

Rapport de consultation publique : Comité consultatif intérimaire sur les paiements de détail

19 et 20 mai 2021

Résumé

Le Comité consultatif sur les paiements de détail a tenu sa dernière réunion les 19 et 20 mai 2021. Après le dépôt du projet de loi sur les activités associées aux paiements de détail, le ministère des Finances du Canada était invité à répondre aux questions des membres du Comité au sujet de la loi proposée lors de la séance du 19 mai. La réunion du 20 était destinée à recueillir les avis du Comité sur les thématiques qui pourraient être utiles aux parties prenantes et sur la forme que pourraient prendre les réunions du Comité plus généralement. La Banque tient à remercier tous les représentants sectoriels pour le temps qu'ils ont consacré aux travaux du Comité et pour la valeur inestimable de leurs points de vue.

Qui nous avons consulté		
Participants :	Mode de communication :	Objectif de la rencontre :
<ul style="list-style-type: none">• Banque du Canada• Ministère des Finances du Canada• Moneris• nanopay• PayPal• Paytm• Square• STACK• Telpay• Wise• Visa• Western Union	Virtuel (Webex)	<ul style="list-style-type: none">• Répondre aux questions des membres sur la loi proposée• Recevoir l'avis des membres du Comité sur les futures thématiques des rencontres

Ce qu'on nous a dit

Mercredi 19 mai 2021 – Séance de questions sur la loi proposée

Le ministère des Finances du Canada a répondu aux questions des membres du Comité au sujet du projet de loi sur les activités associées aux paiements de détail. Pour en faciliter la compréhension, les questions et les réponses ont été revues et réorganisées.

Déclaration préliminaire du ministère des Finances du Canada

- La Loi sur les activités associées au paiement de détail a été déposée dans le cadre de la loi d'exécution du budget de 2021.

- La loi étant maintenant devant le Parlement, le ministère des Finances du Canada s'attache désormais à épauler le ministre des Finances et à informer parlementaires et sénateurs.
- La loi proposée comporte trois parties :
 - L'enregistrement – Les fournisseurs de services de paiement auxquels s'applique la loi devront s'enregistrer auprès de la Banque du Canada; la Banque devra tenir un registre public des fournisseurs de services de paiement;
 - La gestion des risques – Les fournisseurs de services de paiement devront se conformer aux mesures de protection des fonds des utilisateurs finaux et aux conditions prescrites pour organiser la gestion des risques opérationnels;
 - Les mesures de sauvegarde de la sécurité nationale – Les fournisseurs de services de paiement devront se soumettre à des mesures de sauvegarde de la sécurité nationale copiées sur celles qui sont actuellement en vigueur auprès des institutions financières sous régime fédéral (les banques par exemple).
- Après la sanction royale, le ministère des Finances du Canada rédigera la réglementation et la Banque du Canada les lignes directrices correspondantes. Le travail préparatoire de la réglementation a déjà commencé, et les membres du Comité ont donné à la Banque et au ministère des Finances leur avis de manière à éclairer le projet de réglementation portant sur les mesures de protection des fonds des utilisateurs finaux et la gestion du risque opérationnel.
- D'autres consultations seront nécessaires pour élaborer et mettre en place le cadre législatif. Le ministère des Finances remercie chaleureusement ceux et celles qui ont apporté leurs points de vue et se dit prêt à poursuivre le dialogue.

Sujets abordés pendant la séance de questions

- Accès aux systèmes de paiement de base
- Période de consultation prévue pour le projet de loi
- Mesures de protection des utilisateurs finaux
- Consultations des provinces
- Recouvrement des coûts
- Sens de la notion d'« incident »
- La loi proposée et les autres dispositifs réglementaires

1. Accès aux systèmes de paiement de base : *Les entreprises de technologies financières ou de technologies de paiement ont été nombreuses à accepter d'être réglementées, mais à condition de pouvoir accéder aux systèmes de paiement de base. Où en est-on sur la question de l'accès?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Mettre en place les conditions d'accès aux systèmes de paiement de base est prioritaire.
- La loi proposée est une étape importante en vue d'élargir l'accès des fournisseurs de services de paiement aux systèmes de paiement canadiens, notamment le Système de paiement en temps réel.

- Pendant les consultations sur la modernisation des systèmes de paiement, les intervenants ont demandé à lire le projet de loi avant de commenter les changements susceptibles de survenir dans la composition de l'association Paiements Canada.
- D'autres consultations sur le cadre d'adhésion sont prévues dans les mois à venir.

Question : *Le Système de paiement en temps réel de Paiements Canada sera probablement déjà en place avant que les critères de la nouvelle loi proposée n'entrent en vigueur. Le ministère des Finances a-t-il anticipé les problèmes soulevés par le dépareillage des deux calendriers?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Nous savons que les deux calendriers pourraient ne pas se recouper.
- Paiements Canada est en mesure d'apporter des précisions sur le calendrier de lancement envisagé pour Système de paiement en temps réel.

2. Période de consultation sur le projet de loi

Question : *Y a-t-il moyen de fournir d'autres commentaires sur la loi proposée?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Le projet de loi est devant le Parlement, qui est en droit de le modifier.
- Si la loi reçoit la sanction royale, les règlements y afférents feront l'objet d'une série de consultations. Les obligations détaillées dans la loi seront décrites dans les règlements.

3. Protection des fonds des utilisateurs finaux

Question : *Pouvez-vous apporter des éclaircissements sur les exigences entourant la protection des fonds des utilisateurs finaux? La loi semble prévoir des conditions plus strictes qu'escompté. Il serait également utile d'en savoir plus sur les exemptions applicables?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- La loi proposée fournit le cadre global. Son objectif est de protéger les fonds des utilisateurs finaux en cas de défaillance d'un fournisseur de services de paiement. Il s'agit aussi de garantir la disponibilité des fonds. La loi prévoit une certaine latitude pour moduler dans la réglementation les moyens de parvenir à cet objectif.
- Nous savons que les dispositions s'appliqueront à des cas concrets. Et c'est pourquoi nous voulons qu'elles fonctionnent. Vos commentaires lors des réunions précédentes du Comité seront pris en considération au moment de la rédaction des règlements.
- Nous accueillons très favorablement la perspective d'une ronde de consultations sur les règlements.

Banque du Canada

- Comme elle l'a souligné à d'autres réunions du Comité, la Banque sait que pour un certain nombre de cas, les mesures de protection des fonds des utilisateurs finaux ne s'appliqueront probablement pas.
- Par exemple, lorsque le versement de fonds au destinataire s'est produit avant la réception des fonds envoyés par l'initiateur de la transaction, ou bien lorsque les commerçants reçoivent une avance de fonds de la part d'un fournisseur de services de traitement de paiements.
- Appliquer la sauvegarde des fonds des utilisateurs finaux à ce genre de situation ne correspond pas à l'esprit de ces dispositions et n'entrera vraisemblablement pas dans le champ d'application de la loi.
- Des précisions seront apportées sur ce point par les règlements ou les lignes directrices.

Autres observations des participants

- La protection des fonds des utilisateurs finaux semble plus compliquée qu'escompté du fait de l'absence d'un mécanisme de protection dans le cadre de la loi.

4. Consultations des provinces

Question : *Où en est le ministère des Finances dans ses pourparlers avec les provinces au sujet de la loi proposée?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Il s'agit d'une action concertée qui comporte des consultations régulières avec les provinces et territoires au fil des ans, des discussions bilatérales, des comparutions et l'examen des dispositions.
- Nous avons tenu compte de leurs observations et elles révèlent un large appui pour la loi.

5. Recouvrement des coûts

Question : *Pouvez-vous expliquer le mode de calcul des frais au regard du recouvrement des coûts?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- La loi propose un nouveau cadre et l'ampleur des efforts de supervision qu'elle implique est inconnue à ce stade. Il est trop tôt pour donner des détails sur la méthode de recouvrement des coûts. Des précisions seront apportées par les règlements et nous consulterons davantage sur ce point précis.
- Des principes clés seront suivis : la transparence, la simplicité, la prévisibilité et l'équité.
- Nous estimons important que les frais soient proportionnés au risque et aux moyens financiers du fournisseur de services de paiement.
- En outre, nous avons conscience que le CANAFE va adopter un modèle de recouvrement des coûts.

Question : *Le budget prévoit un coût d'exploitation annuel d'environ 38 millions de dollars et des recettes de 32 millions. Pouvez-vous expliquer comment seront répartis ces sommes et ces coûts?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Les chiffres du budget ne sont que des estimations fondées sur les données dont nous disposons à ce stade. De ce fait, les coûts réels vont varier.
- Il s'agit pour la Banque d'un nouveau mandat. Il est donc trop tôt pour dire comment les coûts seront répartis. Nous allons avoir d'autres consultations à ce sujet.
- Notre objectif est d'arriver à un équilibre entre le recouvrement des coûts et la contribution des acteurs du secteur.

Banque du Canada

- Dans l'ensemble, les frais sont de deux ordres.
 - Des *frais d'adhésion* au moment de l'enregistrement afin de couvrir ce qu'il en coûte à la Banque lorsqu'elle évalue si un demandeur peut être considéré comme un fournisseur de services de paiement et, le cas échéant, lorsqu'elle enregistre l'entité.
 - Des *frais d'évaluation annuels* destinés à couvrir les coûts de fonctionnement courants. Ces coûts seront divisés entre l'ensemble des fournisseurs de services de paiement enregistrés : à ce jour, on compterait de 1 500 à 2 000 entités.
- La méthode de calcul exacte des frais d'évaluation sera décrite dans les règlements et les lignes directrices. Elle consistera à diviser le coût annuel de fonctionnement par le nombre de fournisseurs de paiement enregistrés.

6. Sens du terme « accessoire »

Question : *la loi définit le fournisseur de services de paiement comme une « personne physique ou entité qui exécute une fonction de paiement dans le cadre d'un service ou d'une activité commerciale qui n'est pas accessoire à un autre service ou à une autre activité commerciale ». Pouvez-vous expliquer le terme « accessoire » dans ce contexte?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Le législateur veut viser des entités dont le métier est la prestation de services de paiement.
- La définition donnée, en particulier la formulation de ce qui est qualifié d'accessoire, est destinée à éviter que des entités qui fournissent des services de paiement, mais de manière accessoire, n'entre par inadvertance dans le champ d'application de la loi.
- Exemple : un fournisseur de services Internet dont l'infrastructure sert à transmettre une transaction, mais qui n'a pas d'autres services de paiement au cœur de son activité.

Question : *Une entreprise de gestion de ressources humaines qui offrirait des services de gestion de la paie pourrait-elle être visée? Quel serait le sort des entreprises qui, tout en traitant des paiements, sont davantage des espaces d'échange ou des plateformes au service des utilisateurs?*

Ministère des Finances du Canada

- Nous ne pouvons pas commenter la situation d'entreprises particulières ni des exemples précis.
- C'est la Banque du Canada qui déterminera en fin de compte dans chaque cas si une entité est visée ou non par le cadre législatif.

Banque du Canada

- Une entreprise qui fournit des services de gestion de la paye pourrait être visée puisque l'exécution de paiements fait partie de ses activités.
- Pour autant, la Banque aura besoin d'évaluer chaque cas.
- L'intention du législateur est de garder hors du champ d'application de la loi des entités dont le rôle dans la chaîne de paiement n'est pas au cœur de leur métier.

Autres observations des participants

- Faire reposer l'évaluation d'une entité sur des principes ou des critères serait une meilleure approche. Vraisemblablement, une évaluation en fonction de chaque cas serait lourde ou compliquée puisqu'un nombre grandissant d'entités pourraient être visées par la définition.
- Il est indispensable d'expliquer comment la loi proposée s'appliquerait aux fournisseurs de services de paiement ayant à la fois des activités de paiement de détail et de gros.

7. La loi proposée et les autres dispositifs réglementaires

Question : *Les institutions financières imposent souvent aux entreprises du secteur des technologies de paiement des règles et des restrictions beaucoup plus strictes que celles appliquées par les autorités de réglementation (CANAFFE). De quelle manière la loi proposée permettra d'éviter ce type d'écart?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- Nous sommes au courant de ce problème. Il touche aussi d'autres entités du secteur financier, notamment celles qui offrent des services monétaires, et ne concerne pas seulement les fournisseurs de services de paiement.
- La loi proposée ne règle pas ce problème en particulier, mais nous espérons que le fait d'avoir les fournisseurs de services de paiement assujettis à un cadre réglementaire relevant de la Banque du Canada rassurera les partenaires de ces entreprises.
- Nous suivons de près ce dossier, qui ne concerne pas que le secteur des paiements de détail.

Question : *La loi proposée fait de la Banque du Canada une autorité de réglementation assimilable à une autorité prudentielle pour les fournisseurs de services de paiement. La Banque va-t-elle dans l'avenir exercer les pouvoirs de supervision prudentielle qui sont ceux du Bureau du surintendant des institutions financières?*

Réponse

Ministère des Finances du Canada

- La loi proposée ne vise pas à modifier les attributions et les missions des organismes en place.

Banque du Canada

- Les normes qui seront imposées aux fournisseurs de services de paiement ne seront pas plus strictes que celles auxquelles le BSFI soumet les institutions financières sous régime fédéral.

- La loi proposée ouvre la voie à un nouveau mandat réglementaire à l'égard des fournisseurs de services de paiement, mais à l'intérieur du cadre réglementaire canadien existant.

Autres observations des participants

- Les répercussions qu'aura la loi proposée sur le secteur ne sont pas encore bien comprises. En particulier, son fonctionnement en conjonction avec d'autres cadres réglementaires. Il sera important de poursuivre les consultations et de bien communiquer de manière à faciliter une meilleure compréhension des multiples dimensions et aspects complexes.

Commentaires concernant le projet de renouvellement de la composition du Comité

Lorsque la loi aura reçu la sanction royale, la Banque du Canada renouvellera la composition du Comité et publiera un appel à candidatures pour le second mandat du Comité. Les formulaires d'adhésion seront accessibles à partir du site Web de la Banque. Le recrutement des membres devrait être conclu fin août et la première réunion du second mandat aura lieu à l'automne 2021.

Observation des membres

- Les entreprises de plus petite taille qui fournissent des services de paiement n'ont peut-être pas les ressources nécessaires pour assister à toutes les réunions du Comité ou y prendre part.
- Les groupes de travail ou les comités annexes prennent parfois une partie du temps dont disposent les membres du Comité.
- Les associations sectorielles pourraient aider à relayer le point de vue des fournisseurs de services de paiement de plus petite taille.
- Ces associations peuvent également exprimer les points de vue d'autres acteurs de l'écosystème des paiements.

Jeudi 20 mai 2021 – Thématisques pour d'autres rencontres

On a demandé aux membres du Comité de préciser quelles thématiques mériteraient d'être approfondies ou d'être l'objet d'autres rencontres. Leurs idées sont regroupées ci-dessous. Elles permettront à la Banque de préparer les séances à venir.

Thème	Points à approfondir
Conditions (portée comprise) et processus d'enregistrement	Comment un fournisseur de services de paiement saura-t-il qu'il doit s'enregistrer?
	Le processus d'enregistrement et la concertation entre la Banque du Canada et d'autres autorités de tutelle comme le CANAFE et le ministre des Finances
	Quelles formes concrètes prennent les cinq fonctions de paiement définies?
	À quoi ressemble une entité qui exécute des fonctions de paiement « accessoires » par rapport à un autre service ou une autre activité?

	Apporter des précisions sur l'application concrète des exemptions prévues par loi proposée (p. ex. article 7)
Gestion du risque opérationnel	Comment les exigences en matière de gestion du risque opérationnel s'articuleront-elles à celles que doivent remplir les entités similaires soumises à d'autres cadres réglementaires?
	Y aura-t-il des normes minimales pour l'ensemble des fournisseurs de services de paiement? Ces normes seront-elles semblables aux exigences prescrites pour le système financier en général (p. ex. exigences fixées par les exploitants des systèmes de paiement ou par les réseaux de paiement)
	Comment les exigences sur la gestion du risque opérationnel s'appliqueront-elles aux fournisseurs de services de paiement de tailles différentes?
	Comment va-t-on tirer parti des normes de gestion du risque opérationnel?
	Comment les exigences sur la gestion du risque opérationnel tiendront-elles compte de la dimension internationale de certains fournisseurs de services de paiement (en partie de façon à éviter la création de solutions bonnes uniquement pour le Canada)
Protection des fonds des utilisateurs finaux	Quelle est la gamme de mesures et de mécanismes de protection autorisés, notamment au titre de l'article 20(1)(b) de la loi proposée?
	Comment les obligations de protection s'appliqueront-elles aux entreprises qui traitent des paiements (p. ex. traitement des comptes en fiducie ou en fidéicommis)
	Quand commencent les obligations de protection et quand s'éteignent-elles?
	Jusqu'à quel point les fournisseurs de services de paiement devront-ils cloisonner les fonds des utilisateurs finaux?
Mettre à disposition de l'information aux fins de la réglementation	Approche générale pour ce qui est de la demande d'information à des fins réglementaires (savoir par exemple si la Banque du Canada choisira de faire confiance aux acteurs et de vérifier après coup) À partir de quel moment (seuil) faudra-t-il soumettre de l'information à des fins réglementaires
Approche fondée sur les risques	Comment la Banque va-t-elle déterminer si un fournisseur de services de paiement devrait être soumis à des normes plus contraignantes et quels fournisseurs y seraient assujettis?

	Comment la Banque va-t-elle déterminer quels fournisseurs de services de paiement représente un plus grand risque pour l'écosystème et comment cet écosystème sera-t-il défini?
Outils de conformité, amendes, publication des noms des FSP contrevenants	L'interaction des cadres assortis à la loi proposée et à la <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>
	Quelles répercussions auront les violations des dispositions de la <i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i> sur l'enregistrement d'un fournisseur de services de paiement dans le cadre de la loi proposée?
Recouvrement des coûts	Comment seront calculés les frais?
	Facteurs entrant dans le calcul des frais d'évaluation
U	
<p>Lorsque la loi aura reçu la sanction royale, la Banque du Canada prévoit de publier un appel à candidatures sur son site Web pour inviter les intervenants du secteur à intégrer le Comité pour son second mandat. Les demandes d'adhésion seront examinées au courant de l'été de façon qu'il soit possible de tenir la première réunion du second mandat du Comité à l'automne 2021.</p> <p>La Banque du Canada va examiner les observations qu'elle aura recueillies pendant la réunion du Comité. Cela lui permettra de préparer les futurs plans de communication, notamment le programme anticipé du second mandat du Comité ainsi que les outils pour communiquer au-delà de l'instance de discussion qu'offre le Comité. Les membres du Comité ont signalé qu'il leur paraissait important de se pencher sur le lien entre les conditions d'accès aux systèmes de paiement et le cadre de supervision prescrit par la loi proposée. Le ministère des Finances du Canada pilote cette réflexion et planifie d'autres consultations sur le sujet pour les mois à venir.</p> <p>La Banque du Canada est favorable à la poursuite du dialogue avec les divers intervenants dans le cadre de son activité-conseil auprès du ministère des Finances du Canada. À ce titre, elle participe à l'élaboration des règlements et à la conception du cadre de supervision.</p>	