéral serait ainsi plus cohérent, étant donné que ces entités peuvent poser un risque de crédit semblable à ceux posés par les entités de financement, pour lesquelles l'approbation du surintendant est actuellement nécessaire.

Courtiers de fonds mutuels et courtiers immobiliers

En général, le cadre fédéral autorise les institutions financières sous réglementation fédérale à investir uniquement dans des entités non réglementées ne participant qu'à des activités autorisées.

Le cadre permet toutefois aux « courtiers de fonds mutuels » et aux « courtiers immobiliers » de mener des activités qui ne sont pas autorisées, à condition que leurs activités principales ou primaires (respectivement) répondent à la définition législative des « courtiers de fonds mutuels » et des « courtiers immobiliers ».

Le Ministère sollicite des avis sur les avantages associés à l'élimination des critères des activités principales et des activités primaires et à l'exigence selon laquelle ces entités ne mèneraient que des activités autorisées conformément aux règles concernant d'autres entités non réglementées.

Reclassification des investissements

En vertu du cadre fédéral, une institution financière sous réglementation fédérale est autorisée à changer la catégorie dans laquelle est classé un investissement qu'elle détient (p. ex., financement spécial, placement provisoire) sous réserve de respecter les exigences liées à cette nouvelle catégorie.

La reclassification a pour effet de réinitialiser la période pendant laquelle le placement peut être détenu. Par exemple, un reclassement dans la catégorie du financement spécial permet de détenir un placement pendant 13 années de plus. Les institutions financières sous réglementation fédérale peuvent ainsi conserver des placements plus longtemps que ne l'autorise le cadre.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de préciser que lorsqu'une institution financière reclasse un placement, la date d'acquisition est réputée être la date d'acquisition initiale.

Prolongations indéterminées

En vertu des lois fédérales, il est permis de détenir temporairement certaines catégories de placements (c.-à-d. placements provisoires, défaut, réalisation d'une garantie). Le ministre ou le surintendant, selon le cas, peut autoriser, sur demande, que ces placements soient détenus pendant une période indéterminée.

Dans ces situations, il serait préférable de reclasser le placement dans la catégorie d'entité admissible, de manière à ce qu'il soit assujéti au cadre législatif normal (p. ex., exigences en matière d'approbation ou de contrôle). Par conséquent, le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient d'éliminer les prolongations indéterminées pour ces investissements.

Actifs fréquemment négociés et faciles à évaluer

Les institutions financières sous réglementation fédérale doivent demander l'approbation du surintendant lorsqu'elles entreprennent une transaction importante d'actifs (c.-à-d. plus de 10 % des actifs).

Certains types de transactions importantes d'actifs, comme celles touchant des actifs jugés « fréquemment négociés et faciles à évaluer » (c.-à-d. titres gouvernementaux, instruments du marché monétaire, et autres titres de créance très répandus), sont exonérés de l'exigence d'approbation.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de limiter la portée de ces exonérations afin que le surintendant soit en mesure de vérifier les transactions comportant des risques financiers importants, qui n'ont peut-être pas été prévus au moment de la rédaction de ces exonérations, notamment les titres garantis par des créances et les swaps sur défaillance de crédit.

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

En vertu de *Loi sur les liquidations et les restructurations*, le liquidateur d'une institution financière en défaillance a le droit d'opposer une compensation de créances. Cette opposition lui permet de déduire du montant de la créance le montant de la dette que cette partie doit sur les biens de l'institution en défaillance.

Lors d'une liquidation, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) paie aux déposants les montants des dépôts assurés et soumet ensuite au liquidateur une créance correspondant aux montants versés. Si le liquidateur décide de ne pas reconnaître pleinement la créance de la SADC, en raison d'une compensation de dépôt, la capacité de la Société à récupérer l'ensemble des paiements effectués à l'égard des dépôts assurés peut être réduite.

Le Ministère sollicite des avis pour déterminer s'il convient de modifier la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* de sorte que le liquidateur d'une institution membre de la SADC n'ait pas le droit d'opposer une compensation de créance liée à des dépôts assurés. Cette modification protégerait la capacité de la SADC à recouvrer l'intégralité des paiements versés aux déposants à même les dépôts assurés.