

# Comité consultatif sur les paiements de détail

## Attentes quant à la protection des fonds des utilisateurs finaux

28 et 29 octobre 2020

La présente note a pour but d'aider les participants à se préparer à la cinquième réunion du Comité consultatif sur les paiements de détail (le « Comité »). Lors des réunions précédentes, la Banque du Canada a discuté avec les participants de divers aspects liés à la détention et à la protection des fonds des utilisateurs finaux, ce qui lui a permis de recueillir de précieux commentaires. Le contenu de la présente note expose les avis préliminaires de la Banque du Canada sur les attentes envisageables quant à la protection des fonds des utilisateurs finaux et servira à recueillir les commentaires des participants au Comité sur tout aspect lié à cette question, en particulier sur :

- 1) les obstacles d'ordre structurel ou pratique qui pourraient entraver la capacité du fournisseur de services de paiement (FSP) à répondre à ces attentes;
- 2) la façon dont les attentes répertoriées pourraient ne pas être suffisantes pour remplir les objectifs réglementaires sur la protection des fonds des utilisateurs finaux.

**Veuillez noter que ces attentes ont été rédigées par la Banque et sont toujours en cours d'élaboration.** Des renseignements précis sont fournis uniquement pour clarifier les attentes et faciliter la discussion. **Ces attentes sont susceptibles d'être modifiées en fonction de consultations et de considérations réglementaires futures. En dernier ressort, c'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité de proposer des lois et des règlements pour mettre en œuvre le nouveau cadre de surveillance.**

Contrairement aux réunions précédentes du Comité, aucune question de discussion particulière n'est énoncée dans la présente note, car l'objectif de cette séance sera de passer en revue les attentes envisageables et de recenser les préoccupations des participants.

### En fiducie, dans un compte en fiducie

Le FSP pourrait détenir les fonds des utilisateurs finaux en fiducie, dans un compte en fiducie, afin de protéger ces fonds de son insolvabilité. Le FSP qui recourt à cette solution serait tenu de :

- réserver l'utilisation du compte en fiducie aux seuls fonds des utilisateurs finaux (c.-à-d. qu'il doit utiliser un compte distinct pour ses propres fonds);
- détenir le compte en fiducie auprès d'une institution financière canadienne sous réglementation prudentielle (c.-à-d. réglementée par le Bureau du surintendant des institutions financières ou par une autorité provinciale).

Les fonds des utilisateurs finaux pourraient être détenus dans la monnaie d'origine (c'est-à-dire la monnaie dans laquelle l'utilisateur final s'attend à ce que ses fonds soient libellés) ou en dollars canadiens.

Pour vérifier que le FSP respecte bien cette méthode de protection des fonds, la Banque pourrait demander à recevoir les documents ou autres rapports suivants chaque année ou plus fréquemment sur demande et à la suite d'un changement important :

- les documents qui démontrent que les fonds sont détenus en fiducie pour le compte des utilisateurs finaux (p. ex., convention de fiducie) et des renseignements sur l'institution financière qui fournit le compte en fiducie (p. ex., nom, autorité prudentielle);
- les documents qui démontrent que le montant total des fonds des utilisateurs finaux est détenu dans un compte en fiducie, distinct du compte utilisé par le FSP pour ses propres fonds.

Concernant les FSP qui détiennent des fonds d'utilisateurs finaux libellés dans des monnaies autres que le dollar canadien, il peut exister des moyens de mettre ces fonds à l'abri de la faillite du FSP, à savoir détenir les fonds au nom ou au profit des utilisateurs finaux et les placer dans un type particulier de compte fourni par une institution financière. En d'autres termes, dans les pays étrangers, il pourrait exister une méthode qui équivaut à détenir les fonds en fiducie, dans un compte en fiducie fourni par une institution financière canadienne.

Dans de tels cas, le FSP pourrait être appelé à fournir les justificatifs démontrant que les fonds des utilisateurs finaux sont effectivement protégés contre son insolvabilité en raison de la relation contractuelle qui lie les deux parties et du type de compte fourni par une institution financière assujettie à une réglementation prudentielle dans un certain nombre de pays<sup>1</sup>.

## Assurance privée

L'assurance privée pourrait être un moyen pour le FSP de protéger les fonds des utilisateurs finaux contre son insolvabilité. Si le FSP devait utiliser cette méthode de protection, il devrait s'assurer que les conditions de la police d'assurance indiquent clairement que son insolvabilité déclenche un versement aux utilisateurs finaux et que les fonds des utilisateurs finaux ne font pas partie du patrimoine général du FSP.

- Les utilisateurs finaux devraient être remboursés intégralement et en priorité par rapport à tous les autres créanciers. Le FSP devrait donc calculer ce montant quotidiennement.
- Le produit de la police d'assurance pourrait être converti en dollars canadiens ou versé dans la monnaie d'origine (c.-à-d. la monnaie dans laquelle l'utilisateur final s'attend à recevoir ses fonds).

L'assureur devrait être assujetti à une réglementation prudentielle dans l'un des pays figurant sur la liste restreinte<sup>2</sup>, afin de fournir l'assurance que ses obligations seraient remplies en cas d'insolvabilité du FSP, et le FSP devrait faire preuve de la diligence voulue en ce qui concerne le risque de corrélation défavorable.

Le FSP qui détient des fonds d'utilisateurs finaux serait censé devoir les conserver dans un compte auprès d'une institution financière. Pour avoir la certitude que ces fonds sont accessibles, cette institution financière devrait être soumise à une réglementation prudentielle dans l'un des pays figurant sur la liste

---

<sup>1</sup> À des fins de discussion, la liste type de ces pays pourrait comprendre le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, les pays de la zone euro, la Norvège, la Suisse, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la République de Corée, Singapour et Hong Kong.

<sup>2</sup> À des fins de discussion, la liste type de ces pays pourrait comprendre le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, les pays de l'Union européenne, la Norvège, la Suisse, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la République de Corée, Singapour et Hong Kong.

restreinte. Il devrait également y avoir une séparation entre les fonds des utilisateurs finaux et les propres fonds du FSP.

Le FSP qui protège les fonds des utilisateurs finaux au moyen d'une police d'assurance privée pourrait également être tenu d'examiner celle-ci et son assureur au moins une fois par an afin de s'assurer que tous les fonds des utilisateurs finaux protégés dans le cadre de cette police le seraient en cas d'insolvabilité du FSP.

Pour vérifier que la police d'assurance du FSP destinée à protéger les fonds des utilisateurs finaux reflète correctement ces concepts, la Banque pourrait demander les documents ou autres rapports suivants au moins une fois par an et à la suite d'un changement important :

- le contrat et les conditions de la police d'assurance, ainsi que le nom et les coordonnées de l'assureur;
- des renseignements sur la manière dont les fonds des utilisateurs finaux sont détenus et le lieu de détention, ainsi que des renseignements sur l'institution financière elle-même (p. ex., preuve de l'existence d'une séparation entre les fonds des utilisateurs finaux et les propres fonds du FSP, le nom de l'institution financière et de l'autorité prudentielle);
- si le FSP estime le montant des fonds des utilisateurs finaux à protéger, comment ce calcul est effectué et comment le FSP s'assure que sa police d'assurance couvrirait le montant nécessaire à tout moment.

## Garantie financière

Si le FSP utilise une garantie financière pour protéger les fonds des utilisateurs finaux de son insolvabilité, les conditions de cette garantie devraient indiquer clairement que l'insolvabilité du FSP déclenche un versement aux utilisateurs finaux et que ces fonds ne font pas partie du patrimoine général du FSP.

- Les utilisateurs finaux devraient être remboursés intégralement et en priorité par rapport à tous les autres créanciers. Le FSP devrait donc calculer ce montant quotidiennement.
- Les fonds pourraient être convertis en dollars canadiens ou versés dans la monnaie d'origine (c.-à-d. la monnaie dans laquelle l'utilisateur final s'attend à recevoir ses fonds).

Le garant devrait être une institution financière assujettie à une réglementation prudentielle dans l'un des pays figurant sur la liste restreinte, de façon à être en mesure d'honorer les conditions de la garantie et donc de verser la totalité des fonds aux utilisateurs finaux du FSP, et le FSP pourrait devoir faire preuve de la diligence voulue en ce qui concerne le risque de corrélation défavorable. Le garant pourrait être celui qui transfère directement le montant exact à chaque utilisateur final, ou une tierce partie pourrait être utilisée pour faciliter le versement.

On présume qu'un FSP détenant des fonds d'utilisateurs finaux devrait les conserver dans un compte auprès d'une institution financière. Pour avoir la certitude que ces fonds sont accessibles, cette institution financière devrait être soumise à une réglementation prudentielle dans l'un des pays figurant sur la liste restreinte. Il devrait également y avoir une séparation entre les fonds des utilisateurs finaux et les propres fonds du FSP.

Pour vérifier que la garantie financière du FSP reflète correctement ces concepts, la Banque pourrait demander les documents ou autres rapports suivants au moins une fois par an et à la suite d'un changement important :

- le contrat et les conditions de garantie financière, ainsi que le nom et les coordonnées du garant;

- des renseignements sur la manière dont les fonds des utilisateurs finaux sont détenus et le lieu de détention, ainsi que des renseignements sur l'institution financière elle-même (p. ex., preuve de l'existence d'une séparation entre les fonds des utilisateurs finaux et les propres fonds du FSP, le nom de l'institution financière et de l'autorité prudentielle);
- si le FSP estime le montant des fonds des utilisateurs finaux à protéger, comment ce calcul est effectué et comment le FSP s'assure que sa garantie financière couvrirait le montant nécessaire à tout moment.

## Autres concepts de protection

### Recours à de multiples méthodes de protection

Le FSP pourrait recourir à plusieurs méthodes pour protéger les fonds des utilisateurs finaux de son insolvabilité. Par exemple, une partie des fonds des utilisateurs finaux pourrait être protégée en les conservant en fiducie, dans un compte en fiducie fourni par une institution financière canadienne soumise à une surveillance prudentielle, tandis que le reste des fonds des utilisateurs finaux pourrait être protégé par une garantie financière.

### Accords multiniveaux

Si deux FSP chapeautés par le cadre de surveillance collaborent en vertu d'un accord multiniveau, ils pourraient tous deux devoir s'assurer que tous les fonds appartenant ultimement aux utilisateurs finaux sont bien séparés et protégés en cas d'insolvabilité des FSP. Par exemple, si le FSP A compte sur le FSP B pour avoir accès à des services bancaires et détenir les fonds des utilisateurs finaux (accord multiniveau), le FSP A pourrait devoir recourir à une assurance privée ou à une garantie financière pour protéger de son insolvabilité les fonds des utilisateurs finaux qu'il détient, tandis que le FSP B pourrait choisir de détenir les fonds des utilisateurs finaux en fiducie et dans un compte en fiducie. La nécessité d'établir une séparation entre les fonds des utilisateurs finaux et les propres fonds du FSP pourrait s'appliquer aux deux FSP, c'est-à-dire que le FSP B pourrait devoir s'assurer qu'il existe une séparation entre ses propres fonds, d'une part, et les fonds de ses utilisateurs finaux et ceux des utilisateurs finaux du FSP A, d'autre part, tandis que le FSP A pourrait devoir vérifier que les comptes du FSP B sont structurés de façon à bien respecter cette séparation.

### Préfinancement des demandes de paiement des utilisateurs finaux

Si le FSP préfinance le paiement d'un utilisateur final en faisant un transfert électronique avec ses propres fonds avant de recevoir les fonds de l'utilisateur final (le payeur), il ne détiendrait pas les fonds de l'utilisateur final correspondant à cette transaction et ne serait pas censé protéger ce paiement. En d'autres termes, il paraîtrait illogique que le FSP protège les fonds de l'expéditeur après que le paiement a été déclenché, car, au moment où le FSP reçoit ces fonds, son obligation envers l'utilisateur final est éteinte, et les fonds appartiennent désormais au FSP.

Il est important de noter que le FSP peut préfinancer certaines transactions amorcées par les utilisateurs finaux et pas d'autres. Par conséquent, le FSP devrait mettre en place des mesures de protection des fonds des utilisateurs finaux pour les transactions qui ne sont pas préfinancées (c'est-à-dire lorsque le FSP reçoit les fonds de l'expéditeur avant de les verser au destinataire).

### Détention de fonds des utilisateurs finaux libellés dans plusieurs monnaies

Le FSP qui détient des fonds des utilisateurs finaux libellés dans plusieurs monnaies pourrait les détenir en dollars canadiens dans une institution financière canadienne assujettie à une réglementation prudentielle

ou libellés dans les monnaies appropriées dans une ou plusieurs institutions financières réglementées et autorisées dans l'un des pays figurant sur la liste restreinte. Étant donné que les utilisateurs finaux doivent recevoir la totalité de leurs fonds en cas d'insolvabilité du FSP, celui-ci pourrait devoir gérer le risque de change associé à la détention des fonds libellés dans une monnaie différente de celle attendue par l'utilisateur final.

## Concepts communs quelle que soit la méthode de protection

Certaines attentes communes pourraient s'appliquer à tous les FSP, quelle que soit l'approche de protection choisie.

Par exemple, il serait envisageable d'attendre du FSP qu'il dispose d'un plan permettant à l'administrateur d'insolvabilité, au garant financier ou à l'assureur de restituer fidèlement les fonds aux utilisateurs finaux en cas d'insolvabilité du FSP. Ce plan pourrait être complété par un registre à jour indiquant le montant des fonds appartenant à chaque utilisateur final et des renseignements permettant au FSP de communiquer avec ses utilisateurs finaux.

Dans le cadre de la protection des fonds des utilisateurs finaux, il serait logique que le FSP ne puisse pas utiliser ces fonds pour payer des frais généraux ou toute autre dépense non liée à la demande de paiement d'un utilisateur final. Cela ne veut pas dire que les fonds des utilisateurs finaux ne pourraient pas être investis. En effet, le placement de ces fonds pourrait être autorisé s'il est effectué dans des actifs sûrs qui permettent au FSP de continuer à répondre en temps voulu aux demandes de paiement de ses utilisateurs finaux. Toutefois, l'exposition au risque de change ne serait pas autorisée, sauf si l'investissement dans ces actifs vise à atténuer tout risque de change découlant de la détention de fonds d'utilisateurs finaux dans une autre monnaie.

Pour encourager et vérifier le respect des obligations de protection des fonds des utilisateurs finaux qui incombent au FSP, celui-ci pourrait être tenu d'attribuer à une personne suffisamment haut placée la responsabilité de la conformité à ces obligations, et un audit externe des pratiques de protection des fonds des utilisateurs finaux du FSP pourrait être demandé tous les ans.

Outre les renseignements susceptibles d'être demandés selon la méthode de protection utilisée, comme indiqué dans les sections précédentes de la présente note, la Banque pourrait également demander les documents ou autres rapports suivants au moins une fois par an et à la suite d'un changement important :

- des données statistiques sur le montant des fonds des utilisateurs finaux détenus par le FSP;
- des documents qui permettraient aux parties concernées de restituer intégralement les fonds aux utilisateurs finaux touchés par l'insolvabilité du FSP (p. ex, la manière dont la police d'assurance ou la garantie financière serait déclenchée et versée aux utilisateurs finaux, les coordonnées des utilisateurs finaux);
- des documents attestant la diligence raisonnable du fournisseur de compte et, le cas échéant, de l'assureur ou du garant;
- une description de l'infrastructure informatique, ainsi que les politiques, procédures et processus pertinents, qui permet une bonne tenue des dossiers;
- si le FSP investit les fonds des utilisateurs finaux, des renseignements sur sa politique de placement, le lieu où ces fonds sont investis (p. ex., nom de l'institution financière) et les actifs concernés, et la manière dont le FSP s'assure que ses placements n'empêchent pas les utilisateurs finaux d'effectuer des paiements;

- les résultats de l'audit externe concernant le respect par le FSP de ses obligations de protection des fonds des utilisateurs finaux.