



Comité consultatif sur les paiements de détail

Protection des fonds des utilisateurs finaux

29 et 30 juillet 2020

La présente note a pour but d'aider les participants dans leur préparation à la deuxième réunion du Comité consultatif sur les paiements de détail (le « Comité ») de juillet, qui aura trois grands objectifs :

1. Clarifier la notion de « détention des fonds des utilisateurs finaux » et parvenir à une interprétation commune.
2. Poursuivre la discussion amorcée à la réunion du 12 février sur l'atténuation du risque d'insolvabilité.
3. Comprendre comment les fournisseurs de services de paiement (FSP) de détail gèrent le risque de liquidité.

Les questions qui suivent visent à faciliter la préparation à la réunion et ne sont pas obligatoires. Elles ne constituent pas une liste exhaustive et se veulent des pistes de discussion destinées à aider la Banque à recueillir de l'information sur la détention des fonds des utilisateurs finaux, ainsi que sur la façon dont cette activité du paiement de détail pourrait s'intégrer plus largement dans le modèle d'affaires d'un FSP.

Séance 1 : Détention des fonds des utilisateurs finaux

L'objectif de cette séance est de clarifier ce que signifie la détention des fonds des utilisateurs finaux.

Selon le document de consultation de 2017 *Un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail* du ministère des Finances du Canada, le FSP détient les fonds lorsqu'il « permet aux utilisateurs finaux de détenir des fonds dans un compte détenu auprès du FSP jusqu'à ce que ces fonds soient retirés par l'utilisateur ou qu'ils soient transférés à un tiers dans le cadre d'un transfert de fonds électroniques ».

Cette définition, selon l'interprétation actuelle de la Banque, englobe deux cas de figure :

- Les fonds constituent une dette du FSP envers ses utilisateurs finaux (ils constituent un passif dans ses états financiers);
- Le FSP détient les fonds pour le compte des utilisateurs finaux (sans les inscrire à son bilan)¹.

La délimitation du début et de la fin de la « détention des fonds des utilisateurs finaux » par le FSP sera importante au moment de déterminer quand les exigences de protection de ces fonds doivent s'appliquer à lui. La question est traitée ci-dessous.

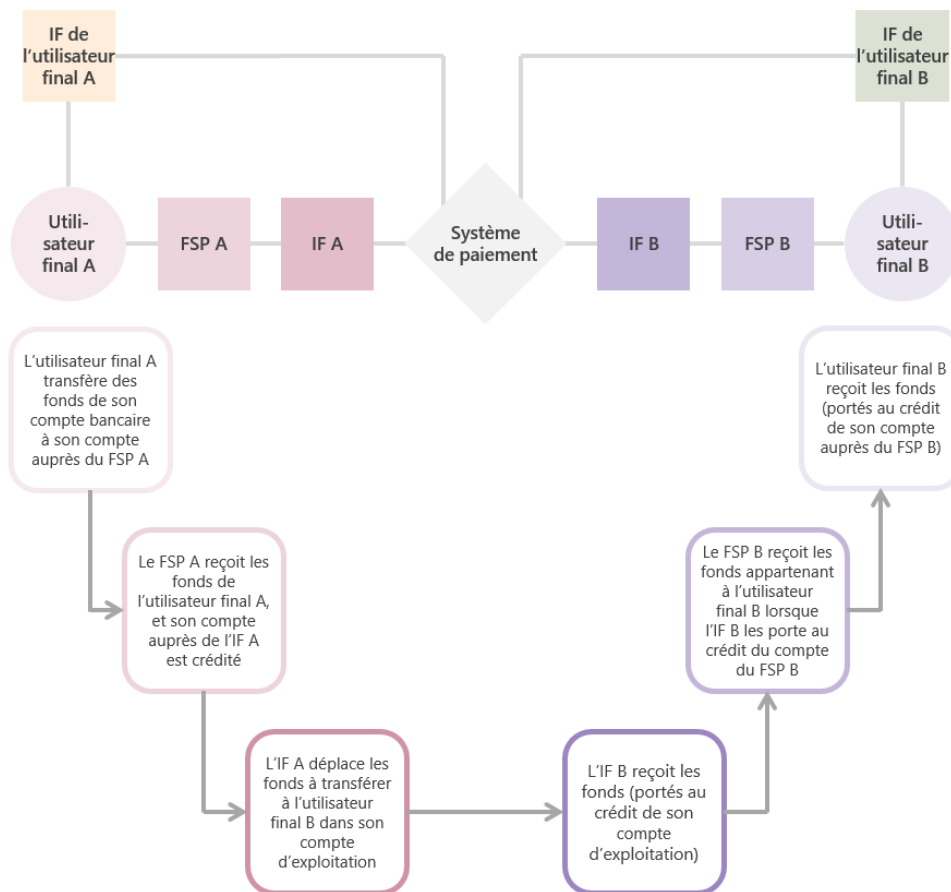
¹ L'interprétation de cette fonction de paiement met en évidence la relation entre le FSP et ses utilisateurs finaux qui découle de la détention des fonds de ces derniers. Le personnel de la Banque présume que les fonds détenus au profit d'utilisateurs finaux seraient pris en compte dans cette interprétation.

1. **Est-ce que l'interprétation selon laquelle les fonds constituent une dette envers les utilisateurs finaux ou sont détenus pour leur compte rend vraiment justice à la notion de « détention de fonds »?**
 - a) Y a-t-il des situations où un FSP devrait être considéré comme détenteur des fonds, mais ne le serait pas selon notre interprétation actuelle?
 - b) L'interprétation proposée ci-dessus aurait-elle pour effet d'inclure à tort des FSP qui ne devraient pas être considérés comme détenteurs des fonds des utilisateurs finaux?
2. **Y a-t-il lieu de clarifier davantage la notion de « détention des fonds des utilisateurs finaux »?**
 - a) Y a-t-il lieu de clarifier davantage les formulations « dette envers » ou « pour le compte de »?
 - b) Y a-t-il lieu de clarifier davantage d'autres aspects de la détention des fonds?
3. **Par quels documents un FSP pourrait-il prouver qu'il a une dette envers un utilisateur final ou qu'il détient des fonds pour son compte?**
4. **À votre connaissance, existe-t-il dans d'autres territoires des interprétations de la détention des fonds des utilisateurs finaux qui pourraient entrer en conflit avec la nôtre?**

Quand des fonds sont transférés d'un utilisateur final à l'autre, ils « transitent » par au moins une institution financière (IF) au moyen d'un système de paiement (au Canada, le Système de transfert de paiements de grande valeur, ou STPGV), sous la forme d'un débit ou d'un crédit. En conséquence, de multiples personnes et entités peuvent intervenir dans la chaîne de paiement².

² La figure 1 est un schéma simplifié du flux de paiement représentant des fonds transférés de l'utilisateur final A à l'utilisateur final B. On suppose que l'institution financière de l'utilisateur final A est différente de celle du FSP A.

Figure 1. Chaîne de paiement



Dans le document de consultation de 2017, on précise qu'un FSP détient les fonds de l'utilisateur final jusqu'à ce que ceux-ci soient retirés par l'utilisateur ou transférés à un tiers. Il est cependant compliqué, dans une chaîne donnée, de mettre le doigt sur l'instant précis où survient le retrait ou le transfert.

En s'appuyant sur le schéma simplifié ci-dessus, on peut interpréter comme suit le moment où l'acte de « détention des fonds de l'utilisateur final » débute et prend fin :

- Le FSP A commence à détenir les fonds de l'utilisateur final A dès qu'il les reçoit, c'est-à-dire quand l'IF A les porte au crédit du compte du FSP A (pour « déposer » les fonds de l'utilisateur final A dans le compte du FSP A tenu à l'IF A).
- Le FSP A continue de détenir les fonds jusqu'à ce que l'IF A les débite du compte du FSP A et les porte au crédit d'un compte d'exploitation, de sorte qu'ils puissent être « transférés » (par l'intermédiaire du système de paiement) à l'IF B.
- Le FSP B commence à détenir les fonds de l'utilisateur final B une fois qu'ils sont portés au crédit de son compte par l'IF B.

Les fonds seraient considérés comme « en transit » pendant leur transfert de l'IF A à l'IF B par l'intermédiaire du système de paiement.

Ce qui suit est une illustration plus détaillée d'un flux de paiement, basée sur la structure illustrée à la figure 1. Pour les besoins de la discussion, le **texte en vert** indique que c'est le FSP A qui détient les fonds de l'utilisateur final (plus particulièrement pour l'utilisateur final A) et qui est donc censé protéger ces

fonds; le **texte en bleu** indique que c'est le FSP B qui détient les fonds de l'utilisateur final (plus particulièrement pour l'utilisateur final B) et qui est donc censé les protéger. À noter que les situations où un FSP fait crédit à un utilisateur final (préfinancement de sa demande de paiement) sont exclues de l'analyse.

- L'utilisateur final A transfère des fonds de son compte bancaire à son compte auprès du FSP A.

[Les fonds sont débités du compte bancaire de l'utilisateur final A, et leur compensation et leur règlement se font par l'intermédiaire du système de paiement si l'utilisateur final A et le FSP A ne font pas affaire avec la même institution financière.]

- Les fonds sont portés au crédit du compte du FSP A (auprès de l'IF A).
- Le FSP A isole ces fonds dans un compte au profit des utilisateurs finaux.

[L'utilisateur final A initie un paiement en faveur de l'utilisateur final B.]

[Le FSP A donne instruction à l'IF A de transférer les fonds conformément à la demande de paiement de l'utilisateur final A.]

- L'IF A débite les fonds du compte du FSP A et les porte au crédit du compte d'exploitation de ce dernier.
- L'IF A transfère les fonds à l'IF B par l'intermédiaire du système de paiement.
- Les fonds destinés au FSP B (et, ultimement, à l'utilisateur final B) sont portés au crédit du compte d'exploitation de l'IF B.
- L'IF B porte les fonds au crédit du compte du FSP B.
- Le FSP B porte les fonds au crédit du compte de l'utilisateur final B.

5. Y a-t-il des « défauts irrémédiables » dans le schéma simplifié de flux de paiement présenté plus haut?

- a) Y a-t-il des réserves concernant l'interprétation du moment où débute et prend fin la détention des fonds de l'utilisateur final par un FSP?
- b) Il serait envisageable de ne pas attendre du FSP qu'il protège les fonds des utilisateurs finaux pendant qu'ils « transitent » par les institutions financières et le système de paiement, puisque d'autres cadres de surveillance sont déjà en place pour ces institutions et systèmes. Cela soulève-t-il des inquiétudes?
- c) Y a-t-il des systèmes de paiement (non réglementés) où la compensation et le règlement des fonds pourraient rendre nécessaire de protéger les fonds des utilisateurs finaux durant leur transit dans le système de paiement?

6. Dans l'exemple de flux de paiement présenté plus haut, pendant combien de temps (en général) les FSP A et B détiendraient-ils les fonds des utilisateurs finaux? Pendant combien de temps (en général) ces fonds seraient-ils considérés comme « en transit »?

- a) Quelles actions marqueraient le début de la « détention des fonds des utilisateurs finaux »? Quels documents en feraient foi (reçu, message de paiement, instruction de paiement, etc.)?
- b) Quelles actions marqueraient la fin de la « détention des fonds des utilisateurs finaux »? Quels documents en feraient foi (reçu, message de paiement, instruction de paiement, etc.)?

7. Existe-t-il d'autres flux ou chaînes de paiement qui diffèrent de l'exemple illustré, et qui nécessitent par conséquent une interprétation différente du moment où l'acte de « détention des fonds » commence et prend fin?
 - a) Si oui, quels sont ces flux ou chaînes, et en quoi commandent-ils une interprétation différente du moment où la « détention des fonds » commence et prend fin?
8. Quelles clarifications vous paraîtraient utiles pour mieux comprendre quand la détention des fonds des utilisateurs finaux commence et prend fin?

Séance 2 : Protection des fonds des utilisateurs finaux

Les grands objectifs de protection des fonds des utilisateurs finaux mis de l'avant par le ministère des Finances consistent à atténuer les risques suivants pour les utilisateurs finaux :

- **Risque de liquidité** : Possibilité qu'un fournisseur de services de paiement (FSP) omette de détenir suffisamment de fonds sous forme de placements sûrs et liquides pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations de paiement ou de répondre aux demandes de retrait de fonds par les utilisateurs finaux.
- **Risque d'insolvabilité** : Possibilité qu'un FSP n'isole pas de manière appropriée les fonds des utilisateurs finaux de ses propres biens, ce qui pourrait faire en sorte que ces fonds soient disponibles à d'autres créanciers (de rang supérieur) si le FSP devenait insolvable.

2a) Investissement des fonds des utilisateurs finaux

Le document de consultation de 2017 précisait que les fonds devraient être détenus sous forme de dépôts en espèces ou d'actifs sûrs qui peuvent être convertis facilement en espèces. La Banque croit comprendre, à la lumière de ses échanges passés avec les FSP, que certains investissent les fonds des utilisateurs finaux et conservent les produits d'intérêts. Ayant reçu des commentaires qui la mettaient en garde que l'interdiction d'investir les fonds des utilisateurs finaux serait prohibitive pour les activités des FSP, la Banque souhaite mieux comprendre quelles sont les options réalisables pour atteindre les objectifs de protection des fonds des utilisateurs finaux.

Pour reprendre le document de consultation, tout investissement des fonds d'utilisateurs finaux devrait être fait dans :

- des actifs sûrs (libellés dans la même monnaie que les fonds de l'utilisateur final) présentant un risque de crédit minime;
- des actifs liquides, pour garantir que le FSP puisse honorer ses obligations de paiement envers les utilisateurs finaux.

Cette approche cadre avec celle de la Financial Conduct Authority (FCA) du Royaume-Uni, et la Banque pourrait fournir plus d'indications sur les types d'actifs qui seraient considérés comme « sûrs et liquides ». En particulier, les lignes directrices de la FCA permettent aux institutions de paiement d'investir dans les types d'actifs suivants :

- Expositions à la Banque centrale européenne (BCE)³;
- Expositions à un État membre libellées et financées dans sa monnaie nationale;
- Expositions aux administrations publiques centrales⁴ et aux banques centrales dont la note attribuée par un **organisme externe d'évaluation du crédit** (OEEC) désigné équivaut à une qualité de crédit d'échelon 1, par exemple :
 - Évaluations de Fitch : AAA à AA-;
 - Évaluations de Moody's : AAA à AA3;
 - Évaluations de S&P : AAA à AA-;
 - Évaluations de DBRS : AAA à AAL;
 - etc.
- Expositions aux administrations publiques centrales et aux banques centrales libellées et financées dans la monnaie nationale du pays, dans la mesure où les autorités compétentes du pays appliquent des dispositions réglementaires et de surveillance au moins équivalentes à celles qui sont en vigueur dans l'Union;
- Parts dans un organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) qui investit exclusivement dans les types d'actifs susmentionnés (dette émise par certaines administrations publiques et banques centrales)⁵.

Une institution peut demander à la FCA d'approuver d'autres types d'actifs; ces décisions sont prises au cas par cas.

9. Investissez-vous les fonds des utilisateurs finaux à l'heure actuelle, ou comptez-vous le faire dans l'avenir?
10. Quels facteurs (risques de crédit, de change, de liquidité, etc.) évaluez-vous afin que votre stratégie d'investissement demeure sûre pour les utilisateurs finaux?
11. En termes concrets, comment investissez-vous les fonds (ex. : par l'intermédiaire d'une autre institution)?
12. Pour la portion des fonds des utilisateurs finaux qui est investie, quelles mesures les FSP prennent-ils actuellement pour protéger les utilisateurs finaux en cas d'insolvabilité du FSP?

Selon le modèle d'affaires du FSP, et le degré de volatilité des paiements, il est possible que ce ne soit pas tous les fonds des utilisateurs finaux investis dans des actifs sûrs qui doivent demeurer hautement liquides (accessibles sans délai, comme des dépôts en espèces détenus à une institution financière).

Si les données historiques montrent qu'un FSP a détenu les fonds d'utilisateurs finaux plus longtemps, il pourrait y avoir lieu de permettre les investissements dans des actifs moins liquides – mais néanmoins sûrs. À supposer que cette approche soit permise, les FSP devraient surveiller et prévoir leurs besoins en

³ La Banque croit comprendre que les expositions aux administrations publiques et aux banques centrales (y compris la BCE) désignent les instruments financiers émis ou garantis par ces entités. Toutefois, elle n'a pu trouver aucune définition officielle.

⁴ Les administrations centrales s'entendent d'administrations fédérales (par opposition aux administrations provinciales ou municipales).

⁵ Comparable à un fonds commun de placement au Canada.

liquidités pour déterminer quelle portion des fonds des utilisateurs finaux pourrait être investie dans des actifs à plus longue échéance.

Peu importe le niveau d'activité passé, il convient que les FSP soient en mesure de répondre à toute demande de retrait ou de transfert de la part d'un utilisateur final, ce dernier étant en droit de demander accès à ses fonds. Par conséquent, si les FSP qui investissent les fonds sont incapables de liquider rapidement leurs placements pour répondre aux demandes des utilisateurs finaux, ils devront pouvoir trouver des liquidités ailleurs.

13. Comment établissez-vous vos prévisions de besoins en liquidités?

- a) Jusqu'où s'étend votre horizon de projection?
- b) À quel point vos besoins en liquidités sont-ils volatils?
- c) Ajoutez-vous une certaine marge à vos besoins estimés?
- d) Quelles difficultés rencontrez-vous quand vous prévoyez vos besoins en liquidités?

14. Si vous n'établissez pas de prévisions de vos besoins en liquidités à l'heure actuelle, est-ce parce qu'un obstacle structurel ou opérationnel vous en empêche?

- a) Quelles difficultés vous empêchent de commencer à établir des prévisions?

15. Quels sont les facteurs à considérer pour déterminer si un type d'actif donné est « sûr » et « liquide »?

- a) Y a-t-il des critères de référence ou des lignes directrices émanant d'autres autorités canadiennes que vous recommanderiez à la Banque?

16. Avez-vous accès à des fonds ou à des lignes de crédit où vous pourriez puiser si la demande en liquidités s'avérait plus élevée que ce que votre méthode de prévision ne laissait entrevoir? Si non, que feriez-vous si les demandes de paiement excédaient ce que vous détenez en actifs liquides?

2b) Estimation des fonds des utilisateurs finaux à protéger

Comme il a été dit à la réunion du Comité du 12 février, les fonds des utilisateurs finaux doivent être protégés de sorte qu'en cas d'insolvabilité du FSP, ils soient isolés des biens du FSP et donc hors de portée des autres créanciers. Il existe plusieurs façons d'y parvenir : détenir les fonds des utilisateurs finaux « en fiducie et dans un compte en fiducie », recourir à une police d'assurance privée, à une garantie financière, etc.

Il est entendu que tous les fonds des utilisateurs finaux détenus devraient être protégés en cas d'insolvabilité du FSP. Pour ce qui est des solutions de l'assurance privée ou de la garantie financière, elles obligerait vraisemblablement le FSP à estimer le montant (prévisionnel) des fonds d'utilisateurs finaux détenus, de façon à ce que la capacité du mécanisme de protection suffise à couvrir la totalité des fonds des utilisateurs finaux.

Au Royaume-Uni, il est permis aux FSP d'estimer, en s'appuyant sur les données historiques, le montant des fonds devant être protégés par une police d'assurance ou une garantie similaire, lorsque ce montant est inconnu.

17. Êtes-vous capable en tout temps de surveiller et de tenir un décompte total des fonds d'utilisateurs finaux que vous détenez?
 - a) Si oui, comment?
 - b) Si non, pourquoi pas? Quelles difficultés vous en empêchent?
18. Avez-vous un mécanisme en place permettant de prévoir le montant des fonds d'utilisateurs finaux que vous détenez, et pouvant servir de base pour établir le montant devant être protégé?
 - a) Si oui, quelles variables sont prises en compte dans vos prévisions?
 - b) Jusqu'où s'étend votre horizon de prévision?
 - c) En général, à quel point vos prévisions sont-elles justes? Quelles sont les difficultés qui peuvent compromettre l'exactitude? Comment composez-vous avec ces difficultés?
 - d) À quel point le montant des fonds d'utilisateurs finaux que vous détenez est-il volatil?
19. Serait-il difficile d'établir le montant prévisionnel des fonds d'utilisateurs finaux? Si oui, pourquoi? Quelles difficultés se poseraient?
20. De quel cadre un FSP aurait-il besoin pour pouvoir estimer la portion à protéger des fonds des utilisateurs finaux?
 - a) À quoi ressembleraient des exigences raisonnables?
 - b) Quels indicateurs et facteurs vous attendriez-vous à retrouver dans un cadre de ce genre?
 - c) À quel point vous semble-t-il souhaitable que le cadre soit prescriptif en ce qui concerne la méthode à utiliser pour estimer la portion à protéger des fonds des utilisateurs finaux?