

Examen du cadre fédéral régissant le secteur financier

Mémoire soumis au ministère des Finances

Préparé par l'Association des banquiers canadiens

Le 15 novembre 2016

Introduction et survol

L'Association des banquiers canadiens (ABC) est heureuse de participer à l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier et de répondre au document de consultation diffusé par le gouvernement préalablement à l'examen. L'ABC représente 59 banques membres, des banques canadiennes ainsi que des filiales et des succursales de banques étrangères exerçant des activités au Canada. L'ABC préconise l'adoption de politiques publiques efficaces favorisant le maintien d'un système bancaire solide et stable au profit des Canadiens et de l'économie canadienne. L'Association encourage la littératie financière pour permettre aux individus de prendre des décisions éclairées en matière de finances, et collabore avec les banques et les services de police en vue de protéger les clients contre le crime financier et de sensibiliser à la fraude.

Les banques sont actives et essentielles dans le quotidien de la plupart des Canadiens. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des Canadiens âgés de plus de 15 ans étant titulaires d'un compte bancaire, des millions de personnes se tournent chaque jour vers les banques pour obtenir des produits, des services et des conseils financiers susceptibles de les aider à protéger leur argent, à financer l'achat d'une maison, à gérer leur épargne, à planifier leurs placements et à préparer leur retraite.

Source de plus de la moitié du crédit aux entreprises et d'environ le quart du financement des entreprises au Canada, les banques canadiennes sont d'importants moteurs de croissance économique. En 2015, le total du crédit autorisé aux entreprises a atteint près de mille milliards de dollars, dont environ 209 milliards aux petites et moyennes entreprises. Les banques continueront à soutenir leurs clients commerciaux tout comme elles l'ont fait durant la crise financière mondiale, alors que les autres prêteurs resserraient leurs conditions de crédit ou cessaient tout simplement de consentir des prêts.

Des banques solides et stables sont essentielles pour assurer la prospérité économique du Canada. La contribution du secteur bancaire au PIB du Canada a augmenté de plus de 35 % depuis sept ans. En décembre 2015, elle représentait environ 3,3 % du PIB, soit 60 milliards de dollars. En livrant concurrence sur les marchés mondiaux et en tirant des revenus de ces marchés, les banques non seulement soutiennent la réputation du Canada à l'étranger, elles génèrent également de grands avantages économiques à domicile. Ces avantages comprennent des emplois hautement qualifiés et très bien rémunérés dans les sièges sociaux, en plus de bénéfices plus importants qui se traduisent en dividendes pour les actionnaires canadiens. Les banques emploient plus de 280 000 personnes partout au Canada et leurs effectifs reflètent la diversité du marché canadien de l'emploi. En 2015, les banques au Canada et leurs filiales ont payé 26,5 milliards de dollars en salaires et en avantages sociaux.

À titre d'actionnaires des banques — par l'intermédiaire du RRQ/RPC, des caisses de retraite d'employeurs, de régimes enregistrés (REER et CELI), de fonds communs de placement et de placements directs —, les Canadiens ont touché des dividendes versés par les banques totalisant près de 16 milliards de dollars en 2015, accroissant ainsi leur épargne et protégeant leur avenir. En fait, la vaste majorité des Canadiens bénéficie directement ou indirectement du rendement boursier des banques. En 2015, les six plus grandes banques du Canada ont versé 7,3 milliards de dollars en impôts à tous les paliers de gouvernement au pays.

Au Canada, le secteur des services financiers demeure l'un des plus concurrentiels de l'économie. Parmi les 80 banques établies au Canada, au moins 40 offrent aux consommateurs des produits et des services financiers, y compris des comptes bancaires, des cartes de crédit, des prêts et des services de placement. Le Canada compte davantage de grandes banques qui se livrent une concurrence dynamique que tout autre pays européen, y compris le Royaume-Uni dont la population est presque deux fois celle du Canada. S'ajoutent aux banques plus de 600 coopératives de crédit et caisses populaires partout au pays. Ce niveau élevé de choix et de concurrence assure aux consommateurs de meilleurs produits et services, plus de commodité et des prix plus bas.

Remarques générales

L'examen précédent du secteur des services financiers a eu lieu dans la foulée de la crise financière mondiale. Les modifications à la réglementation qui ont suivi cette crise ont été particulièrement nombreuses, poussant le gouvernement, en 2012, à opter pour un examen limité aux changements techniques. Le caractère évolutif des services financiers exige toutefois une revue périodique du cadre législatif sectoriel afin qu'il demeure pertinent et conforme aux attentes et aux besoins changeants des Canadiens, tout en assurant la stabilité continue du secteur pour le bien-être de l'économie canadienne. Le moment de l'examen actuel est bien choisi, la façon dont les institutions financières et les nouveaux venus dans le secteur des services financiers fournissent des services financiers aux consommateurs ayant profondément changé.

Les banques canadiennes soutiennent les objectifs stratégiques fondamentaux de la politique gouvernementale — stabilité, efficience et utilité — dont fait état le document de consultation. Nous estimons que, afin de permettre l'atteinte de ces trois objectifs et de positionner le secteur des services financiers adéquatement pour l'avenir, l'examen doit cibler les résultats suivants.

- Réglementation des banques canadiennes** : Il importe de trouver un juste équilibre entre l'efficience et la stabilité. L'examen doit donc englober tous les organismes de réglementation qui ont une incidence sur le secteur des services financiers.
- Système bancaire national du Canada** : La stabilité et l'efficience du secteur canadien des services financiers reposent sur une gestion prudente de la part des banques, qui est encadrée par un robuste système réglementaire d'application nationale. Le gouvernement fédéral doit donc continuer à protéger et à renforcer son autorité et son rôle dans la réglementation des services financiers.
- Innovation dans le secteur des services financiers** : Les banques estiment que l'innovation et la concurrence dans le secteur des services financiers sont tout à l'avantage des consommateurs, mais que l'innovation doit être régie par une réglementation qui protège ces derniers et assure la robustesse soutenue du système financier canadien. Il serait donc souhaitable que l'on envisage de modifier la réglementation de façon à permettre une innovation accrue tout en protégeant les consommateurs.
- Soutien à l'innovation par la réforme du cadre réglementaire** : La stabilité, l'efficience et l'utilité du secteur financier canadien ne sont possibles que si le cadre réglementaire permet et encourage l'innovation et la concurrence. À cette fin, la réglementation actuelle doit être révisée en vue de permettre aux institutions financières d'exploiter pleinement la technologie, d'investir dans des

relations commerciales avec les entreprises de technologie financière et de rechercher activement l'innovation.

5. **Modernisation de la législation sur les services financiers** : Les Canadiens adoptent rapidement des façons nouvelles et plus commodes d'effectuer leurs opérations bancaires. Afin qu'ils demeurent des instruments de réglementation utiles et efficaces, la *Loi sur les banques* et les autres lois et règlements s'appliquant aux services financiers doivent être modernisés pour tenir compte des innovations dans les services financiers, de même que des besoins et des attentes des consommateurs.

Outre ces priorités, nous collaborons avec nos banques membres pour établir une liste exhaustive d'amendements et de recommandations visant à renforcer la *Loi sur les banques* et son règlement, la législation connexe et les lignes directrices. Dans l'intérim, nous espérons que le présent mémoire aidera le gouvernement à préparer son document d'orientation pour la deuxième phase de cet important processus de consultation.

1. La réglementation des banques canadiennes

Le début de la crise financière mondiale datant maintenant de près de dix ans, il ne faut pas oublier que le système bancaire canadien est toujours reconnu comme l'un des plus stables au monde. Ce système a fait la preuve de sa vigueur et de sa résilience pendant la crise. Parallèlement, un bon nombre d'autres banques et institutions financières ailleurs dans le monde, devenues insolubles, ont déclaré faillite ou ont été repêchées par leur gouvernement aux frais des contribuables. Par contre, au Canada, aucune banque ne s'est trouvée en péril et aucun repêchage n'a été requis.

Les modifications à la réglementation qui ont suivi la crise ont été particulièrement nombreuses, les organismes de réglementation canadiens et étrangers prenant des mesures pour renforcer le système financier mondial notamment au chapitre des capitaux et de la liquidité. Bien que l'élaboration de ces règles se fasse à l'échelle mondiale, ce sont les organismes de réglementation et les banques qui doivent voir à leur mise en œuvre au Canada. La réforme réglementaire découlant de la crise financière n'est pas terminée, et la mise en œuvre des nouvelles règles se poursuivra au cours des prochaines années.

Au Canada, le secteur bancaire compte parmi les secteurs de l'économie les plus fortement réglementés et étroitement surveillés. Le cadre législatif qui régit les banques est complexe, comprenant un grand nombre de lois, de règlements, de lignes directrices et de codes de déontologie établis et appliqués par divers ministères et organismes de réglementation, y compris les suivants:

- Ministère des Finances
- Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)
- Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC)
- Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFFE)
- Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)
- Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

Les coûts que les banques doivent engager pour assurer leur conformité aux lois et aux règlements sont élevés. L'ABC et ses banques membres reconnaissent toutefois l'importance d'une supervision efficace et appropriée de leurs activités, compte tenu de l'importance capitale du secteur bancaire dans l'économie du pays. Les Canadiens font confiance à leurs banques parce qu'ils savent qu'elles sont bien gérées et bien capitalisées, et qu'elles exercent leurs activités dans le cadre d'un système financier bien réglementé.

Équilibre entre l'efficience et la stabilité

Les banques canadiennes appuient les objectifs fondamentaux du gouvernement à l'égard de l'examen de l'efficience et de la stabilité du secteur financier. Une supervision prudentielle et réglementaire rigoureuse est essentielle pour assurer la stabilité continue du secteur bancaire, mais elle doit être accompagnée d'un système réglementaire qui permet aux banques de poursuivre leur contribution à la croissance économique et à l'innovation au Canada. Une revue de la législation en matière de services financiers comporte toujours le risque d'ajouter un fardeau réglementaire qui viendra réprimer l'innovation, réduire les choix dont disposent les consommateurs et freiner la croissance économique. De plus, tout fardeau additionnel que peuvent susciter de nouvelles règles risque d'avoir des répercussions disproportionnées sur les institutions financières de moins grande envergure.

Nous estimons que cet équilibre entre les deux objectifs fondamentaux de cet examen – stabilité et efficience – doit être une préoccupation prioritaire. Le système réglementaire étant complexe, nous croyons aussi qu'il convient d'adopter une perspective holistique des organismes de réglementation et des lois qui ont une incidence directe sur le secteur bancaire, en plus des lois régissant le secteur financier qui sont soumises à un réexamen.

Institutions financières de la Couronne

La crise financière mondiale a démontré que toute perturbation d'une partie du secteur financier peut se propager au reste du système et le déstabiliser dans son ensemble. Les actions de toute institution financière, y compris les institutions financières de la Couronne, qui ne sont pas assujetties à une supervision réglementaire rigoureuse peuvent avoir des répercussions négatives sur la stabilité et la solidité de l'ensemble du secteur financier. Voilà des années que l'ABC préconise le renforcement du cadre réglementaire qui s'applique aux institutions financières de la Couronne, y compris Financement agricole Canada, la Banque de développement du Canada, et Exportation et développement Canada. Il conviendrait d'envisager quels changements devraient être apportés pour que les institutions de la Couronne aient un mandat clair au chapitre de la mise en œuvre des politiques gouvernementales et pour qu'elles fassent l'objet d'une supervision appropriée garantissant qu'elles ne mettent pas en péril la confiance du public à l'égard du système financier.

Accroissement de la concurrence et des choix au profit des consommateurs

Le secteur bancaire n'a pas changé d'avis sur le fait que l'impossibilité pour les consommateurs d'obtenir des renseignements sur l'assurance dans les succursales bancaires et sur les sites Web des banques, de même que sur ceux des autres institutions de dépôt à réglementation fédérale, ne sert pas les intérêts de ces consommateurs. Nous sommes toujours de l'opinion que ces restrictions ont pour effet de réduire les choix dont disposent les consommateurs et de limiter leur capacité à planifier l'ensemble des facettes de leur avenir

financier à l'aide des conseils de leur banquier, puisque l'assurance est un élément clé d'un plan financier complet. Les consommateurs considèrent la capacité des sociétés à les servir avec rapidité, commodité et exactitude comme une indication de leur aptitude à innover avec succès. Il est donc particulièrement important d'envisager de modifier le cadre opérationnel actuel des services d'assurance afin de servir les intérêts des consommateurs à cet effet.

2. Le système bancaire national du Canada

La stabilité et l'efficience du système bancaire canadien reposent sur une réglementation rationalisée et sur des lois qui s'appliquent à l'échelle du pays. La constitution du Canada confère au gouvernement fédéral l'autorité exclusive sur les banques et les activités bancaires. Or, de récentes décisions des tribunaux et mesures réglementaires provinciales visant à appliquer des lois provinciales aux activités des banques menacent la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière bancaire. Dans de nombreux cas, les normes législatives provinciales portent sur des questions déjà réglementées au palier fédéral et au sujet desquelles les banques répondent déjà aux exigences fédérales ou même les surpassent. Toute fragmentation de la réglementation d'une région à l'autre du pays risque de susciter de la confusion chez les consommateurs et de restreindre la capacité du gouvernement fédéral à informer et à protéger les consommateurs. Une réglementation uniforme et cohérente favorise l'innovation dans les services financiers en permettant aux banques de répondre plus rapidement à la demande des consommateurs par le développement de produits et de services nouveaux ou améliorés offerts à tous, sans égard à la province ou au territoire.

Renforcement de la compétence fédérale en matière bancaire

Compte tenu de l'importance d'un système bancaire national, nous sommes heureux que le projet de loi C-29 propose des modifications ayant pour effet de protéger encore davantage la compétence exclusive du gouvernement fédéral à réglementer les banques canadiennes. Alors que la jurisprudence évolue, que les provinces instituent de nouvelles règles et que les banques continuent d'innover au chapitre de leurs produits et services, il sera important de veiller au maintien de la compétence fédérale en la matière.

3. L'innovation dans les services financiers

Les banques sont en faveur d'un secteur des services financiers qui soit ouvert, concurrentiel et novateur. Le secteur bancaire est un chef de file de l'innovation et de l'adoption de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer les services offerts aux clients. Les banques ont fortement investi dans les nouvelles technologies; de 2006 à 2015, les six plus grandes banques canadiennes y ont consacré 70,2 milliards de dollars, dont 10,2 milliards de dollars en 2015. Le recours à la technologie de pointe dans les services et les produits offerts aux clients a placé le Canada à la tête de 32 pays évalués dans le *Capgemini/Efma World Retail Banking Report's* en ce qui a trait à l'indice de l'expérience client, et ce, chaque année depuis 2012.

Les Canadiens et les services bancaires

Les banques au Canada offrent à leurs clients des modes d'opération constamment plus rapides et commodes. Désormais, les consommateurs peuvent effectuer des transactions de n'importe où dans le

monde, à n'importe quelle heure, grâce aux services bancaires en ligne et mobiles. Les consommateurs canadiens ont adopté en masse ces nouvelles technologies. Leurs attentes et leurs exigences en matière de commodité d'accès aux services financiers croissent continuellement.

À leurs débuts, les services bancaires en ligne n'avaient pas fait l'unanimité. Toutefois, ils sont rapidement devenus le moyen de prédilection de la majorité des Canadiens. En effet, de nos jours, 55 % des Canadiens utilisent Internet comme le principal moyen d'effectuer des transactions bancaires, comparativement à 8 % en 2000. En outre, 48 % ont recours aux services bancaires en ligne pour payer leurs factures. Par ailleurs, le nombre de transactions effectuées en ligne continue d'augmenter, atteignant environ 615 millions en 2015.

Les propriétaires d'appareils mobiles au Canada étant de plus en plus nombreux, la plupart des banques offrent des services bancaires mobiles et des applications qui permettent aux consommateurs d'effectuer diverses opérations à partir de ces appareils. Et le nombre de Canadiens qui en profitent est en hausse : l'année dernière, 31 % des Canadiens ont utilisé les services bancaires mobiles, comparativement à 5 % en 2010. Les banques ont mis en œuvre ces nouvelles technologies tout en veillant à ce que les renseignements personnels et financiers de leurs clients demeurent bien protégés, gagnant ainsi leur confiance.

Les banques à titre de chefs de file de la technologie financière

Le développement et l'utilisation de la technologie financière ne se limitent pas aux petites entreprises fintech en démarrage – les banques le font aussi. Toutes les organisations qui utilisent de nouvelles technologies afin de fournir des services financiers sont des fournisseurs « de produits et de services FinTech ». Les institutions financières, mais aussi les sociétés de télécommunication et les grandes entreprises mondiales de technologie, ont toutes recours aux nouvelles technologies afin de fournir des services financiers et se considèrent, en l'occurrence, des participants fintech.

L'usage de la technologie dans la prestation des services financiers n'est pas une nouveauté. En effet, les banques au Canada ont un long historique dans le développement et l'adoption d'outils technologiques susceptibles de servir leurs clients. Les banques ont utilisé la technologie afin d'affecter positivement l'interaction des clients au point où les innovations qui semblaient à la fine pointe de la technologie lors de leur introduction semblent à présent assez banales. Voici quelques exemples de la façon dont les banques mettent la technologie au service de leurs clients :

- Des guichets automatiques bancaires (GAB) situés un peu partout au Canada permettent de faire des retraits, des transferts de fonds, des paiements de factures et des dépôts. Les GAB existent depuis longtemps, mais ils sont maintenant accessibles aux personnes malvoyantes et distribuent des monnaies étrangères.
- Les services bancaires en ligne et mobiles assurent aux clients un accès à leurs services en tout temps. Les applications sur les téléphones intelligents ont permis aux consommateurs d'effectuer plus de 200 millions d'opérations sur leurs appareils mobiles en 2015. Parmi les récentes innovations au chapitre des services en ligne et mobiles, on compte le dépôt à distance de chèques grâce à l'imagerie, des outils de suivi des dépenses et de budgétisation, et des fonctions de détection des fraudes.

- Les caractéristiques de sécurité, telles que les puces, les NIP, le cryptage des données, la segmentation en unités, les mots de passe à usage unique et les outils biométriques, dont ont été dotées les solutions de paiement réduisent considérablement les possibilités de fraude.
- Les banques canadiennes sont des chefs de file mondiales des paiements sans contact et des portefeuilles mobiles : 75 % des importants détaillants au Canada acceptent maintenant les paiements sans contact et 35 % de toutes les opérations par carte effectuées en personne sont sans contact.
- Les virements Interac, en ligne et sur appareil mobile, offerts par la plupart des institutions financières canadiennes permettent aux consommateurs d'envoyer des fonds de façon sécuritaire et commode. Ces services de virement visent 13,5 millions de comptes bancaires en ligne, et plus de 65 % des dépôts se font maintenant par l'intermédiaire d'un appareil mobile.

Tournées résolument vers l'avenir, les banques ont aménagé des centres d'innovation internes et établi des partenariats avec des organisations externes, notamment des universités, des incubateurs et des entreprises de technologie, en vue d'imaginer, de concevoir et de livrer des innovations et des solutions numériques. Les contributeurs clés dans ces centres et ces partenariats sont les experts en technologie qui se spécialisent dans les interfaces et les expériences utilisateur, les spécialistes des données et d'autres experts des techniques analytiques spécialisées.

Équilibre entre l'innovation, la protection des consommateurs et la stabilité du système bancaire

Les banques favorisent fortement la concurrence dans le secteur des services financiers. L'émergence récente d'entreprises axées exclusivement sur la technologie financière a eu des effets positifs sur les marchés au Canada en stimulant la compétitivité et la création de solutions novatrices qui fournissent plus de choix aux consommateurs canadiens. L'accélération continue de l'innovation technologique offre aux banques et aux autres intervenants, tels que les sociétés fintech, d'importantes occasions dans les domaines des services financiers et des activités commerciales. Certes, les banques livrent concurrence à ces nouveaux joueurs. Mais, parfois, elles s'associent avec eux, à titre de fournisseurs ou pour la prestation de services de tierce partie, en vue d'accélérer le développement et la mise en marché de nouvelles solutions. À leur tour, de nombreuses entreprises fintech bénéficient de ces partenariats avec les banques pour leurs besoins au chapitre de l'accès aux capitaux, du financement, de la distribution et des services-conseils.

Les banques ont réussi à offrir des produits novateurs au sein d'un cadre réglementaire qui garantit la protection des consommateurs. Les Canadiens savent que les interactions avec leurs banques seront efficaces, précises et sécuritaires, surtout que les banques disposent de mesures de sécurité accrues destinées à protéger les clients contre les activités frauduleuses, notamment la surveillance d'activités inhabituelles dans les transactions, les mesures d'authentification des services bancaires en ligne, et l'adoption de la puce et du NIP sur les cartes de débit et de crédit, et la tokénisation des justificatifs d'identité des titulaires de portefeuille mobile. Nombre de nouvelles entreprises de services financiers ne sont pas assujetties aux mêmes exigences réglementaires.

L'innovation ne doit toutefois pas mettre en péril la protection des consommateurs et la robustesse continue du secteur des services financiers. De nouveaux arrivants sur le marché des services financiers pourraient

fortement perturber le système financier et, s'ils n'arrivent pas à respecter leurs obligations envers les clients, ébranler la confiance des consommateurs. Par exemple, si les conditions ou les modalités régissant les transferts de fonds ont été mal communiquées au client, celui-ci pourrait être exposé à des pénalités, à des frais additionnels ou à des rapports de solvabilité non favorables au cas où le paiement n'est pas reçu à temps par le bénéficiaire. Également, d'un point de vue des risques financiers, un fournisseur de services de paiements qui n'a pas les fonds suffisants pourra manquer à ses obligations de paiement durant le processus de compensation ou de règlement, exposant ainsi d'autres acteurs sur marché à des conséquences négatives similaires. Enfin, un fournisseur de services de paiements qui n'a pas institué des mesures de sécurité adéquates peut mettre en péril les fonds et les renseignements personnels de ses clients.

Réglementation sensée des services financiers

Les consommateurs canadiens bénéficieraient d'un cadre réglementaire assurant que tous les intervenants du système financier, y compris les entreprises non bancaires, doivent respecter des normes appropriées pour les services financiers qu'ils fournissent et pour les risques qu'ils posent. Cette approche permettrait l'innovation, mais appuierait et faciliterait le développement de solutions novatrices qui sont avantageuses pour les consommateurs. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous croyons que de telles normes devraient couvrir :

- les risques liés au comportement dans les marchés, en précisant les règles applicables à la communication de renseignements, aux litiges et recours, et à la lutte contre le blanchiment d'argent;
- les risques financiers, notamment les risques en matière de non-paiement et de liquidité; et
- les risques opérationnels, comme les fraudes et les perturbations systémiques.

Pour les consommateurs, la gestion de ces risques pourrait réduire les répercussions de toute divulgation inappropriée des renseignements personnels et prévenir les décotes de solvabilité et les pertes financières.

L'innovation est essentielle à l'essor continu de l'économie canadienne. Puisque la concurrence favorise l'innovation, elle devrait toujours être encouragée. Toutefois, l'innovation comporte des risques pouvant affecter la sécurité et la stabilité du système financier. Elle doit donc être gérée efficacement par une réglementation adéquate. Faute de bénéficier de la confiance des consommateurs, la technologie financière cessera d'évoluer. Pour préserver cette confiance, le Canada doit établir des politiques qui reconnaissent les bienfaits de l'innovation et favorisent son avancement, mais qui l'encadrent de règles raisonnables permettant d'en gérer les risques pour les consommateurs et pour le système financier. Les Canadiens pourront ainsi utiliser les technologies financières en étant assurés que les risques suscités par un environnement électronique interconnecté sont gérés.

Innovation réglementaire

Des organismes de réglementation des services financiers et de protection des consommateurs un peu partout dans le monde envisagent des modifications réglementaires qui permettraient aux organisations (institutions financières et entreprises de technologie financière) de mettre à l'essai des produits, des services, des modèles d'affaires et des modes de prestation novateurs dans un environnement réel. L'ABC invite les différents organismes provinciaux et fédéraux de réglementation des services financiers à envisager, pour l'évaluation des concepts et la réalisation de projets pilotes et d'essais, des approches ayant en commun les caractéristiques suivantes :

- une invitation de la part des organismes de réglementation à présenter de nouvelles idées qui, pour pouvoir être mises à l'essai, doivent bénéficier de certaines exemptions à la réglementation;
- la constitution par chaque organisme d'une équipe de professionnels en nombre suffisant et possédant l'expertise technologique appropriée pour évaluer les idées novatrices en matière de produits, de services et de modèles de prestation;
- un engagement à accorder aux institutions financières un accès fréquent, dès le départ, à ces ressources afin d'assurer une supervision réglementaire au sein d'un environnement en évolution rapide;
- des exigences établies au cas par cas, assorties de conditions visant la protection des consommateurs;
- une protection de la confidentialité des renseignements fournis aux organismes de réglementation, compte tenu de leur caractère exclusif; et
- une réduction au minimum des exigences en matière de soumission de rapports (réduction des contraintes administratives).

Une telle innovation dans la réglementation présenterait l'avantage de permettre à tous les intervenants du marché de mettre à l'essai des solutions axées sur la technologie financière au Canada, en plus de faciliter et d'accélérer l'innovation dans le développement et la mise en marché de produits et de services financiers à caractère technologique. Également, cette innovation permettrait aux organismes de réglementation de se familiariser avec de nouveaux modèles d'affaires et de nouvelles technologies de services financiers avant leur diffusion à grande échelle, ce qui faciliterait une réglementation efficace.

Dans un contexte réglementaire de ce type, des paramètres appropriés devraient être établis pour contrôler les risques tout en favorisant l'innovation. D'autres territoires où des « bacs à sable réglementaires » sont déjà proposés ou en développement pourraient servir de modèle à cet égard. Bien que les approches particulières varient d'un pays à l'autre, les bacs à sable réglementaires ont ceci en commun qu'ils exemptent les entreprises visées de règles telles que celles qui s'appliquent normalement à la capitalisation afin de permettre l'expérimentation des technologies financières dans un vrai marché.

Au Canada, des étapes préliminaires à cet effet ont été franchies dans certaines régions. Au Québec, l'Autorité des marchés financiers a récemment établi un groupe de travail ayant pour mandat d'analyser les innovations technologiques dans le secteur des services financiers, et de prévoir les enjeux réglementaires et de protection des consommateurs qu'elles suscitent. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario vient tout juste de lancer LaunchPad, une équipe dont le mandat est d'aider les entreprises fintech à s'y retrouver dans le système réglementaire provincial. L'ABC demande la possibilité de collaborer avec le gouvernement fédéral pour développer des approches similaires à l'égard de l'innovation.

4. Le soutien de l'innovation par la réforme du cadre existant

Le rythme accéléré des développements technologiques offre aux consommateurs d'importantes occasions de bénéficier de l'innovation dans les secteurs financiers et commerciaux. Parallèlement, les banques devraient pouvoir continuer à offrir aux consommateurs des produits et des services innovateurs. Bon nombre d'entreprises fintech s'adresseront à leur banque pour obtenir des capitaux, du financement, et même des services de distribution et des conseils. Dans le cadre du programme d'innovation du gouvernement fédéral, les banques devraient avoir l'occasion de collaborer avec les entreprises de technologie financière en démarrage pour susciter une croissance et une innovation significatives. Or, les lois et la réglementation du secteur bancaire restreignent les activités de fintech que peuvent mener les banques, interdisent certains types de relations commerciales entre les banques et les entreprises fintech, et posent, pour les banques, d'importants obstacles à l'investissement de capitaux dans le secteur des technologies financières par un processus d'approbation réglementaire prolongé ou par de coûteuses exigences en matière d'impartition.

Nous estimons que l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier devrait envisager la suppression de certaines contraintes. En voici quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

Activités de technologie financière menées directement par les banques

Les banques doivent être assurées que les activités de technologie financière (fintech) qu'elles envisagent de mener sont clairement autorisées par la *Loi sur les banques*. Les pouvoirs commerciaux des banques doivent être revus dans le contexte du marché actuel et du secteur émergent des technologies financières pour permettre l'innovation au Canada et aux banques de demeurer concurrentielles. Dans certains cas, les pouvoirs commerciaux établis par la *Loi sur les banques* pourraient ne pas refléter le potentiel technologique que pourraient exploiter les banques pour offrir aux consommateurs les nouveaux types de services auxquels ils s'attendent. Ceci risque de restreindre les activités des banques, ou contraindre les banques à demander des approbations réglementaires préalables.

Pour assurer que les banques puissent être des chefs de file en innovation financière et offrir avec commodité les services qui facilitent la vie des Canadiens et que ceux-ci demandent, la Partie VIII – Activité et pouvoirs de la *Loi sur les banques* devrait être modifiée afin d'ouvrir la voie à l'évolution du secteur des services financiers. Il faudrait notamment accroître la portée des activités permises par la *Loi sur les banques* et interpréter ses clauses, y compris celles qui portent sur la définition de « service financier » et d'« affaires bancaires », avec largesse et souplesse. La *Loi sur les banques* et l'interprétation de ses clauses, telle qu'exprimée dans les Préavis et les Décisions des Lignes directrices du BSIF, devraient reconnaître que l'innovation en matière de prestation de services financiers par les banques aura pour conséquence une évolution rapide et continue des types de services offerts. Il faudrait que soit reconnu le fait que l'utilisation des technologies fait partie intégrante de la prestation de tout service financier, et que cette utilisation, y compris pour la prestation de nouveaux types de services et pour les fournir selon de nouveaux modes de prestation, ne les exclut pas automatiquement de la définition de « service financier » ni de « service bancaire ».

De plus, dans les rares cas où un service n'est ni un service financier ni un service bancaire, il est essentiel que les banques soient autorisées à offrir des services de traitement de données, des services en ligne et des services de technologie de l'information sans être tenues d'obtenir une approbation ministérielle ou autre au préalable. Ces réformes très nécessaires fourniront aux banques la souplesse nécessaire pour déterminer quelles activités novatrices elles souhaitent mener, comment, et avec qui, comme nous le décrivons plus en détail ci-après.

Limites relatives aux placements

La *Loi sur les banques* régit les placements que peuvent faire les banques en précisant dans quelles catégories d'entités, appelées « entités admissibles », elles sont autorisées à acquérir un intérêt. Dans certains cas, les activités que mène une entreprise de technologie financière rendent celle-ci inadmissible à l'une des catégories permises. Une banque ne peut alors pas y investir, alors que cette possibilité pourrait être essentielle à l'exécution de sa stratégie d'affaires. L'incapacité des banques à investir dans une gamme étendue d'entreprises de technologie financière risque donc de réprimer l'innovation et la croissance au Canada.

Limites relatives aux renvois et au réseautage

Les clauses de la *Loi sur les banques* qui régissent les ententes que les banques peuvent conclure avec des tiers, comme les entreprises de technologie financière, visant les renvois et le réseautage devraient être clarifiées. Les banques dans d'autres pays disposent de larges pouvoirs en la matière qui ont, pour les consommateurs, des avantages tangibles et intangibles. Les banques du Canada doivent disposer d'une plus grande liberté de procéder à des renvois et à des activités de réseautage pour le compte de leurs clients à la recherche de produits et de services non financiers. Les consommateurs auraient ainsi un accès accru à des produits et des services innovateurs, et les banques seraient fortement motivées à collaborer davantage avec les entreprises de technologie financière en démarrage et d'autres entreprises pour la prestation de services à leurs clients.

Approbation réglementaire

Dans certains cas, l'entreprise de technologie financière en démarrage dans laquelle une banque souhaite investir peut être considérée comme étant une entité permise, mais un investissement dans ce type d'entité exige tout de même une approbation réglementaire.

Cette exigence d'obtenir une approbation réglementaire pour un investissement peut affaiblir la compétitivité de la banque par rapport aux autres soumissionnaires. Imaginons, par exemple, qu'une entreprise est à la recherche d'investisseurs. La soumission d'une banque qui serait sous réserve d'une approbation réglementaire serait automatiquement moins attrayante que celle d'une autre entité non soumise à une telle exigence. Ceci est encore plus vrai dans le cas d'un investissement envisagé dans une entité appartenant à des investisseurs étrangers qui ne connaissent pas le processus d'approbation réglementaire — y compris les délais et les probabilités de l'octroi d'une approbation — établi par la *Loi sur les banques*.

Des difficultés peuvent aussi survenir au chapitre des délais, les entreprises de technologie financière en démarrage pouvant avoir besoin de capitaux plus rapidement que les banques, assujetties à l'exigence

d'approbation réglementaire, ne pourraient les leur fournir. Les plus petites entreprises, en particulier, ont besoin d'investisseurs pour croître et prendre de l'expansion. En l'absence d'investisseurs, le rythme auquel elles consomment les capitaux peut les rendre insolubles. L'innovation en serait ainsi réprimée et tous les intervenants, y compris les consommateurs canadiens, en seraient appauvris.

Autres activités et investissements des entreprises de technologie financière

De plus, une fois qu'une banque a investi dans une entreprise de technologie financière, cette dernière pourrait voir ses possibilités d'innover à l'avenir restreintes parce que la *Loi sur les banques* exige alors que les activités qu'elle mène et dans lesquelles elle investit se limitent à celles que permet la *Loi sur les banques*. Advenant tout changement à ces activités ou investissements, la banque investisseuse pourrait être contrainte de mettre fin à sa participation financière ou à demander une approbation. Dans un secteur où les entreprises doivent se montrer novatrices et souples afin de tirer avantage des occasions qui se présentent, souvent au pied levé, l'incapacité des banques à pouvoir garantir le maintien de leur investissement advenant que même une seule des nouvelles activités de l'entreprise ne soit pas autorisée par la *Loi sur les banques* représente un important obstacle qui risque d'étouffer l'innovation au Canada.

5. La modernisation des lois sur les services financiers

Pour que le cadre législatif qui s'applique aux institutions financières demeure pertinent alors qu'évoluent les besoins des consommateurs et les tendances susmentionnées, les lois sur les services financiers doivent être modernisées afin de refléter les réalités économiques des Canadiens. Le document de consultation précise que « le contexte dans lequel les Canadiens interagissent avec les institutions financières évolue rapidement. La plupart des opérations routinières sont maintenant effectuées par voie électronique, et les succursales sont utilisées de plus en plus pour fournir des conseils et des services à valeur ajoutée. » De fait, la rapidité de l'évolution des technologies ces dernières années a permis aux institutions financières d'exploiter de nouvelles technologies de prestation de services tout en continuant d'offrir des services en succursale aux consommateurs qui les préfèrent.

Les réformes des lois et de la réglementation découlant de l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier détermineront comment les banques seront autorisées à mener leurs activités pendant la prochaine décennie. Compte tenu de la rapidité de l'évolution de la technologie, il est impératif que l'examen parvienne à établir un cadre législatif et réglementaire qui permettra aux banques d'offrir des produits et des services de façon conforme aux réalités commerciales et aux attentes des consommateurs, c'est-à-dire avec commodité et efficience.

Des règles non axées sur la technologie

Tel que réformé, le cadre législatif et réglementaire doit être non axé sur la technologie, de manière à demeurer pertinent en dépit de l'évolution de la technologie et des besoins des consommateurs en matière de services bancaires. Bon nombre des clauses de la *Loi sur les banques* ont été rédigées à une époque où les gens effectuaient la vaste majorité de leurs opérations bancaires par écrit et en succursale. De nos jours, les consommateurs peuvent, et veulent, effectuer leurs opérations bancaires en tout temps et d'à peu près n'importe où dans le monde au moyen de services en ligne et d'applications mobiles. Comme nous l'avons

mentionné plus haut, les services bancaires en lignes sont devenus le mode préféré de la majorité des Canadiens.

Une législation non axée sur la technologie présente de nombreux avantages. Elle permet aux banques de continuer de servir leurs clients qui préfèrent continuer de faire leurs opérations bancaires sur papier et en succursale, tout en offrant des produits et des services facilités par la technologie aux consommateurs qui privilégient les modes de prestation numériques. Enfin, elle encourage les consommateurs plus à l'aise avec les technologies à développer, s'ils le souhaitent, des relations plus étroites avec leurs institutions financières afin de mieux comprendre et protéger leurs finances.

Bien que cet examen porte sur les lois régissant les services financiers, le gouvernement fédéral devrait aussi moderniser d'autres règles et lois de première importance pour le fonctionnement des institutions financières, par exemple les lois anti-blanchiment, la *Loi relative aux lettres de change*, et les lignes directrices pertinentes du BSIF. Alors que le processus de consultation lié à l'examen se poursuit, l'ABC proposera des changements à des exigences précises qui restreignent actuellement la capacité des banques à utiliser et à tirer pleinement avantage de la technologie pour la prestation de produits et de services en toute conformité.

Nous précisons, ci-après, quelques besoins de réforme, parmi bien d'autres, pour amener la *Loi sur les banques* à tenir compte des réalités du marché et des attentes des consommateurs d'aujourd'hui.

Transmission aux consommateurs et aux actionnaires de l'information dont la divulgation est réglementée

De plus en plus, les Canadiens préfèrent communiquer avec leur banque et leurs autres prestataires de services par voie électronique. L'utilisation d'appareils pouvant se brancher à Internet et d'appareils mobiles — téléphones intelligents et tablettes — étant maintenant largement répandue, les Canadiens s'en remettent de plus en plus à ces modes électroniques pour obtenir les produits et les services qu'ils recherchent, de même que l'information qui s'y rattache. La *Loi sur les banques* devrait être modifiée pour permettre aux banques de communiquer et de faire des affaires par voie électronique. Notamment, les exigences relatives à la divulgation réglementaire d'information et à la remise de celle-ci devraient être revues pour assurer que les documents peuvent être facilement transmis aux clients par de nombreux moyens, y compris en ligne et par voie électronique, et permettre que l'accès aux documents soit équivalent à leur transmission.

La *Loi sur les banques* devrait aussi être modifiée pour faciliter l'envoi de documents aux actionnaires — circulaires de la direction sollicitant des procurations, rapports annuels, etc. — par voie électronique, de sorte que les dispositions de la *Loi sur les banques* soient uniformisées avec les exigences des lois provinciales et étrangères sur les valeurs mobilières en matière de transmission de documents aux actionnaires. Ces modifications sont en outre en harmonie avec le Projet de loi C-25, récemment présenté à la Chambre des communes, pour modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Des modifications semblables à la *Loi sur les banques* devraient être envisagées pour remplacer les communications imprimées par un système de « notification et accès » permettant aux banques de communiquer avec leurs actionnaires par voie électronique. Outre le respect des préférences et des besoins changeants des actionnaires, l'envoi

d'information de cette manière présente des avantages sur le plan environnemental. Les banques canadiennes sont fières de leur réputation d'entreprises respectueuses de l'environnement dans leur manière de servir leurs clients et de soutenir l'économie. Leurs pratiques « vertes » sont efficaces, mais limitées sous certains aspects par ces règles périmées.

Authentification des clients

Les exigences en matière d'authentification des clients des lois anti-blanchiment et antiterrorisme ont été modifiées afin de permettre les vérifications d'identité à distance pour tous les produits bancaires de détail, mais elles demeurent néanmoins très normatives. Ces exigences, qui sont interprétées par le CANAFE, ne reflètent pas toutes les nouvelles méthodes d'authentification de l'ère numérique. Elles devraient donc être revues afin de permettre l'incorporation des tendances émergentes en matière de vérification d'identité, comme l'examen des documents par connexion vidéo en direct, l'utilisation de logiciels d'identification, de la technologie « blockchain » (chaîne de blocs), de la biométrie et d'autres méthodes qui seront vraisemblablement disponibles dans un avenir rapproché. Un grand nombre de ces méthodes permettent d'authentifier les clients de façon plus fiable et plus sûre que la présentation d'une pièce d'identité en succursale — la méthode la plus courante actuellement.

Conclusion

L'ABC est heureuse d'avoir l'occasion de répondre au document de consultation pour l'examen du cadre fédéral régissant le secteur financier. Les recommandations que contient notre soumission ont pour objet de soutenir les objectifs fondamentaux du gouvernement : stabilité, efficience et utilité, et d'assurer que les banques pourront continuer de contribuer à la croissance économique du Canada. Nous encourageons le gouvernement à moderniser le cadre législatif du secteur des services financiers afin qu'il en reflète l'évolution. C'est avec plaisir que nous participerons à la deuxième phase du processus de consultation, qui suivra le dépôt du document de politique générale du gouvernement en 2017.