



Le 24 août 2016

De :
Sonya Gulati
Directrice, Politique
Paiements Canada
Constitution Square
Tour II, 350, rue Albert, suite 800
Ottawa ON K1R 1A4

À :
Alexander Jokic
Agent principal du droit de la concurrence
Direction générale de la promotion de la concurrence
Bureau de la concurrence
50, rue Victoria
Gatineau QC
K1A 0C9

OBJET : Mémoire de Paiements Canada pour l'étude du Bureau de la concurrence sur le marché des services financiers

Nous sommes heureux de l'occasion de participer par nos commentaires à l'étude du Bureau de la concurrence intitulée *Innovation et nouveaux services axés sur la technologie dans le secteur canadien des services financiers*¹. Notre mission, selon la *Loi canadienne sur les paiements*, est :

1. d'établir et de mettre en œuvre des systèmes nationaux de compensation et de règlement, ainsi que d'autres arrangements pour effectuer ou échanger des paiements;
2. de favoriser l'interaction de [nos] systèmes et arrangements avec d'autres systèmes et arrangements relatifs à l'échange, la compensation et le règlement de paiements;
3. de favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement.

Ainsi chargés du bon fonctionnement de l'écosystème des paiements, nous sommes bien placés pour travailler avec le Bureau de la concurrence à son étude de marché. Notre mémoire, dont nous serions heureux de discuter plus en détail dans une entrevue à une date ultérieure, présente sommairement le travail que nous faisons en matière d'accès et de compétitivité du marché, ainsi que le contexte dans lequel nous le faisons. Plus particulièrement :

- Nous avons fait les premiers pas nécessaires pour permettre à Paiements Canada de moderniser ses systèmes dans le vaste intérêt public;

¹ Pour la référence précise de l'étude de marché, voir <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/04087.html>



- L'écosystème évolue, et l'innovation offre des possibilités de réaliser de nouveaux avantages et présente de nouveaux risques pour les clients et les entreprises;
- Le Canada est en voie de revoir ses cadres de surveillance et de moderniser ses systèmes de paiement, pour qu'ils restent viables dans toute la mesure du possible;
- Pendant notre modernisation, il importe que nous facilitions l'innovation et la concurrence dans cet espace en plein essor où nous faisons des efforts de promotion de la sécurité et du bien-fondé de nos systèmes.

Changements à la surveillance et à la gouvernance de Paiements Canada

Nous avons fait les premiers pas nécessaires pour permettre à Paiements Canada de moderniser ses systèmes dans le vaste intérêt public.

En décembre 2014, le Parlement a adopté des changements à la *Loi canadienne sur les paiements* (Loi CP) et à la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (LCRP). Ces modifications visaient, notamment, à faciliter le travail de Paiements Canada pour la modernisation de l'infrastructure de base pour les paiements au Canada². En conséquence de ces modifications, Paiements Canada a un conseil majoritairement indépendant et est assujéti à la surveillance resserrée de Finances Canada et de la Banque du Canada³.

Les modifications à la surveillance comprennent l'accroissement du pouvoir de la Banque du Canada par un changement à la LCRP qui étend l'application de son pouvoir. Notre STPGV (Système de transfert de paiements de grande valeur) a été désigné dans les années 1990 en vertu de la LCRP comme système posant un « risque systémique », et notre SACR (Système automatisé de compensation et de règlement) a récemment été désigné comme système de paiement important (SPI), ce qui nous assujétit à des critères que nos systèmes doivent satisfaire⁴.

En plus de nous donner un Conseil indépendant⁵, les changements législatifs à la gouvernance ont modifié les modalités d'approbation du budget d'exploitation et du budget d'investissement de Paiements Canada. Auparavant, l'ensemble de nos membres pouvaient voter sur le budget, et leur

² Pour plus de détails sur la modernisation, voir <https://paiements.ca/a-propos/modernisation/>

³ Pour en savoir davantage, voir *Trouver l'équilibre entre la surveillance et l'innovation des systèmes de paiements* : Document de consultation (2015) à <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/onps-ssnp-fra.asp>

⁴ On trouvera plus de détails sur nos systèmes de paiement dans <https://paiements.ca/a-propos/nos-systemes/> et sur les incidences de la désignation récente du SACR dans <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2016/02/criteres-normes-gestion-risques.pdf>

⁵ Le Conseil est désormais formé du président et chef de la direction de Paiements Canada, de sept administrateurs indépendants élus par les membres, de trois administrateurs représentant les adhérents et de deux administrateurs représentant les sous-adhérents.



vote était pondéré par le volume des effets de compensation de chacun, mais désormais notre obligation se limite à consulter nos membres avant d'établir le budget.

Ces changements, entre autres, devraient aider Paiements Canada à moderniser l'infrastructure de paiements de base pour répondre aux besoins d'une large base d'utilisateurs. Les changements récents ne nous ont pas amené plus de membres, mais Paiements Canada travaille aujourd'hui à aligner les intérêts sur une vaste gamme d'intervenants par l'élaboration d'une vision de l'avenir des paiements au Canada pour répondre aux besoins de nos membres et de l'ensemble des Canadiens⁶.

Les paiements et les services financiers se transforment

L'écosystème évolue, et l'innovation offre des possibilités de réaliser de nouveaux avantages et présente de nouveaux risques pour les clients et les entreprises.

L'écosystème évolue, tout comme les besoins et les habitudes de ses participants⁷. À Paiements Canada, nous consultons nos membres et nos intervenants tout au long de l'année pour rester branchés sur l'écosystème, en travaillant à rester au fait des enjeux dans le cadre du mandat que nous fixe la loi⁸. Récemment, Paiements Canada a fait un effort plus concerté pour consulter une vaste gamme d'intervenants et d'utilisateurs afin de mieux comprendre le changement en cours aujourd'hui et ce qu'il signifie pour l'écosystème. Le produit final est un document précisant la vision des besoins d'un écosystème des paiements modernisé⁹.

Un des déterminants clés du changement en cours est l'innovation axée sur la technologie. Certaines des plus grandes sociétés numériques au monde lancent des services et produits de paiement innovateurs, tout comme des centaines de petites sociétés. Elles introduisent les porte-monnaie numériques, les paiements au moyen d'applications et les banques virtuelles à base d'applications, entre autres choses. Certains nouveaux venus utilisent les services de paiement pour saisir une plus grande part de marché, avec des données sur les consommateurs, tandis que d'autres utilisent les paiements pour renforcer la proposition de valeur de leurs produits et services de base. Les nouveaux venus ne

⁶ Voir *Pour une vision de l'écosystème des paiements canadien* à <https://payments.ca/wp-content/uploads/2016/08/vision-ecosysteme-paiements-canadien.pdf>

⁷ Paiements Canada fait une analyse périodique du paysage pour dégager les méthodes de paiement et les tendances. Pour en savoir davantage, voir la série Méthodes de paiement et tendances des paiements, dont la dernière itération est Tompkins (2015).

⁸ Pour rester branchés sur les perspectives et les préoccupations des non-membres, Paiements Canada consulte couramment le Comité consultatif des intervenants (CCI), qui comprend des fintech comme D+H Canada et nanoPay. Pour plus de détails, voir <https://paiements.ca/a-propos/comment-nous-collaborons/comite-consultatif-des-intervenants/>. Paiements Canada consulte aussi les fintech par d'autres moyens pour promouvoir l'innovation (p. ex., voir <http://paymentspanorama.ca/fintech-cup-application/>)

⁹ Pour plus de détails sur notre sondage sur les besoins de l'écosystème, selon une vaste gamme d'intervenants et d'utilisateurs, voir notre rapport intitulé *Pour une vision de l'écosystème des paiements canadien* (<https://payments.ca/wp-content/uploads/2016/08/vision-ecosysteme-paiements-canadien.pdf>)



s'attaquent pas toujours seuls aux exploitants déjà là, certains ayant même opté pour un partenariat avec eux¹⁰.

D'autres innovateurs changent même les règles du jeu. Il y a des nouvelles technologies, qui sont si nouvelles qu'elles offrent même des solutions de rechange à l'infrastructure des paiements traditionnelle. Un exemple est la technologie des chaînes de blocs et du grand livre distribué : elle a la capacité, dans des applications particulières, d'accroître la confiance, ce qui est essentiel pour la gestion du risque de contrepartie dans les transactions financières. Les institutions financières étudient actuellement la possibilité de faire l'expérience de la technologie du grand livre distribué¹¹.

Avec les changements de technologie, par contre, le défi qu'elle apporte change aussi. Les anciens modes de paiement, par exemple, ont été adaptés pour fonctionner au-delà du point de transaction. Dans le commerce électronique, les transactions par cartes de débit et de crédit se font à distance et en quelques secondes, forçant les institutions financières à donner des autorisations ou à prendre des décisions de gestion de la fraude en temps quasi réel. En outre, de nouvelles méthodes d'authentification du client, fondées sur de l'information névralgique, comme la biométrie active et passive, sont déployées, de sorte que la protection des renseignements sur les paiements est cruciale.

L'innovation axée sur la technologie transforme aussi les attentes des clients, qui se sont habitués à des paiements rapides et transparents. Les clients s'attendent de plus en plus à avoir accès immédiat à leurs fonds, par exemple, ce qui incite les nouveaux venus à assumer le risque de libérer les fonds sans délai, même si la compensation et le règlement prennent quelques jours. Les nouveaux venus qui ne sont pas des institutions financières, et qui se soustraient aux obligations que la réglementation impose aux institutions de dépôt, pourraient bien introduire des risques indésirables dans l'écosystème des paiements.

Il sera important que les organismes de réglementation comprennent les nouvelles occasions qui s'offrent aux innovateurs et les avantages qu'elles généreront pour les consommateurs et les entreprises, de même que les obstacles qui pourraient entraver l'innovation. Mais il est plus important que nous comprenions les nouveaux risques en voie d'émergence.

¹⁰ Les sociétés de paiement croient que certaines parties de leurs affaires sont à risque de passer aux fintech, mais elles consacrent un effort disproportionné au rapprochement avec les fintech, soit en les acquérant, soit en recherchant des partenariats avec elles. Pour en savoir davantage, <http://www.pwc.com/gx/en/financial-services/fintech/assets/payments-in-the-wild-tech-world.pdf>.

¹¹ Pour plus de détails, voir l'article du *Financial Times* (<https://next.ft.com/content/1117c780-3397-11e6-bda0-04585c31b153>)



Nécessité de mise à jour des cadres de réglementation et des systèmes de paiement

Le Canada est en voie de revoir ses cadres de surveillance et de moderniser ses systèmes de paiement, pour qu'ils restent viables dans toute la mesure du possible.

Certains cadres de surveillance sont dépassés, car ils n'ont pas tenu compte de la diversité des entités qui forment l'écosystème des paiements. Dans l'espace national des paiements de détail, par exemple, les règles et règlements existants se sont attachés à la nature du fournisseur plutôt qu'à la fonction ou au service qu'assure l'entité (c.-à-d. une institution financière n'est pas réglementée de la même façon qu'une institution non financière qui offre un ou plusieurs services semblables). En plus de fausser les règles du grand jeu de la concurrence, le déséquilibre de la réglementation introduit des nouveaux risques dans l'écosystème actuel.

Finances Canada travaille actuellement avec les intervenants (y compris les Paiements Canada) à l'examen de ces enjeux et cherche à voir comment élaborer un solide cadre de surveillance de l'espace national des paiements de détail¹². Paiements Canada a proposé que tout cadre de surveillance soit institutionnellement indépendant et basé plutôt sur la fonction ou le service qu'assure l'entité.

Notre infrastructure des paiements est elle-même dépassée. Nos systèmes (le SACR et le STPGV), qui ont pourtant bien servi les besoins de l'économie et de l'écosystème des paiements pendant des décennies, posent des défis opérationnels et peinent à évoluer à la vitesse requise aujourd'hui par l'industrie et les utilisateurs finals.

Constatant que le vieillissement de l'infrastructure des paiements complique le lancement de nouveaux produits et services de paiement, les secteurs de compétence du monde entier ont lancé leurs propres initiatives de modernisation. Au moment de la rédaction de *Pour une vision de l'écosystème des paiements canadien*, nous en avons dénombré 17 qui avaient modernisé leur système. Nous en avons aussi dénombré 15 autres qui avaient entamé la phase de planification ou de construction de la modernisation. À l'heure actuelle, le Canada est du premier groupe, ce qui nous positionne bien pour tirer des leçons des secteurs de compétence qui se sont déjà modernisés.

Accès et compétitivité du marché

Pendant notre modernisation, il importe que nous facilitions l'innovation et la concurrence dans cet espace en plein essor où nous faisons des efforts de promotion de la sécurité et du bien-fondé de nos systèmes.

Un des besoins d'un écosystème modernisé, qui ressort de la vision, est que nos systèmes soient ouverts, équitables et assujettis à des critères d'accès à base de risques. Nous avons lancé notre

¹² Pour plus de détails, voir <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/onps-ssnp-fra.asp>



initiative pluriannuelle de modernisation, et nous travaillons à comprendre comment nos règles en matière d'accès se rattachent à la compétitivité du marché dans l'écosystème des paiements¹³.

Généralement parlant, on peut accéder à nos systèmes comme participant direct ou indirect. Les participants directs sont les adhérents, les adhérents-correspondants de groupe et les agents de compensation, alors que les participants indirects sont les sous-adhérents, qui doivent passer soit par un agent de compensation soit par un adhérent-correspondant de groupe pour accéder à nos systèmes¹⁴. La plupart des sous-adhérents tirent avantage de se brancher indirectement sur nos systèmes; ils diminuent leurs charges d'exploitation des services administratifs, par exemple, en sous-traitant leurs besoins de compensation et de règlement à des agents de compensation. Les avantages, par contre, peuvent coûter cher : les sous-adhérents peuvent assumer certains risques de mandat lorsqu'ils utilisent nos systèmes par des intermédiaires, et la réalisation de ces risques pourrait être lourde de conséquences pour leur compétitivité sur le marché¹⁵.

Par exemple, puisque les agents de compensation s'exposent à un certain risque financier dans le cadre de leurs dispositions de compensation et de règlement avec les sous-adhérents, ils limitent leur position en imposant des contrôles du risque à leurs sous-adhérents. Certains de ces contrôles du risque peuvent représenter un coût plus élevé pour les sous-adhérents, ce qui pourrait les désavantager sur le plan de la concurrence sur les marchés d'utilisateurs finals lorsqu'ils sont en concurrence avec des adhérents et/ou des agents de compensation. Bien que les agents de compensation puissent imposer de ces coûts à leurs sous-adhérents par inadvertance, dans les cas où les deux sont en concurrence l'un avec l'autre sur les marchés d'utilisateurs finals, il existe une incitation plus grande à le faire stratégiquement.

Compte tenu de ces risques, Paiements Canada explore des moyens de limiter les questions de compétitivité du marché qui peuvent surgir à la faveur de la modernisation de nos systèmes. Par exemple, nous explorons des moyens d'ouvrir d'avantage l'accès et de le rendre plus équitable en évaluant si l'on répondrait mieux à nos objectifs en remplaçant l'exigence de volume à atteindre pour devenir participant au SACR par une autre mesure quelconque à base de risques¹⁶. Nous pourrions

¹³ Il y a plus d'une décennie, Paiements Canada, la Banque du Canada et Finances Canada se sont concertés pour produire une étude, publiée en 2006, présentant plusieurs recommandations de politiques et principes directeurs relativement à l'accès direct au SACR. Dans nos travaux plus récents, de même [p. ex., voir Chapman et al. (2015) à <https://paiements.ca/wp-content/uploads/2016/06/2015-opp-nouvelle-generation.pdf>], nous avons exploré comment l'accès, entre autres, nous aide à atteindre nos objectifs de politique publique, dont un élément concerne la compétitivité du marché et l'innovation.

¹⁴ Les règles de participation comme adhérent, adhérent-correspondant de groupe et sous-adhérent, de même que comme agent de compensation, sont exposées dans nos règlements administratifs. Voir la section D à <https://paiements.ca/a-propos/nos-systemes/systeme-de-detail/reglements-regles-et-normes/#D>

¹⁵ Les risques de mandat sont ceux qui seraient réalisés si un agent de compensation prenait à son propre profit une décision qui imposerait des coûts aux sous-adhérents par leur accord de compensation et de règlement. Pour en savoir plus au sujet de ces types de risques, voir les Conditions de participation au SACR par le Groupe d'étude tripartite (2006).

¹⁶ Notre exigence de volume précise qu'il faut « la preuve que le demandeur a un volume d'effets de paiement d'au moins 0,5 % du total national des effets de paiement pour le dernier exercice terminé avant la demande. Pour en savoir plus, voir <https://paiements.ca/wp-content/uploads/2016/06/regle-D1.pdf>



aussi explorer si nous pouvons permettre à des organisations autres que les institutions financières d'avoir accès au système d'échange, et selon quelles modalités, en étant parrainées par une entité avec un compte de règlement¹⁷. Dans tous les cas, il y aura d'autres travaux à faire pour déterminer quels points d'accès il faut ouvrir, et comment gérer les nouveaux risques que l'accès peut soulever¹⁸.

Il faut poursuivre la discussion pour faire avancer notre réflexion sur ces importants enjeux. Dans un avenir prochain, Paiements Canada consultera ses membres et ses intervenants pour mieux comprendre les enjeux qu'aborde notre mémoire.

Nous espérons que notre mémoire et les discussions qui suivront seront utiles au Bureau de la concurrence pour éclairer cet effort de travail. Nous serions heureux de nous prêter à une entrevue pour développer notre mémoire et discuter de l'étude plus en détail. Nous nous réjouissons à la perspective d'une collaboration continue avec le Bureau de la concurrence sur cette question importante ainsi qu'avec nos membres et nos autres intervenants.

Veillez agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Sonya Gulati
Directrice, Politique,
Paiements Canada

¹⁷ Une exception à l'accès au système qui est souvent citée est Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). TPSGC a la capacité d'accéder directement aux services d'échange pour le programme de dépôt direct du gouvernement. Cette exception est régie par des procédures propres au traitement des effets du gouvernement, selon la règle G12. Pour plus de détail au sujet de la règle, voir <https://paiements.ca/wp-content/uploads/2016/06/regle-G12.pdf>

¹⁸ Pour plus de détails sur notre compréhension des arbitrages à exercer entre les attributs du système de paiement, voir Chapman et al (2015) à <https://paiements.ca/wp-content/uploads/2016/06/2015-opp-nouvelle-generation.pdf>