



Open banking : Une panacée pour les consommateurs ?

Sommaire exécutif
Juin 2021

Introduction

Les entreprises et sociétés des secteurs financiers et technologiques (*FinTech*) innovent sans cesse pour proposer aux consommateurs de nouveaux services ou applications. Avec l'adoption de systèmes bancaires ouverts, qui impliquent de nouvelles règles de portabilité et d'interopérabilité, elles pourront étendre davantage encore leur offre. De l'Europe — où la directive DSP2, en vigueur depuis janvier 2018, prévoit l'obligation pour les banques de donner accès aux données de leurs clients aux sociétés de technologies financières — à l'Asie, en passant par les États-Unis, les systèmes bancaires ouverts se répandent rapidement et ouvrent la porte à une panoplie de nouvelles applications financières. Le Canada a lui aussi commencé à s'y intéresser.

Les nouvelles applications proposées aux consommateurs pourraient, certes, enrichir et faciliter la gestion de leurs finances personnelles et ajouter de nouvelles options aux systèmes de paiement, mais elles pourraient aussi poser de nouveaux défis pour la protection des données personnelles et de la vie privée, notamment.

Le système bancaire ouvert (ou *Open Banking*) est et restera pour plusieurs années un sujet d'intérêt majeur en matière de finance, et ses diverses applications entreront inévitablement dans la vie des Canadiens au cours des années à venir.

Notre recherche avait pour but de comprendre les avantages et les risques pour les consommateurs de la mise en place au Canada d'un système bancaire ouvert et de relever, à partir des expériences étrangères, les meilleures pratiques en matière d'encadrement de l'*Open Banking*.

Notre recherche visait à répondre à la question suivante : quels sont les enjeux que soulève un système bancaire ouvert (SBO) pour les consommateurs et comment l'encadrer adéquatement à leur avantage ? Nous avons donc notamment cherché à savoir quelles étaient les attentes et les craintes des consommateurs face au SBO, quels en étaient pour eux les avantages, les inconvénients et les risques, quels mécanismes ont été mis en place ou envisagés dans les juridictions étrangères en vue de protéger les consommateurs, etc. Pour répondre à ces questions, la méthodologie que nous avons adoptée comprenait une revue de littérature sur l'état des lieux au Canada, un sondage auprès de résidents canadiens, l'étude des cadres réglementaires canadien et étrangers (Royaume-Uni, Australie, États-Unis, Singapour, Hong Kong, Union européenne, Japon et Nouvelle-Zélande) et une consultation auprès de différents intervenants.

Notre rapport fait état des résultats de notre recherche et des recommandations qui en découlent.

Les systèmes bancaires ouverts : avantages, craintes et risques

Un système bancaire ouvert présente potentiellement pour les consommateurs différents avantages, dont les moindres ne sont pas la reprise du plein contrôle de leurs données bancaires ainsi que la possibilité de partager leurs données détenues par les institutions financières et de permettre leur utilisation pour l'obtention de nouveaux services, et ce, de façon sécuritaire.

L'établissement d'un SBO au Canada pourrait, au vu de ses avantages potentiels — amélioration des services bancaires, abaissement des barrières au changement d'institution financière —, favoriser une plus grande concurrence au sein du système bancaire canadien dominé actuellement par une poignée de grandes banques.

Un SBO pourrait permettre à certains consommateurs l'accès à de meilleurs taux de crédit, voire à des prêts qu'ils n'auraient pas été en mesure d'obtenir autrement sur la seule base du dossier de crédit. Il pourrait ultimement également permettre aux consommateurs sous ou non-bancarisés d'accéder à différents services bancaires en permettant par exemple aux institutions financières d'accéder à des données sur les dépenses et les paiements pour établir la solvabilité.

Les services bancaires plus généralement pourraient également être améliorés grâce à une plus grande flexibilité dans la gestion des finances personnelles. Cette flexibilité pourrait par exemple permettre à un consommateur, en temps réel, d'effectuer un suivi de son crédit ou encore de suivre les différentes offres bancaires et de changer facilement et rapidement de banque au gré des offres.

D'un autre côté, la mise en place d'un SBO soulève de nombreuses inquiétudes. Le sondage que nous avons effectué en ligne auprès de 2000 résidents canadiens adultes au printemps 2020 est sur ce point sans équivoque : les Canadiens connaissent peu ou pas le concept de système bancaire ouvert, ils s'en méfient énormément et actuellement, il semble que ni des mesures supplémentaires de sécurité ni des applications offrant différents nouveaux services bancaires ne seraient en mesure de leur faire adopter l'un ou l'autre des services qui pourraient leur être proposés dans un SBO. Cette tiédeur est peut-être attribuable au fait qu'il n'y a pas de SBO actuellement au Canada, ce qui fait que les Canadiens ne peuvent avoir accès pleinement aux possibilités qui pourraient s'offrir à eux.

La situation au Canada

Au Canada, le système bancaire ouvert est encore à l'état de projet ; aucun cadre réglementaire particulier ne vise directement l'*Open Banking*.

Au printemps 2018, le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget son intention d'effectuer un examen des mérites de l'instauration d'un SBO au pays. À cette fin, le ministre des Finances a annoncé la formation d'un Comité consultatif sur le sujet ; mis sur pied à l'automne 2018, il a été chargé de déterminer si un SBO pouvait apporter des avantages significatifs aux Canadiens, en accordant notamment une attention particulière aux questions relevant de la protection de la vie privée ainsi que de la sécurité et de la stabilité du système financier.

À l'hiver 2019, le Comité a lancé une première consultation, qui a pris fin en février 2019, et à laquelle n'a participé aucun groupe de défense des droits des consommateurs. Nous avons examiné cinq des mémoires remis au Comité afin de relever les opinions et positions d'associations ou d'organismes importants qui représentaient des points de vue variés : le Commissariat à la protection de la vie privée, Paiements Canada, le Barreau de l'Ontario, l'Association des banquiers canadiens (ABC) et le Bureau de la concurrence.

Ce n'est qu'en novembre 2020 que le ministère des Finances a annoncé la deuxième phase des travaux du Comité, soit la tenue de cinq consultations virtuelles avec les parties prenantes. Union des consommateurs a assisté à titre d'observateur à ces consultations tenues en novembre et décembre 2020. Nous avons aussi examiné les commentaires que l'Agence de la consommation en matière financière du Canada (ACFC) a soumis au Comité consultatif en mars 2021.

Afin d'approfondir notre recherche, nous avons tenté d'obtenir les commentaires sur le SBO et ses encadrements des groupes canadiens de défense des droits des consommateurs et autres ainsi que de différents experts. Nous rapportons les réponses du Centre pour la Défense de l'Intérêt Public (PIAC) et de M. Karounga Diawara, professeur titulaire à la faculté de droit de l'Université Laval, qui ont répondu à notre invitation.

Il ressort des mémoires examinés et des consultations que nous avons effectuées que le système bancaire ouvert ne suscite pas le même engouement chez tous les intervenants. La majorité des intervenants se situent quelque part entre l'enthousiasme exprimé par Paiements Canada et le scepticisme face aux avantages potentiels qu'exprime le PIAC. Le SBO ne sera acceptable que si la protection du consommateur et celle des renseignements personnels sont solidement assurées, et que la sécurité des opérations et du système est garantie.

Plusieurs des intervenants ont souligné le fait que la confiance des consommateurs envers le système sera incontournable afin d'assurer leur indispensable participation. Il faudra pour cela que le système leur semble sécuritaire en tous points et qu'ils disposent de recours en cas de problème ; l'importance de la disponibilité de recours pour les consommateurs a été soulignée par les intervenants les plus divers, de l'ABC et de l'ACFC au PIAC, en passant par le Comité lui-même.

L'adhésion des consommateurs au SBO nécessite que soient traitées notamment les questions de consentement, de sécurité des données, de protection des renseignements personnels et de la vie privée. La modernisation des cadres généraux en matière de protection de la vie privée et des données sera primordiale.

Les juridictions étrangères

Si, au Canada, l'adoption de systèmes bancaires ouverts n'est pas aussi avancée qu'ailleurs, d'autres régions, l'Europe, l'Asie et l'Australie notamment, ont déjà mis en place diverses initiatives et débuté l'implantation. Nous avons examiné l'état de la situation dans huit juridictions étrangères : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, Hong Kong, Singapour, l'Union européenne, le Royaume-Uni et les États-Unis.

L'étude du développement des SBO à l'étranger nous a permis de constater que l'une de deux approches est mise de l'avant : celle où les gouvernements encadrent la mise en place du

système et celle où le marché est à peu de choses près laissé à lui-même. Les principales différences s'articulent autour de cinq axes :

1) **La force motrice du développement du SBO.** Certaines juridictions, telles que l'Europe, le Royaume-Uni et l'Australie, ont imposé aux institutions bancaires le développement d'API ouvertes, alors que les États-Unis et Singapour, notamment, s'en sont remis à l'industrie. La première approche implique généralement l'obligation pour les institutions financières d'ouvrir à des entreprises tierces l'accès aux données qu'elles détiennent, la création d'institutions d'encadrement dotées d'un pouvoir coercitif, l'élaboration d'un calendrier de mise en œuvre progressive, un niveau d'encadrement plus élevé des fournisseurs de services tiers (*Third Party Provider* ou TPP) ainsi qu'une plus grande normalisation des API. Une institution régulatrice exerce de plus un contrôle sur les tarifs facturés par les banques pour l'accès à leurs API. En Europe, la deuxième Directive sur les services de paiements (DSP2) impose aux banques de donner un accès sans frais aux tiers enregistrés comme prestataires de services d'information sur les comptes. Les juridictions qui adhèrent à la seconde approche ont plutôt recours à des tables de concertation impliquant les institutions bancaires et à la mise en place d'organismes « facilitateurs » afin de favoriser l'innovation et les partenariats.

2) **Le niveau d'encadrement des tierces parties.** L'objectif de la mise en place d'API ouvertes par les banques est de permettre à des fournisseurs de service tiers de s'y connecter. Avant de pouvoir accéder aux données sensibles de leurs utilisateurs, les fintechs doivent d'abord prouver leur légitimité. Dans certains cas, une autorité centrale est chargée du processus d'accréditation. Cette tâche est compatible avec la gestion d'un mécanisme de plainte et la détention de pouvoirs d'enquête. Dans les juridictions où aucune autorité centrale n'est chargée de l'accréditation, cette responsabilité d'approuver l'accès à un fournisseur tiers peut relever des banques elles-mêmes, qui appliqueront leurs propres critères de sélection et concluront, le cas échéant, des ententes bilatérales.

3) **La portée et les fonctionnalités des API.** Les produits financiers qui sont visés et donc, la portée des API, varient selon les juridictions : certaines limitent par exemple leur encadrement — et, par conséquent, l'obligation d'offrir l'accès aux fournisseurs de services tiers par le biais d'API — aux comptes d'opérations et d'épargne, à l'exclusion, par exemple, des prêts personnels et hypothécaires. Ailleurs, on souhaite élargir l'accès et inclure d'autres produits, les assurances, par exemple, d'autres institutions, comme les firmes de gestion d'actif, et même d'autres secteurs d'activité, telles les communications et l'énergie. Quant aux fonctionnalités des API, nous retenons que différents types de services tiers nécessitent un accès en lecture ou en écriture aux données bancaires — l'Europe et le Royaume-Uni catégorisent les TPP en fournisseurs de service d'information sur les comptes (AISP — accès en lecture seule) et fournisseurs de service d'initiation de paiement (PISP — accès en écriture). L'Australie, notamment, limite son encadrement au seul accès en lecture.

4) **La normalisation des API.** L'adoption d'une norme technique pour le développement des API peut découler d'une obligation légale ou d'un consensus de l'industrie. Mais certaines juridictions n'imposent pas de normes. Ainsi, certaines banques ont développé leurs propres API avant l'avènement de l'*Open Banking*, alors que d'autres ont adopté un certain modèle en raison du coût de développement ou de contraintes techniques. Pour les fournisseurs de services tiers, l'absence de normes complique la compatibilité des produits ; on pourra ainsi assister à la formation d'écosystèmes fermés autour d'institutions bancaires spécifiques.

5) **La bonification des droits des consommateurs.** Le développement de l'*Open Banking* réduit les barrières à une circulation rapide et en grands volumes des renseignements personnels

des consommateurs. Certaines juridictions ont choisi de bonifier leur régime de protection des renseignements personnels afin de refléter les risques auxquels font face les consommateurs. Les nouvelles dispositions s'appliquent tantôt aux données échangées dans le cadre restreint d'un SBO, comme c'est le cas du Consumer Data Right (CDR) australien, ou encore à l'ensemble des détenteurs de données personnelles, comme le prévoit le Règlement général sur la protection des données européen.

Conclusion

Les SBO soulèvent certaines préoccupations qui portent notamment sur les questions liées au consentement à la collecte, au partage et à l'utilisation de données sensible, à la sécurité des renseignements personnels, et au traitement des plaintes. Tous ces éléments devront faire l'objet d'encadrements serrés.

Les juridictions étrangères qui ont déjà mis en place des systèmes bancaires ouverts n'ont pas toutes opté pour des systèmes de gouvernance similaires. La plupart des juridictions étrangères ont un cadre stratégique défini — les États-Unis présentant l'exception notable. Plusieurs ont également choisi de mettre en place un organisme responsable de la mise en œuvre du SBO, à l'instar notamment du Royaume-Uni et de l'Australie. Plusieurs juridictions exigent également que les participants au SBO soient accrédités et qu'ils adoptent un certain nombre de normes communes à l'industrie. Ces organismes de mise en place et de certification sont souvent encadrés par le gouvernement à l'instar de l'*Open Banking Implementation Entity* au Royaume-Uni ou gouvernementaux à l'instar de l'*Australian Competition and Consumer Commission* en Australie.

L'élaboration des normes techniques, de son côté, a généralement été réalisée sous la coordination d'un organisme de mise en œuvre, afin d'assurer un accès égal au nouveau marché pour tous les participants. Les États-Unis ont ici encore fait cavalier seul : les normes ont été développées par l'industrie, et aucune réglementation n'a imposé l'interopérabilité, ce qui a eu pour effet de créer des collaborations en silo et de provoquer l'émergence d'intermédiaires additionnels qui se chargent de l'interconnexion des différentes API.

Le comité consultatif pour un système bancaire ouvert semble heureusement pencher pour l'établissement au Canada d'un modèle de gouvernance du SBO à l'image de celui choisi par le Royaume-Uni et l'Australie.

La mise en place d'un SBO au pays nécessitera que soient étudiées attentivement, en vue de l'adoption d'une réglementation adéquate, des questions aussi variées que : le consentement à l'accès et à l'utilisation des données personnelles, y compris les limites et les retraits de consentement ; une définition et une protection adéquates des données personnelles sensibles et de la vie privée ; la mobilité des données ; l'interconnectivité ; la constitution et la gouvernance d'organismes de mise en œuvre et d'accréditation ; le traitement des plaintes ; la responsabilité des différents participants au système ; etc.

Le dépôt du projet de loi C-11 à l'automne 2020 indique que le gouvernement souhaite aller de l'avant : il jette en effet les premiers jalons en reconnaissant aux consommateurs un droit à la portabilité de leurs données. Par contre, le projet de loi est muet sur différents éléments, dont notamment les processus de mise en œuvre et d'accréditation et les organismes qui en seront chargés, l'obligation même d'une accréditation ou son cadre, les normes de sécurité applicables, autant d'éléments qui devraient, selon le projet de loi, faire l'objet de règlements, mais dont le détail reste inconnu ; difficile de savoir à ce point ce que seraient les règles envisagées et, donc, de se prononcer. Aussi, le projet de loi C-11 ne propose qu'un renforcement modeste des règles sur le consentement, qui sont cruciales lorsqu'il est question de données sensibles comme les données financières. On constate également que la question du traitement des plaintes, qui nous semble fort importante, est totalement absente du projet de loi ; elle sera peut-être — ou pas — incluse au règlement...

Il sera important, d'après nous, que les organismes qui souhaitent participer au SBO au Canada soient préalablement accrédités par un organisme indépendant, chargé d'appliquer des normes rigoureuses qui auront été définies en collaboration avec l'industrie. De la même manière, l'organisme de mise en œuvre du système, différent ou non de l'organisme d'accréditation, devra faire une place à l'industrie pour toutes les questions d'ordre technique, mais également à des représentants du gouvernement et des organismes de défense des droits des consommateurs pour toutes les questions qui touchent à la protection des consommateurs et au traitement des plaintes.

Le rapport du Comité consultatif sur un système bancaire ouvert est attendu dans les prochaines semaines. Les documents remis par le Comité aux participants à la deuxième ronde de consultation laissent croire que le Comité optera pour des recommandations qui vont essentiellement dans le même sens que les nôtres. Il reviendra finalement au gouvernement fédéral de définir le type de gouvernance qui sera choisi pour encadrer le système bancaire ouvert au Canada.

Recommandations

À la lumière de ce qui précède, Union des consommateurs recommande notamment :

- l'adoption d'un cadre réglementaire strict visant à assurer la création d'un SBO au Canada, qui impose la portabilité des données encadrée par des règles et normes précises et complètes, dont l'élaboration, la mise en place et la surveillance seraient sous la responsabilité d'organismes gouvernementaux ;
- qu'une attention particulière soit portée à la protection des consommateurs et à celle de leurs données personnelles, tant sur le plan du contrôle que de la sécurité, et que des groupes de consommateurs soient appelés à participer à l'élaboration des normes et règles, afin d'assurer la prise en compte prioritaire des intérêts des consommateurs ;
- que se poursuivent les travaux en vue de la modernisation des cadres généraux en matière de protection de la vie privée et des données ainsi que des règles spécifiques que pourraient exiger les données sensibles et les nouveaux modes de partage et d'utilisation de ces données ;

- que tous les organismes qui participent au SBO soient contraints de mettre à la disposition des consommateurs un système interne normalisé de traitement des plaintes ;
- qu'un organisme externe indépendant unique, qui dispose du pouvoir de trancher les litiges et dont les décisions soient contraignantes, soit désigné pour le traitement des plaintes des consommateurs ;
- que l'organisme externe de traitement des plaintes se voit aussi confier le mandat d'identifier tout problème systémique qui pourrait découler d'un SBO et qui pourrait affecter les consommateurs, d'en faire rapport aux autorités compétentes et d'émettre des recommandations ;
- au gouvernement fédéral d'assurer une participation adéquate des organismes communautaires qui défendent les droits des consommateurs aux travaux qui mèneront à l'établissement du cadre d'encadrement du système bancaire ouvert et à la surveillance du système et de prévoir un financement adéquat pour cette participation.