



# Comité consultatif sur les paiements de détail – Structure de frais

16 et 17 novembre 2021 |

La présente note a pour objet d'aider les participants à se préparer à la réunion de novembre 2021 du Comité consultatif sur les paiements de détail (le Comité), dont les discussions porteront sur la structure de frais préliminaire.

En vertu de la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* (la *Loi*), la Banque du Canada (la Banque) est tenue de recouvrer les coûts qu'elle engage pour exécuter son mandat de supervision des fournisseurs de services de paiement (FSP) en percevant deux types de frais : des droits d'enregistrement auprès des demandeurs, et une cotisation annuelle auprès des FSP enregistrés.

Suivant cette orientation législative, le présent document décrit les composantes générales de la structure de frais préliminaire. Veuillez noter que ces composantes sont toujours en cours d'élaboration et pourraient changer en fonction de l'évolution des politiques et de la réglementation, des consultations futures avec un groupe élargi de FSP ainsi que d'autres considérations d'ordre politique. En définitive, c'est au gouvernement qu'il revient de proposer les règlements pris en application de la *Loi*, y compris les dispositions régissant les frais.

La Banque croit savoir que le gouvernement souhaite que le cadre d'application de la *Loi* stimule la concurrence et l'innovation. Par conséquent, des frais exorbitants susceptibles de constituer une barrière à l'entrée iraient à l'encontre de l'intention du gouvernement. L'annexe 1 ci-jointe présente des exemples chiffrés des coûts annuels estimatifs à recouvrer par la voie des frais sous le régime de la *Loi*. Les montants des coûts et des frais sont présentés strictement à titre indicatif, pour orienter la discussion avec les parties prenantes sur la structure de frais, et ne doivent pas être interprétés comme les montants qui seront prescrits par la réglementation.

## Principes

Du point de vue de la Banque, les frais perçus en vertu de la *Loi* devraient respecter quatre grands principes :

- **Transparence** – pour donner au secteur et au public une idée suffisamment claire de la façon dont la Banque entend recouvrer les coûts, ainsi que de la façon dont ces coûts seront répartis dans une année civile donnée;
- **Simplicité** – pour éviter de créer une méthode de répartition des coûts trop compliquée, réduire au minimum les charges administratives et permettre au secteur et au public de comprendre facilement la structure de frais;
- **Prévisibilité** – pour permettre aux FSP de prévoir ou de calculer d'avance les frais qui pourraient être exigibles;

- **Équité** – pour que les frais soient proportionnés à l'effort de supervision, et pour éviter de faire porter un fardeau financier indu aux FSP.

## Coûts à recouvrer

La base de coûts annuels à recouvrer sera calculée au moyen d'une approche systématique, par addition des coûts directs et indirects de toutes les fonctions servant à exécuter ou à appuyer les activités de supervision des FSP de la Banque.

Ce calcul permettra de déterminer le total des coûts engagés par la Banque pour la supervision des paiements de détail (conformément au paragraphe 99(1) de la *Loi*), qui correspond au montant total qu'elle percevra chaque année auprès des FSP enregistrés. À titre de précision, les coûts engagés par le ministère des Finances du Canada ou d'autres entités désignées pour les examens liés à la sécurité nationale ne seront **pas** inclus dans les coûts à recouvrer par la Banque.

## Frais totaux perçus

L'intention énoncée dans la *Loi* est que les coûts de supervision assumés par la Banque dans une année civile donnée soient recouvrés au moyen des frais d'enregistrement et des cotisations perçus auprès de tous les FSP enregistrés.

### Premier type de frais : droits d'enregistrement

Tous les demandeurs qui veulent s'enregistrer à titre de FSP doivent payer des droits (selon le paragraphe 29(2) de la *Loi*) au moment de leur demande. La Banque étudiera leur demande seulement après avoir reçu le paiement de ces droits.

La Banque considère en première analyse que le montant de ces droits devrait être égal aux coûts directs et indirects qu'elle engage pour évaluer la demande d'enregistrement. Ainsi, chaque demandeur assumerait les coûts associés à l'évaluation de sa propre demande par la Banque, ce qui paraît juste et raisonnable.

La Banque reconnaît que les droits d'enregistrement peuvent être considérés comme le coût financier à payer pour rejoindre l'écosystème financier à titre de FSP. Des droits moins élevés pourraient donc abaisser la barrière financière à l'entrée de ceux qui veulent s'enregistrer comme FSP. Toutefois, si on réduisait les droits d'enregistrement, un plus grand nombre de FSP enregistrés se trouveraient à supporter les coûts associés à l'évaluation de toutes les demandes.

Selon les estimations préliminaires, le coût, ou la charge de travail moyenne pour la Banque, s'élèverait à environ 2 500 \$ par demande d'enregistrement, le montant qui pourrait être fixé dans les règlements d'application de la *Loi*. Ce montant ne pourrait pas changer régulièrement, hors des ajustements prescrits basés sur l'inflation, et toute modification des droits devrait vraisemblablement être suffisamment importante pour s'accompagner d'un changement dans la réglementation.

On envisage que les droits seraient non remboursables, même s'il s'avère que le demandeur n'est pas un FSP ou n'est pas admissible à l'enregistrement, puisque le but est de recouvrer les coûts associés à l'évaluation de la demande d'enregistrement, sans égard à l'issue du dossier. Comme elle l'a mentionné dans la [note de discussion de septembre 2021 sur le processus d'enregistrement](#), la Banque songe à

établir une étape de filtrage qui permettrait aux entités de vérifier si elles devraient ou non s'engager dans le processus d'enregistrement. Aucuns droits ne seraient exigés à cette étape<sup>1</sup>.

La possibilité d'exiger des droits d'enregistrement différents selon le type de FSP a été étudiée, mais écartée, au motif qu'il serait injuste que certains demandeurs paient des droits plus élevés alors que le travail d'évaluation ne dépend pas de la « catégorie » de FSP. De plus, catégoriser les FSP avant d'évaluer leur demande d'enregistrement poserait certains problèmes pratiques, puisque la Banque ne délivre pas de permis; elle ne fait qu'enregistrer les FSP admissibles.

Dans l'ensemble, les droits d'enregistrement sont clairement en accord avec trois des quatre grands principes énoncés au tout début :

- Ils seront fixés de façon **transparente** dans les règlements.
- Ils seront **simples** puisqu'il s'agit d'un montant fixe en dollars.
- Ils seront **prévisibles** puisque leur montant sera prescrit par la réglementation, et qu'il est probable que leur ajustement nécessite une modification des règlements pris en vertu de la *Loi* ou soit annoncé à l'avance par la Banque par voie de communiqué.

#### Questions de discussion

1. Y a-t-il des considérations qui n'ont pas été soulevées, mais qui devraient être prises en compte dans la détermination des droits d'enregistrement?
2. Que pensez-vous d'augmenter ou d'abaisser les droits d'enregistrement et de redistribuer le reste des coûts ou des économies par l'intermédiaire des cotisations annuelles?
3. Y a-t-il des soucis avec le montant préliminaire des droits d'enregistrement? Quelles sont les principales sources de préoccupation?
4. Y a-t-il des préoccupations quant à l'application de droits d'enregistrement uniques? Si oui, quelles sont les principales sources de préoccupation, et que recommanderiez-vous à la Banque de prendre en compte pour en calibrer le montant?
5. Y a-t-il des inquiétudes quant au fait que les droits d'enregistrement ne soient pas ajustés très fréquemment (hormis les ajustements à l'inflation)? Quelles sont les principales sources de préoccupation?

## Deuxième type de frais : cotisation annuelle

La partie des coûts de supervision de la Banque qui n'est pas recouvrée sous forme de droits d'enregistrement devra être récupérée par la voie d'une cotisation annuelle imputée à chaque FSP enregistré (conformément au paragraphe 99(3) de la *Loi*). À titre de précision, les FSP dont l'enregistrement a été refusé ou révoqué n'auraient **pas** à payer la cotisation.

La Banque étudie la possibilité d'une cotisation annuelle à deux composantes :

---

<sup>1</sup> Si une entité est invitée à passer au processus de demande d'enregistrement, elle sera dirigée vers le formulaire approprié et priée de payer les droits d'enregistrement au moment de sa demande.

- Composante 1 – Un montant minimum égal pour tous les FSP enregistrés, qui reflète les activités de supervision de base que la Banque doit exercer en continu pour l'ensemble des FSP (examiner les rapports annuels de chacun d'entre eux, surveiller leur conformité aux exigences de la *Loi*, etc.).
- Composante 2 – Un montant variable perçu auprès de chaque FSP enregistré, qui serait fondé sur un ensemble de mesures quantitatives concernant ses propres activités de paiement.

Les sous-sections qui suivent portent sur la méthode de calcul exacte des composantes 1 et 2 de la cotisation.

### **Composante 1 – Cotisation minimale**

Une cotisation minimale pourrait être fixée par règlement de deux façons :

- Un montant en dollars;
- Un montant calculé à l'aide d'une formule (p. ex., 15 à 25 % des coûts totaux, après déduction des droits d'enregistrement perçus, divisés par le nombre de FSP enregistrés au moment de la cotisation).

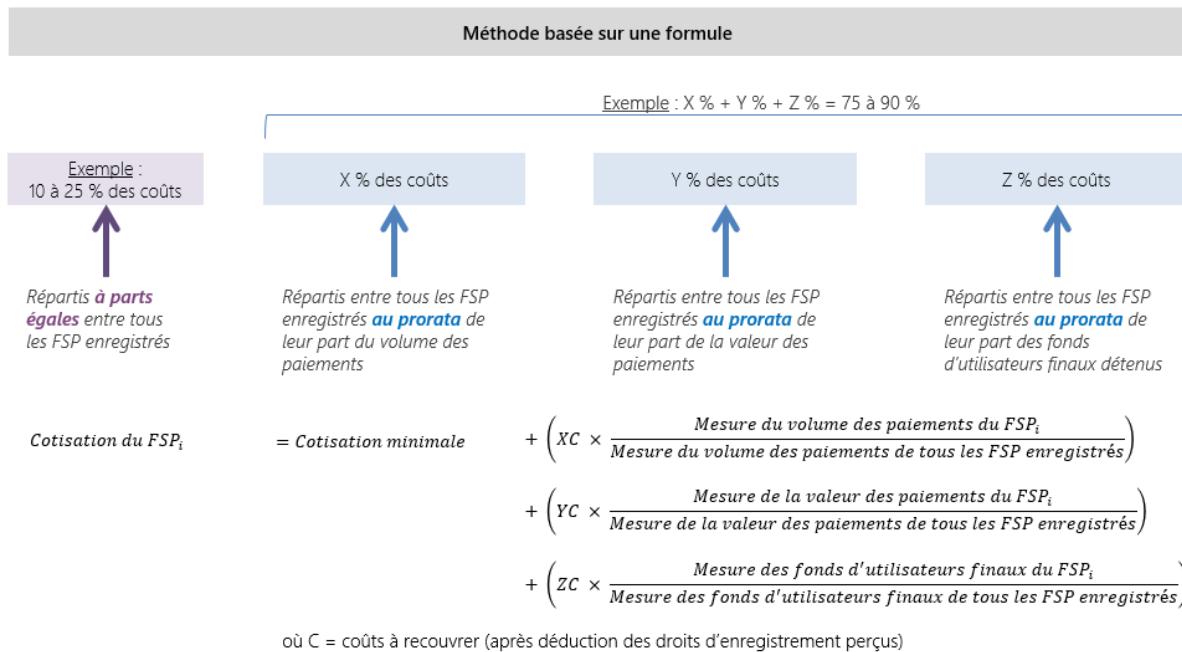
La Banque voit des avantages à utiliser une formule de calcul plutôt qu'un montant fixe, puisque son mandat de supervision est nouveau. Tant que la *Loi* ne sera pas entrée en vigueur, elle ne disposera pas de données suffisamment complètes sur les FSP et leurs activités de paiement pour pouvoir déterminer le montant approprié de la cotisation minimale.

### **Composante 2 – Reste de la cotisation : montant basé sur le volume et la valeur des paiements, et les fonds d'utilisateurs finaux détenus**

Pour la partie restante de la cotisation, la Banque voit les avantages d'utiliser les mesures quantitatives fournies par le FSP au sujet de ses activités associées aux paiements de détail comme base du calcul de la composante variable de la cotisation.

- Plus particulièrement, la Banque explore une méthode basée sur une formule où chaque FSP enregistré supporte une part des coûts qui est directement corrélée à ses mesures quantitatives, en proportion de la somme pour l'ensemble des FSP enregistrés.

Le schéma ci-dessous illustre cette méthode.



Cette méthode respecte les quatre principes énoncés à la **page 1** :

- Elle est **transparente** puisque ses modalités seront prescrites par règlement ou énoncées dans le bulletin sur les coûts de la Banque (voir la rubrique *Transparence* ci-dessous).
- Elle est **simple** puisque la formule détermine le montant de la cotisation de chaque FSP.
- Elle est **prévisible** puisque toutes les variables requises pour permettre à chaque FSP de calculer sa cotisation sont : i) fournies chaque année dans le bulletin sur les coûts de la Banque; ou ii) basées sur les données des activités associées aux paiements de détail que le FSP fournirait directement à la Banque.
  - Par souci de clarté, précisons que les seules variables qui seraient déterminées par la Banque ou par règlement seraient les pondérations de chacune des trois mesures quantitatives des activités associées aux paiements de détail (X, Y et Z) dans la répartition des coûts. Ces valeurs seraient fournies dans le bulletin de la Banque ou prescrites par règlement.
- Elle est **équitable** puisqu'elle est en partie corrélée aux efforts déployés par la Banque pour la supervision. Elle tient aussi compte du fardeau financier indu qui pourrait peser sur les entités n'ayant que peu d'activités associées aux paiements de détail ou une modeste présence sur le marché.

### Transparence

La Banque fait de la transparence des coûts et des frais une priorité absolue. Pour s'assurer que les FSP enregistrés soient informés des variables qui déterminent le montant de leur cotisation, la Banque publiera un communiqué (bulletin sur les coûts) dans les premiers mois de chaque année civile, avant que les FSP soient avisées du montant de leur cotisation. Ce communiqué fera état des valeurs ou montants qui relèvent de la Banque ou proviennent de l'agrégation des données de l'ensemble des FSP.

### Questions de discussion

6. Les membres du Comité ont-ils des recommandations de facteurs qui devraient être pris en compte pour établir les valeurs de X, Y et Z, lesquelles déterminent la proportion des coûts attribuée à chaque mesure relative aux activités associées aux paiements de détail?
  - a. Y a-t-il des effets néfastes possibles sur l'écosystème des paiements de détail qui pourraient découler des valeurs relatives de X, Y et Z, et dont le gouvernement et la Banque devraient se préoccuper?
7. Que pensent les membres du Comité de l'idée de fixer une cotisation minimale, en utilisant une formule de calcul plutôt qu'un montant fixe?
8. Les membres du Comité ont-ils une autre méthode à recommander à la Banque pour le calcul des cotisations?
9. Pour s'assurer que les mesures utilisées sont calculées de façon uniforme pour tous les FSP enregistrés, la Banque pourrait demander que ces mesures couvrent toutes les activités associées aux paiements de détail du FSP pour l'année civile précédente. Serait-il préférable que ces mesures s'arriment au périmètre de la *Loi*, et qu'on demande aux FSP enregistrés qui n'ont pas d'établissement au Canada de déclarer seulement la portion de leurs activités destinée à des utilisateurs finaux au Canada?

### Autres considérations relatives aux cotisations annuelles

La Banque aimerait recueillir des commentaires sur deux autres points touchant les cotisations annuelles : i) l'utilisation des revenus ou des recettes dans le calcul de la cotisation annuelle; ii) l'utilisation d'un seuil en dessous duquel certains FSP enregistrés auraient seulement à payer la cotisation minimale.

### Utilisation des revenus ou des recettes dans le calcul

De prime abord, la Banque entrevoit deux complications avec l'utilisation des revenus ou des recettes dans le calcul de la cotisation annuelle :

- Certains FSP enregistrés n'exercent des activités associées aux paiements de détail qu'à titre accessoire et peuvent tirer leurs revenus d'autres produits et services sans lien avec les paiements de détail. Si les revenus ou les recettes devaient être utilisés dans le calcul de la cotisation annuelle, il faudrait décider si on tient compte exclusivement de ceux qui proviennent des activités associées aux paiements de détail, ou plutôt de l'ensemble des revenus ou recettes.
- Pour les FSP qui exercent seulement des activités associées aux paiements de détail, mais qui sont domiciliés à l'étranger, la question est de savoir si les revenus ou les recettes utilisés dans le calcul de la cotisation annuelle devraient se limiter à ceux tirés d'activités associées aux paiements de détail visant des utilisateurs finaux au Canada. Si la totalité des revenus ou des recettes était utilisée dans le calcul pour les FSP enregistrés ayant un établissement au Canada, la source de ces revenus ou recettes serait différente pour les FSP enregistrés domiciliés au Canada et à l'étranger.

De plus, le montant des revenus ou des recettes générés par un FSP n'est pas un facteur pris en compte par la Banque pour l'application de sa démarche de supervision fondée sur les risques. Le résultat de l'utilisation de cette seule variable pour calculer les cotisations ne serait pas forcément représentatif de l'ampleur des efforts déployés pour superviser un FSP, surtout pour les entités qui génèrent peu de revenus ou de recettes mais qui ont une forte présence sur le marché.

Toutefois, la Banque reconnaît que, sous certains régimes de réglementation, les revenus ou recettes des entités réglementées sont utilisés pour déterminer la cotisation annuelle à payer en vue de recouvrer les coûts. Pour cette raison, la Banque souhaite entendre les points de vue des parties prenantes sur la possibilité de s'appuyer sur cette variable, et d'aboutir à une répartition des frais simple, prévisible et équitable.

#### Questions de discussion

10. Y a-t-il des membres du Comité qui ont un point de vue différent et sont favorables à l'utilisation des revenus ou des recettes dans le calcul de la cotisation annuelle?
11. À supposer que les revenus ou les recettes soient une variable utilisée, quels devraient être les paramètres de la mesure selon les membres du Comité (p. ex., inclure la totalité des revenus, seulement ceux provenant des activités associées aux paiements de détail, seulement ceux provenant d'activités visant des utilisateurs finaux au Canada, etc.)?

#### Utilisation d'un seuil en dessous duquel seule la cotisation minimale serait exigible

La Banque étudie la possibilité d'établir un seuil et de faire payer seulement la cotisation minimale aux FSP enregistrés qui se situent en dessous. Ce serait un moyen de réduire le nombre d'évaluations uniques de dossiers, et donc d'alléger le fardeau administratif pour la Banque.

Cependant, il est vrai que le reste des FSP enregistrés à qui on demande de payer plus que la cotisation minimale se trouveraient à prendre en charge une plus grande part des coûts, ce qui soulève des questions sur le caractère juste et équitable de cette répartition. Qui plus est, la réduction du fardeau administratif pourrait être négligeable si la Banque automatise en grande partie le traitement des cotisations.

#### Questions de discussion

12. Que pensent les membres du Comité de l'idée d'imposer seulement la cotisation minimale à un sous-groupe de FSP enregistrés qui se situent en dessous d'un certain seuil?
13. Si cette approche est retenue, à quelle(s) mesure(s) le seuil devrait-il être associé (volume des paiements, valeur des paiements, revenus, autre)? Quels facteurs la Banque devrait-elle considérer pour déterminer ce seuil?

## Annexe 1 – Exemples chiffrés

**Important :** Tous les coûts présentés dans cette annexe sont seulement des projections. Tous les frais et la répartition des coûts sont fondés sur des hypothèses. Les coûts et les frais sont présentés **à titre d'exemple seulement** pour orienter la discussion sur la structure de frais avec les parties prenantes.

Les coûts annuels réels engagés par la Banque pour exécuter son mandat en vertu de la *Loi* dépendront de nombreux facteurs qui demeurent incertains, dont les suivants : i) le nombre de FSP enregistrés; ii) le degré de supervision requis pour évaluer la conformité des FSP aux exigences de la *Loi*; iii) le degré d'automatisation possible. De plus, la répartition des frais pour recouvrer les coûts annuels de la Banque dépendra des dispositions définitives des règlements d'application de la *Loi* au sujet des frais, qui relèvent d'abord du ministère des Finances du Canada.

### Hypothèses

Selon les estimations préliminaires, la Banque pense que le nombre de FSP visés par la *Loi* pourrait s'élever à environ 2 000, et que jusqu'à 150 personnes à la Banque pourraient être appelées à travailler, directement ou indirectement, à leur supervision. On estime actuellement que la base de coûts annuels à recouvrer se chiffrera entre 35 et 40 millions de dollars, une fois que la *Loi* sera pleinement en vigueur et que le programme fonctionnera normalement.

- Il est important de noter que ces estimations sont basées sur des variables empreintes d'une grande incertitude, et qu'elles seront révisées quand nous aurons plus de précisions sur le nombre de FSP visés et l'ampleur du travail requis de la part de la Banque pour évaluer leur conformité aux exigences de la *Loi*.

Les calculs présentés dans les exemples A et B reposent sur les hypothèses suivantes :

Total projeté des coûts annuels à recouvrer par la Banque via les frais perçus sous le régime de la <i>Loi</i>	<b>40 M\$</b>
Nombre de FSP enregistrés	<b>2 000</b>

### Exemple A

Dans l'exemple A, on suppose que les droits d'enregistrement sont fixés à **2 500 \$ par demandeur** (comme indiqué à la page 3), et que la proportion des coûts annuels à recouvrer au moyen des cotisations minimales est de **20 %**. À noter qu'on présume que tous les demandeurs qui s'enregistrent auprès de la Banque demeurent enregistrés, et que les cotisations sont affectées l'année même où les demandeurs s'enregistrent.

Répartition des frais	Total des frais perçus ou des coûts à imputer dans l'exemple A	Frais par demandeur ou par FSP dans l'exemple A
<b>Droits d'enregistrement</b>	<b>5 M\$</b>  Somme des droits d'enregistrement perçus s'il y a 2 000 FSP ( $2 500 \$ \times 2 000$ )	<b>2 500 \$ par demandeur</b>
<b>Cotisation – composante 1</b> (cotisation minimale)	<b>7 M\$</b>  Total des coûts résiduels à imputer sous forme de cotisations	<b>3 500 \$ par FSP</b>  ( $7 M\$ / 2 000$ )

	minimales, après déduction des droits d'enregistrement perçus ( $35 \text{ M\$} \times 20\%$ )	
<b>Cotisation – composante 2</b> (cotisation variable basée sur les mesures des activités de paiement de détail)	<b>28 M\$</b>  Total des coûts résiduels à imputer sous forme de cotisations variables basées sur les mesures des activités associées aux paiements de détail ( $35 \text{ M\$} - 7 \text{ M\$}$ )	<b>14 000 \$ par FSP</b>  On suppose que les coûts sont répartis à parts égales entre tous les FSP enregistrés, plutôt que de l'être au prorata de leur part de marché dans les activités associées aux paiements de détail ( $28 \text{ M\$} / 2 000$ )

Sans tenir compte de la part de marché de chaque FSP dans les activités associées aux paiements de détail, et en supposant que les frais soient répartis à parts égales entre tous les FSP enregistrés, un FSP enregistré devrait payer un total de 20 000 \$ l'année de son enregistrement auprès de la Banque.

Si le calcul des cotisations est conçu pour être représentatif de la part de marché de chaque FSP enregistré, et que les mêmes hypothèses s'appliquent, un nouveau FSP qui rejoint l'écosystème des paiements de détail pourrait devoir payer près de 6 000 \$ (soit la cotisation annuelle minimale fixée à 3 500 \$ dans l'exemple A, plus des droits d'enregistrement de 2 500 \$).

### Exemple B

Dans l'exemple B, on suppose que les droits d'enregistrement sont abaissés à **1 000 \$ par demandeur** pour réduire les barrières à l'entrée de nouveaux FSP enregistrés. Comme indiqué à la page 2, il faudrait dans ce cas recouvrir une plus grande proportion des coûts annuels par la voie des cotisations annuelles que dans l'exemple A.

On suppose aussi que la proportion des coûts annuels à imputer sous forme de cotisations minimales est abaissée à **10 %** pour réduire le fardeau financier annuel des entités qui n'ont qu'une infime part de marché dans les activités associées aux paiements de détail. Ainsi, une proportion des coûts annuels plus grande que dans l'exemple A doit être récupérée sous forme de cotisations variables basées sur les mesures, à supposer que la méthode préliminaire proposée soit mise en application.

Comme dans l'exemple A, on présume que tous les demandeurs qui s'enregistrent auprès de la Banque demeurent enregistrés, et que les cotisations sont affectées l'année même où les demandeurs s'enregistrent.

Répartition des frais	Total des frais perçus ou des coûts à imputer dans l'exemple B	Frais par demandeur ou par FSP dans l'exemple B
<b>Droits d'enregistrement</b>	<b>2 M\$</b>  Somme des droits d'enregistrement perçus s'il y a 2 000 FSP ( $1 000 \text{ \$} \times 2 000$ )	<b>1 000 \$ par demandeur</b>
<b>Cotisation – composante 1</b> (cotisation minimale)	<b>3,8 M\$</b>	<b>1 900 \$ par FSP</b>  ( $3,8 \text{ M\$} / 2 000$ )

	Total des coûts résiduels à imputer sous forme de cotisations minimales, après déduction des droits d'enregistrement perçus (38 M\$ × 10 %)	
<b>Cotisation – composante 2</b> (cotisation variable basée sur les mesures des activités de paiement de détail)	<b>34,2 M\$</b>  Total des coûts résiduels à imputer sous forme de cotisations variables basées sur les mesures des activités associées aux paiements de détail (38 M\$ - 3,8 M\$)	<b>17 100 \$ par FSP</b>  On suppose que les coûts sont répartis à parts égales entre tous les FSP enregistrés, plutôt que de l'être au prorata de leur part de marché dans les activités associées aux paiements de détail (34,2 M\$ / 2 000)

Encore une fois, la répartition des cotisations par FSP enregistré qui est présentée ne tient pas compte de leur part de marché respective et suppose que les frais sont répartis à parts égales entre tous les FSP enregistrés.

Si le calcul des cotisations est conçu pour être représentatif de la part de marché de chaque FSP enregistré, et que les mêmes hypothèses s'appliquent, un nouveau FSP qui rejoint l'écosystème des paiements de détail pourrait devoir payer près de 2 900 \$ (soit la cotisation annuelle minimale fixée à 1 900 \$ dans l'exemple B, plus des droits d'enregistrement de 1 000 \$).