



Examen du système bancaire ouvert: commentaires de l'ACFC

Soumis au Comité consultatif sur un système bancaire ouvert

1. Aperçu

L'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) est un organisme de réglementation du secteur financier fédéral qui surveille le respect, par les entités financières sous réglementation fédérale, des mesures de protection des consommateurs, qui fait la promotion de l'éducation financière et qui sensibilise les consommateurs à leurs droits et responsabilités. De plus, l'ACFC est responsable de la surveillance et de l'évaluation des tendances et des enjeux émergents qui peuvent avoir une incidence sur les consommateurs de produits et services financiers, et de la prestation d'information et d'outils opportuns et objectifs qui peuvent aider les consommateurs à naviguer à travers les produits et services financiers.

L'ACFC est heureuse de participer à l'élaboration d'une solution canadienne de système bancaire ouvert¹ qui donne la priorité aux droits des consommateurs de contrôler leurs données financières et qui met en place des mesures de protection pour s'assurer que ces consommateurs sont protégés contre les préjudices financiers et non financiers. L'ACFC est largement favorable à un modèle hybride de système bancaire ouvert qui définit des rôles spécifiques pour le gouvernement et l'industrie et qui établit les éléments de base décrits dans le rapport du Comité. L'ACFC approuve le plaidoyer du Comité en faveur d'un cadre axé sur plusieurs résultats de essentiels pour les consommateurs :

- les données des consommateurs sont protégées;
- les consommateurs contrôlent leurs données;
- les consommateurs ont accès à une gamme plus vaste de services financiers utiles, concurrentiels et conviviaux;
- les consommateurs ont un accès fiable et uniforme à ces services;
- les consommateurs disposent de recours en cas de problèmes.

¹ L'ACFC recommande l'utilisation de l'expression « système bancaire ouvert » puisqu'elle est reconnue mondialement. Bien que nous comprenions la raison qui explique l'autre proposition du Comité, « finances axées sur les clients » n'est pas une expression utilisée sur une échelle mondiale et peut donc entraîner de la confusion concernant le système bancaire ouvert. Nous croyons qu'il n'existe pas suffisamment de preuves de préoccupation pour adopter une nouvelle terminologie. Nous suggérons donc que l'accent soit mis sur la prestation d'information impartiale pour les consommateurs concernant des développements importants. Alors que le système bancaire ouvert gagnera en popularité à l'échelle internationale, il sera important de démontrer aux Canadiens que des options de produits et services de même nature leur sont offertes.



Nous recommandons fortement l'ajout d'un sixième résultat de essentiels pour les consommateurs : les consommateurs profitent d'une protection et de normes de pratiques commerciales uniformes.

Selon l'expérience d'autres juridictions, la confiance des consommateurs est nécessaire pour le succès d'un système bancaire ouvert. Un résultat de essentiel lié aux pratiques commerciales et à la protection des consommateurs devrait être explicitement énoncé pour promouvoir l'assurance des consommateurs et pour signaler l'importance de celui-ci à l'industrie. Cela comprendrait les exigences essentielles suivantes : un langage simple et clair qui n'induit pas en erreur; aucune coercition ou vente liée; le consentement exprès; un système de traitement des plaintes solides qui accorde la priorité à un processus pour les consommateurs rapide et uniforme.

L'idée que les consommateurs doivent disposer d'une protection importante est inhérente au rapport du Comité; l'ACFC recommande d'ajouter le sixième résultat essentiel pour les consommateurs afin de renforcer ce principe fondamental. Cet accent central sur les questions relatives aux consommateurs est essentiel pour permettre l'adoption d'un système bancaire ouvert et doit également être permanent – la protection des consommateurs doit être intégrée à chaque étape de l'accréditation et de la mise en œuvre, ainsi que de la gouvernance et de la maintenance de tout système bancaire ouvert. Les consommateurs doivent continuer à bénéficier du même niveau de protection dont ils disposent à l'heure actuelle, y compris en ce qui a trait aux conditions de protection de la responsabilité. Présentement, les consommateurs d'aujourd'hui ne sont pas responsables pour les transactions non autorisées effectuées avec leur carte de débit ou de crédit s'ils ont pris des mesures raisonnables pour protéger leur information. L'ACFC croit que des protections semblables doivent s'appliquer au cadre du système bancaire ouvert.

L'ACFC reconnaît que le moment est venu d'agir et reconnaît le rôle positif qu'un système bancaire ouvert pourra jouer dans l'économie canadienne de demain. Nous savons que le risque de statu quo (c.-à-d. le grattage d'écran) entraînera des conséquences négatives pour les consommateurs. L'ACFC a déjà averti les consommateurs de ces risques par le biais d'un [avis aux consommateurs](#) et continuera d'éduquer ces derniers au sujet du système bancaire ouvert au fil de sa mise en œuvre. À cette fin, l'ACFC prévoit publier d'autre contenu Web à l'intention des consommateurs sur le système bancaire ouvert et les entreprises de technologie financière au début de 2021.

Sommaire des recommandations

Le mandat de l'ACFC en matière de protection des consommateurs est mis en œuvre de deux façons principales : 1) l'Agence surveille le respect, par les entités sous réglementation, des dispositions visant à protéger les consommateurs; 2) elle éduque les consommateurs afin de leur permettre d'améliorer leurs connaissances, leurs compétences et leur confiance au moment de prendre des décisions financières. L'ACFC est donc bien placée pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un cadre d'un système bancaire ouvert. Voici les principales recommandations et les enjeux qui, selon l'ACFC, méritent un examen plus poussé de la part du Comité.

Protection des consommateurs / normes pour les pratiques commerciales et recours des consommateurs

1. Intégrer des exigences de protection des consommateurs et d'inclusion financière juridiquement contraignantes dans les critères d'accréditation dès le départ (p. ex. accès équitable aux produits et services financiers; capacité d'offrir des réparations monétaires; politiques et

procédures pour le traitement efficace des plaintes; consentement exprès pour le partage des données et la façon dont les données des consommateurs seront utilisées; communication de l'information concernant les produits et le système de façon claire, simple et qui n'induit pas en erreur). Le non respect de ces exigences devrait déclencher des mesures d'application.

2. Investir dans une campagne nationale de sensibilisation et d'éducation axée sur le système bancaire ouvert afin d'assurer un message cohérent et impartial pour les consommateurs qui ne cible pas des gagnants et des perdants. Cette campagne devrait être financée conjointement par l'industrie et le gouvernement et être coordonnée par une autorité respectée qui utilise des pratiques fondées sur la recherche. L'ACFC dispose de l'expérience et du mandat nécessaires pour contribuer à une telle campagne et la coordonner.
3. Imposer des programmes d'accréditation et de mise en œuvre plus stricts pour les entreprises qui souhaitent obtenir un accès en écriture. Cet accès présente de plus grands risques pour les consommateurs qu'un accès en lecture et ne devrait donc être accordé que lorsque le cadre est en place et pleinement opérationnel.
4. Appliquer un cadre de responsabilité qui garanti une expérience unique et uniforme aux consommateurs et qui n'impose pas aux consommateurs de comprendre l'attribution des responsabilités et qui leur donne un accès rapide à des mesures de recours/remboursement.
5. Désigner un organisme externe de traitement des plaintes (OETP) unique pour les activités bancaires ouvertes et lui accorder un pouvoir de résolution contraignant.

Surveillance

6. Une attention particulière doit être accordée à la délimitation du rôle, au champ d'application et à la portée des pouvoirs de l'organisme d'accréditation et de l'entité de mise en œuvre.
 - a. Il peut être approprié que l'organisme d'accréditation soit dirigé par l'industrie et responsable des normes techniques notamment en ce qui concerne les critères d'accréditation. Il sera important de veiller à ce que les questions relatives aux consommateurs soient adéquatement considérées au sein de cet organisme.
 - b. L'entité de mise en œuvre devrait être un organisme de réglementation ou être sous la surveillance d'un tel organisme ou d'un autre organisme gouvernemental approprié. L'entité de mise en œuvre doit être mise sur pied de façon transparente, et accorder la priorité aux intérêts et à la protection des consommateurs ainsi qu'à la gestion des conflits d'intérêts.
7. Une surveillance gouvernementale appropriée de l'organisme et de l'entité sera essentielle pour obtenir et conserver la confiance des consommateurs, en particulier si l'organisme d'accréditation ou l'entité de mise en œuvre est habilitée à établir et faire appliquer des règles. Une surveillance étroite sera nécessaire pour s'assurer que les règles et leur application ne profitent pas aux intérêts commerciaux au détriment de la protection des consommateurs.

Accès aux données

8. Puisque des activités de système bancaire de type ouvert sont déjà présentes au Canada (par exemple le grattage d'écran), une orientation immédiate est nécessaire pendant la période intérimaire durant laquelle un cadre est élaboré. Cette orientation devrait inclure les engagements et les rôles prévus pour le gouvernement et l'industrie, des conseils sur l'attribution provisoire des responsabilités et l'accès à un mécanisme de recours pendant cette

période, la manière dont la protection des consommateurs sera intégrée et une date d'échéance pour le grattage d'écran.

9. Le cadre de système bancaire ouvert devra comprendre des mesures pour empêcher les entreprises d'assurer des fonctions de même nature sans accréditation et en vertu de règles différentes (c.-à-d. en continuant d'effectuer du grattage d'écran).
10. La réciprocité devrait être fondée sur le consentement du consommateur; les entreprises ne devraient pas exiger un accès réciproque aux données pour fournir un produit ou un service.

2. Analyse détaillée

Protection des consommateurs

Le rapport du Comité souligne l'importance d'inclure la protection des consommateurs au cadre. Toutefois, il ne contient pas de recommandation précise concernant les normes pour les pratiques commerciales, la manière dont les plaintes des consommateurs seront traitées, la répartition des responsabilités et la manière dont les consommateurs seront pleinement dédommagés en case de problème. L'ACFC recommande une analyse plus détaillée des recommandations visant ces questions cruciales afin de favoriser l'acceptation des consommateurs.

Pratiques commerciales

Le Comité reconnaît le rôle des organismes de réglementation du secteur financier afin d'atténuer les risques pour les consommateurs. À titre d'organisme de réglementation du marché, l'ACFC est bien placé pour faire progresser de façon importante les discussions stratégiques sur le sujet afin de s'assurer que la perspective de la protection des consommateurs est représentée.

Lorsqu'appropriées, les pratiques exemplaires du Canada et de l'étranger doivent être mises en œuvre. Comme l'ont suggéré certains intervenants, il pourrait également être nécessaire d'envisager de revoir certaines obligations et orientations existantes liées aux pratiques en vue d'un système bancaire ouvert. Par exemple, les banques sont assujetties à des exigences relatives aux rapports sur les plaintes – les participants accrédités seront-ils assujettis aux mêmes exigences? Les exigences doivent-elles être adaptées pour un environnement de service bancaire ouvert? Au minimum, les entités évoluant dans ce contexte devraient être tenues d'atteindre les objectifs des normes fédérales déjà en place pour les pratiques commerciales.

Des conditions équitables sont importantes pour permettre à l'industrie de promouvoir la concurrence, mais également pour les consommateurs. La confiance des consommateurs sera renforcée s'ils peuvent s'attendre au même niveau de protection, peu importe l'endroit où ils vivent au Canada et les tiers fournisseurs avec lequel ils font affaire. Par exemple, les grands réseaux de cartes de crédit et de débit au Canada se sont engagés publiquement à rembourser les consommateurs lorsque leur carte de débit ou de crédit est utilisée sans leur autorisation, si le consommateur a pris des mesures raisonnables pour protéger son information. Cet engagement public est davantage renforcé par la clause de responsabilité limitée comprise dans le nouveau cadre de protection des consommateurs de produits et services financiers. Il est important d'avoir le même niveau de protection pour les consommateurs dans le cadre de système bancaire ouvert.

Le cadre doit reconnaître les frontières juridiques; toutefois, nous convenons que cela ne doit pas constituer un obstacle à l'avancement d'un système bancaire ouvert. L'industrie cherche à établir une

norme unique, et l'ACFC reconnaît la nécessité de travailler dans le cadre de ces contraintes législatives pour élaborer un cadre et une norme qui permettront une concurrence équitable sans sacrifier la protection des consommateurs. L'innovation et la souplesse seront nécessaires pour gérer le niveau du fardeau réglementaire. Par exemple, on pourrait envisager de recourir à la conformité substitutive, le cas échéant, pour atténuer ces préoccupations.

Responsabilités et traitement des plaintes

Le cadre devrait comprendre des protocoles pour attribuer les responsabilités qui sont dans l'intérêt des consommateurs, et un processus clair et équitable permettant aux consommateurs de déposer des plaintes et se prévaloir d'un recours. En cas de problème, le processus doit être simple, rapide et efficace – le consommateur ne devrait pas être tenu de naviguer à travers des questions complexes de responsabilité et attendre que les institutions financières (IF) et les entreprises de technologie financière déterminent lequel d'entre eux est responsable de l'erreur, de la fraude ou de défaut.

Il est important d'établir une structure claire et simple pour permettre aux consommateurs de déposer des plaintes et de se prévaloir d'un recours au cas où ils subissent un préjudice financier ou non financier. Le Canada peut tirer parti des leçons tirées d'autres juridictions; par exemple, l'accès aux processus de dépôt de plaintes pourrait être intégrée dans la fonctionnalité de l'application pour faciliter l'accès des consommateurs à un recours.

Le cadre de responsabilité devrait être transparent et comporter un guichet unique pour les plaintes des consommateurs, peu importe où le problème a eu lieu dans l'écosystème. Le fait d'accepter d'utiliser un fournisseur, un produit ou un service de système bancaire ouvert ne devrait pas signifier que les consommateurs assument la responsabilité des problèmes qui sont hors de leur contrôle. Les exigences devraient également préciser que les consommateurs ne doivent pas être tenus responsables si des transactions non autorisées ou frauduleuses ont lieu en raison d'un partage de données autorisé. Les consommateurs ne devraient pas avoir à attendre une réparation pendant de longues périodes d'arbitrage visant à déterminer la responsabilité au sein du système.

Afin qu'un tel système fonctionne sans heurts, il sera important que toutes les parties disposent des ressources nécessaires pour indemniser les consommateurs en cas de transaction non autorisée ou frauduleuse. Nous ne préconisons pas une approche unique – l'accès à un fonds commun, un fonds pour les dépenses et/ou une assurance responsabilité seraient toutes des options appropriées. Le processus d'accréditation devrait toutefois permettre de s'assurer que les entités ont accès à suffisamment de fonds pour être en mesure d'indemniser les consommateurs pour toute perte potentielle. Le niveau de risque et les types de services offerts par l'entité (p. ex. initiation du paiement vs regroupement des données) devraient être considérées au moment de déterminer le niveau d'accès aux fonds.

Conformément aux pratiques exemplaires internationales, l'ACFC recommanderait que la proposition comprenne la désignation d'un OETP pour les activités bancaires ouvertes et que ce dernier dispose d'un pouvoir contraignant de résolution. Puisqu'à l'heure actuelle, les organismes de réglementation en place supervisent différents participants (p. ex. les banques, les sociétés de placement) et qu'ils traiteront inévitablement les plaintes des consommateurs relatives aux activités bancaires ouvertes, il faudra se pencher sur la façon dont les entités traitant ces plaintes collaboreront pour offrir aux consommateurs une expérience de traitement des plaintes sans heurt.

Tout cadre de système bancaire ouvert nécessite un processus équitable et favorable aux consommateurs pour leur assurer un processus de réparation efficace. Plus précisément, tous les participants, peu importe où ils se trouvent, auraient accès à un régime solide de protection des consommateurs imbriqué dans le cadre de système bancaire ouvert. L'ACFC recommande que le cadre de système bancaire ouvert comprenne le droit pour les consommateurs d'acheminer gratuitement à un OETP les plaintes concernant tout participant à un tel système. Les consommateurs devraient être en mesure de connaître une expérience sans heurt, transparente et uniforme de dépôt de plaintes, qu'ils fassent affaire avec une IF ou une entreprise de technologie financière. L'importance d'un système efficace d'OETP a été soulignée dans notre plus récent [rapport](#).

Nous aimerions encourager le Comité à consulter les pratiques exemplaires internationales concernant la mise en œuvre d'un processus de traitement des plaintes efficient, efficace et facile d'accès pour les activités bancaires ouvertes. Une attention particulière devrait être apportée au système de gestion des conflits mis sur pied par l'entité de mise en œuvre du système bancaire ouvert du Royaume-Uni (R.-U.), qui permet d'assurer une réparation immédiate aux consommateurs et de mettre en place un mécanisme permettant de déterminer les entités devant payer les frais. Au R.-U., la responsabilité relève toujours de la banque du consommateur. Nous sommes préoccupés par le fait que certaines approches à l'étude entraîneront des retards et de la confusion pour les consommateurs. Un des principaux piliers au R.-U. est « le consommateur en premier », qui comprend la prise en charge d'un cas dès le départ, sans réacheminer le client. Un tel principe devrait être le premier élément de tout plan de traitement des plaintes au Canada.

Éducation des consommateurs

Selon l'expérience d'autres juridictions, l'éducation et la sensibilisation des consommateurs seront la clé de l'adoption. Tous les participants devraient être tenus de fournir des informations claires, simples et n'induisant pas en erreur sur les avantages, les risques et de l'information importante (norme pour les pratiques commerciales). L'information fournie devrait reposer sur des preuves et s'inspirer des pratiques exemplaires internationales pour favoriser la compréhension des consommateurs et des résultats positifs pour eux.

Le Comité devrait recommander un mécanisme pour financer l'éducation des consommateurs au sujet du système bancaire ouvert. Cela pourrait inclure différents types de programmes offerts par différents intervenants, ainsi qu'une campagne de publicité, mais devrait être supervisé par une autorité de confiance afin de s'assurer que l'information est objective, cohérente et impartiale. Ces activités devraient être soutenues par les intervenants et coordonnées avec ceux participant déjà au secteur financier afin de s'assurer que les Canadiens, non seulement connaissent le système bancaire ouvert, mais également la meilleure façon de l'utiliser à titre personnel.

Toutefois, l'industrie ne devrait pas être la seule source de matériel éducatif pour les consommateurs. À titre de source d'information fiable et impartiale sur les produits et services financiers, l'ACFC est bien placée pour jouer un rôle en termes d'élaboration et de communication de messages pour les Canadiens, ainsi que pour assurer une coordination avec l'industrie.

Institutions financières

L'ACFC et le Comité ont le même objectif de s'assurer que les consommateurs canadiens vulnérables sont en mesure de participer au système bancaire ouvert de façon équitable, sûre et sécuritaire. Pour

s'assurer qu'un cadre de système bancaire ouvert atteigne cet objectif de façon significative, ce cadre et toutes exigences connexes élaborées par l'organisme d'accréditation ou l'entité de mise en œuvre devraient être obligatoires. De plus, dès le début l'élaboration du cadre et de tous les aspects du système (y compris les normes techniques, les IPA, l'expérience des consommateurs, la gestion des consentements, etc.). Le Comité devrait tenir compte de la meilleure façon d'intégrer des politiques et des principes d'inclusion.

L'ACFC encouragerait le Comité à considérer de façon globale que ce que l'inclusion financière signifie et à réfléchir aux questions suivantes :

- quelles seront les obligations des participants au système bancaire ouvert pour combler l'écart numérique canadien (accès et littératie) et permettre aux populations vulnérables et éloignées de profiter d'un système bancaire ouvert si elles le désirent?
- quelles seront les mesures de protection requises pour s'assurer que le risque de fermeture de succursales qu'entraînera un système bancaire ouvert ne laissera pas une partie de la population canadienne mal desservie?
- quelles seront les obligations des participants au système bancaire ouvert en ce qui a trait à l'accès minimum et aux normes bancaires de base déjà en place?

L'ACFC dispose d'une importante expertise sur les sujets liés à l'inclusion financière et à la littératie financière. L'ACFC est prête à contribuer à l'élaboration de politiques dans ce domaine et croit que d'autres discussions sur le sujet sont requises. Alors que nous intégrons davantage la technologie à nos vies quotidiennes, plus de travail sera également requis dans le domaine de la littératie numérique dans son ensemble.

3. Composantes de base

Accréditation

L'ACFC convient qu'un système d'accréditation est nécessaire pour protéger les consommateurs et que la participation devrait être restreinte aux entités qui peuvent démontrer qu'elles respectent les normes les plus élevées en matière de sécurité, de protection des données et des renseignements personnels.

Le processus permettant aux entités d'adhérer au système et de satisfaire à ces normes devrait être transparent et équitable pour tous les participants du marché. L'ACFC est favorable à un système d'accréditation fondé sur les risques et qui repose sur le type de données, de produits et d'organisations. Par exemple, si l'accès en écriture est autorisée, la nature et l'importance relative du risque pour les consommateurs seront beaucoup plus importantes, et des mesures de protection appropriées (p. ex. critère d'accréditation supplémentaire) seraient nécessaires.

Un processus d'accréditation solide et transparent et une surveillance continue des nouveaux participants seront importants pour conserver la confiance des consommateurs à l'égard du système bancaire ouvert.

L'ACFC recommande que les exigences en matière de protection des consommateurs soient intégrées aux critères d'accréditation dès le départ. Par exemple, nous nous attendons à ce que l'attribution des responsabilités, la capacité d'offrir une réparation monétaire (p. ex. une assurance responsabilité, des

besoins en capitaux) et des politiques et procédures efficaces de traitement des plaintes soient évaluées pendant l'accréditation.

Un organisme d'accréditation dirigé par l'industrie pourrait être bien placé pour déterminer les normes techniques et les pratiques exemplaires pour la sécurité des données. Toutefois, il est aussi important d'avoir une surveillance et une participation gouvernementale adéquates pour s'assurer que la protection des consommateurs soit une priorité au moment d'établir les critères appropriés d'accréditation.

L'établissement de règles pour les consommateurs ne devrait pas faire partie du mandat d'un organisme dirigé par l'industrie. Les enjeux, comme les pratiques commerciales, les normes pour le traitement des plaintes et les normes de responsabilité, devraient être déterminés par les organismes de réglementation compétents aux niveaux fédéral et provinciaux.

L'ACFC recommande des discussions complémentaires sur les structures de surveillance et de gouvernance de l'entité d'accréditation, les membres, les autorités, les capacités d'application et la façon dont une représentation significative des intérêts des consommateurs sera équilibrée avec les intérêts de l'industrie. L'ACFC est préoccupée par le fait que, si l'entité d'accréditation dirigée par l'industrie n'est pas structurée correctement avec une stricte supervision de sa gouvernance et de la réglementation, il est très possible que l'organisation devienne, en fait, un groupe de l'industrie plutôt qu'un organisme public.

L'ACFC recommande que les besoins de l'entité proposée soient établis d'une façon qui est transparente, qui permet de gérer les conflits d'intérêts et qui accorde la priorité aux intérêts et à la protection des consommateurs.

Plus précisément, l'ACFC se préoccupe des questions suivantes :

- comment les conflits perçus et réels d'un tel modèle seraient gérés :
 - si l'entité d'accréditation est gouvernée par des participants au système bancaire ouvert qui ont des intérêts commerciaux – comment seraient-ils gérés en cas de conflits avec les intérêts des consommateurs?
 - comment une telle organisation pourrait-elle assurer de saines pratiques commerciales entre les participants à un système bancaire ouvert?
 - certains membres devraient demander l'accréditation – si les critères et processus d'accréditation sont gérés par l'entité de mise en œuvre, comment pourrait-elle s'assurer que les critères sont établis indépendamment des intérêts commerciaux et que l'accréditation est accordée et maintenue de façon appropriée et n'est pas anticoncurrentielle?
 - comment les outils d'application seraient-ils établis et comment permettraient-ils de s'assurer que les intérêts commerciaux ne remplacent pas l'utilisation d'outils d'application en cas de non-conformité, dont la révocation de l'accréditation des membres?

Un point important pour l'ACFC est comment une représentation importante et permanente des consommateurs fera-elle partie d'une telle organisation? Si la majorité des membres dirigeants sont des institutions financières et des entreprises de technologie financière, qu'arrive-t-il avec cette importante

asymétrie des pouvoirs entre l'industrie et les consommateurs, surtout en période de conflits? Pendant les consultations avec l'industrie, la possibilité d'inclure des défenseurs des consommateurs a été soulevée, nous approuvons cette suggestion. Afin d'être en mesure de jouer un rôle significatif, les défenseurs des consommateurs devraient avoir accès à des ressources suffisantes.

Peu importe le niveau de représentation des consommateurs, l'ACFC demeure préoccupée par le fait que la simple participation et l'équivalence numérique ne seront pas suffisantes pour régler le déséquilibre fondamental du pouvoir entre l'industrie et les consommateurs. Une surveillance assurée par un organisme de réglementation est recommandée pour aider à corriger ce déséquilibre et permettre aux consommateurs d'avoir confiance au système bancaire ouvert.

Mise en œuvre et établissement de règles

L'ACFC convient que le respect du cadre et d'autres règles pour un système bancaire ouvert doit être une exigence pour une accréditation réussie et une condition pour une participation permanente.

Le Comité a indiqué qu'il peut être nécessaire pour une entité de mise en œuvre d'établir des règles pour une participation permanente, si cette dernière respecte les obligations réglementaires, les lignes directrices et les objectifs compris dans le cadre du système bancaire ouvert qui, selon l'ACFC, devraient être juridiquement contraignants. L'ACFC souligne les enjeux importants suivants qui devront être clarifiés avant la mise en œuvre :

- comment la portée de l'établissement des règles par l'entité de mise en œuvre sera-t-elle déterminée?
- comment ces règles seront-elles surveillées et comment les cas de non-conformité seront-ils traités?
- comment le Comité propose-t-il d'équilibrer la mise en œuvre d'une approche réglementaire flexible tout en assurant une surveillance suffisante?
- comment les organismes actuels de réglementation du secteur financier et les organisations gouvernementales pertinentes (fédérales et provinciales) interagiront-ils avec l'entité de mise en œuvre pour s'assurer de l'absence de conflit, de chevauchement ou de dédoublement dans l'établissement des règles?
- Comment la structure proposée permettra-t-elle d'atteindre l'objectif de politique publique de protection des consommateurs?

L'ACFC convient que tout processus pour l'établissement des règles doit être transparent et prévoir la possibilité pour le public de soumettre des commentaires. Dans l'éventualité où une entité de mise en œuvre aurait le pouvoir d'établir des règles, elle devra être supervisée étroitement pour s'assurer que ces règles ne profitent pas aux intérêts commerciaux aux dépens de la protection des consommateurs. Compte tenu du niveau de surveillance requis pour l'établissement des règles, il peut être plus prudent de songer à établir ou à désigner un organe du secteur public ou un organisme de réglementation pour superviser les opérations de l'entité de mise en œuvre.

Protection des renseignements personnels et des données

L'ACFC convient que la protection des données et des renseignements personnels revêt une importance significative pour l'adoption du système par les consommateurs et pour renforcer leur sentiment de confiance et de protection, et que tout cadre doit protéger les renseignements personnels dès sa



conception et tout au long du processus. L'ACFC est en faveur d'un travail concurrent sur une identification numérique canadienne et croit que cela pourrait réellement faciliter la mise en œuvre d'un système bancaire ouvert et potentiellement en améliorer l'accès.

Le consentement exprès pour le partage des données doit être obtenu de façon claire, simple et qui n'induit pas en erreur, tel qu'actuelle requis auprès des banques, et également en conformité avec la législation relative à la vie privée actuellement à l'étude par le Parlement. Les intervenants ont soulevé la question concernant la façon dont les données des consommateurs peuvent être rendues publiques pour des raisons d'innovation secondaires, comme l'élaboration de produits. L'ACFC recommande que toute utilisation des données individuelles d'un consommateur repose sur le consentement et que celle-ci ne soit pas dépendante de la fourniture d'un produit ou d'un service. Des mesures de protection législatives et un cadre de surveillance doivent être établis pour prévenir l'utilisation non autorisée des données des consommateurs à des fins secondaires, pour clarifier les circonstances dans lesquelles les données regroupées des consommateurs peuvent être utilisées, et comment les consommateurs en seront informés. Il sera important de s'assurer que la nouvelle *Loi sur la mise en œuvre de la Charte numérique* et la *Loi sur la protection de la vie privée des consommateurs* seront suffisantes. Cette analyse devrait également tenir compte du travail effectué par le groupe de travail sur la protection des données des consommateurs.

Le Comité n'a pas traité du partage des données avec les organismes de réglementation et entre ces derniers, mais tout cadre de système bancaire ouvert doit permettre d'accorder l'accès aux organismes de réglementation. Une partie du mandat de l'ACFC est de surveiller, d'évaluer et de rendre publique l'information sur les tendances et les enjeux émergents qui peuvent avoir une incidence sur les consommateurs de produits et services financiers. L'accès à ces données permettrait à l'ACFC et à d'autres organismes de réglementation de disposer de données presque en temps réel et complètes afin de mieux comprendre la situation financière des Canadiens, d'éclairer la formulation de réponses stratégiques souples et les activités de surveillance – ce qui serait particulièrement utile en période de crise. Les limites traditionnelles peuvent être appropriées pour indiquer clairement l'information qui doit demeurer confidentielle, ainsi que le moment et à qui les organismes de réglementation seraient en mesure de divulguer ces informations.

Réciprocité

L'ACFC convient que les consommateurs doivent être en mesure de déplacer et de partager leurs données entre tous les participants accrédités. Le système bancaire ouvert repose sur un principe fondamental : les données que détiennent les IF concernant une personne appartiennent à cette personne et non aux IF.

L'ACFC est fortement d'accord que la réciprocité doit reposer sur le consentement exprès des consommateurs et que les entreprises ne doivent pas être en mesure d'exiger un accès réciproque aux données afin de fournir un produit ou service. À cette fin, des règles peuvent être requises pour prévenir l'équivalent de la « vente liée avec coercition » citée dans les dispositions de la *Loi sur les banques*² pour le partage des données.

² Par exemple, [Loi sur les banques, article 627.04 \(Comportements interdits\)](#) : « Dans ses relations au Canada avec ses clients et le public, il est interdit à l'institution : a) d'exercer de pressions indues sur une personne ou de la

Concurrence

Un des avantages d'un système bancaire ouvert est que les consommateurs ont accès à une plus vaste gamme de services financiers utiles, concurrentiels et conviviaux, et l'ACFC recommande l'inclusion d'une composante de base précise pour atteindre cet objectif. Pour encourager la concurrence, ce système doit permettre aux consommateurs de passer facilement des IF aux entreprises de technologie financière au moment de transférer un compte ou d'en ouvrir un nouveau. Il convient d'envisager dès le départ des interventions politiques qui contribueraient à réduire les frictions lors du passage d'un fournisseur de services à un autre (p. ex. délais de réponse, plafond tarifaires), et qui empêcherait les nouveaux fournisseurs d'introduire des entraves.

L'ACFC favorise les recommandations comprises dans le [rapport du Bureau de la concurrence sur les progrès dans le domaine des technologies financières](#). Les recommandations 3 à 6 sont particulièrement intéressantes pour l'ACFC. Ensemble, ces recommandations visent à assurer une approche de protection des consommateurs uniforme, une meilleure collaboration entre les organismes de réglementation et les décideurs, et le maintien d'un niveau de réglementation qui est proportionnel aux risques.

En outre, l'expérience du R.-U. montre qu'il est important de veiller à ce que les délais de mise en œuvre ne permettent pas aux institutions financières d'avancer au rythme des participants les plus lents, car cela pourrait entraîner des délais importants. Des exigences devraient être mises en place (p. ex. critères d'accréditation et des règles de mise en œuvre) pour atténuer ce risque et prévenir les comportements anticoncurrentiels.

4. Portée

Il est clair que le Comité travaille à la conception d'un système avant-gardiste et qu'il a reconnu « qu'un système bancaire ouvert fait partie d'une conversation plus vaste sur l'utilisation, le contrôle et la protection des données des Canadiens, et que tout système doit servir de guide pour la prochaine application de ces principes à d'autres secteurs ». Bien qu'un système permettant l'initiation de paiements et des finances ou des données ouvertes puisse être un objectif ultime, un système bancaire ouvert est une étape importante qui doit être étudiée et mise en œuvre attentivement afin de permettre une mise en œuvre mesurée.

Accès en lecture vs en écriture

Le champ d'application actuel à l'étude concerne l'accès en lecture aux données. L'ACFC soutient cette limitation à ce stade car la nature et le caractère significatif du risque pour le consommateur sont nettement plus importants lorsque l'accès en écriture, comme au moment du lancement du processus de paiement. À notre avis, l'accès en écriture ne devrait être autorisé que lorsque le cadre aura été mis en œuvre et qu'il sera opérationnel.

Il est essentiel que les principaux aspects de la protection des consommateurs soient inclus dans tout programme d'accréditation qui autorise l'accès en écriture. En fait, nous sommes favorables à des normes d'accréditation et de mise en œuvre différentes – une pour les entités qui ne veulent qu'un

contraindre pour quelque fin que ce soit, notamment se procurer un produit ou un service auprès d'une personne donnée, y compris elle-même ou une entité de son groupe, pour que cette personne obtienne un autre de ses produits ou de ses services; »

accès en lecture et une autre plus stricte pour les entités qui désirent également un accès en écriture. Le niveau de surveillance continue devrait refléter cette distinction.

En ce qui a trait au grattage d'écran, si cette pratique continue d'être utilisée par les entreprises non accréditées, de manière provisoire ou permanente, cela conduirait à un marché où les entreprises de technologie financière effectuant des fonctions similaires seraient réglementées de façon différente, créant ainsi la confusion et un risque accru pour les consommateurs. Plutôt que de compter sur les institutions financières pour mettre en place des entraves au grattage d'écran, l'ACFC recommande que le grattage d'écran soit interdit, comme cela a été fait dans l'UE.

Types de données

Certains intervenants estiment que les données exclusives et regroupées payantes devraient être exclues du champ d'application; cependant, la nouvelle *Loi sur la mise en œuvre de la Charte de numérique* établit un droit à la mobilité des données et des exigences de transparence algorithmique³. Lues ensemble, ces deux propositions semblent suggérer qu'indépendamment du fait que des algorithmes exclusifs soient impliqués, les consommateurs devraient avoir accès aux données utilisées pour prendre des décisions concernant leurs résultats financiers, aux décisions prises et à la raison qui étaye ces décisions – que des frais pour ces données aient été exigés ou non.

L'ACFC s'inquiète du fait que les entités pourraient limiter les données que les consommateurs peuvent voir sur leurs portails bancaires en ligne si certains types de données devaient être inclus dans le champ d'application. Puisque l'objectif d'un système bancaire ouvert est d'habiliter les consommateurs ceux-ci ne devraient pas avoir accès à moins d'information qu'ils n'en ont aujourd'hui.

Complexité de la mise en œuvre

Bien que nous envisagions un système bancaire ouvert dans un contexte canadien, il s'agit d'une industrie internationale. Un cadre de système bancaire ouvert pourrait également inclure des entités qui ne sont pas situées au Canada ou qui n'y sont pas réglementées. Dans un tel scénario, une responsabilité claire, la présence d'un cadre de conformité et d'application et la possibilité d'une autre

³ Libellé proposé du projet de loi C-11 :

62(1) « L'organisation rend facilement accessible, dans un langage clair, des renseignements sur les politiques et les pratiques qu'elle a mises en place afin de respecter les obligations qui lui incombent sous le régime de la présente loi. »

62(2) « À cet égard, l'organisation rend accessibles les renseignements suivants :

- a) la description du type de renseignements personnels qui relèvent d'elle;
- b) une explication générale de l'usage auquel les renseignements personnels sont destinés, y compris la façon dont l'organisation applique les exceptions à l'obligation d'obtenir le consentement d'un individu prévues à la présente loi;
- c) une explication générale de l'usage qu'elle fait des systèmes décisionnels automatisés pour faire des prédictions, formuler des recommandations ou prendre des décisions qui pourraient avoir une incidence importante sur les individus concernés; »

63(3) « Si l'organisation a utilisé un système décisionnel automatisé pour faire une prédiction, formuler une recommandation ou prendre une décision concernant l'individu, elle lui fournit, à sa demande, une explication de la prédiction, de la recommandation ou de la décision et lui indique la provenance des renseignements personnels utilisés pour faire la prédiction, formuler la recommandation ou prendre la décision. »



forme de conformité seraient essentielles pour obtenir la confiance des consommateurs et réduire le fardeau réglementaire.

5. Gouvernance

Rôle des organismes de réglementation et surveillance gouvernementale

Le Comité étudie un modèle hybride de système bancaire ouvert qui n'est ni entièrement dirigé par l'industrie ni par le gouvernement. Bien que l'ACFC soit largement favorable à l'attribution de rôles distincts au gouvernement et à l'industrie, elle soutient également l'importance de la surveillance gouvernementale du cadre de système bancaire ouvert pour s'assurer que le système bancaire ouvert soit offert à tous les Canadiens et qu'ils sont protégés de façon égale. L'ACFC encourage le Comité à examiner la façon dont les organismes de réglementation financière existants (fédéraux et provinciaux) joueront ou non un rôle tout au long de la mise en œuvre du système bancaire ouvert. D'autres domaines à étudier incluent la gouvernance au sein des organismes d'accréditation et de mise en œuvre, les plans pour la gestion des conflits d'intérêts perçus et réels et le rôle des autres organismes gouvernementaux.

Il conviendra de préciser les exigences qui seront définies dans le cadre général et celles qui seront élaborées par les entités d'accréditation et de mise en œuvre proposées. Pour que la protection des consommateurs soit considérée comme une priorité pour tous les participants, l'ACFC recommande que, lorsque possible, toutes les exigences en matière de protection des consommateurs soient juridiquement contraignantes, soient intégrées aux exigences pour l'accréditation et qu'elles entraînent des mesures d'application en cas de non-conformité.

L'ACFC souhaiterait discuter d'avantage de la vision du Comité en ce qui concerne les outils de mise en application de la loi et de l'organisme qui se verra accorder les pouvoirs et le mandat nécessaire pour surveiller les exigences de protection des consommateurs et remédier aux cas de non-conformité.

6. Conclusion

L'ACFC apprécie l'occasion qui lui est donnée de soumettre ces réflexions à des fins d'étude par le Comité, et accueillerait avec plaisir l'occasion de participer davantage à l'élaboration du cadre de système bancaire ouvert. L'ACFC est bien placée pour coordonner une campagne d'éducation et de sensibilisation des consommateurs canadiens et pour contribuer aux normes de protection des consommateurs du cadre de système bancaire ouvert.