

Le 13 octobre 2017

Division des systèmes financiers
Direction de la politique du secteur financier
Ministère des Finances Canada
90, rue Elgin
Ottawa, Canada
K1A 0G5

ENVOYÉ PAR COURRIEL

fin.payments-paiements.fin@canada.ca

Objet : *Un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail*

M. Vaillancourt,

Paiements Canada se réjouit de cette occasion de commenter la consultation du ministère des Finances, intitulée *Un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail*, publiée le 2 juillet 2017.

Paiements Canada se réunit avec une foule d'intervenants à l'échelle de l'écosystème des paiements afin de collaborer avec eux. Au moyen de processus officialisés et d'interactions régulières, nous collaborons avec des institutions financières, divers ordres de gouvernement, la Banque du Canada, des intervenants nationaux et des homologues internationaux afin d'offrir des systèmes de compensation et de règlement au Canada et de les améliorer. À titre d'organisation, nous avons le mandat de promouvoir les objectifs de politique publique pour le système de paiements du Canada : la sécurité, l'intégrité et l'efficacité ainsi que la prise en compte des intérêts des utilisateurs. Conformément à ces rôles, Paiements Canada se réjouit d'avoir l'occasion de répondre au nouveau document de consultation relatif au *Cadre de surveillance des paiements de détail*.

Notre réponse à la consultation consiste en un aperçu de Paiements Canada et de son rôle dans le secteur des paiements de détail, une discussion de haut niveau sur le cadre de surveillance proposé ainsi qu'une analyse de chacune des questions soulevées par la consultation.

PARTIE 1 - APERÇU

A. Rôle de Paiements Canada

Paiements Canada veille à ce que les opérations financières soient effectuées de façon sécuritaire tous les jours au Canada. À titre d'organisation, nous soutenons le système financier et l'économie du Canada en exploitant l'infrastructure de compensation et de règlement des paiements au Canada, y compris les systèmes connexes, et en faisant respecter les règles, les règlements et les normes applicables. En 2016, Paiements Canada a effectué la compensation et le règlement de



paiements de l'ordre de 51 billions de dollars, soit 201 milliards de dollars chaque jour ouvrable. Cette somme couvre un large éventail de paiements effectués par les Canadiens et les entreprises au moyen d'opérations interbancaires, comme les opérations par carte de débit, les débits préautorisés, les dépôts directs, les paiements de factures, les virements électroniques et les chèques.

La consultation de nos institutions financières membres et des principaux intervenants est un principe fondamental de nos activités quotidiennes. Ce processus implique de travailler ensemble afin de rendre disponible une vaste gamme de solutions de paiement novatrices et commodes au Canada. Au cours des trois dernières décennies, ces solutions ont inclus : les virements électroniques, les opérations de guichet automatique partagées, les transferts de fonds au point de service, les paiements en ligne à partir de comptes clients, les débits préautorisés (DPA), les paiements électroniques de factures et les dépôts directs.

Pour la gestion des systèmes et des opérations connexes, nous établissons un cadre général de règles, règlements et normes qui régissent l'échange intermembres quotidien des effets de paiement qui sont compensés et réglés par nos systèmes. Ce cadre, qui est élaboré de manière ouverte et transparente, définit les attributs des effets de paiement acceptables pour l'échange, ainsi que les droits, les responsabilités, les recours, la responsabilité et les exigences minimales en matière de sécurité pour les paiements qui sont traités par nos systèmes. Le fait de prendre en considération les intérêts et les besoins des utilisateurs finaux dans nos politiques, règles, règlements et normes est un élément crucial de notre approche globale. Le dialogue, la consultation, la recherche, l'établissement de politiques et le rayonnement sont essentiels pour y parvenir.

Lors de l'élaboration des règlements qui régissent les produits et services de paiement, l'industrie se tourne souvent vers Paiements Canada pour jouer un rôle dans la prise en compte générale de la garantie de la protection de l'utilisateur final.

B. Paiements Canada, le cadre de surveillance des paiements de détail et la modernisation

L'initiative de modernisation de Paiements Canada a été amorcée en 2015. Nous en sommes maintenant à la troisième étape de notre initiative qui en compte quatre, qui consiste à définir une vision pour l'écosystème des paiements canadien, à créer une carte routière et un plan de haut niveau pour des systèmes modernes, à compiler les exigences en vue de l'état final cible et à passer à la mise en œuvre. Notre vision de l'état final est un système de paiement à la fois rapide, souple et sûr et efficace, commode et interopérable, qui favorisera l'innovation et renforcera la compétitivité du Canada.

Un des principaux piliers du programme de modernisation de Paiements Canada est l'établissement d'un rail de paiements en temps réel national au Canada, dont la première étape devrait être lancée en 2019. Un système toujours disponible capable de transmettre des fonds en moins de



60 secondes pourra répondre aux besoins identifiés dans notre vision, notamment la compensation en temps réel, les renseignements riches sur les versements par ISO 20022, de même que des fonctionnalités étendues pour mieux servir les consommateurs et les petites et moyennes entreprises. Dans son effort pour favoriser l'innovation dans les paiements de détail et pour remplir son mandat, Paiements Canada estime que le succès passe par la promotion d'un écosystème de services dynamique offert en plus du rail de temps réel (RTR) par les fournisseurs de services de paiements.

Pendant que le gouvernement travaille à la mise en œuvre de son cadre de surveillance des paiements de détail, Paiements Canada veille à établir les règlements et les politiques pour ses nouveaux systèmes modernisés, y compris le nouveau RTR. Paiements Canada travaille en collaboration avec le ministère des Finances, la Banque du Canada, ainsi que nos membres et les intervenants, afin de mettre au point des critères d'accès ouvert et fondé sur le risque pour les systèmes de paiements nationaux, ce qui sera particulièrement important pour établir le RTR en tant que plateforme d'innovation en matière de paiements au Canada. Un élément essentiel requis pour appuyer le lancement du RTR en 2019 consistera à faire en sorte que la loi qui nous régit, la *Loi canadienne sur les paiements*, accorde à Paiements Canada le pouvoir législatif d'établir les règles, règlements et normes pour régir le RTR et tout nouvel acteur admissible à l'accès. D'un point de vue plus général et en priorisant l'efficacité, la sécurité et l'intégrité, nous sommes impatients de poursuivre notre collaboration avec le gouvernement afin de partager notre expertise en matière de paiements de manière à nous assurer que les cadres politiques et juridiques de nos nouveaux systèmes sont positionnés de manière appropriée relativement aux nouvelles mesures du gouvernement fédéral dans l'espace des paiements de détail.

C. Rôle élargi du gouvernement au chapitre des paiements de détail

L'initiative du gouvernement représente les premières étapes au Canada pour définir l'écosystème des paiements de détail et ses acteurs par une approche fonctionnelle de la réglementation. La proposition est arrivée à point nommé, alors que la diversité des technologies de paiement et des acteurs non traditionnels continue de croître.

La création d'un cadre de surveillance proportionnel – qui favorise l'innovation, protège les utilisateurs finaux et atténue les risques de manière appropriée – est un défi fondamental pour l'espace des paiements de détail. Dans la mesure où le cadre de surveillance aidera à mesurer et à gérer les risques découlant de l'écosystème de paiements, il servira à faciliter un accès fondé sur le risque plus vaste aux systèmes de paiements nationaux et fera en sorte que les innovations dans les services de paiement répondent mieux aux besoins des utilisateurs finaux.



PARTIE II

A. Réponse à la consultation

En étudiant les questions de consultation du ministère, nous nous sommes surtout concentrés sur l'incidence potentielle du cadre de surveillance sur les systèmes, les règlements et les normes de Paiements Canada, ainsi que nos membres et les intervenants, et sur son interaction potentielle avec eux. Le ministère aurait avantage à continuer de travailler directement avec notre Comité consultatif des intervenants (CCI) et les membres afin de recueillir leurs idées et leurs commentaires sur les propositions, et nous espérons que la réponse ci-dessous aidera à orienter cette pratique.

1. Le périmètre proposé est-il adéquat pour atténuer les risques associés aux paiements de détail?

Dans un système de réglementation basé sur les fonctions, la précision et la clarté entourant chaque fonction sont cruciales. Par conséquent, nous suggérons que les fonctions de haut niveau présentées dans la consultation soient plus détaillées afin de décrire plus exhaustivement le périmètre proposé.

Bien que les cinq fonctions de base identifiées décrivent de façon générale les concepts fondamentaux actuellement en vigueur dans l'espace des paiements de détail, la fonctionnalité de base peut être précisée davantage. Par exemple, le concept d'autorisation pourrait être réparti en sous-processus additionnels (p. ex. consentement, retrait du consentement, avis d'opérations de paiement non autorisées, etc.). L'atténuation des risques est largement liée aux définitions exactes des étapes du cycle de vie des paiements, réparties selon les fonctions.

Comme point nécessitant qu'on s'y attarde davantage : nous remarquons que certains termes employés dans la consultation peuvent ne pas être communément définis par l'industrie des paiements. Pour que nous puissions comprendre les limites du périmètre et les commenter, des définitions communes des termes « paiements de détail » et « transferts électroniques de fonds » (TEF) doivent être établies.

Ainsi, avec la montée des nouvelles solutions de paiement faisant appel à l'argent électronique dans l'Union européenne et¹ d'autres territoires, il peut également être utile d'examiner si l'argent électronique devrait être pris en compte par le cadre de surveillance, en quoi l'argent électronique diffère des TEF, et si une plateforme faisant appel au préfinancement (et qui, par conséquent, atténue le risque de règlement) a une incidence sur les limites d'un périmètre.

¹ Directive 2009/110/EC du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique et son exercice, ainsi que la surveillance prudentielle de ces institutions.

Nous soulevons également les observations suivantes concernant le périmètre réglementaire proposé :

- 1) Bien que les fonctions de paiement proposées soient actuellement pertinentes pour élaborer un cadre réglementaire complet, elles ne sont peut-être pas à l'épreuve du temps. L'innovation dans les technologies de paiement, les changements apportés aux circuits de paiements ou les nouveaux venus peuvent rendre les fonctions identifiées inapplicables ou peuvent créer de nouvelles fonctions n'ayant pas été envisagées par le cadre de surveillance proposé. Cet effort pour suivre la cadence de l'innovation dans un espace fonctionnel peut être constaté dans les multiples itérations de la Directive sur les services de paiement (UE). La Banque centrale européenne a conçu la Directive sur les services de paiement en tant que méthode pour jeter les bases de la réglementation des « services financiers novateurs ». Pour suivre la cadence dans un contexte en mutation rapide, la Banque centrale européenne veille à mener des examens réguliers lorsqu'il est nécessaire « de parachever le cadre juridique..., de clarifier un certain nombre d'aspects par souci de certitude juridique et d'harmoniser la mise en œuvre du cadre juridique parmi les États membres »². De même, alors que les technologies de paiement évoluent au Canada, un examen uniforme des fonctions du cadre de surveillance et des normes techniques afférentes peut être nécessaire pour refléter fidèlement le paysage des paiements de manière fonctionnelle.
- 2) Comme on peut le lire dans la consultation, l'espace des paiements de détail impliquera la coordination de nombreux acteurs, y compris les organismes de réglementation fédéraux et Paiements Canada. D'un point de vue réglementaire, il est possible que de nombreuses entités supervisent une seule opération de paiement de bout en bout, car ce paiement pourrait être traité à la fois par des systèmes non désignés et désignés. Compte tenu de cet arrangement, la coordination et la transparence à toutes les étapes du circuit de paiements seront essentielles afin de prévenir les exigences réglementaires en double, d'assurer une protection des consommateurs équivalente pour des types de paiements équivalents et, finalement, de contribuer à favoriser l'adoption par les utilisateurs dans l'espace des paiements de détail, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles méthodes de paiement novatrices.

² <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170518.en.html>



De plus, l'incidence qu'aura une future désignation « importante » sur un système de paiement de détail doit être claire, dans la mesure où nous sommes conscients qu'une telle désignation exclurait la compensation et le règlement par ce système du cadre de surveillance. Cette exclusion signifie qu'il est important que toutes les parties prenantes comprennent les limites du cadre proposé et des systèmes désignés (y compris ceux qui sont exploités par Paiements Canada). Nous voulons aussi mentionner qu'avec le lancement prévu du RTR par Paiements Canada, il faudra clarifier si le système de détail et son ensemble de règles seront assujettis au cadre de surveillance, dans le cas où il n'est pas désigné comme un système important.

- 3) La consultation propose des exigences de divulgation pour les fournisseurs de services de paiement (FSP) qui ont une relation directe avec les utilisateurs finaux. Bien que ces exigences soient assurément importantes, deux éléments pourraient être précisés :
 - a. Le cadre de surveillance sous-jacent doit être équitable et divulgué de façon claire à l'utilisateur final dans toutes les fonctions, même dans les cas où le FSP n'interagit pas avec chaque partie, si l'utilisateur final pouvait être raisonnablement touché par les actes de cette partie.
 - b. Les exigences de divulgation peuvent varier d'une fonction à l'autre. Par exemple, les paiements qui sont compensés et réglés par les systèmes de Paiements Canada sont assujettis aux règlements que nous établissons concernant notamment la finalité et l'irrévocabilité des paiements; cependant, les paiements traités hors de nos systèmes sont régis par d'autres règlements. À notre avis, tous les paiements de détail devraient avoir le même degré de transparence et de divulgation.

2. L'exigence proposée de placer les fonds des utilisateurs finaux dans des comptes de fiducie combinée à la tenue de livres détaillée, aux dépôts annuels et à l'outil de conformité de l'organisme de réglementation (décrit à l'annexe C) est-elle appropriée?

Le placement des fonds des utilisateurs finaux dans des comptes de fiducie combinée à la tenue de livres détaillée, au dépôt annuel et à l'outil de conformité de l'organisme de réglementation décrit à l'annexe C sont d'importantes composantes d'un système de surveillance efficace. À mesure que Paiements Canada évolue vers un accès fondé sur le risque plus vaste à nos systèmes de paiement nationaux (plus particulièrement, le RTR), nous prévoyons à l'avenir nous appuyer sur le système d'inscription et de surveillance du cadre en tant que moyen de protection clé pour fournir l'assurance qu'un FSP est admissible à se connecter à nos systèmes.



En ce qui a trait à la discussion de haut niveau, les exigences proposées décrites à l'annexe C semblent appropriées. Cependant, de plus amples renseignements sur les outils spécifiques proposés sont requis avant que nous puissions fournir des commentaires plus détaillés.

Il est également important de comprendre les implications de ces exigences du point de vue des FSP et des utilisateurs finaux. Par exemple : De quelle façon les consommateurs seront-ils touchés si une approche souple est adoptée envers les exigences? Les exigences différeront-elles selon les types de paiements? Dans quelle mesure les exigences jouent-elles le rôle d'obstacles à l'ajout de nouvelles parties prenantes? Il s'agit d'exemples de questions importantes qui bénéficieraient d'une analyse plus spécifique.

3. Des exemptions devraient-elles s'appliquer aux exigences relatives aux comptes de fiducie? (p. ex. si les fonds détenus sont inférieurs à un seuil par utilisateur spécifié (p. ex. 100 dollars) ou si les fonds sont détenus seulement pendant une courte période)? L'ajout de mesures serait-il souhaitable?

Fondamentalement, les exigences relatives aux comptes de fiducie assurent à la fois la sécurité et la disponibilité des fonds. De telles exigences sont des points de référence en matière de protection des consommateurs, et les exemptions à ces exigences doivent être envisagées avec prudence, en tenant compte des intérêts des consommateurs et des autres utilisateurs finaux. Nous recommandons que ce point soit examiné plus en profondeur avec l'apport des principaux intervenants.

4. Les mesures proposées pour tenir compte des risques opérationnels sont-elles appropriées?

Bien que nous reconnaissons que les normes opérationnelles doivent atteindre un équilibre entre les moyens de protection efficaces et les considérations pratiques de la continuité des opérations, il est difficile de se prononcer sur le caractère approprié des mesures proposées étant donné que ce sont des objectifs de haut niveau et axés sur des principes. Comme nous souhaitons à l'avenir nous appuyer sur le cadre de surveillance pour aider à définir les FSP admissibles à prendre part aux systèmes de Paiements Canada, nous sommes impatients de collaborer avec le ministère des Finances afin d'aider à définir les détails précis de ces mesures nécessaires pour fournir l'assurance que les risques opérationnels seront dûment gérés.

5. Les éléments essentiels proposés pour un processus de traitement des plaintes sont-ils appropriés?

Conformément à la description actuelle de la rédaction du cadre de surveillance, les plaintes concernant les FSP qui fournissent des services de compensation et de règlement au moyen d'un système de paiement de Paiements Canada pourraient être traitées différemment, selon



que le système de Paiements Canada a été ou non conçu en vertu de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*. Si le système n'est pas désigné, dans quelle mesure les règlements de Paiement Canada joueraient-ils un rôle dans le traitement des plaintes? En conséquence, les mêmes préoccupations décrites dans notre réponse à la question 1 ci-dessus concernant la transparence et la coordination s'appliquent également à cette question. Les consommateurs doivent pouvoir comprendre facilement quel processus de règlement des différends s'applique à eux, dans quelles circonstances ils peuvent y accéder et de quelle manière.

Nous estimons que le règlement des différends et le traitement des plaintes offrent une occasion à Paiements Canada et au ministère des Finances de travailler ensemble pour s'assurer que les utilisateurs sont dûment protégés. À titre d'organisation, notre mandat ne s'est jamais étendu à l'arbitrage des plaintes. L'établissement d'un nouveau système de paiements de détail signifiera l'établissement d'un nouvel ensemble de règles de Paiements Canada, décrivant les rôles et responsabilités des parties prenantes sur une base fonctionnelle. Pour protéger les utilisateurs finaux et assurer un écosystème sûr et efficace, il est important que Paiements Canada et le ministère des Finances collaborent afin de définir clairement le périmètre des règlements de Paiements Canada par rapport à celui du nouveau cadre de surveillance.

Les processus de traitement des plaintes et les exigences de divulgation sont bénéfiques non seulement pour éliminer les lacunes au chapitre des connaissances entre les FSP et les consommateurs, mais aussi pour offrir des recours aux parties lésées. Bien que nous nous entendions sur le fait que les principes qui sous-tendent ces propositions constituent une avancée pour la protection des consommateurs, nous ne sommes pas en mesure de fournir des commentaires plus détaillés concernant le caractère approprié des propositions en raison de leur nature de haut niveau. À titre d'opérateur de systèmes de compensation et de règlement, nous considérons que les procédures de traitement des plaintes claires et le règlement rapide des différends sont liés à l'adoption rapide et généralisée de nouvelles méthodes et technologies de paiement.

6. Les mesures proposées concernant la responsabilité en cas d'erreurs et d'opérations non autorisées sont-elles appropriées?

Les règlements sur l'attribution de la responsabilité sont axés sur l'équité et la protection des utilisateurs. Des mesures de responsabilité claires et non ambiguës peuvent favoriser le



règlement d'opérations non intentionnelles et appuyer l'adoption de nouvelles technologies de paiement³. Afin d'accroître la certitude et la transparence, nous recommandons de poursuivre le dialogue sur la mesure dans laquelle l'attribution de la responsabilité doit aller au-delà des principes de responsabilité de haut niveau, vers un processus plus normatif dans lequel chaque partie est consciente des circonstances dans lesquelles elle sera tenue responsable d'une erreur ou d'une opération non autorisée. Une attribution claire de la responsabilité quant aux erreurs et aux opérations non autorisées présente le potentiel de soutenir l'adoption par les consommateurs de systèmes de paiement en temps réel comme celui de Paiements Canada.

7. Le niveau d'information qui serait requis lors de l'inscription est-il approprié?

Nous estimons que des détails supplémentaires sont requis pour évaluer le caractère approprié du niveau d'information établi par le programme d'inscription. Cependant, nous sommes heureux d'avoir l'occasion de continuer de participer à l'élaboration du programme d'inscription. Alors que Paiements Canada propose un cadre de surveillance qui évolue vers un accès ouvert et fondé sur le risque plus vaste, nous chercherons à apporter des modifications à la *Loi canadienne sur les paiements* qui élargissent l'adhésion/la participation pour inclure les entités qui ne sont pas des institutions financières. Un système d'inscription robuste pour les FSP, établi par le cadre de surveillance, aidera à maintenir la sécurité et l'intégrité des systèmes de Paiements Canada en faisant en sorte que les FSP actifs dans l'espace des paiements de détail soient assujettis à une quelconque forme de système de conformité. Les membres actuels de Paiements Canada font tous l'objet d'une réglementation prudentielle, du moins dans une certaine mesure, ce qui fait en sorte qu'ils sont assujettis à un éventail de normes rigoureuses qui assurent la stabilité des systèmes de paiement auxquels ils prennent part. La plupart des FSP ne seront pas assujettis à une surveillance prudentielle similaire. Ainsi, Paiements Canada serait en faveur d'un régime d'inscription robuste pour appuyer et améliorer ses plans en vue d'un accès fondé sur le risque plus ouvert.

8. Les critères d'inscription proposés sont-ils adéquats?

Nous avons abordé ce sujet à la question 7.

9. Les intervenants sont invités à présenter leurs points de vue sur les approches d'étagement concernant les mesures précises proposées.

³ <http://www.ey.com/ca/en/industries/financial-services/ey-2017-fintech-adoption-index-canadian-findings#>



Nous sommes d'avis que l'étagement des mesures précises peut convenir. Une approche étagée est généralement plus efficace lorsque les mesures et les étages sont définis correctement pour des organisations de formes et de tailles variées. À ce niveau, l'étagement peut permettre un certain degré de « sandboxing » (protection) pour promouvoir l'innovation et la concurrence. Le gouvernement doit envisager prudemment cette approche étagée et les limites d'inclusion pertinentes pour différentes entreprises, en consultation avec les intervenants.

10. Le cadre ferait-il suffisamment la promotion de l'innovation et de la concurrence?

Nous avons abordé ce sujet à la question 9.

Paiements Canada est établi à Ottawa et compte environ 110 employés à temps plein. Un conseil d'administration dirige les activités. Nous sommes une organisation sans but lucratif d'intérêt public qui est entièrement financée par les institutions financières qui prennent part à nos systèmes. Paiements Canada est responsable de favoriser le dynamisme de l'économie en aidant à répondre aux besoins des consommateurs et des entreprises en matière de paiements et en faisant la promotion d'une nouvelle ère des paiements modernes. De plus, grâce à notre initiative de modernisation, nous nous efforçons d'offrir une plateforme qui permet aux membres de l'écosystème des paiements d'innover et d'offrir aux Canadiens des options de paiements pratiques, sécuritaires et efficaces. Une partie de nos activités quotidiennes pour réaliser notre engagement consiste à mener des consultations auprès de l'ensemble de l'écosystème des paiements, particulièrement lorsqu'il s'agit de nouvelles méthodes et technologies de paiement. À cet égard, nous nous réjouissons d'avoir l'occasion de répondre au nouveau cadre de surveillance des paiements de détail.

Veuillez agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Anne Butler
Vice-présidente, Recherche, Politiques et Affaires juridiques