

Consultation sur les propositions en vue de renforcer le secteur financier canadien

2024-09-11

Recommandations

L'ABC fait les recommandations suivantes.

Thème 1 : Soutenir une structure de marché concurrentielle et accroître le choix des consommatrices et des consommateurs

- **Que le gouvernement fédéral soumette le secteur bancaire au même traitement que les autres secteurs de l'économie et s'abstienne de lui imposer des mesures sectorielles supplémentaires. Dans la mesure où une plus grande transparence ou un examen plus minutieux serait souhaité, ce niveau d'examen plus strict est déjà prévu dans les lignes directrices actuelles sur l'examen des fusions de grandes banques, notamment que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce tiennent des audiences sur les propositions de fusion de grandes banques. (p. 11)**
- **Que la ministre des Finances, dans le cadre de son processus d'approbation, évalue au cas par cas si les demandes ministérielles méritent une forme de consultation plus poussée, comme des audiences publiques. (p. 11-13)**
- **Que le ministère des Finances réexamine la législation et le processus réglementaire pour faciliter la fusion d'une coopérative de crédit fédérale sous réglementation fédérale avec une autre sous réglementation provinciale, ou l'acquisition de celle-ci, pour que les attentes des deux parties soient claires, transparentes et proportionnelles aux risques de la transaction, et que cette transaction soit conclue dans des délais raisonnables. (p. 13-14)**
- **Que le ministère des Finances et le secteur bancaire poursuivent leurs échanges au sujet de la location automobile pour mieux comprendre les points de vue du ministère quant aux répercussions négatives éventuelles sur la structure actuelle du marché et les réflexions sur l'obligation éventuelle d'obtenir l'accord du constructeur automobile. (p. 14-15)**

Thème 2 : Renforcer les mesures de protection des consommatrices et des consommateurs

- **Que le ministère des Finances n'exige pas que les transactions soient retardées dans le but d'atténuer les actes frauduleux ou les escroqueries. (p. 16)**

- Que Le ministère des Finances fasse gros plan sur la réduction de la survenance des actes frauduleux par une collaboration solide entre les secteurs public et privé (p. ex., les banques, les fournisseurs de télécommunications et les plateformes en ligne). (p. 16-17)
- Que le ministère des Finances encadre un effort visant à former une alliance intersectorielle de lutte contre les escroqueries pour battre en brèche les menaces d'escroqueries et d'actes frauduleux qui sont en constante évolution et prennent de la vitesse, et à créer un plan d'action anti-escroquerie fait au Canada. (p. 17-19)
- Que le ministère des Finances s'abstienne d'imposer des seuils de responsabilité civile supplémentaires ou nouveaux, et porte ses efforts sur la réduction de la fréquence des actes frauduleux et des escroqueries par une collaboration solide entre les secteurs public et privé, plutôt que de muter la responsabilité associée à la fraude et à l'escroquerie d'une partie à une autre. (p. 19-20)
- Que le ministère des Finances étudie la possibilité d'adopter des solutions autres que la déclaration des données agrégées sur les actes frauduleux et les escroqueries à l'ACFC. Comme la fraude déborde le cadre du secteur financier, un organisme comme le Centre antifraude du Canada (CAFC) serait bien adapté à s'attaquer de manière globale aux actes frauduleux et aux escroqueries. (p. 20-21)
- Que le ministère des Finances garde les exigences actuelles en matière de notification et d'information, qui s'appliquent lorsqu'une banque a l'intention de fermer une succursale, de cesser d'ouvrir des comptes de dépôt pour consommateurs ou de traiter des décaissements en espèces au comptoir, et s'abstienne d'ajouter des exigences en sus de celles déjà en vigueur. (p. 21-22)
- Que le ministère des Finances tire au clair le sens de « faciliter le transfert des comptes » vers une autre succursale en dehors du réseau de succursales de la banque (p. ex., vers une autre banque ou institution financière) et/ou à la prise en charge de produits et services autres que des comptes de dépôt. Si ce sens plus large était voulu, il faudrait procéder à des consultations et à des discussions plus approfondies sur ce point avant d'apporter toute modification législative ou réglementaire. (p. 23)
- Que le ministère des Finances maintienne les exigences actuelles relatives à la publication d'une déclaration annuelle de responsabilité publique comprenant les adresses des succursales ouvertes et fermées par la banque au cours de l'année en question et

s'abstienne de resserrer les exigences de déclaration de données pour les banques à l'égard de leurs réseaux de succursales. (p. 23-24)

- Que le ministère des Finances étudie soigneusement la manière dont les exigences d'ouverture de comptes de dépôt pour consommateurs dans les succursales et les points de service physiques pourraient être appliquées aux canaux numériques. Bien que les banques ne soient pas opposées à une telle politique, l'encadrement de la possibilité accrue d'actes frauduleux devrait être un facteur primordial. (p. 24-25)
- Que le ministère des Finances garde les limites actuelles de disponibilité immédiate des fonds lors de l'encaissement d'un chèque afin de limiter les pertes potentielles attribuables à la fraude, de protéger les consommateurs et les commerçants, et de promouvoir la modernisation des paiements. (p. 25-26)

Thème 3 : Moderniser le cadre du secteur financier

- Que le ministère des Finances se fie au cadre législatif et réglementaire bien établi et aux pratiques bancaires qui encadrent la gestion des conflits d'intérêts éventuels, notamment les conflits qui peuvent survenir en raison des directions interreliées, plutôt que de prescrire de nouvelles exigences pour réglementer les directions interreliées des banques. (p. 27-29)
- Que le ministère des Finances augmente le seuil relatif à la taille au-delà duquel les banques doivent faire coter en Bourse 35 % de leurs actions avec droit de vote, soit de deux milliards de dollars en capitaux propres à cinq milliards de dollars en capitaux propres. Les banques qui dépassent un tel seuil, puis retombent au-dessous de celui-ci, ne devraient plus être soumises à cette exigence. Une IFF qui est la filiale d'une autre IFF et satisfait à l'exigence de fonds publics flottants en vertu de la législation qui la réglemente devrait être explicitement exemptée de cette exigence. (p. 29-30)
- Que le ministère des Finances mette en œuvre des mesures qui permettraient de fournir à une personne qui en ferait la demande une mise à jour écrite lorsqu'elle participe à un processus de demande de transaction financière. (p. 30)
- Que le ministère des Finances augmente la limite pour les activités de financement spécialisées à au moins 500 millions de dollars. (p. 30-31)

- Que le ministère des Finances lève la restriction sur les IFF qui acquièrent, dans le cadre d'activités de financement spécialisé, une entité qui agit à titre de courtier ou d'agent d'assurances au Canada. Si les restrictions sont éliminées concernant le pouvoir d'investissement d'une banque, des modifications correspondantes doivent être apportées au *Règlement sur les activités de financement spécial (banques)*. (p. 30-31)
- Que le ministère des Finances garde les seuils des activités de financement spécial dans le règlement (plutôt que dans les lignes directrices). (p. 30-31)

Thème 4 : S'adapter aux risques géopolitiques

- Que le ministère des Finances, lorsqu'il envisage de former un comité de surveillance spécialisé dans les risques du secteur financier relatifs à l'intégrité et à la sécurité, y compris la sécurité nationale (ce que l'ABC appuie), étudie soigneusement le mandat des comités et des pouvoirs de surveillance actuels, y compris celui du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), pour s'assurer que toute mesure supplémentaire visant à renforcer la surveillance des risques du secteur financier relatifs à l'intégrité et à la sécurité évite les chevauchements et conflits potentiels avec d'autres initiatives, exigences ou mesures. La priorité de toute mesure supplémentaire devrait consister à faciliter l'échange des informations liées à l'intégrité et à la sécurité, notamment à la sécurité nationale, entre les institutions financières (avec les bonnes mesures de protection antitrust et des dispositions d'exonération pour les institutions participantes), ainsi que l'échange de renseignements et d'autres informations du secteur public avec les banques. Le ministère des Finances devrait mener des consultations plus poussées avec le secteur bancaire, le BSIF et d'autres intervenants avant de mettre en œuvre de telles mesures supplémentaires. (p. 32-33)
- Que le ministère des Finances et le BSIF mènent des consultations plus poussées avec le secteur bancaire sur certains aspects des améliorations proposées aux pouvoirs de conformité (ce que l'ABC appuie) pour s'assurer que celles-ci sont mises en œuvre de manière raisonnable. (p. 33)

Thème 5 : Maintenir une réglementation de calibre mondial

- Que les pouvoirs réglementaires fédéraux et provinciaux augmentent leur coopération et leur coordination de manière à boucher les trous potentiels dans la réglementation, qui pourraient être exploités par les acteurs du marché financier. Cette coordination peut

reposer sur le processus de longue date du ministère des Finances pour ce qui est des consultations avec les provinces et les territoires, incorporant les questions de protection des consommateurs comme axe d'intervention à prendre en considération pour assurer une meilleure sensibilisation et une meilleure harmonisation. Le ministère fédéral des Finances peut alors jouer un rôle de rassembleur, élaborant des normes types de protection des consommateurs de services financiers pour les fournisseurs de services financiers non réglementés ou sous-réglementés (comme les plateformes de commerce électronique et les entreprises assimilables), puis les proposer aux provinces et territoires et collaborer avec celles-ci pour les inciter à les adopter. (p. 34-35)

- Que les pouvoirs réglementaires fédéraux et provinciaux adoptent un cadre réglementaire conforme au principe « même activités, mêmes risques, mêmes règlements » pour que les acteurs qui exercent des activités équivalentes à celles des banques soient soumis aux mêmes règles et au même contrôle prudentiel. (p. 34-35)
- Que les décideurs politiques, les organismes de réglementation et les partenaires internationaux prennent part aux initiatives numériques et de données actuelles, comme le contrôle réglementaire de l'IA et le système bancaire pour les gens, pour assurer un degré d'harmonisation entre les cadres différents législatifs et réglementaires. (p. 34-35)
- Que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE), augmente sa coopération et sa coordination, notamment en coordonnant les annonces périodiques sur les mesures réglementaires à venir. (p. 34-35)
- Que le ministère des Finances gère efficacement une démarche pangouvernementale, notamment en prévoyant des délais de consultation suffisants et en assurant des communications claires pour ce qui est de l'intention de la politique sous-tendant les modifications envisagées. Cette démarche, qui figure dans les énoncés d'analyse d'impact de la réglementation ou d'autres mécanismes officiels, sera utilisée pour tout changement futur apporté au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité. (p. 35-36)
- Que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE), adopte

comme outils des analyses coûts-avantages et des analyses d'impact après mise en œuvre pour déterminer si une intervention sur le marché est justifiée et l'incidence d'une telle intervention. Les partenaires fédéraux en matière de réglementation financière devraient envisager de collaborer avec leurs homologues provinciaux pour mettre au point une démarche uniforme et coordonnée de ces analyses de la réglementation financière. (p. 36-37)

- Que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE) ainsi qu'Affaires mondiales Canada (AMC), consultent, que ce soit dans le cadre de canaux officiels ou officieux, les intervenants sectoriels sur les enjeux internationaux. De plus, qu'un mécanisme soit mis en place pour donner aux participants l'occasion de se faire une idée de ce qui a été discuté lors de ces réunions et de faire des commentaires pour mieux éclairer la position et l'intervention du Canada dans ces dialogues internationaux. (p. 37-38)
- Que le ministère des Finances donne suite à sa proposition d'échanger des informations du gouvernement fédéral sur les risques relatifs à l'intégrité et à la sécurité. Le signalement et la communication d'informations opportuns par les organismes d'application de la loi ou de renseignement sur les menaces connues d'ingérence étrangère, d'abus d'autorité ou d'activité malveillante donneront aux IFF les moyens de passer à l'acte, le cas échéant, pour atténuer ces risques. Des orientations ponctuelles sur les typologies ou indicateurs récents et naissants d'ingérence étrangère, d'activité malveillante ou d'abus d'autorité, notamment des informations pertinentes sur les tactiques, les techniques et les procédures, seront très utiles. (p. 39)
- Que le gouvernement fédéral privilégie une ligne de conduite fédérale pour tout cadre législatif et réglementaire en matière d'IA, et promouvoir l'harmonisation entre les provinces pour s'assurer que les Canadiens continuent de bénéficier d'une protection uniforme de la vie privée et d'autres protections dans tous les territoires et, surtout, d'éviter les obligations redondantes ou contradictoires en menant des larges consultations avec les intervenants concernés avant de créer toute exigence relative aux systèmes d'IA. (p. 40-42)
- Que le gouvernement fédéral promeuve un cadre d'IA souple et s'articulant autour des risques, qui évite tout chevauchement ou toute redondance avec d'autres cadres et ne

freine pas l'innovation ou la capacité des entreprises canadiennes à soutenir la concurrence à l'échelle mondiale. (p. 42)

Que le gouvernement fédéral, au moment de formuler une stratégie visant à atténuer les risques posés par les systèmes d'IA, tienne compte de la façon dont certaines mesures bien intentionnées peuvent freiner l'innovation, notamment en rendant difficile la vente ou l'octroi de licences de systèmes d'IA à des entreprises canadiennes ou en compliquant l'adoption de systèmes d'IA tiers par les entreprises canadiennes. Que le gouvernement fédéral tienne compte aussi de la manière dont les mesures proposées peuvent entraîner la communication d'informations sensibles ou confidentielles, introduire des risques (p. ex., compromettre l'efficacité des systèmes d'IA et exposer des informations exploitables se rapportant à des systèmes critiques). Ces mesures peuvent ne pas être contrebalancées par les avantages qu'une telle communication est censée apporter. (p. 42-43)

Introduction

L'Association des banquiers canadiens (ABC) est reconnaissante pour cette occasion de contribuer au document de consultation du gouvernement sur la troisième phase de l'examen des lois fédérales régissant les institutions financières du Canada (*Loi sur les banques, Loi sur les sociétés d'assurances et Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, collectivement les « lois régissant les institutions financières »), ainsi que les lois et politiques connexes. L'ABC est le porte-parole de plus de 60 banques nationales et étrangères qui contribuent à stimuler la croissance économique et la prospérité du Canada. Nous préconisons des politiques d'intérêt public favorisant le maintien d'un système bancaire solide et dynamique, capable d'aider les Canadiens à atteindre leurs objectifs financiers.

Nous avons déjà contribué aux deux premières phases du processus d'examen : la Consultation sur le maintien de l'intégrité du secteur financier canadien¹ et la Consultation sur le renforcement de la concurrence dans le secteur financier². Notre troisième mémoire aborde les nouvelles questions soulevées par le ministère des Finances, tout en réitérant les commentaires faits par l'ABC dans ces mémoires précédents.

Apport du secteur bancaire à l'économie canadienne

Le bilan des banques canadiennes dans le soutien à l'économie de notre pays et l'investissement dans nos collectivités est long et ininterrompu. En 2023, les banques ont contribué à hauteur d'environ 70 milliards de dollars (soit 3,5 %) au PIB du Canada, payé près de 15 milliards de dollars en impôts à tous les ordres de gouvernement et versé 28 milliards de dollars de dividendes aux aînés, aux familles, aux régimes de retraite, aux organismes de bienfaisance et aux fonds de dotation canadiens. Le secteur a investi environ 120 milliards de dollars dans les technologies au Canada au cours de la dernière décennie, et exploite un réseau de plus de 5 600 succursales et près de 18 600 guichets automatiques bancaires (GAB) offrant des services bancaires accessibles, abordables et compétitifs partout au Canada. Le secteur bancaire emploie près de 300 000 personnes, un effectif qui comprend des femmes (55 %) et des personnes qui s'identifient comme membres d'une minorité visible (43 %), le reflet même d'une main-d'œuvre inclusive, équitable et axée sur le talent.

¹ [Mémoire de l'ABC au sujet de la Consultation sur le maintien de l'intégrité du secteur financier canadien \(Examen des lois régissant les institutions financières\)](#), 4 décembre 2023.

² [Mémoire de l'ABC sur le renforcement de la concurrence dans le secteur financier](#), 1^{er} mars 2024.

Les banques prennent une part active dans l'écosystème du financement des ménages et des entreprises. Selon les statistiques de l'ABC, à la fin de 2023, les banques au Canada ont consenti, au total, plus de 1,61 mille milliards de dollars en prêts hypothécaires résidentiels et autorisé 1,8 mille milliards de dollars en crédits aux entreprises, dont 286 milliards de dollars aux PME. Depuis 2010, en moyenne, 87 % des demandes de financement par emprunt des petites entreprises ont été approuvées annuellement au Canada.³

État de la concurrence au sein du secteur financier

***La technologie a facilité l'entrée sur le marché des entreprises du secteur financier, bancaire et non bancaire, impulsant ainsi une concurrence plus intense tant en nombre qu'en intensité. Ce degré de concurrence, les entreprises du secteur financier intègrent les technologies dans leurs modèles économiques pour améliorer l'expérience client, ce qui a démultiplié l'intensité de la concurrence au sein du secteur, la contestabilité pour le consommateur financier n'ayant jamais été aussi élevée.

Les banques sont en concurrence les unes avec les autres, mais aussi avec d'autres acteurs établis, comme les coopératives de crédit, les institutions de dépôt de détail appartenant au gouvernement, les compagnies d'assurance de personnes, les compagnies d'assurances générales, les sociétés de fiducie, les fonds communs de placement, les courtiers en valeurs mobilières, les gestionnaires de régimes de retraite, les conseillers en placement et les sociétés de financement spécialisées – qui tirent tous parti des technologies financières numériques et des modèles économiques innovants à divers degrés.

De plus, le secteur bancaire ainsi que d'autres entreprises établies du secteur financier font partie d'un écosystème en constante expansion, de nouveaux entrants commençant à se pointer dans le paysage concurrentiel. La combinaison de la maturité des technologies numériques, de la croissance constante et de l'adoption du commerce électronique, et le climat d'investissement solide propice à des modèles économiques novateurs a favorisé la croissance de nouveaux types d'entreprises de technologies financières du secteur financier, comme les fournisseurs de services de paiement, les entreprises offrant l'option « Achetez maintenant, payez plus tard », les bourses de devises numériques, les robots-conseillers et autres modèles qui n'avaient jamais été envisagés lorsque la majeure partie de

³ [Enquête sur le financement et la croissance des petites et moyennes entreprises](#) et [Enquête sur les conditions de crédit](#), Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE).

l'architecture législative du secteur financier canadien avait été conçue. Selon Tracxn, on comptait plus de 4 500 entreprises de ce type au Canada en août 2024.⁴

Par ailleurs, les grandes multinationales technologiques qui disposent d'un accès croissant aux données des consommateurs étendent de plus en plus leur présence sur le marché des services financiers. Ces géants mondiaux de la technologie, qui deviennent des acteurs centraux du secteur financier canadien, ne sont pas soumis au solide cadre réglementaire bancaire qui contribue à la sécurité du secteur et des Canadiens. Ces sociétés exercent des activités équivalentes à celles des banques et, portant un risque équivalent, doivent être soumises aux mêmes règlements selon le principe « mêmes activités, mêmes risques, mêmes règlements ». De plus, le fonctionnement de ces nouveaux entrants importants n'est pas entravé par des règles désuètes en matière de technologie de l'information et de communications électroniques qui existent en vertu de la *Loi sur les banques*. L'ABC a développé ses points de vue dans la section intitulée *Amélioration de la collaboration fédérale, provinciale et territoriale*.

⁴ [Tracxn](#), au 16 août 2024. En juin 2023, Tracxn a signalé plus de 3 800 entreprises de technologie financière, ce qui représente une augmentation de 700 entreprises ou de 18 % en 14 mois.

Thème 1 : Soutenir une structure de marché concurrentielle et accroître le choix des consommatrices et des consommateurs

Prévenir la consolidation des grandes banques

Dans son mémoire de mars 2024 adressé au ministère des Finances du Canada, l'ABC a abordé en détail les sujets de la concurrence et de l'examen des fusions, en réponse à la consultation lancée par le ministère des Finances sur le renforcement de la concurrence dans le secteur financier⁵. Dans ce mémoire, nous avons précisé que le cadre du Bureau de la concurrence prévoit déjà une analyse détaillée et factuelle des répercussions sur la concurrence d'une fusion proposée. Ce cadre porte sur tous les secteurs, dont le secteur bancaire. Les modifications apportées en juin 2024 à la *Loi sur la concurrence* ont permis au Bureau de la concurrence de contester plus facilement les fusions qui débordent les présomptions légales fondées sur la part de marché et la concentration. En conséquence, aucune autre modification du processus d'examen des fusions en vertu de la *Loi sur la concurrence* n'est nécessaire, ce processus étant neutre sur le plan sectoriel, reposant sur des principes et résistant à l'épreuve du temps depuis qu'il est devenu la loi du Canada en 1986.

Le point de vue de l'ABC demeure inchangé : le Canada dispose d'un solide cadre juridique en matière de concurrence qui s'applique à tous les secteurs, les banques devant être soumises au même traitement que les autres secteurs de l'économie. Dans la mesure où une plus grande transparence ou un examen plus minutieux est souhaité, ce niveau d'examen plus strict est déjà prévu dans les lignes directrices actuelles sur l'examen des fusions des grandes banques, à savoir le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie tiennent des audiences sur les propositions de fusion des grandes banques.

Recommandation : Que le gouvernement fédéral soumette le secteur bancaire au même traitement que les autres secteurs de l'économie et s'abstienne de lui imposer des mesures sectorielles supplémentaires. Dans la mesure où une plus grande transparence ou un examen plus minutieux serait souhaité, ce niveau d'examen plus strict est déjà prévu dans les lignes directrices actuelles sur l'examen des fusions de grandes banques, notamment que le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques, du commerce et de l'économie tiennent des audiences sur les propositions de fusion de grandes banques.

⁵ [Mémoire de l'ABC sur le renforcement de la concurrence dans le secteur financier](#), 1^{er} mars 2024.

Renforcer le processus de demande d'approbation ministérielle

De l'avis de l'ABC, aucun changement au processus d'examen des fusions n'est nécessaire, tout changement pouvant même avoir des effets pervers. Les processus d'examen actuels sont bien conçus dans le souci de tenir compte de tous les facteurs liés à une transaction de fusion ou d'acquisition. Il s'agit notamment d'un examen par le Bureau de la concurrence des préoccupations en matière de concurrence, d'une évaluation par le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) des questions prudentielles et, enfin, d'un examen plus général par le ministère des Finances, qui peut porter sur toute question de politique d'intérêt public concernant les « meilleurs intérêts du système de services financiers au Canada ». Comme l'indique le document de consultation, le processus peut aussi nécessiter des consultations publiques. À notre avis, les pouvoirs publics sont les mieux placés, notamment pour ce qui est des ressources, de l'expertise, de l'expérience, des mandats, de la gouvernance et de l'autorité, pour entreprendre des consultations complètes, lorsque c'est nécessaire. Comme l'a déjà souligné le gouvernement, le processus actuel d'examen des fusions est à même de garantir que les questions d'intérêt public sont convenablement prises en considération :

« Le gouvernement convient que les banques sont les mieux placées pour déterminer si une fusion est bonne ou non pour leurs affaires. Cependant, étant donné leur statut et leur rôle particuliers au sein de l'économie canadienne, l'enjeu de la politique publique consiste à déterminer si une fusion est oui ou non dans l'intérêt public, et comment les entreprises et les consommateurs canadiens pourront en profiter. Le ministre des Finances est l'intendant de l'intérêt public dans le cadre de l'examen des projets de fusion entre des institutions financières fédérales, et il est responsable du cadre stratégique du secteur financier au Canada. Il incombe également au ministre de toujours veiller à ce que les marchés de capitaux canadiens fonctionnent. Le gouvernement estime que les considérations d'intérêt public dans le contexte des fusions tiennent compte de ces rôles et de ces responsabilités⁶. »

Compte tenu de ces considérations, nous sommes d'avis qu'il serait préjudiciable pour les entreprises concernées de se soumettre à un quelconque processus distinct de consultation publique, quel que soit son format ou son mode.

⁶ Réponse du gouvernement aux documents sur les fusions de grandes banques : Protéger l'intérêt public pour les Canadiens et les entreprises canadiennes, 23 juin 2003.

Au-delà de la question du besoin, la proposition visant à renforcer le processus d’approbation ministérielle pourrait donner lieu à une insoutenable incertitude et à de nouveaux coûts pour les entreprises, ce qui les dissuaderait de choisir de devenir des institutions financières sous réglementation fédérale (IFF) ou d’explorer des options pour se mettre dans cette orbite. Le gouvernement du Canada, le secteur financier et les consommateurs canadiens ont intérêt à ce que les services financiers entrent dans la sphère de la réglementation fédérale en obtenant un permis bancaire fédéral, et que ces entreprises puissent prendre leur essor. Un tel processus promeut la stabilité financière, la transparence et la protection des consommateurs. Une obligation applicable à tous les demandeurs de tenir des audiences publiques pourrait avoir un effet paralysant, car celle-ci donne lieu à un niveau supplémentaire de coûts, d’incertitude et de retards.

De plus, compte tenu de la multitude de demandeurs potentiels (IFF existantes, IF réglementées ou agréées par les provinces, banques étrangères souhaitant s’établir sur le marché canadien, entreprises non financières souhaitant faire leur entrée dans le secteur bancaire, les sociétés de technologie financière souhaitant obtenir un permis bancaire fédéral, etc.) et de types de demandes (nouveaux permis, acquisitions, changements, regroupements d’entreprises, etc.), il est très peu probable qu’une liste uniforme de critères permettant de définir ce qui constitue une « considération d’intérêt public importante » puisse être mise au point sans produire des cas de mauvaise application. Par nature, l’importance relative est un terme subjectif qui dépend du contexte. En conséquence, l’ABC recommande que la ministre évalue au cas par cas si une demande mérite des consultations plus poussées, comme des audiences publiques dans le cadre du processus d’approbation, plutôt que d’essayer de codifier un test d’importance relative particulier et un ensemble de mesures connexes. De cette façon, il serait possible de prendre une décision après des échanges avec le demandeur et de tenir compte de la nature et du contexte de la demande.

Recommandation : Que la ministre des Finances évalue au cas par cas si les demandes ministérielles méritent une forme de consultation plus poussée, comme des audiences publiques dans le cadre de son processus d’approbation.

Faciliter la croissance des coopératives de crédit fédérales

Comme l’a souligné l’ABC dans son mémoire de mars 2024 au ministère des Finances du Canada⁷, l’ABC s’est depuis longtemps rangé derrière l’option du régime fédéral des coopératives de crédit. Ce

⁷ [Mémoire de l’ABC sur le renforcement de la concurrence dans le secteur financier](#), 1^{er} mars 2024.

régime a été créé pour promouvoir la croissance, le choix des consommateurs et l'expansion harmonieuse du système des coopératives de crédit canadiennes au-delà des frontières provinciales, et ce, dans un cadre prudentiel adéquat qui protège la sécurité et la solidité du système financier canadien. Les coopératives de crédit qui choisissent d'être réglementées par le gouvernement fédéral bénéficient d'un cadre prudentiel solide qui repose sur le modèle bancaire et ont la liberté de prendre leur essor au-delà des frontières provinciales, tout en reconnaissant les éléments coopératifs uniques des coopératives de crédit.

Le gouvernement fédéral, notamment le ministère des Finances et le BSIF, devra étudier les rouages d'un scénario où une coopérative de crédit fédérale souhaiterait fusionner avec une coopérative de crédit sous réglementation provinciale ou en acquérir une. Bien que, généralement, le cadre actuel autorise de telles transactions, il convient de réévaluer la législation et le processus réglementaire pour créer une démarche qui peut être suivie par les coopératives de crédit rapidement et où les attentes des deux parties sont claires, transparentes et proportionnées aux risques de la transaction. Cet exercice comprendra une mise à jour des attentes à l'égard des mesures à prendre par les deux coopératives en question, notamment les obligations en matière d'information et de divulgation, ainsi que des attentes du BSIF à l'égard de son examen de la transaction. Il comprendra également des mises à jour de la *Loi sur les banques* pour s'assurer que :

- Les exigences (y compris les approbations) sont proportionnées à la transaction. Plus précisément, une modification à la *Loi sur les banques* permettrait de simplifier le processus de prorogation aux fins d'une fusion et, surtout, de supprimer l'obligation pour la coopérative de crédit fédérale d'obtenir l'approbation des sociétaires et des actionnaires lorsque la coopérative de crédit provinciale avec laquelle elle fusionne est plus petite qu'elle selon un seuil défini (c.-à-d. moins de 50 %).
- Des dispositions transitoires sont proposées aux coopératives de crédit, quelle que soit la structure juridique choisie pour la transaction (p. ex., fusion ou achat d'éléments d'actif). Plus précisément, la *Loi sur les banques* et la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* devraient prévoir les mêmes mesures transitoires dans ce contexte que celles dont bénéficient les coopératives de crédit qui ont suivi un processus de prorogation.
- Les démarches qu'une coopérative de crédit fédérale doit suivre pour acquérir les éléments d'actif d'une coopérative de crédit provinciale et le mécanisme selon lequel les sociétaires de la coopérative de crédit provinciale deviennent des sociétaires de la coopérative de crédit fédérale sont clairs et ne créent pas une exposition fiscale pour les coopératives de crédit ou leurs

sociétaires, qui est incompatible avec des transactions comparables entre coopératives de crédit provinciales. Autrement dit, les coopératives de crédit doivent être certaines que la fusion aura le même résultat fiscal que celui induit par des fusions comparables dans le contexte provincial et, en particulier, qu'elles ne seront pas exposées à l'impôt à la suite de la transaction.

Ces attentes actualisées seront bénéfiques à un système financier concurrentiel et stable.

Recommandation : Que le ministère des Finances réexamine la législation et le processus réglementaire pour faciliter la fusion d'une coopérative de crédit fédérale sous réglementation fédérale avec une autre sous réglementation provinciale, ou l'acquisition de celle-ci, pour que les attentes des deux parties soient claires, transparentes et proportionnelles aux risques de la transaction, et que celle-ci soit conclue dans des délais raisonnables.

Louer des automobiles aux consommateurs de détail

En règle générale, le secteur bancaire est favorable aux mesures qui augmentent la concurrence et offrent plus de choix aux consommateurs. L'ABC serait reconnaissant au ministère des Finances d'avoir l'occasion de poursuivre leurs échanges sur la location automobile pour mieux comprendre le point de vue du ministère quant aux répercussions négatives éventuelles sur la structure actuelle du marché et les considérations relatives à l'obligation éventuelle d'obtenir l'accord du constructeur automobile.

Recommandation : Que le ministère des Finances et le secteur bancaire poursuivent leurs échanges au sujet de la location automobile pour mieux comprendre les points de vue du ministère quant aux répercussions négatives éventuelles sur la structure actuelle du marché et les réflexions sur l'obligation éventuelle d'obtenir l'accord du constructeur automobile.

Thème 2 : Renforcer les mesures de protection des consommatrices et des consommateurs

Prévenir la fraude financière

Prévenir ou retarder les transactions éventuellement frauduleuses

Les banques sont des chefs de file en matière de prévention et de détection de la fraude⁸. En réponse à un paysage bancaire numérique en évolution, celles-ci détectent et répriment constamment les actes frauduleux, tout en améliorant sans cesse leurs moyens de détection de la fraude.

Il est important de reconnaître les exigences légales des banques dans l'exécution des instructions de leurs clients. Les banques ont des obligations légales et contractuelles d'honorer les instructions de leurs clients et d'agir en conséquence tant que le client dispose de fonds suffisants, soit sous forme de crédit sur son compte, soit en les empruntant. Les banques se doivent de traiter les instructions de leurs clients telles qu'elles leur sont présentées (c.-à-d. au pied de la lettre), après avoir pris des mesures raisonnables adaptées aux obligations contractuelles. Le droit bancaire reconnaît que les institutions financières ne doivent pas interférer indûment dans les affaires internes de leurs clients.

Si les banques devaient, entre autres, mener des enquêtes approfondies sur les instructions de leurs clients, leurs obligations déborderaient le cadre légal de leur rôle, les obligeant à ne plus agir en tant que mandataires de leurs clients, comme le prévoit la loi. Même si un tel rôle est assumé de bonne foi, il peut causer des désagréments et des frustrations considérables aux clients. Il placerait effectivement les banques dans la position de fiduciaires.

De plus, il serait peu pratique d'obliger les banques à arrêter ou à retarder les opérations, et à échanger avec les clients pour confirmer celles-ci, un tel processus nuisant à l'efficacité des systèmes de paiements canadiens et se répercutant négativement sur la compétitivité des banques canadiennes, tant à l'échelle nationale qu'internationale, et, plus généralement, sur l'économie canadienne. La possibilité de freiner les opérations doit également être analysée dans le contexte des efforts visant à moderniser le système de paiements canadien. À l'heure où nous évoluons vers un mécanisme de paiements en temps réel, comme c'est le cas avec la mise en œuvre du système de paiement en temps réel, le ralentissement des opérations est aux antipodes de la démarche de modernisation en question.

⁸ [Protéger les Canadiens de la fraude](#), ABC, 7 août 2024.

Recommandation : Que le ministère des Finances n'exige pas que les transactions soient retardées dans le but d'atténuer les actes frauduleux ou les escroqueries.

Permettre aux consommateurs d'ajuster les fonctionnalités de leurs comptes

Les banques adhèrent à l'objectif du gouvernement de réduire la fraude. Cependant, permettre aux clients d'ajuster les fonctionnalités de leurs comptes ne serait pas la mesure la plus efficace à cette fin.

En étudiant les possibilités d'atténuation de la fraude, il faut tenir compte aussi de la manière dont la fraude est perpétrée et de la façon dont les fraudeurs réagissent aux mesures de lutte contre la fraude. Par exemple, lorsqu'un fraudeur accède au compte d'un client (c.-à-d. en acquérant son empreinte sur le compte), il pourrait régler les limites du compte et activer des fonctionnalités qui avaient été désactivées, ce qui rendrait inefficaces les réglages initiaux effectués par le consommateur.

Il faut aussi savoir que de nombreux cas de fraude se produisent en dehors du champ de compétence du secteur financier. Comme on l'a vu dans d'autres pays, notamment l'Australie, une stratégie d'atténuation efficace consisterait à resserrer la collaboration entre les secteurs public et privé pour s'attaquer de manière globale aux cas de fraude et les réduire⁹.

Recommandation : Que Le ministère des Finances fasse gros plan sur la réduction de la survenance des actes frauduleux par une collaboration solide entre les secteurs public et privé (p. ex., les banques, les fournisseurs de télécommunications et les plateformes en ligne).

Accroître la transparence et la responsabilisation à l'égard de la fraude financière

Les banques sont des chefs de file dans la détection des fraudes/escroqueries et la protection des consommateurs

Les banques sont reconnues pour leurs pratiques de pointe en matière de prévention de la fraude et leurs investissements importants dans les technologies et les mesures de sécurité.

La confidentialité et la protection des renseignements personnels des clients constituent et ont toujours été une pierre angulaire du secteur bancaire. Compte tenu de la nature des services que les banques

⁹ [Collaboration](#), National Anti-Scam Centre, gouvernement de l'Australie.

fournissent à des millions Canadiens, celles-ci sont des gardiennes fiables d'importants volumes de renseignements personnels. Les banques prennent très au sérieux leur responsabilité quant à la protection des renseignements personnels des clients et sont engagées à répondre non seulement aux exigences des lois sur la protection des renseignements personnels, mais aussi aux attentes des clients.

Pour relever les défis en constante évolution de la fraude, les banques collaborent étroitement entre elles et avec les organismes de réglementation, les forces de l'ordre et tous les ordres de gouvernement pour diffuser en permanence des meilleures pratiques et des informations. Elles déploient aussi des efforts et des investissements importants pour éduquer les consommateurs sur la fraude et la façon dont ceux-ci se protéger.

Les banques reconnaissent depuis longtemps leur rôle dans le renforcement de la littératie financière des Canadiens. L'ABC et ses banques membres gèrent ou encadrent plusieurs programmes à l'échelle du pays pour aider les Canadiens à aiguiser leurs connaissances, développer leurs compétences et renforcer leur confiance en finance. Le secteur s'y prend des façons suivantes :

- Offrir une aide financière et fournir des bénévoles à divers programmes de littératie financière dirigés par des groupes éducatifs et sans but lucratif;
- Créer des programmes et services d'éducation financière à l'intention des clients et du grand public;
- Investir des fonds et des bénévoles dans les organismes de conseil en crédit sans but lucratif;
- Instruire les clients sur les pratiques en ligne sûres et la façon de faire la distinction entre les demandes légitimes et les tentatives de fraude.

Étant donné que les banques sont déjà des chefs de file en littératie financière, ainsi qu'en détection et prévention de la fraude, et qu'elles collaborent avec d'autres intervenants, des efforts plus poussés de la part des banques pour satisfaire à des exigences supplémentaires pourraient éventuellement rogner les efforts et ressources actuels et croissants consacrés à l'amélioration de la détection de la fraude. De plus, la fraude étant un domaine en évolution rapide, il serait très difficile de faire évoluer les exigences suffisamment rapidement pour suivre le rythme de la conjoncture. Une norme réglementée pourrait entraver l'innovation et l'amélioration des capacités de prévention de la fraude.

Tout comme dans d'autres pays, les escroqueries au Canada sont montées en flèche ces dernières années. Il est vrai que le Centre antifraude du Canada (CAFC) a signalé 569 millions de dollars de pertes pour 2023, mais nous estimons que le chiffre annuel réel s'élève plutôt à environ 11 milliards de dollars canadiens, soit 0,53 % du PIB. Cette flambée est due à des escroqueries de plus en plus sophistiquées

visant les populations vulnérables, comme les personnes âgées et les jeunes. On observe aussi un important taux de sous-déclaration et des enquêtes inadéquates sur les actes frauduleux dans tous les secteurs, seulement 12 % des incidents signalés faisant l'objet d'une enquête et environ 2 % aboutissant à des condamnations.

Le besoin d'un soutien intersectoriel pour mettre au point un plan d'action anti-escroquerie propre au Canada

Pour faire échec à la montée des escroqueries, un effort unifié de la part de divers secteurs est nécessaire. L'axe privilégié devrait aboutir à la réduction du nombre d'escroqueries auxquelles les Canadiens sont confrontés, plutôt qu'à réattribution des responsabilités. Les leçons tirées d'autres pays, comme l'Australie, prouvent que les initiatives intersectorielles publiques-privées volontaires de lutte contre les escroqueries ont contribué à créer des milieux plus sûrs pour les consommateurs.

En réponse à la hausse des taux d'escroqueries, le 16 juillet 2024, l'ABC a réuni 71 dirigeants de divers secteurs autour d'une table pour étudier la lutte contre les escroqueries. La réunion avait pour but d'adopter les enseignements mondiaux et de mener une action collective pour lutter contre les escroqueries. La table ronde s'est penchée sur les répercussions des escroqueries, les capacités et les priorités actuelles, et a promu une harmonisation des efforts par les intervenants.

La table ronde a fait ressortir une réalité : le Canada dispose d'une fondation profonde grâce à des investissements continus dans l'authentification multifactorielle, la vérification de l'identité, le blocage/l'étiquetage des appels et la surveillance des opérations. Cependant, il est possible de réaliser davantage de progrès pour ce qui est de l'échange de données et de renseignements, des technologies et capacités de sécurité, des mécanismes de signalement, de la sensibilisation du public et de la collaboration intersectorielle. Pour poursuivre les progrès dans ces domaines, on a créé une alliance anti-escroquerie, qui œuvre à mettre au point un plan d'action anti-escroquerie complet pour améliorer la protection des Canadiens et dont les priorités nécessitent l'intervention de participants intersectoriels et publics-privés.

Recommandation : Que le ministère des Finances encadre un effort visant à former une alliance intersectorielle de lutte contre les escroqueries pour battre en brèche les menaces d'escroqueries et d'actes frauduleux qui sont en constante évolution et prennent de la vitesse, et à créer un plan d'action anti-escroquerie fait au Canada.

Opérations non autorisées et limites de responsabilité du consommateur

Une opération non autorisée renvoie aux cas de fraude où le consommateur n'a pas fourni d'instructions et n'a pas contribué à l'utilisation non autorisée de sa carte, de son NIP ou de son compte. Le vol de carte de débit/crédit ou la prise de contrôle d'un compte par un acteur malveillant sont des exemples de situations qui peuvent conduire à des opérations non autorisées. Des opérations non autorisées peuvent survenir aussi en cas de vol d'identité, où le fraudeur arrive à exécuter des opérations à l'insu du particulier ou de l'entreprise ou sans son consentement.

Les consommateurs sont généralement protégés en cas d'opérations non autorisées dans leurs banques en vertu des dispositions de la *Loi sur les banques*¹⁰, les codes de conduite (y compris le Code de pratique canadien des services de cartes de débit (Code des cartes de débit))¹¹, les protections de « responsabilité zéro » pour les cartes de crédit et les politiques de protection des consommateurs des banques, à condition qu'il n'y ait pas de négligence grave de la part du consommateur. Il convient de déterminer la responsabilité au cas par cas après enquête¹² et de tenir compte de multiples facteurs, comme le mode de paiement, l'approche du fraudeur pour commettre l'acte frauduleux et le rôle du consommateur dans la protection adéquate de son compte et de ses justificatifs d'identité. L'ABC remet donc en question le besoin d'introduire une limite à la responsabilité du consommateur.

Un seuil de responsabilité maximal pourrait avoir des conséquences imprévues, comme la capacité d'accès au crédit pour certains consommateurs. De plus, l'introduction d'un seuil de responsabilité maximal pourrait engendrer un terrain de jeu inégal, favorisant les grandes institutions disposant de plus de ressources pour absorber les pertes potentielles attribuables à la fraude. Nous invitons le ministère des Finances à étudier soigneusement ces conséquences éventuelles avant d'introduire un seuil de responsabilité maximal. Une ligne de conduite plus équilibrée qui tient compte des circonstances individuelles, responsabilise le consommateur et promeut l'innovation au sein du secteur serait plus efficace à long terme.

¹⁰ 627.33 (1) Est de 50 \$ la somme maximale pour laquelle l'emprunteur peut être tenu responsable advenant l'utilisation non autorisée de la carte de crédit qui lui a été émise au Canada, des renseignements du compte de celle-ci ou de l'authentifiant personnel créé ou adopté à l'égard de celle-ci ou du compte de celle-ci, sauf s'il y a eu de sa part négligence grave ou, au Québec, faute lourde dans la protection de la carte, des renseignements ou de l'authentifiant.

¹¹ Le Code des cartes de débit a été initialement créé à la suite de vastes consultations auprès de représentants d'organismes de protection des consommateurs, d'institutions financières, de détaillants et des gouvernements fédéral et provinciaux, et traite de la responsabilité en cas de perte et des démarches à suivre pour s'attaquer de front aux opérations non autorisées. Les membres de l'ABC se sont également engagés à appliquer le Code des cartes de débit aux paiements en ligne relatifs aux comptes de dépôt des clients. L'ACFC surveille la conformité des banques au Code des cartes de débit et à plusieurs autres codes de conduite. Voir en ligne ici : [Codes de conduite – Canada.ca](#) pour en savoir plus.

¹² L'ACFC a déjà établi des attentes quant aux enquêtes sur les opérations présumées par carte de débit et de crédit. Voir en ligne ici : [B-6 Enquêtes portant sur les opérations non autorisées de carte crédit et de débit – Canada.ca](#).

Un seuil pourrait également donner lieu à une augmentation des actes frauduleux, les consommateurs ne se sentant plus responsables de limiter ou d'arrêter la fraude même s'ils sont responsables (comme le partage des mots de passe, des NIP, des codes de vérification à usage unique et des cartes). Il pourrait même entraîner un éventuel usage à mauvais escient du système par les clients. Nous réitérons donc la nécessité d'une éducation efficace des consommateurs pour réprimer la fraude à la source.

Les banques ne devraient pas assumer tous les risques associés à la fraude au-delà d'un certain seuil, de nombreux actes frauduleux n'étant pas du ressort du secteur financier (p. ex., par texto), et n'ont pas une prise complète sur tous les facteurs menant à la fraude. Il convient de prendre note que les banques sont aussi soumises à des contraintes relativement aux technologies et outils qu'elles sont autorisées à déployer pour détecter et prévenir la fraude (p. ex., les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernant le consentement à la collecte et à l'utilisation de données biométriques, comme les empreintes digitales ou les balayages rétiniens obligatoires).

Un seuil de responsabilité aurait également des effets pervers en matière de signalement et de poursuite des délits, du fait qu'il pourrait décourager le signalement des actes frauduleux. Si les consommateurs sont remboursés pour les pertes liées à la fraude, il est peu probable qu'ils signalent l'acte frauduleux aux forces de l'ordre, ce peut avoir pour conséquence d'amplifier le grave sous-signalement des fraudes qui existe déjà aujourd'hui et réduire encore davantage la capacité à poursuivre efficacement les fraudeurs et à réprimer la fraude à la source.

Recommandation : Que le ministère des Finances s'abstienne d'imposer des seuils de responsabilité civile supplémentaires ou nouveaux, et porte ses efforts sur la réduction de la fréquence des actes frauduleux et des escroqueries par une collaboration solide entre les secteurs public et privé, plutôt que de muter la responsabilité associée à la fraude et à l'escroquerie d'une partie à une autre.

Collecte et communication de données sur les actes frauduleux et les escroqueries

Le secteur appuie la collecte et la communication de données, et souligne l'importance de définir clairement l'acte frauduleux pour promouvoir une collecte de données plus efficace.

Le sous-signalement des escroqueries est un problème important au Canada, seulement environ 5 à 10 % des incidents étant signalés, selon le Centre antifraude du Canada (CAFC)¹³. Il est donc important que le Canada fasse des progrès considérables en matière de signalement des actes frauduleux et des escroqueries et que le CAFC dispose de ressources et de capacités suffisantes pour y parvenir.

¹³ [Publication des données sur les signalements d'incidents de fraude du CAFC : première contribution de données de la GRC au Portail du gouvernement ouvert](#), GRC, 11 juillet 2023.

La lutte efficace contre l'épidémie des escroqueries au Canada appelle à un effort concerté des secteurs privé et public, ce qui nécessite une collaboration entre ces secteurs, du fait que la plupart des escroqueries prennent naissance à l'extérieur du secteur financier (p. ex., télécommunications, plateformes en ligne). Par exemple, une escroquerie peut commencer par une usurpation d'identité au téléphone et ne pas compromettre le compte bancaire d'un consommateur. Les banques ne disposent pas de telles données. Un élément clé de cette démarche consiste à échanger les données sur une plateforme commune. L'établissement d'un cadre efficace d'échange des données doit être ancré dans une culture de coopération.

Étant donné que les actes frauduleux et les escroqueries se propagent dans des secteurs qui ne sont pas du ressort de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (p. ex., les réseaux de télécommunications), nous sommes d'avis que le CAFC serait mieux placé pour soutenir une lutte globale contre le taux croissant d'actes frauduleux et d'escroqueries. Un meilleur signalement au CAFC aiderait aussi les forces de l'ordre à poursuivre les fraudeurs et les escrocs. Les données recueillies uniquement auprès des banques ne donnent pas une image complète et exacte.

Recommandation : Que le ministère des Finances étudie la possibilité d'adopter des solutions autres que la déclaration des données agrégées sur les actes frauduleux et les escroqueries à l'ACFC. Comme la fraude déborde le cadre du secteur financier, un organisme comme le Centre antifraude du Canada (CAFC) serait bien adapté à s'attaquer de manière globale aux actes frauduleux et aux escroqueries.

Soutenir les consommatrices et les consommateurs en cas de fermeture de succursales de banques

Avis au public et à l'ACFC

Les banques ne prennent jamais la décision de fermer une succursale à la légère. Elles doivent tenir compte d'un nombre de facteurs autres que le nombre ou la valeur des opérations, et le nombre de visites en personne, notamment les questions confidentielles de location et de construction ou d'agrandissement pour mieux servir les collectivités. Dans chaque cas, les répercussions sur la collectivité, les clients et les employés font l'objet d'une étude minutieuse. Les banques diffusent un préavis de fermeture et tiennent des consultations avec les résidents pour s'assurer que ceux-ci sont au

courant de la fermeture et qu'ils continueront d'avoir accès aux services bancaires. Les succursales ne sont fermées qu'après une analyse poussée d'un éventail complet de facteurs¹⁴.

Le secteur bancaire a investi environ 120 milliards de dollars dans les technologies au Canada au cours de la dernière décennie et exploite un réseau de plus de 5 600 succursales à l'échelle du pays, qui offrent des services bancaires accessibles, abordables et compétitifs partout au Canada. Les succursales demeurent un composant indispensable des services bancaires offerts aux Canadiens et le pays demeure un chef de file en matière d'entretien de ses réseaux de succursales par rapport à d'autres pays (figure 1 et figure 2).

Figure 1			
Nombre de succursales			
	2012	2022	Écart
Canada	6 205	5 656	-9 %
É.-U.	82 461	69 590	-16 %
Irlande	809	502	-38 %
Australie	6 631	4 012	-39 %
R.-U.	11 355	6 305	-44 %
Pays-Bas	2 466	1 353	-45 %
Suède	1 805	962	-47 %

Source : Diverses associations professionnelles bancaires nationales.

Figure 2			
Nombre de succursales par 100 000 adultes			
	2012	2021	Écart
Canada	24,3	20,7	-15 %
É.-U.	34,9	28,3	-19 %
Australie	30,9	24,1	-22 %
R.-U.	25,8	16,1	-32 %
Irlande	24,5	13,5	-45 %
Suède	21,8	11,4	-48 %
Pays-Bas	19,7	9,6	-51 %

Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde. 2021 est l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles.

Les services bancaires en personne, bien que de moins en moins fréquents en raison de l'explosion et de l'adoption spectaculaires des solutions bancaires numériques, demeurent une méthode privilégiée par de nombreux Canadiens qui continuent d'attacher une grande importance au service personnalisé pour une gamme d'opérations.

Les exigences actuelles en matière de Préavis de fermeture de succursale dans la *Loi sur les banques* (voir art. 627.993 à 627.995) assurent aux consommateurs une quantité importante d'informations et garantissent que les banques leur procurent le soutien dont ils ont besoin en cas de fermeture d'une

¹⁴ De plus amples renseignements sur les services bancaires offerts aux consommateurs au Canada sont accessibles en ligne ici : [Banques et consommateurs](#).

succursale. Les informations supplémentaires proposées que le ministère des Finances envisage d'obliger les banques à inclure dans leurs préavis au public et à l'ACFC, notamment une justification détaillée de la décision, des données supplémentaires sur la succursale en question, comme le nombre et la valeur des opérations effectuées dans la succursale et le nombre de visites annuelles en personne à celle-ci, ainsi que la façon dont ces données se comparent au nombre et à la valeur moyens des opérations effectuées dans les autres succursales de la banque et au nombre de visites en personne, sont des informations sensibles sur le plan de la concurrence. Il serait indu d'obliger les banques à diffuser de telles informations au public.

Recommandation : Que le ministère des Finances garde les exigences actuelles en matière de notification et d'information, qui s'appliquent lorsqu'une banque a l'intention de fermer une succursale, de cesser d'ouvrir des comptes de dépôt pour consommateurs ou de traiter des décaissements en espèces au comptoir, et s'abstienne d'ajouter des exigences en sus de celles déjà en vigueur.

Faciliter le transfert des comptes des consommateurs et exonérer les frais de transfert connexes

Les banques s'engagent à répondre aux besoins de leurs clients. Lorsqu'une banque ferme une succursale, elle transfère déjà les comptes de dépôt bancaires personnels du client à une autre succursale réceptrice de la même banque, sans frais pour le client.

Des éclaircissements supplémentaires à ce sujet sont nécessaires, car on ne sait pas si le ministère des Finances renvoie au transfert de comptes vers une autre succursale du réseau de succursales de la banque ou aux frais de transfert vers une autre banque ou IF, et ce qu'il entend par « faciliter le transfert des comptes ». Il n'est pas certain pas non plus quels produits sont visés (comptes de dépôt uniquement ou prêts hypothécaires, etc.). Les méthodes peuvent différer selon ce que le ministère entend par cette expression.

Recommandation : Que le ministère des Finances tire au clair le sens de « faciliter le transfert des comptes » vers une autre succursale en dehors du réseau de succursales de la banque (p. ex., vers une autre banque ou institution financière) et/ou à la prise en charge de produits et services autres que des comptes de dépôt. Si ce sens plus large était voulu, il faudrait procéder à des consultations et à des discussions plus approfondies sur ce point avant d'apporter toute modification législative ou réglementaire.

Améliorer la communication par les banques de renseignements sur les réseaux et les fermetures de succursales

L'abondance de détails importants que les banques sont actuellement tenues de publier dans leur déclaration annuelle de responsabilité publique est suffisante pour informer les parties prenantes sur la manière dont les banques déterminent les succursales à conserver. En forçant une banque à divulguer des informations supplémentaires, notamment le nombre et la valeur moyens des opérations traitées dans leurs succursales, celle-ci exposerait des informations essentielles à sa stratégie de succursales de détail. De telles informations stratégiques constitueraient une divulgation d'informations sensibles sur le plan de la concurrence, qui pourraient réduire l'intensité concurrentielle dans le secteur. Par exemple, ces informations pourraient indiquer à d'autres banques que le nombre et la valeur des opérations sont faibles dans un quartier donné, et décider en conséquence de ne pas ouvrir une succursale à cet endroit. La décision de fermer une succursale, comme c'est décrit ci-dessus, est toujours soigneusement étudiée et il n'appartient pas aux organismes de réglementation, aux décideurs politiques et aux chercheurs d'entreprendre une analyse détaillée de la décision d'une banque de fermer une quelconque succursale. Il convient également de noter que l'ABC publie déjà des données agrégées sur les réseaux de succursales sur son site Web¹⁵.

Recommandation : Que le ministère des Finances maintienne les exigences actuelles relatives à la publication d'une déclaration annuelle de responsabilité publique comprenant les adresses des succursales ouvertes et fermées par la banque au cours de l'année en question et s'abstienne de resserrer les exigences de déclaration de données pour les banques à l'égard de leurs réseaux de succursales.

Clarifier les règles pour l'ouverture de comptes de dépôts ailleurs que dans les succursales de banques

Les banques ont la ferme résolution d'offrir aux consommateurs un accès aux services bancaires de base conformément à l'article 627.17 de la *Loi sur les banques*. Rédigé selon l'hypothèse que les comptes bancaires ne seraient ouverts qu'à un point de service ou dans une succursale, cet article ne prévoit pas l'ouverture d'un compte bancaire en ligne. L'ABC est consciente du désir du ministère des

¹⁵ [Total des succursales bancaires au Canada et par province](#), ABC.

Finances d'élargir cet accès aux canaux numériques, mais il n'est pas certain que les exigences d'identification actuelles utilisées pour confirmer l'identité du consommateur dans le cadre d'un mécanisme en personne puissent facilement être transposées vers l'espace numérique. Les banques peuvent posséder différentes capacités à offrir à tous les clients la possibilité d'ouvrir un compte sur tous les canaux. Par exemple, la vérification de certains types de pièces d'identité ne peut être possible qu'en succursale pour atténuer le risque de fraude. L'usurpation de l'identité numérique étant une tendance croissante au Canada, il est important que les exigences d'identification pour tout nouveau service fourni par un canal numérique soient soigneusement étudiées.

Les exigences devraient également être harmonisées avec celles du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et toute modification nécessaire à la *Loi sur les banques* (par exemple, il pourrait être nécessaire de supprimer le libellé « où le point de service ou la succursale est situé » du sous-alinéa 627.17(1)a)(ii) de la *Loi sur les banques* : « que son identité soit aussi confirmée par un client en règle de la banque membre ou par une personne physique jouissant d'une bonne réputation dans la collectivité où le point de service ou la succursale est situé ») afin de donner aux banques la souplesse nécessaire pour ouvrir un compte de dépôt par l'intermédiaire des canaux numériques dans de tels cas. De plus, comme indiqué ci-dessus, des modifications seraient probablement nécessaires au premier paragraphe de l'article 627.17 de la *Loi sur les banques*, car il a été rédigé en supposant que les comptes bancaires ne seraient ouverts qu'à un point de service ou dans une succursale. Il faudrait procéder à des consultations et à des discussions plus approfondies sur ce point avant d'apporter toute modification législative ou réglementaire.

Recommandation : Que le ministère des Finances étudie soigneusement la manière dont les exigences d'ouverture de comptes de dépôt pour consommateurs dans les succursales et les points de service physiques pourraient être appliquées aux canaux numériques. Bien que les banques ne soient pas opposées à une telle politique, l'encadrement de la possibilité accrue d'actes frauduleux devrait être un facteur primordial.

Accès immédiat aux fonds déposés par chèque

Les consommateurs canadiens ont actuellement accès le jour même ou le jour ouvrable suivant aux premiers 100 \$ de fonds déposés par chèque dans leurs comptes bancaires, quel que soit le client ou le moyen utilisé, qu'il s'agisse d'un comptoir, d'un guichet automatique ou d'une application mobile.

Comme l'accès aux premiers 100 \$ de fonds déposés est proposé immédiatement aux consommateurs (sous réserve d'un nombre limité d'exceptions), les banques sont actuellement exposées à des pertes éventuelles du fait que le processus de compensation des chèques n'est pas effectué au moment où les fonds sont mis à la disposition du consommateur. Les fonds déposés par chèque ne sont pas des fonds garantis. Lorsqu'un chèque est déposé, tant que le processus de compensation n'a pas été effectué conformément aux délais prévus par les règles de Paiements Canada, une banque n'a aucune garantie que : i) le compte bancaire du tireur a un solde suffisant; ii) le compte bancaire du tireur est toujours ouvert; ou iii) le tireur n'a pas demandé une opposition à paiement. Les exigences réglementaires actuelles établissent un équilibre entre le besoin du consommateur d'accéder aux fonds avec le besoin d'assurer la sécurité de la banque et du système bancaire, en limitant les pertes éventuelles en cas de fraude ou d'insuffisance de fonds dans le compte du tireur. Ces exigences aident aussi les banques à protéger les consommateurs et les commerçants (p. ex., au cas où un fraudeur convaincrait un consommateur ou un commerçant de déposer un chèque que le fraudeur n'a pas l'intention d'honorer).

Par ailleurs, pour ce qui est des périodes maximales de retenue des chèques, les délais actuels prévus par la *Loi sur les banques* concordent avec le processus de compensation des chèques énoncé dans les règles de Paiements Canada. Bien que le secteur bancaire ait réalisé en général des avancées technologiques, les chèques constituent un système de paiement traditionnel et les délais fixés par les règles de Paiements Canada n'ont pas été modifiés depuis 2012. En conséquence, les périodes maximales de retenue des chèques en vertu de la *Loi sur les banques* ne devraient pas être écourtées, au risque d'enfreindre le processus de compensation des chèques de Paiements Canada.

Actuellement, en vertu de la *Loi sur les banques*, la durée maximale pendant laquelle une banque peut retenir les fonds d'un chèque dépend de ce qui suit : i) le montant du chèque (1 500 \$ ou moins ou plus de 1 500 \$) et ii) la façon dont le chèque a été déposé (en personne ou de toute autre manière, par exemple, à un guichet automatique). Il est important de respecter ces paramètres, car le montant du chèque est directement lié aux pertes éventuelles qu'une banque pourrait subir si le chèque n'était pas compensé. De plus, un délai supplémentaire peut être nécessaire pour traiter un chèque déposé autrement qu'en personne, car ce chèque peut avoir été déposé hors des heures de compensation quotidiennes et, en conséquence, le processus de compensation ne commence pas avant le jour ouvrable suivant.

Ces restrictions ont été adoptées après un examen minutieux du besoin pour les consommateurs d'accéder aux fonds, et ce, afin d'assurer la sécurité de la banque et du système bancaire, en limitant les

pertes éventuelles en cas de fraude ou d'insuffisance de fonds dans le compte du tireur. Elles reflètent aussi la grande accessibilité et le faible coût des services bancaires au Canada.

Comme l'a reconnu le ministère des Finances, l'utilisation des chèques est en baisse (diminution de 45 % au cours des cinq dernières années selon Paiements Canada). Les chèques marquent le pas par rapport aux cartes et aux modes de paiement électronique. L'ABC estime que le gouvernement ferait bien d'encourager le recours aux méthodes de paiement plus modernes. En augmentant le montant des fonds immédiatement disponibles au moment d'encaisser un chèque, déposé par quelque moyen que ce soit, et en écourtant la période de retenue maximale des chèques, les efforts de modernisation des paiements seraient contrecarrés, entraînant davantage de fraudes et des pertes plus importantes qui se répercuteront négativement sur les consommateurs, les banques et d'autres intervenants. L'augmentation de la fraude par chèque sapera aussi la confiance des consommateurs dans le système bancaire.

Recommandation : Que le ministère des Finances garde les limites actuelles de disponibilité immédiate des fonds lors de l'encaissement d'un chèque afin de limiter les pertes potentielles attribuables à la fraude, de protéger les consommateurs et les commerçants, et de promouvoir la modernisation des paiements.

Thème 3 : Moderniser le cadre du secteur financier

Interdire ou restreindre les directions interreliées dans le secteur financier

Bien que la *Loi sur les banques* ne se concerne pas particulièrement par la pratique des directions interreliées, elle établit une obligation générale de diligence qui comprend l'obligation pour les administrateurs d'« agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la banque » (para. 158(1)). De plus, la *Loi sur les banques* exige que les administrateurs d'une banque instituent des mécanismes de résolution des conflits d'intérêt (art. 157) et comprend un nombre de dispositions qui traitent des conflits d'intérêt (articles 202 à 206), notamment l'obligation pour les administrateurs de communiquer les conflits dans certaines situations (art. 202) et de s'abstenir de participer aux réunions du conseil d'administration ou de voter sur les opérations liées à ces conflits (art. 203). La *Loi sur les banques* interdit aussi aux banques de conclure certaines opérations avec leurs administrateurs (Partie XI – Opérations avec apparentés).

Cette obligation générale et les restrictions connexes se rapportant aux conflits d'intérêt et les opérations avec apparentés sont étayées, entre autres, par les directives établies par le BSIF, qui exigent que les banques adoptent des politiques et procédures officielles en matière de conflits d'intérêt¹⁶, effectuent des vérifications des antécédents des administrateurs et des cadres supérieurs pour déceler tout conflit d'intérêt¹⁷ et adoptent une politique d'indépendance des administrateurs qui « tiendrait notamment compte de la structure de l'actionnariat ou du capital social de l'IFF et de la durée du mandat de l'administrateur »¹⁸.

Les obligations légales et le cadre réglementaire prudentiel susmentionnés sont également justifiés par l'attente des parties prenantes des banques selon laquelle les banques doivent s'assurer que leur conseil d'administration respecte cette obligation de diligence. Il s'agit notamment des recommandations des cabinets d'experts-conseils en procuration aux actionnaires de s'abstenir de voter dans certaines circonstances impliquant des conseils d'administration interreliés.¹⁹

¹⁶ [Intégrité et sécurité – Ligne directrice](#), BSIF, 31 janvier 2024.

¹⁷ [Évaluation des antécédents des administrateurs et dirigeants d'une entité fédérale – Ligne directrice](#), BSIF, 29 février 2008.

¹⁸ [Gouvernance d'entreprise – Ligne directrice](#), BSIF, 30 septembre 2018.

¹⁹ [2024 Benchmark Policy Guidelines](#), Glass Lewis.

Les banques au Canada ont répondu à ces attentes des organismes de réglementation et des parties prenantes en adoptant des politiques officielles en matière de directions interreliées ou des normes d'indépendance dans le cadre de l'atténuation des conflits d'intérêt potentiels et de l'adoption de pratiques de gouvernance d'entreprise saines. Ces politiques comprennent généralement des tests pour évaluer l'indépendance d'un administrateur et favorisent l'indépendance en :

- Imposant des restrictions ou communiquant des instructions aux membres du conseil d'administration siégeant à plusieurs conseils d'administration de sociétés ouvertes;
- Mettant en œuvre un mécanisme de surveillance pour examiner l'incidence de toute interdépendance des conseils d'administration ou de tout mandat d'administrateur externe dans le but de s'assurer qu'ils ne compromettent pas la capacité d'un administrateur à faire preuve de discernement.

De plus, les banques plaident pour renforcer la mesure dans laquelle leurs conseils d'administration et leurs équipes de haute direction reflètent les clients et les collectivités qu'elles servent. Depuis de nombreuses années, les banques sont reconnues comme des chefs de file en matière de promotion de la diversité, de l'équité et de l'inclusion au sein de leurs organigrammes, y compris dans les conseils d'administration.

À la lumière du cadre réglementaire et des pratiques bancaires susmentionnés, l'ABC est résolument d'avis qu'il est inutile d'interdire ou de restreindre les directions interreliées au sein du secteur financier et au risque d'entraîner des effets pervers qui compliquent davantage le processus de recrutement des membres du conseil d'administration par l'ajout d'une contrainte supplémentaire au processus. Au nombre des exigences actuelles pour les membres du conseil d'administration des banques figurent les suivants :

- La majorité des administrateurs du conseil, y compris le chef de la direction, doivent être des résidents canadiens;
- Selon la ligne directrice sur la gouvernance d'entreprise du BSIF, le conseil d'administration et les comités du conseil doivent refléter une représentation adéquate des spécialistes du secteur financier et de la gestion des risques;
- La *Loi sur les banques* limite le nombre d'administrateurs affiliés au sein du conseil d'administration (articles 162 et 163);

- Les banques doivent s'assurer que les membres du conseil d'administration et les employés concernés possèdent l'expertise nécessaire en gestion des risques et en rémunération fondée sur les *principes de saine rémunération*, adoptés par le Conseil de stabilité financière²⁰.
- *Évaluation des antécédents des administrateurs et dirigeants d'une entité fédérale* – Ligne directrice E-17, BSIF.
- *Intégrité et sécurité* – Ligne directrice, BSIF.

L'introduction de contraintes supplémentaires dans le processus d'intégration des administrateurs risque d'étouffer le vivier de candidats compétents pour des postes d'administrateurs, ce qui peut compliquer davantage le processus de recrutement pour les petites et moyennes banques et contracter encore plus le vivier déjà restreint de talents dans lequel elles peuvent puiser.

La large portée envisagée de l'interdiction ou de la restriction, dans la forme présentée dans le document de la consultation, pose problème, car elle pourrait mettre un administrateur d'une banque dans l'impossibilité de servir comme employé, dirigeant, associé, propriétaire ou administrateur d'une autre « entreprise » ou d'acquiescer à une quelconque participation dans cette deuxième « entreprise » si cette dernière est engagée de quelque manière que ce soit dans le « secteur financier ». Le terme « entreprise » n'est pas défini et le champ d'application du terme « secteur financier » s'étend bien au-delà des banques et ne tient pas compte des mesures de protection que les banques ont mises en place pour régir les conflits d'intérêt, potentiels ou réels.

Nous n'avons pas connaissance de raisons impérieuses en matière de politique qui justifient la création de nouvelles exigences dans ce domaine. Comme l'a indiqué Torys S.E.N.C.R.L. dans un récent commentaire [traduction] :

Nous ne savons pas exactement les raisons qui justifient l'imposition de restrictions supplémentaires aux administrateurs interreliés, puisque l'obligation d'établir des politiques en matière de conflits d'intérêt, établie en 1992, s'est avérée très efficace et a *remplacé à l'époque certaines restrictions sur les administrateurs interreliés*²¹ [non souligné dans l'original].

²⁰ [Ligne directrice – Gouvernance d'entreprise – Saines pratiques commerciales et financières](#), BSFI, septembre 2018. Voir aussi : [Principles for Sound Compensation Practices](#), FSB, 2009.

²¹ [Canada advances review of financial institution statutes](#), Torys S.E.N.C.R.L. 19 août 2024.

Nous faisons remarquer aussi que les administrateurs interreliés n'ont pas été un point d'attention ou une préoccupation particulière du point de vue de la réglementation prudentielle.

Recommandation : Que le ministère des Finances se fie au cadre législatif et réglementaire bien établi et aux pratiques bancaires qui encadrent la gestion des conflits d'intérêts éventuels, notamment les conflits qui peuvent survenir en raison des directions interreliées, plutôt que de prescrire de nouvelles exigences pour réglementer les directions interreliées des banques.

Mettre à jour les seuils exigés en matière de détention publique

Conformément à la *Loi sur les banques*, une banque dont les capitaux propres sont supérieurs à deux milliards de dollars, mais inférieurs à douze milliards de dollars, doit faire coter et négocier dans une Bourse reconnue au Canada un nombre d'actions conférant au moins trente-cinq pour cent des droits de vote dont aucune personne qui est un actionnaire important n'a la propriété effective. Ce seuil, qui était initialement de 750 millions de dollars en 1992, a été augmenté à un milliard de dollars en 2001, puis à deux milliards de dollars en 2007. L'ABC estime que le seuil devrait être haussé à au moins cinq milliards de dollars. Une banque qui dépasse le seuil doit aussi avoir la possibilité de repasser au-dessous de ce seuil et de ne plus être soumise à la restriction. De plus, nous estimons qu'une exemption explicite doit être accordée à une IFF qui est la filiale d'une autre IFF et satisfait à l'exigence de fonds flottants publics en vertu de la législation qui la régit, car nous ne pensons pas qu'obliger de telles institutions à demander à la ministre une exemption prévue par la loi ne repose pas sur un motif de politique valide.

Recommandation : Que le ministère des Finances augmente le seuil relatif à la taille au-delà duquel les banques doivent faire coter en Bourse 35 % de leurs actions avec droit de vote, soit de deux milliards de dollars en capitaux propres à cinq milliards de dollars en capitaux propres. Les banques qui dépassent un tel seuil, puis retombent au-dessous de celui-ci, ne devraient plus être soumises à cette exigence. Une IFF qui est la filiale d'une autre IFF et satisfait à l'exigence de fonds publics flottants en vertu de la législation qui la régit devrait être explicitement exemptée de cette exigence.

Mettre en place un processus plus transparent pour la demande d'opérations financières

L'ABC abonde dans le sens de la proposition visant à fournir à un demandeur une mise à jour écrite. Le manque de clarté quant à l'état d'une demande ou au délai d'approbation de celle-ci peut créer de l'incertitude pour les demandeurs. La mise à jour en question doit décrire les démarches restantes à suivre et les problèmes à résoudre.

Recommandation : Que le ministère des Finances mette en œuvre des mesures qui permettraient de fournir à une personne qui en ferait la demande une mise à jour écrite lorsqu'elle participe à un processus de demande de transaction financière.

Mettre à jour les seuils prévus par la loi

Le seuil d'investissement de 250 millions de dollars qui s'applique aux activités de financement spécial doit être augmenté considérablement, vu qu'il a été mis en œuvre il y a plus de 23 ans, soit en 2001²². En appliquant le taux d'inflation comme indicateur et en utilisant la feuille de calcul de la Banque du Canada²³, les 250 millions de dollars de 2001 représenteraient aujourd'hui environ 410 millions de dollars.

En vertu du *Règlement sur les activités de financement spécial*, le calcul du seuil de 250 millions de dollars par investissement met à contribution la valeur au bilan de l'investissement. La « valeur au bilan relativement aux actions et aux titres de participation détenus par une entité, désigne la valeur figurant dans son bilan non consolidé ». La valeur au bilan d'un investissement réalisé par une entité de la banque s'occupant d'un financement spécial (EBOFS) peut changer au fil du temps en fonction du traitement comptable. Par exemple, si la valeur de l'investissement augmente (ce qui est évidemment l'espoir pour tout investissement), la plus-value augmente la valeur comptable au bilan non consolidé de l'EBOFS et, en conséquence, la valeur au bilan, comme elle a été définie ci-dessus, augmente elle aussi. Comme les investissements peuvent avoir une durée de vie allant jusqu'à 13 ans en vertu du *Règlement sur les activités de financement spécial*, il est souvent nécessaire de s'assurer que l'investissement initial est bien inférieur au seuil de 250 millions de dollars en raison du potentiel de plus-value réalisé au fil du temps. Pour ces raisons, nous proposons une augmentation allant jusqu'à 500 millions de dollars.

La restriction sur l'acquisition par les IFF, au moyen d'activités de financement spécial, d'une entité qui agit à titre de courtier ou d'agent d'assurances au Canada, doit aussi être supprimée. Il convient de noter

²² Ce seuil a été augmenté par rapport au seuil précédent de 90 millions de dollars.

²³ Banque du Canada, [Feuille de calcul de l'inflation](#). La feuille montre une variation de 64,7 % de l'indice des prix à la consommation (IPC) entre 2001 et 2024.

que les lois sur les IFF ont été modifiées en 2001 pour permettre à celles-ci d'acquérir une participation majoritaire ou un investissement substantiel dans des entités qui exercent des activités de services financiers (y compris à titre d'agent ou de courtier d'assurances). Cependant, aucune modification correspondante n'a été apportée au *Règlement sur les activités de financement spécial* pour lever cette même restriction.

Les seuils portant sur les activités de financement spécial figurent dans le Règlement, mais pas dans une loi. Il pourrait être difficile d'inclure une telle disposition dans une ligne directrice du BSIF, car elle est fondée sur une politique du gouvernement, et non un risque prudentiel. Comme le l'examen de la législation sur les IFF se fait tous les cinq ans, le maintien de cette disposition dans le Règlement ne semble pas exercer une contrainte considérable.

Dans le *Document de consultation : Propositions visant à renforcer le secteur financier du Canada*, le ministère des Finances renvoie à l'examen de mesures visant à mettre à jour les « limites s'appliquant aux pouvoirs relatifs à l'investissement ». L'ABC et ses membres aimeraient obtenir de plus amples renseignements et des précisions sur les mises à jour de ces seuils.

Recommandations : Que le ministère des Finances augmente la limite pour les activités de financement spécialisées à au moins 500 millions de dollars.

Que le ministère des Finances lève la restriction sur les IFF qui acquièrent, dans le cadre d'activités de financement spécial, une entité qui agit à titre de courtier ou d'agent d'assurances au Canada. Si les restrictions sont éliminées à l'égard du pouvoir d'investissement d'une banque, des modifications correspondantes doivent être apportées au *Règlement sur les activités de financement spécial (banques)*.

Que le ministère des Finances garde les seuils des activités de financement spécial dans le règlement (plutôt que dans les lignes directrices).

Que le ministère des Finances fournisse de plus amples renseignements et des précisions sur les mises à jour envisagées des « limites s'appliquant aux pouvoirs relatifs à l'investissement ».

Thème 4 : S'adapter aux risques géopolitiques

Renforcer la surveillance des risques liés au secteur financier qui affectent la sécurité nationale

L'ABC est généralement favorable à la formation d'un comité de surveillance consacré aux risques du secteur financier relatifs à l'intégrité et à la sécurité, dont la sécurité nationale. Compte tenu de l'expertise du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), notamment en matière de sécurité nationale, d'acteurs de la menace, d'ingérence étrangère et de financement du terrorisme, il serait avantageux pour le SCRS et la GRC de siéger à ce comité. Toute nouvelle mesure devrait avoir comme priorité de faciliter l'échange d'informations relatives à l'intégrité et à la sécurité, notamment à la sécurité nationale, entre les institutions financières (avec les bonnes mesures de protection antitrust et dispositions d'exonération pour promouvoir un échange actif et efficace du renseignement), ainsi que l'échange de renseignements du secteur public avec les banques (notamment comme décrit dans le thème 5 ci-dessous, sous le sous-titre « Échange d'informations sur les risques relatifs à l'intégrité et la sécurité »). L'amélioration de la capacité des institutions financières à échanger et à recevoir des informations de la manière susmentionnée permettrait de soutenir le recensement, la prévention et l'atténuation rapides et efficaces des risques géopolitiques susceptibles de se répercuter sur le secteur financier, comme les risques relatifs à la chaîne logistique internationale.

Les banques sont déjà soumises à des exigences importantes en matière d'intégrité et de sécurité, notamment en vertu de la ligne directrice sur l'intégrité et la sécurité du BSIF, et doivent déposer, avant le 31 juillet 2024, un plan d'action complet pour examen par le BSIF, portant sur les attentes nouvelles et élargies, notamment des produits livrables intermédiaires visant à assurer le respect de cette ligne directrice.

On voit mal comment les mesures proposées par le ministère des Finances, notamment la mise en place d'une structure officielle pour surveiller les risques du secteur financier relatifs à l'intégrité et à la sécurité, fonctionneront dans le cadre et les exigences actuels.

Pour éviter d'imposer aux banques des fardeaux réglementaires qui potentiellement peuvent se chevaucher, être contradictoires ou servir des fins multiples, le ministère des Finances doit mener des consultations plus poussées avec le secteur bancaire, le BSIF et d'autres intervenants avant de mettre en œuvre des mesures supplémentaires.

Recommandation : Que le ministère des Finances, lorsqu'il envisage de former un comité de surveillance spécialisé dans les risques du secteur financier relatifs à l'intégrité et à la sécurité, y compris la sécurité nationale (ce que l'ABC appuie), étudie soigneusement le mandat des comités et des pouvoirs de surveillance actuels, y compris celui du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), pour s'assurer que toute mesure supplémentaire visant à renforcer la surveillance des risques du secteur financier relatifs à l'intégrité et à la sécurité évite les chevauchements et conflits potentiels avec d'autres initiatives, exigences ou mesures. La priorité de toute mesure supplémentaire devrait consister à faciliter l'échange des informations liées à l'intégrité et à la sécurité, notamment à la sécurité nationale, entre les institutions financières (avec les bonnes mesures de protection antitrust et des dispositions d'exonération pour les institutions participantes), ainsi que l'échange de renseignements et d'autres informations du secteur public avec les banques. Le ministère des Finances devrait mener des consultations plus poussées avec le secteur bancaire, le BSIF et d'autres intervenants avant de mettre en œuvre de telles mesures supplémentaires.

Améliorer les pouvoirs relatifs à la conformité du surintendant des institutions financières et de la ministre des Finances

Bien que l'ABC soit généralement favorable aux améliorations proposées (c.-à-d. que les pouvoirs législatifs du surintendant devraient renvoyer à une IFF qui respecte les politiques et procédures pour se prémunir contre les menaces pesant sur son intégrité ou sa sécurité, y compris les tentatives d'ingérence étrangère), il sera important que le ministère des Finances et le BSIF tiennent compte du rôle du SCRS, de la GRC et d'autres forces de l'ordre dans l'échange de renseignements sur les menaces et d'autres informations avec les banques. Par exemple, il peut être difficile pour une banque de se procurer des informations sur les liens qu'un tiers entretient avec un gouvernement étranger (p. ex., dans le cas de sociétés cotées en Bourse et comptant un grand nombre d'actionnaires) sans qu'un renseignement financier ou d'autres informations fiables soient recueillis et échangés par les organismes d'application de la loi et de renseignement à cet égard.

Recommandation : Que le ministère des Finances et le BSIF mènent des consultations plus poussées avec le secteur bancaire sur certains aspects des améliorations proposées aux pouvoirs de conformité (ce que l'ABC appuie) pour s'assurer que celles-ci sont mises en œuvre de manière raisonnable.

Thème 5 : Maintenir une réglementation de calibre mondial

Améliorer la collaboration fédérale, provinciale et territoriale

Il est impératif que le cadre réglementaire du secteur financier canadien évolue compte tenu de l'adoption accrue d'innovations technologiques, comme l'intelligence artificielle, l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché et le lancement d'initiatives comme la modernisation des paiements et le système bancaire pour les gens. Le régime réglementaire doit promouvoir l'innovation et la concurrence. Il doit aussi permettre aux Canadiens de continuer de tirer profit de services financiers sûrs, sécurisés et fiables, tout en tirant avantage de protections uniformes dans toutes les provinces et tous les territoires, et en évitant les obligations redondantes, contradictoires ou résiduelles.

Nous encourageons la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour parvenir à un ensemble harmonisé de règles et de règlements, qui promouvra l'innovation et stimulera la concurrence dans les services financiers, tout en permettant aux acteurs du marché de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes des clients par la conception et l'amélioration de produits et services accessibles et uniformes dans toutes les provinces et tous les territoires.

En présence d'un régime fédéral solide, notamment le nouveau *Règlement sur le régime de protection des consommateurs en matière financière* pris en application de la *Loi sur les banques*, les provinces et les territoires feraient bien de s'appuyer sur le régime fédéral pour réduire leur propre fardeau réglementaire et promouvoir une expérience client uniforme. Lorsqu'un cadre harmonisé fait défaut, nous estimons que le ministère des Finances peut jouer le rôle de rassembleur, créant des normes types pour la protection des consommateurs de services financiers à l'intention des fournisseurs de services financiers non réglementés ou sous-réglementés (comme les plateformes de commerce électronique et les entreprises assimilables), puis les proposant aux provinces et territoires et collaborant avec celles-ci pour les inciter à les adopter. Dans la mesure du possible, les normes doivent imiter les règlements pertinents en matière de protection des consommateurs auxquelles les IFF doivent se conformer.

Nous proposons aussi de renforcer la coopération et la coordination au palier fédéral, notamment en coordonnant les annonces périodiques sur les mesures réglementaires à venir. Plusieurs initiatives sont actuellement engagées dans les dimensions réglementées par le gouvernement fédéral, comme la réglementation et la supervision prudentielles et des pratiques du marché, les paiements, le système bancaire pour les gens, le logement, le droit de la concurrence, le droit de protection des renseignements

personnels, l'assurance-dépôts et la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité. Certes, ces initiatives ont tendance à emprunter des chemins différents, mais elles sont souvent assujetties aux mêmes échéanciers, ce qui ajoute à la complexité, au fardeau supporté par les ressources et au risque opérationnel pour les acteurs du marché. Il est essentiel de bien hiérarchiser ces initiatives et d'en séquencer correctement les éléments clés parmi et entre les différents projets, pour permettre aux intervenants de participer aux consultations de manière réfléchie et appréciable, de se préparer aux changements réglementaires et de mettre en œuvre des programmes de conformité pertinents de manière méthodique et ponctuelle.

Recommandations : Que les pouvoirs réglementaires fédéraux et provinciaux augmentent leur coopération et leur coordination de manière à boucher les trous potentiels dans la réglementation, qui pourraient être exploités par les acteurs du marché financier. Cette coordination peut reposer sur le processus de longue date du ministère des Finances pour ce qui est des consultations avec les provinces et les territoires, incorporant les questions de protection des consommateurs comme axe d'intervention à prendre en considération pour assurer une meilleure sensibilisation et une meilleure harmonisation. Le ministère fédéral des Finances peut alors jouer un rôle de rassembleur, élaborant des normes types de protection des consommateurs de services financiers pour les fournisseurs de services financiers non réglementés ou sous-réglementés (comme les plateformes de commerce électronique et les entreprises assimilables), puis les proposer aux provinces et territoires et collaborer avec celles-ci pour les inciter à les adopter.

Que les pouvoirs réglementaires fédéraux et provinciaux adoptent un cadre réglementaire conforme au principe « même activités, mêmes risques, mêmes règlements » pour que les acteurs qui exercent des activités équivalentes à celles des banques soient soumis aux mêmes règles et au même contrôle prudentiel.

Que les décideurs politiques, les organismes de réglementation et les partenaires internationaux prennent part aux initiatives numériques et de données actuelles, comme le contrôle réglementaire de l'IA et le système bancaire pour les gens, pour assurer un degré d'harmonisation entre les cadres différents législatifs et réglementaires.

Que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE), augmente sa coopération et sa coordination, notamment en coordonnant les annonces périodiques sur les mesures réglementaires à venir.

Mettre en place un cadre réglementaire solide et prévisible

Gestion des changements apportés au régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité

L'ABC apporte sa caution à l'approche collaborative et consultative sur laquelle le ministère des Finances s'est appuyé pour proposer des modifications qui incorporent dans le régime de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité (LRPC) l'échange d'informations au sein du secteur privé dans le but de combattre de telles activités. Le ministère des Finances a géré efficacement une démarche pangouvernementale, qui comprenait des délais de consultation suffisants, afin de mettre au point un outil essentiel pour aider le secteur à mieux détecter et dissuader les activités de recyclage des produits de la criminalité (RPC) et de financement du terrorisme (FT). L'ABC est reconnaissante au ministère des Finances d'avoir utilisé une démarche similaire dans d'autres dossiers de LRPC, comme la déclaration des écarts pour le registre de la propriété effective des sociétés.

Nous encourageons le ministère des Finances à recourir dorénavant à ce type de démarche pangouvernementale. Une réforme fragmentée, adoptée à une cadence imprévisible, obscurcit la clarté et ébranle l'efficacité du régime canadien de LRPC, ce qui pose un problème particulier pour les secteurs nouvellement ajoutés qui nécessitent une attention et une orientation réglementaires importantes. Elle laisse également le régime en mutation, ce qui empêche une analyse claire des réformes proposées et faire obstacle à une bonne compréhension des forces et faiblesses du régime, et de la façon dont il devrait évoluer pour répondre aux risques de RPC et de FT. Un changement stratégique et structuré est nécessaire.

En complément d'une telle démarche, l'ABC propose aussi au ministère des Finances de communiquer clairement l'intention de la politique qui sous-tend les changements. Une intention claire, reflétée dans des énoncés d'analyse des répercussions ou d'autres mécanismes officiels, aide le CANAFE et les entités déclarantes à comprendre et à mettre en œuvre les changements comme prévu. Elle garantit aussi que le régime reste prévisible et ne change pas involontairement de manière à créer des effets pervers dont les décideurs politiques et les intervenants n'ont pas bien tenu compte.

Recommandation : Que le ministère des Finances gère efficacement une démarche pangouvernementale, notamment en prévoyant des délais de consultation suffisants et en assurant des communications claires pour ce qui est de l'intention de la politique sous-tendant les modifications envisagées. Cette démarche, qui figure dans les énoncés d'analyse des répercussions de la

réglementation ou d'autres mécanismes officiels, sera utilisée pour tout changement futur apporté au régime canadien de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité.

Réalisation et publication d'énoncés des répercussions des mesures réglementaires

Les organismes de réglementation financière dans les principaux centres financiers du monde entier ont de plus en plus recours aux analyses coûts-avantages et aux analyses des répercussions après mise en œuvre comme outils pour déterminer si une intervention sur le marché est justifiée. Ces organismes sont conscients que les politiques et règlements qu'ils proposent devraient avoir un avantage net pour les marchés financiers et l'économie en général. Au Canada, ces outils ont été utilisés avec parcimonie et non de manière à créer un processus systématique d'élaboration des politiques, qui est assorti de résultats prévisibles.

Les analyses coûts-avantages et les analyses après mise en œuvre contribuent à garantir que les politiques et règlements favorisent l'intérêt public. Par exemple, celles-ci contribuent à produire des avantages nets; à améliorer la transparence et la reddition de comptes en obligeant les organismes de réglementation à communiquer leurs hypothèses; et à permettre aux entités réglementées de planifier et de prévoir la réaction des organismes de réglementation aux nouvelles pratiques du secteur.

Selon l'Institut C.D. Howe²⁴, les organismes de réglementation financière doivent établir un équilibre entre les différents objectifs : l'intégrité du marché, la protection des consommateurs, la stabilité financière et la compétitivité du marché. Les décisions d'intervenir ou non doivent être prises à la lumière d'un problème bien défini assorti de paramètres qui permettent de mesurer le degré de réussite ou d'échec, tout en trouvant des compromis avec d'autres objectifs. Une analyse coûts-avantages bien conçue doit comporter un scénario contrefactuel ou de référence, et cerner et quantifier les répercussions directes et indirectes. Suivant un délai donné, il convient de réaliser une analyse des répercussions après mise en œuvre pour mesurer les résultats souhaités et réels et déterminer si la réglementation a effectivement atteint ses objectifs et pourquoi, dans le but de faciliter les efforts de planification ultérieure. En fin de compte, de telles analyses devraient réduire le cycle de vie global de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles, réduisant le nombre de nouvelles règles qui ne sont pas manifestement nécessaires pour permettre aux décideurs politiques et aux organismes de réglementation, ainsi qu'aux acteurs du marché, d'axer leurs efforts sur celles qui le sont.

²⁴ Paul C. Bourque et Gherardo Gennaro Caracciolo. « [The Good, the Bad and the Unnecessary: A Scorecard for Financial Regulations in Canada](#) », commentaire 664. Institut C.D. Howe.

Nous estimons que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE), devrait adopter comme outils les analyses coûts-avantages et les analyses des répercussions après mise en œuvre afin de déterminer si une intervention sur le marché est justifiée. Dans la ligne droite de l'amélioration de la collaboration fédérale, provinciale et territoriale, les organismes fédéraux de réglementation du filet de sécurité de la réglementation financière pourraient collaborer avec leurs homologues provinciaux pour adopter une démarche uniforme et coordonnée de ces analyses de la réglementation financière. La combinaison de ressources et de savoir-faire permettrait de suivre une démarche harmonisée pour l'évaluation des coûts et des avantages de la mise en œuvre de règles importantes sur tous les marchés financiers.

Recommandation : Que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE), adopte comme outils des analyses coûts-avantages et des analyses d'impact après mise en œuvre pour déterminer si une intervention sur le marché est justifiée et l'incidence d'une telle intervention. Les partenaires fédéraux en matière de réglementation financière devraient envisager de collaborer avec leurs homologues provinciaux pour mettre au point une démarche uniforme et coordonnée de ces analyses de la réglementation financière.

Mise en place d'un forum pour travailler en coordination et en collaboration sur les enjeux internationaux

La crise financière mondiale a donné lieu à une batterie de changements réglementaires sans commune mesure. Une grande partie de ces changements réglementaires touchant les fonds propres, les liquidités, l'assurance-dépôts, les pratiques du marché, la surveillance prudentielle et la résolution ont été discutés, formulés et approuvés par des organismes internationaux, comme le Conseil de stabilité financière (CSF), le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'Association internationale des assureurs-dépôts (IADI) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), entre autres. De plus, les organismes de réglementation financière des États-Unis et de l'Union européenne ont mis en œuvre des règles qui se sont répercutées sur les institutions financières canadiennes, comme le titre VII de la *Dodd-Frank Act* et les mesures relatives aux produits dérivés de gré à gré et la *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA). Enfin, on a constaté une augmentation du nombre d'activités entourant les sanctions et les informations liées aux facteurs ESG au cours des dernières années.

Compte tenu de l'ampleur des changements réglementaires dans le secteur financier, actuellement mis au point l'extérieur des frontières du pays, il est essentiel que le Canada continue d'avoir une forte voix

au chapitre à l'échelle internationale, que ce soit dans les forums multilatéraux ou bilatéraux. Les différences dans la réglementation et la mise en œuvre d'activités à l'échelle internationale peuvent entraîner des inefficacités et des incertitudes, et imposer des coûts excessifs aux participants du marché et à leurs clients.

C'est la raison pour laquelle l'ABC a encouragé le recours aux comités de services financiers dans les accords commerciaux afin de mieux communiquer les préoccupations du Canada en matière de politiques et de règlements dans d'autres pays, améliorant ainsi les possibilités de coordination et de normalisation, ainsi que les échéances de mise en œuvre des activités transfrontalières. Il peut s'agir de prôner pour la reconnaissance réciproque et la conformité par substitution, de prévenir/réduire au minimum l'application extraterritoriale des lois et de mieux harmoniser les échéanciers de mise en œuvre.

Ces dernières années, nous avons constaté que le ministère des Finances, à la veille des réunions des comités de services financiers, a investi des efforts supplémentaires pour communiquer avec le secteur afin de s'informer sur ses problèmes et ses préoccupations, et l'aider à se préparer. Ces efforts s'ajoutent à ceux du BSIF visant à se concerter avec le secteur avant les réunions des organisations internationales. Nous saluons et apprécions ces échanges. Si le ministère des Finances, le BSIF et d'autres organismes réglementaires partenaires souhaitent créer un forum ayant pour objectif de coordonner et de collaborer sur des enjeux internationaux, l'ABC et le secteur bancaire dans son ensemble y seraient favorables et se féliciteraient de la possibilité d'y participer. Un tel forum doit se doter d'un mécanisme qui donnera aux participants l'occasion de se faire une idée de ce qui a été discuté lors de de telles réunions et de faire des commentaires pour mieux éclairer la position et l'intervention du Canada sur la scène internationale.

Recommandation : Que le ministère des Finances, de concert avec ses partenaires fédéraux en matière de réglementation financière (BSIF, SADC, ACFC, Banque du Canada et CANAFE) ainsi qu'Affaires mondiales Canada (AMC), consultent, que ce soit dans le cadre de canaux officiels ou officieux, les intervenants sectoriels sur les enjeux internationaux. De plus, qu'un mécanisme soit mis en place pour donner aux participants l'occasion de se faire une idée de ce qui a été discuté lors de ces réunions et de faire des commentaires pour mieux éclairer la position et l'intervention du Canada dans ces dialogues internationaux.

Échange de renseignements sur les risques menaçant l'intégrité et la sécurité

Dans le cadre de son mandat élargi, le BSIF a publié la ligne directrice sur l'intégrité et la sécurité, en janvier de cette année. Cette ligne directrice a pour but premier d'imposer aux IFF l'obligation d'avoir des

politiques et procédures adéquates en place pour se prémunir contre les menaces à l'intégrité ou à la sécurité, dont l'ingérence étrangère. À quelques exceptions près, le 31 janvier 2025 est la date limite pour se conformer aux attentes nouvelles ou élargies en vertu de la ligne directrice.

Les acteurs de la menace peuvent recourir à une gamme de stratégies pour cibler les institutions financières au Canada. Bien que le gouvernement du Canada continue de surveiller les menaces qui peuvent être des tentatives d'ingérence étrangère, d'abus d'autorité ou d'activité malveillante, comme définies dans la ligne directrice, les IFF n'ont actuellement pas d'accès précis ou fiable au renseignement dont disposent les forces de l'ordre (p. ex., la Gendarmerie royale du Canada [GRC] ou les organismes d'enquête, comme le Service canadien du renseignement de sécurité [SCRS]).

Compte tenu de la nature évolutive du contexte des menaces, nous saluons la proposition du ministère des Finances de mettre à disposition les informations dont dispose le gouvernement fédéral sur les risques relatifs à l'intégrité et à la sécurité. Le signalement et la communication d'informations opportuns par les organismes d'application de la loi ou de renseignement sur les menaces connues d'ingérence étrangère, d'abus d'autorité ou d'activité malveillante donneront aux IFF les moyens de passer à l'acte, le cas échéant, pour atténuer ces risques. Des orientations ponctuelles sur les typologies ou indicateurs récents et naissants d'ingérence étrangère, d'activité malveillante ou d'abus d'autorité, notamment des informations pertinentes sur les tactiques, les techniques et les procédures, seront très utiles.

La confiance du public dans le système financier canadien dépend de l'intégrité et de la sécurité de ce système, et la transmission de ces informations par le secteur public aux IFF est indispensable pour atteindre l'objectif stratégique d'une gestion efficace des risques dans le but d'assurer l'intégrité ou la sécurité du secteur financier au Canada.

Recommandation : Que le ministère des Finances donne suite à sa proposition d'échanger des informations du gouvernement fédéral sur les risques relatifs à l'intégrité et à la sécurité. Le signalement et la communication d'informations opportuns par les organismes d'application de la loi ou de renseignement sur les menaces connues d'ingérence étrangère, d'abus d'autorité ou d'activité malveillante donneront aux IFF les moyens de passer à l'acte, le cas échéant, pour atténuer ces risques. Des orientations ponctuelles sur les typologies ou indicateurs récents et naissants d'ingérence étrangère, d'activité malveillante ou d'abus d'autorité, notamment des informations pertinentes sur les tactiques, les techniques et les procédures, seront très utiles.

Faire progresser les travaux sur l'intelligence artificielle

À l'appui d'une innovation responsable

Les banques au Canada reconnaissent les possibilités offertes par des innovations comme l'intelligence artificielle (IA) pour améliorer la rapidité, l'accessibilité et la sécurité des services. De plus en plus, les banques utilisent l'IA et l'analyse avancée des données pour évaluer les besoins de leurs clients et leur prodiguer des conseils financiers personnalisés. Très souvent, ces conseils peuvent venir justifier les décisions de dépenses quotidiennes et améliorer la capacité des clients à gérer efficacement leur argent.

Les banques exploitent des outils avancés, comme l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle, pour produire des informations utiles qui améliorent l'efficacité organisationnelle et l'expérience client, tout en luttant mieux contre les risques relatifs à la cybersécurité et à la fraude. Elles s'érigent en innovateurs responsables qui ont fait leurs preuves en matière de développement et d'adoption de technologies, comme l'IA, pour mieux servir et protéger leurs clients.

À titre de contributeurs clés au secteur des services financiers concurrentiel et innovant du Canada, les banques canadiennes contribuent activement à l'important dialogue entourant l'utilisation sûre, transparente et responsable de l'IA au Canada. Nos banques œuvrent encore et encore à instaurer un climat de confiance, à assurer la sécurité et à aider les Canadiens à comprendre et à profiter des avantages importants de cette technologie en évolution.

Réglementation harmonisée et fondée sur le risque

L'ABC a exprimé son appui²⁵ aux objectifs en matière de politiques décrits dans la législation fédérale sur l'IA (en vertu du projet de la *Loi sur l'intelligence artificielle et les données*, ou LIAD) qui visent à promouvoir le développement et l'utilisation responsables des systèmes d'IA d'une manière qui appuie les principes en vigueur en vertu du droit canadien, notamment le respect des lois sur la protection des renseignements personnels et les droits de la personne.

La réglementation de l'IA ne doit pas être trop prescriptive ni contenir un ensemble universel de mesures d'atténuation des risques. Dans une sphère en évolution rapide comme l'IA, nous estimons qu'il est nécessaire de se doter d'un cadre réglementaire d'IA souple et fondé sur les risques, qui évite tout chevauchement ou double emploi avec d'autres cadres, pour garantir que les entreprises canadiennes peuvent servir les consommateurs d'une manière qui instaure un climat de confiance dans le

²⁵ [Briefing Document – CBA Recommendations: Bill C-27 Artificial Intelligence and Data Act](#), ABC, 6 janvier 2024, présenté au Comité permanent de l'industrie et de la technologie sur le projet de loi C-27, *Loi sur l'intelligence artificielle et les données*.

développement, le déploiement et l'utilisation responsables des systèmes d'IA. Nous estimons que d'autres démarches plus prescriptives peuvent faire obstacle à l'innovation et compliquer le parcours des entreprises à mesure que les systèmes d'IA deviennent plus omniprésents dans notre quotidien.

Pour cette raison, il est important que toute stratégie de gestion des risques proposée par le gouvernement se fonde sur des principes, s'articule autour des résultats et soit mise au point en consultation avec les intervenants concernés. Autant dire que tout cadre législatif ou réglementaire doit être souple, évolutif et ciblé (tout en évitant les chevauchements et les doubles emplois avec d'autres cadres de ce genre), tout en reconnaissant que les cas d'utilisation de l'IA peuvent changer à mesure que la technologie évolue. Nous pensons que, dans la mesure du possible, toutes les exigences futures doivent être pratiques, soutenir l'innovation et s'harmoniser avec les exigences réglementaires actuelles, comme celles imposées par les lois pertinentes sur la protection des renseignements personnels. En conséquence, nous recommandons une série de consultations distinctes et intensives avec les intervenants concernés sur les critères (p. ex., le type de système, les exigences, les seuils) à adopter pour les systèmes à forte incidence avant que le Canada ne mette la dernière main à tout cadre législatif ou réglementaire sur l'IA.

Nous craignons que le secteur financier soit confronté à un contexte réglementaire complexe suivant l'introduction de plusieurs niveaux de réglementation de l'IA, vu que la législation générale sur l'IA est en cours d'examen au Parlement (comme la LIAD), ce qui peut créer des problèmes de conformité, entravant ainsi l'innovation pour les institutions financières. Nous recommandons au gouvernement d'examiner attentivement les répercussions possibles du chevauchement des règlements et de se faire fort d'adopter une démarche simplifiée et coordonnée en matière de gouvernance de l'IA.

La coordination et la coopération avec les partenaires nationaux, comme les gouvernements fédéral et provinciaux, y compris les organismes de réglementation comme le BSIF, et les partenaires internationaux, notamment à l'échelle du G7, sont également un élément essentiel pour assurer un degré d'interopérabilité et d'harmonie entre les différents cadres législatifs et réglementaires de l'IA, notamment en ce qui concerne la définition de l'IA.

Il s'agit notamment de donner la priorité à la législation fédérale sur l'IA et de promouvoir une démarche réglementaire harmonisée dans toutes les provinces afin de garantir que les Canadiens continuent de bénéficier d'une protection uniforme des renseignements personnels et d'autres protections dans toutes les provinces et, surtout, d'éviter les obligations redondantes ou contradictoires.

Nous exhortons le ministère des Finances à tenir compte des recherches menées par ses homologues, comme le rapport de 2023 de la CVMO²⁶ sur le recours à l'intelligence artificielle sur les marchés financiers de l'Ontario et les principes E-D-G-E du BSIF²⁷, pour mieux comprendre les cas d'utilisation de l'IA sur les marchés financiers et d'assurer la collaboration et la coordination entre les organismes de réglementation lorsqu'ils envisagent de publier des directives, d'adopter des règles ou de créer de cadres réglementaires qui soutiendraient l'innovation responsable en matière d'IA, tout en atténuant les risques connexes.

Recommandation : Que le gouvernement fédéral privilégie une ligne de conduite fédérale pour tout cadre législatif et réglementaire en matière d'IA, et promouvoir l'harmonisation entre les provinces pour s'assurer que les Canadiens continuent de bénéficier d'une protection uniforme de la vie privée et d'autres protections dans tous les territoires et, surtout, d'éviter les obligations redondantes ou contradictoires en menant de larges consultations avec les intervenants concernés avant de créer toute exigence relative aux systèmes d'IA.

Exploiter les capacités avantageuses de l'IA dans le secteur financier, tout en atténuant les risques

Les banques ont l'habitude d'utiliser la technologie pour analyser les données dans le but de mieux servir leurs clients et de gérer les risques, tout en s'assurant d'assumer leurs obligations en vertu des directives prudentielles et d'autres règlements. Nous convenons qu'il est essentiel de protéger le public contre les préjudices qui peuvent découler des systèmes d'IA et qu'il s'agit d'une source de préoccupation importante, qui nécessite des mesures d'atténuation correspondantes.

Les banques font l'objet d'une réglementation rigoureuse et, pour maintenir la confiance des clients, conçoivent, mettent au point et déploient des modèles conformément aux directives du BSIF sur le risque de modélisation, qui sont fondées sur des principes et axées sur le risque (à savoir la ligne directrice E-23 – Gestion du risque de modélisation) et d'autres risques non financiers plus généraux (p. ex., la ligne directrice B-10 – Gestion du risque lié aux tiers et la ligne directrice B-13 – Gestion du risque lié aux technologies et cybernétique). Les modèles d'IA que les banques mettent au point et les cas d'utilisation qu'elles déploient sont par ailleurs assujettis aux lois en vigueur sur la protection des renseignements personnels, aux lois sur les droits de la personne et à la *Loi sur les banques* (notamment en ce qui

²⁶ [La CVMO publie un rapport sur le recours à l'intelligence artificielle sur les marchés financiers de l'Ontario](#), Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO), 10 octobre 2023.

²⁷ [Forum sur l'intelligence artificielle dans le secteur des services financiers: une perspective canadienne sur l'intelligence artificielle responsable](#), BSFI, 30 avril 2023.

concerne la protection des consommateurs), ce qui sert à renforcer l'importance d'éviter l'adoption d'exigences qui se chevauchent, ce qui pourrait freiner l'innovation et nuire aux expériences positives des consommateurs.

Il est également important de tenir compte des effets pervers que pourraient entraîner des mesures bien intentionnées. Par exemple, de telles mesures pourraient restreindre ou dissuader les entreprises canadiennes et d'autres entités d'utiliser des systèmes d'IA tiers et dégrader la capacité des fournisseurs de vendre ou de concéder des licences d'utilisation de systèmes d'IA à des entreprises canadiennes, nuisant du fait même à la capacité des institutions financières canadiennes à déployer des cas d'utilisation à valeur ajoutée, à innover et à soutenir la concurrence à l'échelle nationale et internationale.

Recommandation : Que le gouvernement fédéral promeuve un cadre d'IA souple et s'articulant autour des risques, qui évite tout chevauchement ou toute redondance avec d'autres cadres et ne freine pas l'innovation ou la capacité des entreprises canadiennes à soutenir la concurrence à l'échelle mondiale.

Protéger les Canadiens contre la fraude

L'IA est une arme à double tranchant pour ce qui est de la fraude et de la cybersécurité. En effet, il s'agit d'un outil qui améliore considérablement les capacités de détection et de prévention des actes frauduleux et des cyberattaques, mais aussi facilite l'usurpation d'identité en temps réel. La fraude alimentée par l'IA prend son envol en ce moment. Donc, en raison de l'évolution constante du contexte des menaces, la gestion de la fraude fait désormais partie intégrante des produits et services que les institutions financières proposent à leurs clients, et l'IA jouera également un rôle de plus en plus important dans la détection de la fraude alimentée par l'IA.

Il convient de prévoir des exceptions aux mesures d'atténuation des risques liés aux systèmes d'IA qui servent à accomplir des fonctions essentielles aux objectifs de sécurité publique (p. ex., la prévention et la détection de la fraude et la surveillance de la lutte contre le RPC). La détection de la fraude peut s'articuler autour de la surveillance par l'IA du comportement du consommateur sur les canaux numériques, par exemple évaluer si le mode de frappe sur le clavier, les habitudes de dépenses et les mécanismes de connexion correspondent au comportement humain typique (plutôt que ceux d'un robot) ou au comportement du consommateur en question (plutôt qu'à celui d'un fraudeur). Le but est de protéger ce consommateur contre les interventions d'autres personnes qui cherchent à accéder à ses comptes financiers.

Les banques canadiennes continuent d'adapter et d'améliorer leurs pratiques et leurs services en profitant des avancées technologiques sans pour autant renier leur engagement inébranlable à protéger les renseignements personnels de leurs clients. Il est tout autant essentiel de renforcer les partenariats public-privé afin d'accroître la sensibilisation aux cybermenaces et aux fraudes. Pour aider le ministère des Finances à formuler sa stratégie fédérale, nous nous ferons un plaisir de présenter des remarques supplémentaires sur la manière de garantir que les risques découlant de technologies comme l'IA sont gérés convenablement et sommes prêts à poursuivre le dialogue pour aider le ministère dans ses efforts visant à exploiter les capacités avantageuses de l'IA dans le secteur financier.

Recommandation : Que le gouvernement fédéral, au moment de formuler une stratégie visant à atténuer les risques posés par les systèmes d'IA, tienne compte de la façon dont certaines mesures bien intentionnées peuvent freiner l'innovation, notamment en rendant difficile la vente ou l'octroi de licences de systèmes d'IA à des entreprises canadiennes ou en compliquant l'adoption de systèmes d'IA tiers par les entreprises canadiennes. Que le gouvernement fédéral tienne compte aussi de la manière dont les mesures proposées peuvent entraîner la communication d'informations sensibles ou confidentielles, introduire des risques (p. ex., compromettre l'efficacité des systèmes d'IA et exposer des informations exploitables se rapportant à des systèmes critiques). Ces mesures peuvent ne pas être contrebalancées par les avantages qu'une telle communication est censée apporter.

