



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

16 et 17 novembre 2021 |

Le Comité consultatif sur les paiements de détail (le Comité) s'est réuni les 16 et 17 novembre 2021. Voici un sommaire des points qui ont été discutés.

Qui nous avons consulté		
<p><b>Participants :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banque du Canada</li> <li>• Ministère des Finances du Canada</li> <li>• Apaylo</li> <li>• Clik2pay</li> <li>• EukaPay (absent)</li> <li>• FIRMA</li> <li>• Leav inc. (absent)</li> <li>• MasterCard</li> <li>• MOGO</li> <li>• Moneris</li> <li>• Nanopay</li> <li>• Neo Financial</li> <li>• OTT Pay</li> <li>• PayPal</li> <li>• Ria Telecommunication du Canada (absent)</li> <li>• SparcPay</li> <li>• Square</li> <li>• Stripe (absent)</li> <li>• Tappy Tech</li> <li>• Telpay</li> <li>• Trendigo</li> <li>• Wealthsimple</li> <li>• Western Union</li> <li>• Wise</li> </ul>	<p><b>Mode de communication :</b> Virtual (Webex)</p>	<p><b>Objectif de la rencontre :</b> Discuter d'une structure de frais préliminaire et cerner les facteurs ou considérations qui n'ont pas été pris en compte.</p>
Ce que nous avons demandé		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nous avons demandé aux participants de nous faire part de leurs commentaires sur ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ les principes associés à la structure de frais;</li> <li>○ la structure des droits d'enregistrement;</li> <li>○ la structure de la cotisation annuelle;</li> </ul> </li> </ul>		

- l'utilisation d'un seuil pour faire payer la cotisation minimale seulement à un sous-groupe de fournisseurs de services de paiement (FSP).
- On trouvera dans le [guide de discussion](#) le libellé précis des questions qui ont été posées.

## Ce qu'on nous a dit

La présente section récapitule les commentaires des participants ainsi que les éclaircissements fournis au Comité par la Banque du Canada (la Banque) ou le ministère des Finances du Canada (le ministère des Finances) lors de la réunion.

### Intention derrière la structure de frais – Information fournie par le ministère des Finances

- Le ministère des Finances a indiqué que le recouvrement des coûts de supervision auprès des entités réglementées est une exigence de la *Loi sur les activités associées aux paiements de détail* (la *Loi*) et va dans le sens d'autres régimes réglementaires du secteur financier. La conception de la structure de frais constitue une partie importante de l'élaboration du régime en vertu de la *Loi*.
- Les frais d'établissement seront couverts par le gouvernement du Canada et la Banque. Ils ne seront pas recouverts auprès des FSP.
- Les amendes administratives associées aux avis d'infraction aux termes de la *Loi* ne compenseraient pas les frais puisqu'elles seraient payées au receveur général du Canada.
- Les participants ont recommandé que les frais soient revus régulièrement et que la Banque ait la latitude administrative nécessaire pour le faire (plutôt que de recourir à des modifications à la *Loi* ou aux règlements).

### Principes s'appliquant à la structure de frais

Les participants sont d'accord avec les quatre principes liés à la structure de frais (transparence, simplicité, prévisibilité et équité). Ils nous ont dit ceci :

- La simplicité et la prévisibilité sont des facteurs importants pour leur propre planification. Et la transparence des coûts totaux de la Banque est également importante sur le plan de la reddition de comptes.
- Les questions touchant la compétitivité relative (y compris la façon dont les frais imposés en vertu de la *Loi* se comparent à ceux de régimes similaires dans d'autres pays), les coûts d'exploitation au sein de l'écosystème (p. ex., les coûts pour être membre de Paiements Canada et participer au système de paiement en temps réel) ainsi que les barrières à l'entrée devraient être pris en compte.
- Le régime devrait viser à stimuler l'innovation et la concurrence dans les paiements pour que les Canadiens puissent bénéficier de meilleurs services et davantage d'options.

### Droits d'enregistrement

- Les participants n'ont exprimé aucune réserve concernant l'application de droits d'enregistrement de 2 500 \$. Certains ont mentionné que ce montant était relativement faible. Ils étaient conscients cependant qu'il y a aussi une cotisation annuelle à verser.

- La Banque a indiqué que l'estimation préliminaire de 2 500 \$ correspond à la charge de travail moyenne qu'implique l'examen d'une demande dans le cadre d'un régime d'enregistrement, et non d'un régime d'octroi de permis.
- Les participants considèrent que l'application de droits d'enregistrement uniques est simple et équitable.

### Structure de la cotisation annuelle

La plupart des participants sont d'accord avec l'imposition d'une cotisation annuelle à deux composantes : la première correspondant à une cotisation minimale, et la deuxième répartissant le reste des coûts proportionnellement entre les FSP. Voici un résumé des commentaires des participants :

- Ils considèrent qu'il est raisonnable d'appliquer une cotisation minimale et n'ont pas de grandes préoccupations concernant la détermination de cette cotisation au moyen d'une formule.
- Les avis sont partagés quant à l'utilisation de trois mesures des activités de paiement de détail (le volume des paiements, la valeur des paiements et les fonds d'utilisateurs finaux détenus) pour fixer le reste de la cotisation.
- La majorité est d'accord avec l'utilisation des mesures du volume et de la valeur des paiements pour calculer la deuxième composante de la cotisation annuelle. Cette méthode respecterait le principe d'équité en redistribuant les coûts de supervision au prorata de la part de marché des FSP dans l'écosystème des paiements.
- La manière et le moment choisis pour prendre ces mesures sont des facteurs importants. Certains ont fait part de leur préférence pour les agrégats et les moyennes.
- Des participants se sont prononcés contre le recours à la mesure des fonds d'utilisateurs finaux détenus.
  - Le comportement et les pratiques commerciales du FSP pourraient entraîner des conséquences involontaires susceptibles d'introduire des risques supplémentaires. L'ampleur de ces conséquences dépendrait de la méthode de calcul de la mesure ainsi que de la portion du coût qui serait répartie en fonction de cette mesure.
  - Les FSP qui détiennent des fonds d'utilisateurs finaux supporteraient en fait une plus grande portion du coût, ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'équité.
  - La Banque a précisé que la mesure des fonds d'utilisateurs finaux détenus vise à tenir compte du fait que les FSP qui détiennent de tels fonds devront être évalués au titre des articles 20 et 17 de la *Loi*, portant respectivement sur la protection des fonds d'utilisateurs finaux et la gestion des risques opérationnels.
- Certains participants ont fait remarquer que les grandes entités qui disposent davantage de ressources pour assurer la conformité nécessiteront moins de supervision de la part de la Banque. Le niveau et le temps de supervision devraient dicter les coûts, ou une méthode devrait être utilisée pour attribuer des cotes de risque particulières aux FSP et fixer les cotisations en conséquence.

- La Banque a indiqué qu'on devrait proportionner la cotisation tant à l'effort de supervision qu'au fardeau financier indu imposé aux FSP, afin de respecter le principe d'équité.
- Il faudrait faire un compromis entre une structure de cotisation simple et prévisible et une structure impliquant une méthode de calcul pour faire correspondre exactement la cotisation à l'effort de supervision déployé.
- Un participant a proposé de catégoriser les FSP selon le niveau d'effort de supervision qu'ils requièrent (faible, moyen et élevé) jusqu'à ce qu'on connaisse avec plus de certitude le nombre de FSP et le coût du programme de supervision, afin d'éviter de donner une fausse impression d'exactitude.
  - La Banque a signalé que cette approche comporte des difficultés sur le plan de la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'établissement de seuils pour chaque catégorie.
  - De plus, le fait de s'appuyer uniquement sur une donnée subjective pour calculer la cotisation annuelle réduirait considérablement la prévisibilité de celle-ci pour les FSP.
- Les participants sont conscients de la difficulté d'équilibrer l'effort de supervision et le fardeau financier indu, afin de respecter le principe d'équité. Certains ont proposé de prendre en considération les points suivants :
  - la différence, s'il y a lieu, entre le niveau d'effort de supervision requis pour les FSP qui deviennent membres de Paiements Canada et le niveau nécessaire pour les autres FSP;
  - l'harmonisation avec les autres régimes réglementaires.
- Il n'y a pas eu d'opinions tranchées sur la question de savoir si les mesures devraient tenir compte de la portée géographique du FSP.

### **Application d'un seuil à la structure de la cotisation**

L'idée d'ajouter un seuil à la structure de la cotisation pour que les FSP qui se situent en dessous aient à payer seulement la cotisation minimale a été abordée à la réunion.

- La plupart des participants sont d'accord avec cette idée du point de vue de l'équité.
  - Certains ont indiqué que ce seuil devrait être établi de manière à répondre à l'objectif d'abaisser la barrière financière à l'entrée de nouveaux FSP, alors que d'autres ont réitéré l'importance de veiller à ce que les coûts de supervision soient assumés par ceux qui requièrent le plus de supervision.
- Certains participants ont mentionné que les revenus devraient être utilisés dans le calcul de la cotisation.
  - D'autres ont émis des réserves, faisant valoir que les revenus ne sont pas habituellement utilisés pour refléter le degré d'incidence et la part de marché d'une entité menant des activités associées aux paiements de détail.
  - La Banque a ajouté que cette option comporte des défis sur le plan de la mise en œuvre. Par exemple, il pourrait être difficile pour les FSP d'isoler les revenus générés

par leurs activités liées aux paiements de détail et il y a aussi le risque que cette option incite les FSP à structurer leurs affaires de manière à réorienter les revenus d'une fonction vers une autre dans le but de réduire leur cotisation.

- De plus, si seuls les revenus sont utilisés dans le calcul de la cotisation, on fait abstraction de l'effort de supervision requis, ce qui déroge du principe d'équité.
- Un participant a mis en garde contre le fait que certaines entreprises pourraient prendre beaucoup d'expansion sans pour autant générer de gros revenus, surtout celles qui œuvrent dans le domaine des technologies.
- Certains participants se sont fortement opposés à l'utilisation des recettes comme mesure pour déterminer les cotisations, puisque les recettes peuvent être manipulées par le biais de frais et de dépenses.
- Les participants ont manifesté leur préférence pour le volume des paiements et la valeur des paiements comme mesures appropriées pour établir le seuil, si ce dernier devait être mis en œuvre.
- Un participant a indiqué que le régime devrait peut-être prévoir une exemption de certaines exigences pour les FSP qui se situent sous le seuil, étant donné qu'ils risquent moins de causer des préjudices.
  - La Banque reconnaît que la Financial Conduct Authority du Royaume-Uni fait ce type de distinction entre les petites et les grandes institutions de paiement, mais signale que le cadre de la *Loi* n'est pas structuré de cette façon. L'objectif est d'appliquer une approche de supervision fondée sur les risques.

### **Commentaires des participants qui ne font pas partie du Comité**

Les points ci-dessous résument les avis formulés par écrit par les parties prenantes non membres du Comité en réponse au guide de discussion.

- Il est utile de connaître avec certitude les frais qui seront imposés à moyen et à long terme (p. ex., pour une période de 3 à 5 ans), de participer à des consultations en bonne et due forme et d'être bien informé des dates d'entrée en vigueur des changements, pour que les FSP puissent modifier leurs processus budgétaires et financiers en conséquence.
- L'application de droits d'enregistrement uniques est l'option privilégiée parce qu'elle serait facile à administrer.
- Les revenus ou recettes ne devraient pas être utilisés dans le calcul de la cotisation, car cela poserait des difficultés pour la mise en œuvre dans le cas des FSP qui exercent leurs activités dans plusieurs pays. Les recettes ne devraient pas être prises en compte parce qu'elles peuvent être manipulées, et les revenus, s'ils sont utilisés, doivent être adaptés de manière à refléter l'effort de supervision requis.
- La structure préliminaire présentée dans le document de discussion est jugée raisonnable.

### **Les prochaines étapes**

- La Banque continuera de conseiller le ministère des Finances pendant qu'il travaille à l'élaboration de règlements concernant les frais.

- La Banque informera les parties prenantes du moment où elles pourront solliciter des avis sur des composantes opérationnelles particulières des frais associés à la *Loi*, ainsi que de la procédure à suivre.
- La prochaine réunion est prévue actuellement pour les 9 et 10 février 2022.