

Une pensée pour les consommateurs dans la modernisation du système de paiements

**COMMENTAIRES PRÉSENTÉS AU MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA DANS LE CADRE DE L'EXAMEN DE LA LOI
CANADIENNE SUR LES PAIEMENTS**

Option consommateurs

Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ), qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs.

Option consommateurs aide les consommateurs qui vivent des difficultés, les reçoit en consultation budgétaire et donne des séances d'information sur le budget, l'endettement, le droit de la consommation et la protection de la vie privée.

Chaque année, nous rejoignons directement entre 7 000 et 10 000 consommateurs, nous réalisons des rapports de recherche sur des enjeux de consommation d'importance et nous intervenons auprès des décideurs et des médias pour dénoncer des situations inacceptables. Lorsque nécessaire, nous intentons des actions collectives contre des commerçants.

Au fil des ans, Option consommateurs a développé une expertise considérable dans les domaines du budget et de l'endettement, des services financiers, des paiements, de l'énergie, du voyage, des pratiques commerciales et de la protection de la vie privée.

La révision de la *Loi canadienne sur les paiements* survient à un moment charnière dans l'histoire de l'industrie des paiements au Canada. Alors que le pays s'engage dans un vaste processus de modernisation de ses systèmes de compensation et de règlement, les choix qui seront faits quant à la gouvernance de Paiements Canada présagent d'avoir une influence considérable sur la destinée de cette industrie.

Option consommateurs se réjouit que les acteurs du domaine des paiements déploient des efforts concertés pour mettre à jour leurs infrastructures, qui apparaissent de plus en plus vieillissantes. Des systèmes innovants, tels que le RTR, promettent de transformer le marché en permettant d'offrir des modes de paiements plus efficaces et plus concurrentiels – bref, une infrastructure de paiements à la hauteur des capacités technologiques du 21^e siècle.

Néanmoins, alors que les réformes projetées auront un impact considérable sur les consommateurs, Option consommateurs se préoccupe que l'intérêt des utilisateurs finaux en soit le parent pauvre. Dans ce contexte, la présente consultation est une occasion de souligner au ministère quelques enjeux qui méritent une attention particulière.

1. Une pensée pour les consommateurs

Pour les consommateurs canadiens, l'acte de paiement peut être source de bien des déboires. Au fil des décennies, dans ses contacts avec les consommateurs et dans ses travaux de recherche, Option consommateurs a eu l'occasion de relever nombre de difficultés que vivent les consommateurs canadiens en la matière¹ :

- D'abord, les consommateurs canadiens disposent de choix somme toute limités en matière de modes de paiements. Malgré les progrès fulgurants des technologies numériques, les cartes de paiements émises par les institutions financières canadiennes dominent toujours le marché. Les nouveaux joueurs, confrontés à de multiples obstacles, tardent à entrer dans le marché².
- Les commerçants, quant à eux, font souvent preuve de peu de flexibilité quant aux instruments de paiements qu'ils sont prêts à accepter. Encore aujourd'hui, il n'est pas rare que des commerçants refusent les cartes de crédit ou imposent le paiement en espèces à des consommateurs.
- Les coûts des paiements sont parfois très élevés. Certains instruments, comme les cartes prépayées, sont assortis de frais de toutes sortes qui en réduisent

¹ Nous faisons une nomenclature plus détaillée de ces divers problèmes en 2015, dans des commentaires remis à ce même ministère lors d'une consultation sur la surveillance des systèmes de paiement de détail. Voir : OPTION CONSOMMATEURS, *La surveillance des systèmes nationaux de paiements de détail*, commentaires d'Option consommateurs présentés au ministère des Finances du Canada, 2015, en ligne : <http://option-consommateurs.org/wp-content/uploads/2017/06/oc-sys-paiements-juin2015.pdf>

² Pour un aperçu de ces obstacles, voir : BUREAU DE LA CONCURRENCE, *L'innovation axée sur les technologies dans le secteur canadien des services financiers – une étude de marché*, Canada, décembre 2017, p. 32-33

significativement les avantages³. Souvent, les consommateurs les plus pénalisés par la tarification de l'acte de paiement sont des personnes à faible revenu ou des personnes exclues du système bancaire, pour qui les choix en matière de modes de paiement sont encore plus restreints.

- Nombre d'instruments de paiements qu'emploient couramment les consommateurs peuvent assez facilement être détournés ou copiés par des pirates. Pourtant, les contrats bancaires font souvent reposer une part importante de ces risques sur les épaules consommateurs⁴.
- La protection de la vie privée dans l'environnement des paiements devient un enjeu de plus en plus préoccupant, à la fois en raison des nouveaux modèles d'affaires fondés sur la captation continue des renseignements personnels et en raison des capacités croissantes des systèmes de paiements à transférer des métadonnées⁵.
- Enfin, l'encadrement des divers modes de paiement peut grandement varier selon la technologie de paiement utilisée et les acteurs impliqués. En conséquence, les droits et les recours d'un consommateur peuvent différer selon le mode de paiement qu'il utilise.

Ce portrait sommairement brossé suffit aisément à convaincre de la nécessité de faire de la protection des consommateurs un objectif prépondérant dans la révision de la *Loi canadienne sur les paiements*. Pourtant, Option consommateurs constate que le ministère ne propose pas de revoir la mission de Paiements Canada de façon à donner toute la vigueur voulue à cet objectif.

Actuellement, l'article 5 de la *Loi canadienne sur les paiements*, qui énonce la mission de Paiements Canada, ne confère qu'une place timide à la protection des consommateurs. Tout au plus y énonce-t-on, en dernier lieu, le devoir pour Paiements Canada de « tenir compte » des intérêts des usagers dans la réalisation de sa mission.

La définition de la mission de Paiements Canada est bien plus qu'une question de principe. Un bref coup d'œil aux règles hautement techniques encadrant les systèmes de paiement permet de constater qu'elles n'ont manifestement pas pour vocation première de protéger les consommateurs; elles visent plutôt à régir les relations entre les différents participants aux

³ Bien que le *Règlement sur les produits de paiement prépayés* (DORS/2013-209) limite les frais pouvant être imposés aux utilisateurs des cartes prépayées, il n'en demeure pas moins que les commerçants peuvent tout de même continuer à charger nombre de frais connexes à ces instruments.

⁴ C'est le cas notamment dans plusieurs contrats relatifs à l'utilisation de cartes de débit : Voir : Karine ROBILLARD et Alexandre PLOURDE, *Carte de débit virtuelle : Les consommateurs sont-ils bien protégés?*, Option consommateurs, 2014, p. 32-35

⁵ Par exemple, le développement des paiements mobiles est une occasion de collecte fulgurante de renseignements personnels par les développeurs de ces applications. Voir : Annik BÉLANGER-KRAMS, *Enquête sur les paiements mobiles au point de vente : qu'en est-il de la vie privée des consommateurs?*, Option consommateurs, 2016. On notera que plusieurs des difficultés en matière de protection de la vie privée relatives aux paiements peuvent tomber sous la coupe, et pourront également être abordées dans le cadre de la réforme de ces lois. Voir : COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE, *Vers la protection de la vie privée dès la conception : examen de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, Canada, 2018

systèmes de paiement. Pourtant, leur mise en œuvre a des impacts tout à fait concrets pour les consommateurs.

Par exemple, il n'est pas rare que des consommateurs qui souhaitent mettre fin à des débits préautorisés intempestifs dans leur compte bancaire doivent se rabattre vers les règles de Paiements Canada⁶. Ils se butent alors à bien des écueils, notamment au fait que ces règles ne sont pas opposables par les particuliers devant les tribunaux – ce qui limite leur capacité de les faire valoir en cas de conflit⁷. De même, les paiements transitant au sein d'une même institution financière n'y sont toujours pas assujettis.

Face à ces enjeux, la réforme en cours laisse bien des questions ouvertes quant à la protection des consommateurs. Les consommateurs pourront-ils plus facilement mettre fin à des paiements préautorisés? Pourront-ils obtenir le remboursement d'un paiement qu'ils contestent en s'adressant à leur institution financière? Quels recours auront-ils à leur disposition pour faire valoir ces règles? Quelle protection offriront les systèmes de paiements quant aux renseignements personnels qui y seront communiqués?

On conçoit fort bien que plusieurs des difficultés vécues par les consommateurs en matière de paiements pourront être traitées dans le cadre de l'adoption de normes portant sur la surveillance des paiements de détail, également projetée par le ministère⁸. Cependant, nous espérons que la *Loi canadienne sur les paiements* permettra, elle aussi, de garantir que les mêmes objectifs d'intérêt public guideront Paiements Canada dans la réalisation de sa mission – de même que dans le développement des règles encadrant les systèmes de paiement.

2. Gouvernance et adhésion

2.1. Un rôle d'intérêt public

Pour veiller à ce que les systèmes de paiements soient exploités dans l'intérêt public, ils doivent être contrôlés par des parties qui offrent des garanties suffisantes d'indépendance. Certes, la *Loi canadienne sur les paiements*, dans sa nouvelle mouture, crée un environnement de gouvernance plus ouvert. Toutefois, Option consommateurs s'inquiète que Paiements Canada puisse déléguer le contrôle des systèmes qu'elle est chargée de mettre en œuvre à des parties privées, qui en tiendraient alors les rennes – et qui risqueraient de les opérer, dans certaines circonstances, au détriment de l'intérêt public.

⁶ Nous référons ici à la Règle H1 de Paiements Canada sur les débits préautorisés.

⁷ Voir : *B.M.P. Global Distribution Inc. c. Banque de Nouvelle-Écosse*, 2009 CSC 15, par. 54-60

⁸ En 2017, le ministère des Finances soulignait d'ailleurs avec justesse nombre de ces enjeux dans son document de consultation sur le cadre de surveillance des paiements de détail : <https://www.fin.gc.ca/activty/consult/rpof-cspd-fra.asp>

Nos préoccupations sont particulièrement vives quant au nouveau système RTR, qui sera, selon des annonces récentes, mis en œuvre par une tierce partie privée⁹. Or, cette situation suscite des appréhensions considérables.

D’abord, on ne connaît guère les modalités de l’entente conclue par Paiements Canada avec ce tiers. Ce manque de transparence à l’égard d’infrastructures fort importantes pour l’économie canadienne est pour le moins critiquable. Ensuite, Option consommateurs craint que l’entente projetée mène à la sous-traitance des fonctions de Paiements Canada à ce tiers – et qu’il en résulte un environnement réglementaire confus et propice à des décisions unilatérales, où l’intérêt public serait relégué au second rang.

Rappelons ici que Paiements Canada a, aux termes de la *Loi canadienne sur les paiements*, la mission d’« établir » et de « mettre en œuvre » des systèmes nationaux de compensation et de règlement¹⁰. L’emploi de ces termes laisse entendre que c’était une tâche que le législateur entendait attribuer directement à Paiements Canada – et non à des exploitants privés. On comprend difficilement comment Paiements Canada pourrait remplir adéquatement son rôle en ne gardant pas le contrôle effectif des systèmes de paiements.

En pratique, les modifications ayant été apportées à la loi en 2015 pour permettre une représentation plus équitable des intérêts au sein de Paiements Canada auront bien peu d’effet si l’organisme délègue ainsi ses fonctions à des intérêts privés. Une telle délégation pourrait mettre à mal les efforts forts louables du législateur en matière de gouvernance et, à plus long terme, miner le développement d’un marché des paiements concurrentiel et ouvert à un maximum d’acteurs.

Bien sûr, le recours à des tierces parties pour aider à mettre en œuvre les systèmes de paiements ne peut être exclu. Opérer de tels systèmes est une tâche complexe, et on aura besoin à l’occasion de faire appel à une expertise externe pour y parvenir. Toutefois, le choix de ces tierces parties devrait se faire selon des appels d’offres ouverts et transparents. Les ententes de services devraient également permettre à Paiements Canada de garder le contrôle effectif des infrastructures de paiement et d’atteindre sans entrave les objectifs de politique publique.

2.2. Une adhésion ouverte

Dominée par les grandes banques, l’industrie canadienne des paiements est peu concurrentielle. Comme le mentionnait le Groupe de travail sur l’examen du système de paiement, ce déficit de concurrence est un facteur explicatif des lacunes dans l’innovation de cette industrie :

⁹ Paiements Canada a publiquement mentionné avoir eu des pourparlers avec un fournisseur de service déjà présent dans le marché canadien. Voir : PAIEMENTS CANADA, *Modernization Target State: summary of the Key Requirements, Conceptual End State, Integrated Work Plan and Benefits of the Modernization Program*, décembre 2017, p. 37. Récemment, une telle mention a aussi été rapportée dans les médias : <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/transaction-giant-interac-announces-changes-to-corporate-structure/article37849415/>

¹⁰ *Loi canadienne sur les paiements*, L.R.C. (1985), ch. C-21, art. 5. On notera que les termes employés dans la version anglaise de la loi sont encore plus clairs quant au rôle de mise en œuvre de Paiements Canada, par l’emploi du vocable « operate ».

« Pourquoi cette stagnation? Notre structure d'encadrement des paiements est dirigée par les grandes banques canadiennes et d'autres institutions clés. Leurs intérêts sont mieux servis lorsqu'elles empêchent l'intégration dans le système de ces nouveaux venus qui pourraient mettre en place les innovations dont les Canadiens ont besoin.¹¹ »

En cette ère d'effervescence numérique, l'industrie des paiements se détache de plus en plus nettement de l'industrie des services financiers. Des géants technologiques, étrangers au domaine financier, proposent désormais des services de paiements. De plus petits joueurs souhaitent aussi faire leur entrée dans le marché. Face à ce mouvement, il n'y a aucune raison pour que l'accès aux systèmes de paiements reste la chasse-gardée des banques.

En conséquence, Option consommateurs est favorable à l'élargissement du membership de Paiements Canada tel que proposé par le ministère. Dans la mesure où des règles flexibles garantissent la stabilité et la sécurité du système, l'ajout de participants en fonction de leurs besoins pourra certainement contribuer à donner à l'industrie un nouveau souffle. L'approche du ministère, fondée sur la gestion du risque et incluant l'ajout d'une catégorie de « membres associés », apparaît raisonnable pour allier les besoins de sécurité et d'autres intérêts publics.

Pour assurer une protection adéquate des utilisateurs finaux, l'encadrement des divers modes de paiement doit se fonder sur un ensemble de règles similaires. Depuis plusieurs années, Option consommateurs propose au législateur fédéral de prévoir un cadre de protection des consommateurs harmonisé en matière de paiements reposant sur quelques principes¹². Bien entendu, des règles différentes peuvent s'appliquer à différents participants, selon leurs niveaux d'accès au système et les risques qu'ils posent; toutefois, les consommateurs ne devraient pas avoir à en faire les frais et devraient bénéficier d'une même protection, peu importe le fournisseur ou le mode de paiement qu'ils utilisent.

Ultimement, l'élargissement de la participation au système de paiement soulève la question de la nature fondamentale d'un organisme comme Paiements Canada. Est-il encore souhaitable de perpétuer un modèle associatif, hérité d'une tradition bancaire centenaire? Est-il temps de créer une structure résolument publique, purgée de tout contrôle d'entités privées? Alors que l'industrie des paiements se métamorphose, et que de nouveaux acteurs font leur entrée dans le marché, la réflexion du ministère pourrait être élargie à cet égard.

3. Réponses aux questions formulées par le ministère

Le vaste chantier de modernisation des systèmes de paiement ne devrait pas laisser en reste les consommateurs. L'examen que mène actuellement le ministère des Finances sur les changements apportés à la *Loi canadienne sur les paiements* sera, espérons-le, l'occasion de

¹¹ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DU SYSTÈME DE PAIEMENT, *Le Canada à l'ère numérique*, Canada, 2012, p. 5

¹² Ces principes sont l'universalité, la neutralité, la sécurité, l'imputabilité, la transparence, la liberté de choix, l'accessibilité et l'applicabilité. Voir : OPTION CONSOMMATEURS, *La surveillance des systèmes nationaux de paiements de détail*, commentaires d'Option consommateurs présentés au ministère des Finances du Canada, 2015, p. 4. En ligne : <http://option-consommateurs.org/wp-content/uploads/2017/06/oc-sys-paiements-juin2015.pdf>

s'en assurer. Hélas, nos réflexions ne permettent que d'apporter des pistes de réponses partielles à certaines questions du ministère. On en trouvera ci-bas un résumé.

Les changements à la gouvernance de Paiements Canada de 2015 ont-ils aidé l'organisme à réaliser son mandat de promouvoir l'efficacité, la sécurité et l'intégrité de ses systèmes, et ce, en tenant compte des intérêts des utilisateurs?

Option consommateurs estime que les changements législatifs de 2015 ont permis d'apporter une plus grande diversité de voix au sein de Paiements Canada. Cependant, en pratique, ces efforts ont peut-être été vains à certains égards. Tel qu'expliqué à la section 2.1, la mise en œuvre de certains systèmes de paiements par des entités privées nous fait craindre que leur contrôle pourrait échapper au cadre de gouvernance établi par la loi.

Y a-t-il certains aspects de la structure de gouvernance de Paiements Canada qui pourraient être améliorés afin de permettre à Paiements Canada de mieux remplir son mandat et d'atteindre ses objectifs de politique publique?

Tel qu'expliqué à la section 1, Option consommateurs estime que l'énoncé de la mission de Paiements Canada devrait être modifié de telle sorte que la protection des consommateurs y occupe une place plus importante. En pratique, cela pourrait favoriser le développement de règles dans lesquelles les intérêts des utilisateurs finaux seraient davantage considérés. On devrait également donner aux usagers une place significative dans les structures décisionnelles de Paiements Canada.

Le gouvernement devrait-il créer une catégorie pour les membres associés afin de faciliter l'accès au RTR? D'autres approches devraient-elles être envisagées? L'inscription et la réglementation en vertu du cadre de surveillance des paiements de détail proposé devraient-elles être des conditions préalables pour les membres associés?

Tel qu'expliqué à la section 2.2, Option consommateurs est favorable à l'ouverture de la participation aux systèmes de paiements, de façon à permettre une plus grande concurrence dans le marché. Le choix d'établir des catégories de membres apparaît raisonnable, dans la mesure où cette adhésion est assortie d'une gestion de risques adéquate. Cependant, Option consommateurs estime que les utilisateurs finaux devraient bénéficier d'une même protection, peu importe le fournisseur ou le mode de paiement qu'ils utilisent.