



Groupe consultatif sur les opérations et les politiques du BSF Commentaires recueillis

Le 29 octobre 2019, le Bureau du surintendant des faillites (BSF) a convoqué un groupe de spécialistes et d'intervenants de l'industrie pour rencontrer la surintendante des faillites en vue de débattre de plusieurs thèmes liés à l'insolvabilité au Canada. Ce groupe comprenait des experts en la matière, issus de divers domaines d'expertise tels que : le milieu universitaire, le conseil en crédit, les technologies de l'information, y compris les services numériques et l'analyse des données, les établissements de crédit et la conformité réglementaire ou financière, ainsi que de la communauté des syndic autorisés en insolvabilité (SAI). Ce groupe était également composé de hauts fonctionnaires fédéraux du BSF et d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE), représentant le Bureau de la consommation, le Bureau de la concurrence et le Secteur des stratégies et politiques d'innovation d'ISDE.

Dans le cadre de cet événement, le BSF cherchait à tirer parti de l'expertise des participants, à échanger des points de vue et à engager des discussions fructueuses sur les idées et les possibilités d'améliorer le système d'insolvabilité. Une grande partie des discussions a servi à ouvrir la porte à de futures conversations. Le présent document est un résumé des commentaires recueillis lors de ces discussions.

THÈME 1 : Modernisation de la conformité des syndic

Le BSF étudie les options de modernisation de la conformité des syndic (CS) qui appuient l'innovation appropriée dans le secteur de l'insolvabilité, tout en cherchant à promouvoir, à surveiller et à faire respecter la conformité des syndic de manière plus efficace et efficiente.

La discussion sur la modernisation de la CS portait principalement sur les possibilités et les défis offerts par la technologie actuelle. Les participants étaient d'avis que le BSF et ses intervenants devraient s'efforcer d'explorer les innovations technologiques afin d'en tirer parti de manière à renforcer le système d'insolvabilité. La clé sera de trouver des moyens de travailler de façon ingénieuse et efficace, ensemble. Les principaux domaines de réflexion qui ont été abordés sont énumérés ci-dessous.

Logiciels et TI

Il existe très peu de logiciels dans le domaine de l'insolvabilité, et il est coûteux d'en développer de nouveaux. Les participants ont convenu de la nécessité pour le BSF de se familiariser davantage avec les logiciels utilisés par les syndic autorisés en insolvabilité (SAI) et d'intégrer ces connaissances plus approfondies dans ses activités de surveillance de la CS. Une autre suggestion a été de faciliter l'accès à

la base de données du BSF pour les SAI afin de faciliter le rapprochement des données entre le BSF et les SAI.

D'un point de vue informatique, certains participants ont estimé que le BSF et les intervenants doivent examiner et prendre en considération les possibilités offertes par un système bancaire ouvert (portabilité des données concernant les renseignements personnels des consommateurs) et l'intelligence artificielle (IA). Par exemple, certains participants ont suggéré qu'un système bancaire ouvert pourrait faciliter des processus tels que le rapport bancaire annuel préparé par les SAI, ou qu'il pourrait fournir des données utilisées dans l'évaluation d'un débiteur. Toutefois, la cybersécurité et la confidentialité étant considérées comme des préoccupations majeures par la plupart des participants, il a été convenu qu'il sera important d'évaluer les avantages éventuels d'un système bancaire ouvert et de l'IA par rapport aux risques éventuels (par exemple, la sécurité des données et la confidentialité).

Communication améliorée

Les participants ont discuté des avantages d'une communication plus fréquente et plus facile entre les SAI et le BSF. Ils ont également suggéré d'envisager d'autres options que de communiquer par courriel, comme l'usage de logiciels ou d'applications de messagerie instantanée.

Prestation de services à distance

Les conseillers en crédit et les experts-conseils en matière de dette utilisent parfois la prestation de services à distance lorsqu'ils traitent avec leurs clients. Les participants ont donc estimé qu'il pourrait être utile d'étudier les questions d'insolvabilité, tout en gardant à l'esprit les avantages d'une évaluation en personne. Cette dernière est toujours privilégiée par de nombreux clients, ainsi que par de nombreux SAI, car l'immédiateté et l'intimité peuvent aider à établir un rapport entre le client et le fournisseur. Le fait de tenir la première réunion en face à face et de permettre ensuite la prestation des services à distance pour les réunions suivantes a été considéré comme une façon de trouver un bon équilibre.

Amélioration des visites dans les bureaux de syndics (VBS)

Certains participants étaient préoccupés par le fait que les VBS ne sont pas menées de la manière la plus efficace ou la plus efficiente par le BSF. Selon eux, lorsque des VBS sont effectuées, parfois beaucoup trop d'attention est prêtée aux listes de contrôle et il y a une certaine réticence à examiner les dossiers en utilisant le logiciel des SAI. Trop d'importance seraient accordées à certains éléments de l'évaluation des VBS. Ils ont souligné que les SAI retraités pourraient être mis à profit pour fournir un aperçu du point de vue d'un SAI concernant le processus de VBS et offrir des améliorations possibles à la surveillance de la CS et à l'efficacité des VBS.

THÈME 2 : Renforcement de la conformité des débiteurs

Le BSF s'efforce de renforcer son cadre de conformité, notamment en modernisant son Programme de conformité des débiteurs (CD). L'objectif général est d'améliorer l'approche du programme axée sur le risque, de renforcer les normes nationales et de répondre efficacement aux cas de non-conformité des débiteurs.

La discussion sur la conformité des débiteurs a mis l'accent sur une collaboration plus étroite avec les créanciers et sur le développement d'outils analytiques permettant de mieux définir les risques de fraude des débiteurs. Le non-respect des obligations après le dépôt de la demande est considéré comme moins problématique, car les SAI sont mieux à même de détecter ces problèmes. Par conséquent, des participants ont suggéré que le BSF pourrait travailler avec les créanciers pour explorer les moyens d'améliorer le partage de données concernant les non-conformités potentielles avant l'insolvabilité, par exemple en s'adressant aux services de fraude des créanciers importants. Il a été noté que toute initiative devrait tenir compte des obligations en matière de protection des renseignements personnels prévues par le droit canadien.

Le débat a porté sur le fait que certains signaux d'alerte pourraient être recueillis et partagés entre les intervenants, notamment : les débiteurs signalés par un tiers, la divulgation partielle des revenus ou des éléments d'actif, les récidivistes, les débiteurs indépendants et ceux qui ont un revenu variable. Il pourrait être utile d'examiner de quelle façon les analyses prévisionnelles pourraient aider le BSF et les SAI à évaluer les risques liés aux débiteurs.

Entre autres idées, les participants ont suggéré que le BSF envisage de s'opposer à un plus grand nombre de libérations et qu'il communique plus fréquemment avec les Canadiens sur les cas de non-respect des obligations par les débiteurs en publiant sur son site Web des cas où des sanctions ont été imposées, pour dissuader toute non-conformité. Les participants ont également reconnu l'importance de la réhabilitation des débiteurs et les efforts accrus en matière de littératie financière de la part du BSF, des partenaires du gouvernement fédéral ou d'autres pays. Il a également été suggéré que le gouvernement devrait envisager de financer ou de mener davantage de recherches pour comprendre les habitudes et les tendances de consommation qui conduisent les gens à s'endetter lourdement.

THÈME 3 : Dossiers de revenu ou d'actifs faibles (RAF) et de revenu ou d'actifs nuls (RAN)

La discussion sur le thème des dossiers RAF-RAN s'est articulée autour des observations faites par d'autres pays et de la notion selon laquelle certains débiteurs à faible revenu au Canada sont incapables de payer le montant requis pour déposer leurs dossiers de requête en faillite. Il a été suggéré que l'actuel Programme d'accès à la faillite (PAF) ne constitue pas une option à faible coût ou gratuite, qu'il est très rarement utilisé et ne répond pas correctement aux besoins des débiteurs à faible revenu ou sans revenu et qu'il serait préférable de mettre en place un processus distinct et moins coûteux.

Actuellement, on constate que le PAF est rarement utilisé et qu'il a des problèmes de conception. Les participants sont d'avis que certains Canadiens n'ont peut-être pas actuellement un accès égal à un « nouveau départ » en raison du coût. Bien que l'article 156.1 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI) permette aux SAI de s'engager auprès des débiteurs RAF qui ne peuvent pas payer les frais immédiatement, et que des SAI se disent prêts à aider bénévolement des débiteurs RAF ou RAN, il n'existe aucun moyen universel de garantir que ces derniers ont accès au système afin d'obtenir un nouveau départ et de participer pleinement à l'économie de nouveau.

Les participants ont discuté des conclusions et des recommandations de l'étude « *Bankruptcy for the Poor?* » réalisée en 2007 par Stephanie Ben-Ishai et Saul Schwartz, qui portait également sur les procédures et les modèles d'allègement de la dette à faible coût en place dans d'autres pays (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Angleterre et Pays de Galles, Pays-Bas), ainsi que leur étude de suivi publiée en 2020, « *Establishing the need for a low-cost Canadian debt relief procedure* » (alors en ébauche).

En discutant des solutions possibles, les participants ont suggéré que toute procédure d'allègement de la dette à faible coût, nouvelle ou remaniée, devrait être réglementée, nécessiterait des intermédiaires agréés ainsi que la tenue d'un registre public. Par conséquent, le BSF devrait continuer à jouer un rôle.

Par ailleurs, le coût de l'accès à la faillite pourrait être encore réduit pour les débiteurs RAF ou RAN et la procédure pourrait être quelque peu simplifiée pour eux, afin d'encourager les SAI à traiter ces affaires à moindre coût. Toutefois, les conseils en matière d'insolvabilité actuellement requis par la LFI devraient toujours faire partie de toute solution simplifiée ou à faible coût en raison de l'importance de la réhabilitation du débiteur.

THÈME 4 : Feuille de route réglementaire pour le système d'insolvabilité du Canada

Le BSF prévoit entreprendre des consultations sur la réforme réglementaire concernant l'amélioration et la modernisation des règlements et directives sur l'insolvabilité. Le BSF explore les moyens d'être plus dynamique, transparent et réactif, tout en continuant à protéger l'intégrité du système, afin de soutenir un environnement économique sain et prévisible pour les Canadiens, les investisseurs et les entreprises.

Au cours de cette discussion, certains participants ont suggéré que les consommateurs canadiens méritent d'être mieux représentés dans le système d'insolvabilité et qu'à l'heure actuelle, ils ne participent peut-être pas pleinement aux consultations du BSF sur les changements à apporter au système. Les idées, les expériences et les opinions de ces consommateurs pourraient être d'une valeur inestimable lors de la révision du cadre réglementaire. En outre, pendant ces consultations, le BSF a été invité à communiquer et à faire participer les intervenants le plus tôt possible et à leur fournir des mises à jour régulières au cours du processus.

Certains participants ont fait valoir qu'il était nécessaire de donner des conseils sur les faillites répétées pour la troisième fois et plus étant donné la diversité des pratiques judiciaires partout au pays.

On a également discuté de la nécessité pour le BSF de clarifier et de sensibiliser davantage les Canadiens quant à l'utilisation de la locution « à but non lucratif » comme désignation par certaines sociétés et organisations de conseil en crédit. Selon certains, la locution « à but non lucratif » revêt une connotation altruiste et son utilisation dans la publicité de certaines sociétés de conseil en crédit peut induire en erreur les consommateurs vulnérables qui peuvent avoir tendance à faire confiance à une société qui se définit comme étant « à but non lucratif ». Et ce malgré le fait que la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* n'exige pas que les sociétés à but non lucratif exercent leurs activités dans un but philanthropique.

THÈME 5 : Marché des services - conseils en redressement financier

Le BSF est préoccupé du fait que des débiteurs canadiens vulnérables pourraient payer pour des conseils et des services dont ils n'ont pas besoin. Cela peut avoir un impact négatif à la fois sur eux et sur le remboursement de leurs créanciers.

Les participants ont généralement admis que les consultants et des conseillers en matière de redressement financier peu scrupuleux causent de graves dommages à la confiance des consommateurs au marché, ainsi qu'aux consommateurs en général. Ils recommandent au BSF de jouer un rôle plus actif dans la prévention des abus de ces acteurs, en élargissant potentiellement son champ d'application réglementaire pour inclure les intervenants actuellement non réglementés, en introduisant de nouvelles exigences dans le processus d'évaluation visant à sensibiliser aux activités potentiellement prédatrices des experts-conseils en matière de redressement financier, et en ordonnant aux SAI de ne pas acheter de clients potentiels à des parties non réglementées.

Ils ont aussi estimé que le BSF pourrait également s'investir davantage pour corriger les renseignements erronés que diffusent ces intervenants sur les SAI. Par exemple, le BSF pourrait faire davantage pour souligner que les consultations avec les SAI sont généralement gratuites.

La sensibilisation du public canadien à ses droits et responsabilités, ainsi qu'aux risques éventuels liés à certains conseillers en redressement financier, a été considérée importante. Faire savoir aux consommateurs qu'ils doivent chercher des personnes accréditées en qui ils peuvent avoir confiance les aiderait à éviter de payer pour des conseils et des services dont ils n'ont pas besoin pour régler leurs problèmes d'endettement. Lancé sur son site Web au printemps 2019, le portail du BSF sur les solutions en matière de dette a été considéré comme un bon début.

Selon les participants, une grande partie de la confusion des consommateurs pourrait provenir des différentes nomenclatures utilisées pour les différents intervenants du marché des services-conseils en redressement financier. Les différences entre les cadres réglementaires et législatifs des diverses

provinces et territoires en ce qui concerne le marché des services-conseils en redressement financier constitueraient également un défi à relever.

Selon certains, une solution possible à long terme serait d'examiner et de modifier le champ d'application de la LFI afin que le BSF réglemente tous les intervenants qui touchent au système d'insolvabilité, ou de faire du BSF la porte d'entrée du système, pour aider les débiteurs à trouver la solution optimale.

THÈME 6 : Progrès dans les technologies de l'information

Selon les participants, les systèmes de technologie de l'information (TI) aident à soutenir les systèmes d'insolvabilité en santé. Les deux principaux systèmes informatiques sont les logiciels d'administration de l'actif utilisés par les SAI, et les systèmes de surveillance réglementaire utilisés par le BSF. Néanmoins, ils considèrent que le logiciel spécialisé sur lequel s'appuient les SAI pour l'administration des actifs et les applications informatiques personnalisées utilisées par le BSF pour gérer ses programmes de conformité représentent une première génération de TI dans le système d'insolvabilité.

Bien que ces systèmes ont permis au système d'insolvabilité de traiter efficacement un volume croissant de dossiers d'insolvabilité et de fournir au BSF une multitude de données, les participants ont émis des observations selon lesquelles de nombreux développements dans le monde des TI pourraient avoir des répercussions importantes, pour le meilleur ou pour le pire, sur le système d'insolvabilité.

Le BSF a demandé aux participants d'examiner les technologies et tendances existantes ou futures susceptibles d'avoir les plus grandes répercussions sur le système d'insolvabilité. Il leur a aussi demandé ce qu'il pourrait faire pour se préparer à l'arrivée de ces technologies et en tirer parti. Parmi les différents sujets abordés, mentionnons la cryptomonnaie, le système bancaire ouvert et les services bancaires en ligne, l'IA et le partage de données ainsi que l'automatisation visant à améliorer les processus opérationnels.

Certains participants ont soutenu que l'avènement de la cryptomonnaie, tout en étant intéressant à de nombreux niveaux, pourrait « tout chambouler », et ont mentionné la difficulté d'évaluer les incidences potentielles de la cryptomonnaie sur le système d'insolvabilité. Selon certains, la caractérisation de la cryptomonnaie comme un bien (puisque elle n'a pas cours légal au Canada) constitue un autre moyen pour les personnes malhonnêtes de dissimuler des actifs et pourrait rendre difficile le suivi de ces actifs par le BSF, les créanciers et les SAI.

Comme le paysage réglementaire en matière de cryptomonnaie continue d'évoluer dans d'autres pays, il a été estimé qu'il sera très important pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de comprendre toutes les incidences de cette monnaie et de mettre en place des mesures adéquates pour traiter la cryptomonnaie dans le cadre du système monétaire.

Les progrès des services bancaires en ligne commencent à donner aux Canadiens une plus grande liberté pour examiner et gérer leurs finances à partir de l'appareil numérique de leur choix, partout et à tout moment. Certains participants ont suggéré que le BSF envisage des moyens d'intégrer les services bancaires ouverts et en ligne dans les processus d'insolvabilité afin d'encourager une approche sans papier et de permettre une plus grande souplesse pour les SAI. Toutefois, comme il a été noté au cours de la discussion de la CS, l'utilisation accrue des services bancaires ouverts et en ligne peut également présenter des risques en ce qui concerne la confidentialité des données des consommateurs. En outre, cela pourrait être prématuré, car il n'y a pas de services bancaires ouverts actuellement au Canada.

Certains participants ont rappelé que le BSF pourrait explorer l'utilisation de l'IA à des fins de conformité, et ont en outre suggéré que le BSF pourrait utiliser l'IA avec les données qu'il collecte auprès du système d'insolvabilité, pour une analyse prédictive qui pourrait aider à recenser les cas de non-conformité. Parallèlement, certains participants ont soutenu qu'un partage accru des données entre le BSF, les SAI, les créanciers et les agences d'évaluation du crédit représenterait un grand avantage pour le système d'insolvabilité. Il a été noté que toute initiative devrait tenir compte des obligations importantes des créanciers en matière de protection des renseignements personnels en vertu du droit canadien.

Enfin, il a été suggéré que le BSF et les intervenants explorent les possibilités de rationaliser certains processus commerciaux dans le système d'insolvabilité grâce à l'utilisation de la technologie de l'automatisation.

THÈME 7 : Risques et possibilités futurs

Au fur et à mesure que le système d'insolvabilité continue d'évoluer, le BSF souhaiterait définir et évaluer pleinement les incidences potentielles des facteurs ou tendances environnementaux externes et internes, à court et à long terme, afin de s'assurer que l'organisation reste pertinente et efficace et de garantir l'intégrité du système.

La surintendante a mené cette discussion en soulignant d'abord les risques et les débouchés potentiels recensés par le BSF, puis a invité tous les participants à donner leur point de vue. La discussion a porté sur un large éventail de sujets comme l'importance d'une meilleure littératie financière, l'évolution de la réalité financière des Canadiens et les risques potentiels associés à la technologie.

Littératie financière

Selon certains participants, le ratio d'endettement par rapport au revenu au Canada constitue un indicateur du manque de littératie financière dans ce pays. On a pressé le gouvernement fédéral de trouver des moyens créatifs pour accroître leur portée. Il a été suggéré que les partenaires ministériels (tels que le BSF et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada) coordonnent et

harmonisent les messages afin d'éviter de lasser la population canadienne, car elle est constamment bombardée d'informations sur Internet et les médias sociaux.

Les participants ont estimé que l'éducation financière devrait porter principalement sur les enfants d'âge scolaire et sur ceux qui ne sont pas familiers avec le système financier canadien. On a discuté des programmes de littératie financière existants, comme ceux du secteur financier. Certains participants ont fait valoir qu'il pourrait être utile de trouver des moyens de diffuser l'information dans les écoles et, par la suite, à la maison, auprès des parents par l'intermédiaire de leurs enfants. Il a été suggéré que le BSF pourrait jouer un rôle préventif en augmentant la littératie financière des Canadiens, et donc en les aidant à surmonter les changements économiques et à éviter de devenir insolvable.

Changer la réalité financière pour les Canadiens

Certains participants ont estimé que la sécurité financière à la retraite pourrait devenir difficile à atteindre ou même impossible pour les générations des millénaires et des plus jeunes étant donné la nature évolutive du marché du travail, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les taux d'insolvabilité. Il a été suggéré qu'actuellement, le taux d'insolvabilité des personnes âgées est plus élevé, car elles pourraient soutenir les jeunes générations. Les participants ont également discuté de la manière dont les tendances pourraient affecter de manière significative le système d'insolvabilité, notamment la hausse continue des frais de scolarité et d'accession à la propriété, les marchés du travail inégaux et les emplois précaires dus à la technologie, l'instabilité des pensions ainsi que les répercussions économiques des graves événements liés au changement climatique.

Risques technologiques

Bien qu'il y ait une volonté exprimée d'explorer de nouvelles technologies et des moyens d'améliorer le système d'insolvabilité par leur mise en œuvre, cette volonté a été tempérée par une prise de conscience des risques potentiels pour la sécurité. On considère la cybersécurité comme un domaine d'intérêt croissant, et tant le BSF que les SAI sont détenteurs de quantités importantes de données appartenant à des membres souvent vulnérables de la société; on considère aussi que des efforts devraient être entrepris pour protéger ces données à l'avenir.

En conclusion

La surintendante des faillites tient à remercier sincèrement tous les participants du Groupe consultatif sur les opérations et les politiques du BSF qui ont communiqué leurs précieux conseils. Il est essentiel que tous les intervenants dans le domaine de l'insolvabilité collaborent pour renforcer le système et aider les débiteurs honnêtes, mais malchanceux.

Les idées échangées guideront les travaux futurs du BSF sur la révision du cadre réglementaire et de son processus de planification des activités et figureront au premier plan dans ses travaux sur le développement des technologies de l'information ainsi que sur les améliorations opérationnelles.