

# Consolider les fondements du système canadien de paiement

*Lana Embree et Paul Miller, département de la Stabilité financière*

- L'environnement dans lequel les paiements sont effectués au Canada s'est transformé sous l'impulsion des avancées techniques et de l'évolution des attentes des usagers. Toutefois, le cadre réglementaire et l'infrastructure de base qui sous-tendent le système national de paiement n'ont pas suivi pleinement ces changements.
- À la suite d'un examen du système national de paiement, le gouvernement canadien a entrepris, avec la collaboration de la Banque du Canada, d'améliorer la gouvernance et la réglementation de ce système pour mieux tenir compte de l'évolution du contexte.
- De plus, l'Association canadienne des paiements s'est engagée dans un projet pluriannuel consistant à revoir et à remodeler l'infrastructure de ses systèmes de paiement.

Des paiements sont faits tous les jours au Canada par les particuliers, les entreprises et les gouvernements, que ce soit pour acheter des biens ou services, verser des prestations sociales ou tout simplement donner de l'argent à des proches. Ces opérations fondamentales pour la vie économique du pays et le quotidien de ses habitants sont réalisées à l'aide d'instruments de paiement, dont les espèces, le chèque, la carte de débit ou de crédit et le virement électronique. Elles dépendent de réseaux et d'infrastructures de paiement qui facilitent les mouvements de fonds proprement dits en assurant l'échange de flux de paiement, la compensation et le règlement de transactions. En fait, c'est par l'intermédiaire de deux systèmes que se déroulent, en définitive, la compensation et le règlement de la plupart des transactions : le Système automatisé de règlement et de compensation (SARC)<sup>1</sup> et le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV)<sup>2</sup>. Exploités par l'Association canadienne des paiements (ACP)<sup>3</sup>, ces systèmes sont au cœur du système financier canadien.

1 Le SARC est le principal système de compensation des paiements de détail au Canada. Il opère la compensation des paiements faits par chèque ou par d'autres effets papier, par carte de débit ou par virement électronique (opérations de débit et de crédit).

2 Le STPGV est un système de transfert électronique permettant aux institutions financières et à leurs clients de transférer de grosses sommes en temps réel tout en ayant l'assurance que le paiement sera réglé.

3 En 2011, 99 % des paiements, en termes de valeur, étaient réglés par l'intermédiaire du SARC et du STPGV. Sur le plan du volume, cette part s'établissait à 76 % (calculs de la Banque du Canada fondés sur les données de l'ACP, de l'Association des banquiers canadiens, d'Interac et de la Banque des Règlements Internationaux).

Depuis la création de l'ACP, en 1980, une mutation importante s'est opérée dans l'univers des paiements sous l'effet conjugué du progrès technique, de l'arrivée de nouveaux prestataires de services de paiement, de l'adoption de nouvelles normes de gestion des risques et de l'évolution des attentes des utilisateurs finaux. Compte tenu de cette évolution et de l'importance des systèmes de paiement pour le système financier et l'économie, le ministre des Finances a mis sur pied, en 2010, un groupe de travail chargé d'examiner en profondeur le secteur canadien des paiements. Le Groupe de travail sur l'examen du système de paiement ainsi créé a relevé des faiblesses dans le cadre réglementaire, la gouvernance et la fonctionnalité du système de paiement au Canada. Pour y remédier et afin d'assurer le maintien de la fiabilité et de la solidité du système de paiement, stimuler l'innovation et promouvoir la prise en compte des intérêts des usagers, le ministre a lancé en 2012 un projet d'examen portant cette fois sur les problèmes posés par la gouvernance du système national de paiement, et aussi par la gouvernance de l'ACP. Cet examen réalisé par le ministère des Finances avec le concours de la Banque du Canada a également consisté à s'intéresser à la gouvernance dans d'autres pays et à tenir des consultations avec les principaux intervenants<sup>4</sup>. Une métamorphose des systèmes de paiement se profile dans la foulée de cet exercice.

Notre article présente d'abord les deux principaux axes d'amélioration proposés à l'issue de l'examen de la gouvernance du système de paiement, à savoir a) le remaniement de la structure de gouvernance de l'ACP et b) le renforcement du cadre réglementaire. Suit une description du projet de renouvellement des infrastructures de base qu'a lancé l'ACP en vue de l'intégration des innovations technologiques, des nouvelles normes et des autres changements nécessaires à la transition vers la prochaine génération de systèmes de paiement. Le rôle de la Banque dans ces trois chantiers est également analysé. Ces travaux de modernisation consolideront les fondements du système canadien de paiement et le rendront mieux à même de soutenir une économie moderne et dynamique et de répondre aux besoins des Canadiens de manière sûre et efficiente, tout en accompagnant l'évolution du secteur des paiements.

◀ *Ces travaux de modernisation consolideront les fondements du système canadien de paiement et le rendront mieux à même de soutenir une économie moderne et dynamique et de répondre aux besoins des Canadiens de manière sûre et efficiente.*

## Aperçu général

L'importance que revêt un système de paiement sûr et efficient a conduit le gouvernement du Canada, en 2010, à confier une triple mission au Groupe de travail sur l'examen du système de paiement : établir les objectifs que devraient viser les politiques publiques; évaluer les dispositifs institutionnels et réglementaires les mieux adaptés à ces objectifs et, enfin, évaluer la sûreté, la solidité, la compétitivité ainsi que d'autres aspects du système canadien de paiement<sup>5</sup>. Dans son rapport final publié en décembre 2011, le Groupe de travail constate des lacunes aux chapitres de la gouvernance, du cadre réglementaire et de la fonctionnalité des systèmes de paiement :

- **Gouvernance** : Le Groupe de travail s'est montré préoccupé par la gouvernance du système de paiement et de l'ACP et a notamment relevé la capacité limitée à collaborer de l'ensemble des parties intéressées,

<sup>4</sup> Ont pris part à ces consultations le Comité consultatif du ministère des Finances sur le système de paiement (Comité FinPaie), l'ACP et l'Association des banquiers canadiens. Réunissant des représentants du secteur public et du secteur privé, le Comité FinPaie est une instance qui conseille le ministère des Finances sur les paiements et les dimensions connexes, y compris les politiques publiques ainsi que les défis actuels au sein du système de paiement et les nouvelles perspectives qui s'y dessinent. On trouvera plus de renseignements sur le Comité FinPaie et sur sa composition à l'adresse <http://www.fin.gc.ca/activty/pcc-ccsp-fra.asp>.

<sup>5</sup> De plus amples renseignements sur le Groupe de travail sont donnés à l'adresse [http://www.fin.gc.ca/n12/data/12-030\\_1-fra.asp](http://www.fin.gc.ca/n12/data/12-030_1-fra.asp).

usagers, prestataires traditionnels de services de paiement et nouveaux venus inclus (Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, 2011c).

- **Cadre réglementaire** : Le rapport fait état du caractère morcelé du cadre réglementaire et du fait qu'il peut en résulter des échelons de surveillance différents des opérations de paiement selon les prestataires (Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, 2011a). Ainsi, les avancées technologiques sont à l'origine de la présence croissante de prestataires non bancaires de services de paiement, acteurs qui font peut-être l'objet d'une surveillance moins étroite que les prestataires traditionnels puisqu'ils ne sont pas assujettis à la même réglementation que les banques.
- **Fonctionnalité** : Les Canadiens s'attendent de plus en plus à pouvoir payer qui que ce soit de manière sûre et efficiente, à tout moment et en tout lieu (Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, 2011b). Les entreprises et les consommateurs bénéficieraient, par exemple, du remplacement du chèque par un moyen électronique qui accélérerait le paiement et la mise à disposition des fonds. En outre, la généralisation d'une solution de rechange au chèque produirait des gains d'efficacité en permettant de lier les processus de facturation et de rapprochement de comptes.

Il est ressorti de ces recommandations que des changements fondamentaux devaient être apportés aux fondements mêmes du système canadien de paiement pour qu'il demeure sûr et efficient et continue de protéger l'intérêt des usagers dans un nouvel environnement en évolution. C'est pourquoi, suivant la publication du rapport final du Groupe de travail, le ministre des Finances s'est engagé à lancer un processus d'examen des mécanismes de gouvernance du système de paiement, lequel consisterait pour les autorités à revoir « le cadre de gouvernance du secteur des paiements, y compris l'Association canadienne des paiements, pour garantir la sûreté et la solidité soutenues du système de paiement, stimuler la croissance et promouvoir la prise en compte des intérêts des consommateurs » (ministère des Finances du Canada, 2012)<sup>6</sup>.

## Réforme de la gouvernance de l'Association canadienne des paiements

L'ACP est à la fois le propriétaire et l'exploitant de l'infrastructure de base du système national de paiement formée du STPGV et du SARC. Aux termes de la *Loi canadienne sur les paiements* (la *Loi*), la mission de l'ACP consiste : a) à établir et à mettre en œuvre des systèmes nationaux de compensation et de règlement; b) à favoriser l'interaction de ses systèmes et arrangements avec d'autres systèmes; c) à favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement. Eu égard à cette mission, la transformation de la structure de gouvernance de l'ACP s'imposait pour que l'Association puisse mieux s'adapter aux changements qui s'opèrent dans le secteur des paiements et actualiser l'infrastructure de base du système de paiement (Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, 2011d). Ainsi, même si le STPGV et le SARC font l'objet d'une bonne maintenance et ont un haut degré de fiabilité, ils devraient

<sup>6</sup> Cet engagement comporte deux autres volets : la création d'un comité consultatif de haut niveau (Comité FinPaie) et l'évaluation, en collaboration étroite avec les intervenants, de la mise en œuvre du Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit, dans le contexte des nouveaux produits de paiement mobiles (Canada, ministère des Finances, 2012).

être modernisés si l'on veut qu'ils favorisent l'atteinte des objectifs des autorités publiques (sûreté, efficacité et satisfaction des besoins des Canadiens) dans un environnement en mutation.

L'examen des mécanismes de gouvernance du système de paiement a permis de dégager un certain nombre de mesures à prendre pour rendre l'ACP plus à même d'exploiter et de renforcer l'infrastructure nationale de compensation et de règlement de façon à ce que celle-ci puisse continuer à s'adapter à l'évolution des besoins des Canadiens tout en contribuant à l'atteinte des objectifs poursuivis par les autorités publiques. Ces mesures ont été récemment adoptées par voie législative. Les modifications apportées à la *Loi* concernent d'une part la composition du conseil d'administration et, d'autre part, le cadre de reddition de comptes de l'ACP (Canada, ministère de la Justice, 2015).

◀ *L'Association canadienne des paiements sera plus à même de continuer à s'adapter à l'évolution des besoins des Canadiens tout en contribuant à l'atteinte des objectifs poursuivis par les autorités publiques.*

### Composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'ACP est actuellement composé de seize personnes : douze administrateurs élus par les membres<sup>7</sup>, trois administrateurs indépendants nommés par le ministre des Finances, et un représentant de la Banque du Canada qui en assume la présidence. Par ailleurs, pour voter sur des propositions importantes comme le budget annuel d'exploitation ou celui des immobilisations, chacun des membres dispose d'un nombre de voix proportionnel au volume des paiements qu'il traite (le nombre de transactions); le pouvoir décisionnel se trouve ainsi concentré entre les mains des membres de grande taille, lesquels ne sont pas nécessairement représentatifs de la diversité des intervenants du secteur des paiements.

La *Loi* a été modifiée, en tenant compte du point de vue de l'ACP, afin d'accroître la représentativité de son instance de gouvernance et d'en harmoniser le fonctionnement avec les pratiques exemplaires en la matière. Ces modifications se traduiront notamment par un conseil d'administration plus petit et plus indépendant de l'Association et de ses membres, en particulier des intérêts des participants directs<sup>8</sup>, et dont la composition sera davantage à l'image du paysage actuel du secteur des paiements. Le nouveau conseil d'administration comptera treize administrateurs : sept administrateurs indépendants, trois administrateurs représentant des membres de l'ACP ayant la qualité de participant direct au système, deux administrateurs représentant des membres de l'ACP n'ayant pas cette qualité<sup>9</sup> et le président de l'ACP. La présidence du conseil d'administration va échoir à l'un des administrateurs indépendants. La Banque du Canada cessera de faire partie du conseil d'administration, et le droit de vote sera exercé selon le principe de l'égalité des membres (un membre, une voix).

◀ *La Loi canadienne sur les paiements a été modifiée, en tenant compte du point de vue de l'Association canadienne des paiements, afin d'accroître la représentativité de son instance de gouvernance et d'en harmoniser le fonctionnement avec les pratiques exemplaires en la matière.*

En complément de l'actuel Conseil consultatif des intervenants, un comité consultatif des membres est en voie d'être créé pour apporter connaissances techniques et savoir-faire à la direction et au conseil d'administration

<sup>7</sup> La Banque du Canada et toutes les banques qui ont des activités au Canada sont tenues d'adhérer à l'ACP. Ont la faculté d'y adhérer les coopératives de crédit centrales, les fédérations de caisses populaires, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt et les autres institutions de dépôt, de même que les sociétés d'assurance-vie, les courtiers en valeurs mobilières membres de l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières ou de la Bourse de Montréal, et les fonds communs de placement en instruments du marché monétaire qui répondent à certains critères.

<sup>8</sup> Ont la qualité de participants directs les membres de l'ACP qui participent directement au SACR ou au STPGV. Les autres membres de l'ACP participent à ces systèmes de manière indirecte, c'est-à-dire en recourant aux services offerts par les participants directs.

<sup>9</sup> Deux des trois administrateurs devront être des représentants de banques d'importance systémique intérieure.

de l'ACP<sup>10</sup>. Cette source de conseils sera particulièrement utile aux administrateurs indépendants qui n'ont pas une connaissance assurée des opérations de paiement.

## Cadre de reddition de comptes

Le nouveau cadre de reddition de comptes permettra de faire en sorte que les activités de l'ACP soient conformes à sa mission et aux objectifs des autorités publiques et il permettra également de mieux garantir la prise en considération des points de vue de chacun, membres et intervenants.

L'ACP sera davantage tenue de rendre des comptes au ministre des Finances et au public (intervenants compris). Chaque année, elle devra publier un rapport annuel renfermant les états financiers audités, le rapport de l'auditeur, l'évaluation du rendement de l'Association par rapport aux objectifs mentionnés dans son plan d'entreprise, un énoncé des priorités pour l'exercice suivant ainsi que le rapport d'activités du Comité consultatif des intervenants.

L'ACP devra par ailleurs soumettre chaque année à l'approbation du ministre des Finances un plan d'entreprise quinquennal auquel celui-ci pourra se reporter pour apprécier si, par exemple, les points de vue des intervenants et des membres sont pris en compte, si les mesures inscrites dans ce plan sont suffisantes pour préparer l'avenir ou si l'Association contribue à l'atteinte des objectifs fixés par les autorités publiques. Pour s'assurer que les résultats voulus seront au rendez-vous, le ministre disposera du pouvoir de donner des instructions à l'Association s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire<sup>11</sup>.

Ces changements apportés aux mécanismes de gouvernance de l'ACP conduiront à une redéfinition du rôle de la Banque du Canada auprès de l'Association. Lorsque l'ACP a été créée, la présidence du conseil d'administration a été confiée à un responsable de la Banque afin qu'il facilite, de par sa neutralité, la conciliation de visées sectorielles contradictoires d'un côté, et que, de l'autre, l'influence des autorités publiques et de leurs orientations s'exerce sur l'Association par son intermédiaire. Ces objectifs seront désormais remplis grâce, premièrement, à une meilleure représentation de la diversité des points de vue des intervenants au conseil d'administration de l'Association et, deuxièmement, aux nouvelles mesures en matière de reddition de comptes, qui s'ajouteront à la surveillance assurée par la Banque en application de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*<sup>12</sup>.

On prévoit que les changements ainsi effectués rendront l'ACP plus à même d'adopter une stratégie tournée vers l'avenir et de s'adapter à l'évolution des progrès technologiques et des besoins des intervenants. La réforme de la gouvernance de l'Association devrait commencer au milieu de 2015.

◀ *Un nouveau cadre de reddition de comptes permettra de faire en sorte que les activités de l'Association canadienne des paiements soient conformes à sa mission et aux objectifs des autorités publiques.*

<sup>10</sup> Le Conseil consultatif des membres sera composé de représentants de membres de l'ACP, tandis que les membres du Conseil consultatif des intervenants sont choisis au sein d'un bassin plus large d'intervenants comprenant les consommateurs, les entreprises, les détaillants et les administrations, ainsi que les prestataires de services connexes.

<sup>11</sup> La portée du pouvoir du ministre de donner des instructions est actuellement limitée aux situations où l'Association prend ou établit un règlement administratif, une règle ou une norme, les modifie ou les révoque. Le pouvoir du ministre de donner des instructions est à distinguer de celui qui est conféré au gouverneur de la Banque du Canada à l'égard des systèmes désignés aux termes de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*.

<sup>12</sup> La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* peut être consultée à l'adresse : <http://laws.justice.gc.ca/PDF/P-4.4.pdf>.

## Le cadre réglementaire

### Mise en perspective

Dans sa liste de constats, le Groupe de travail présente une série de préoccupations en soulignant, entre autres, combien le cadre réglementaire, bien que relativement complet, est morcelé et n'assure pas un encadrement unifié<sup>13</sup>. Par exemple, certains intervenants du secteur des paiements, notamment les fournisseurs non bancaires de services de paiement, ne sont pas soumis à la même surveillance que les banques.

Dans ce cadre réglementaire, la Banque s'est vu confier par la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* un mandat de surveillance à l'égard des systèmes de paiement désignés en raison du risque systémique qu'ils sont susceptibles d'engendrer<sup>14</sup>. Ces systèmes, au nombre de cinq — dont le STPGV, principal système de paiement interbancaire canadien détenu et exploité par l'ACP — sont dits « d'importance systémique »<sup>15</sup>. Le ministère des Finances assurait pour sa part la surveillance de l'ACP tandis que le ministre des Finances était habilité à désigner d'autres systèmes s'il estimait qu'une telle mesure était d'intérêt public.

### Un nouveau cadre

Le gouvernement du Canada s'est engagé dans un processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un nouveau cadre réglementaire, lequel étendra le champ d'application du dispositif actuel de surveillance à tous les types de systèmes de paiement. Ce projet de réforme, décrit en détail dans le document de consultation publique que le ministère des Finances a préparé sur la surveillance des systèmes nationaux de paiement (ministère des Finances du Canada, 2015), ajoute à la catégorie des systèmes d'importance systémique deux autres catégories de systèmes :

1. **les systèmes de paiement importants** : systèmes dont la perturbation ou la défaillance pourrait avoir des conséquences négatives sur l'activité économique au Canada et sur la confiance générale à l'égard de l'ensemble du système canadien de paiement;
2. **les systèmes nationaux de paiement de détail** : systèmes de dimension nationale assurant le traitement des opérations de faible valeur. Parce que les usagers disposent de solutions de rechange, un choc ou une perturbation qui toucherait un seul de ces systèmes aurait des répercussions restreintes sur les particuliers et les entreprises et serait peu susceptible d'avoir des effets sur le système financier et l'économie du Canada.

Dans ce nouveau cadre, les systèmes de paiement seront classés dans l'une ou l'autre des catégories citées et soumis à une surveillance et à des règles proportionnées aux risques qu'ils pourraient présenter. Ce classement tient

◀ *Un nouveau cadre réglementaire étendra le champ d'application du dispositif actuel de surveillance à tous les types de systèmes de paiement.*

◀ *Les systèmes de paiement seront classés dans la catégorie des systèmes d'importance systémique, celle des systèmes de paiement importants ou celle des systèmes nationaux de paiement de détail et soumis à une surveillance et à des règles proportionnées aux risques qu'ils pourraient présenter.*

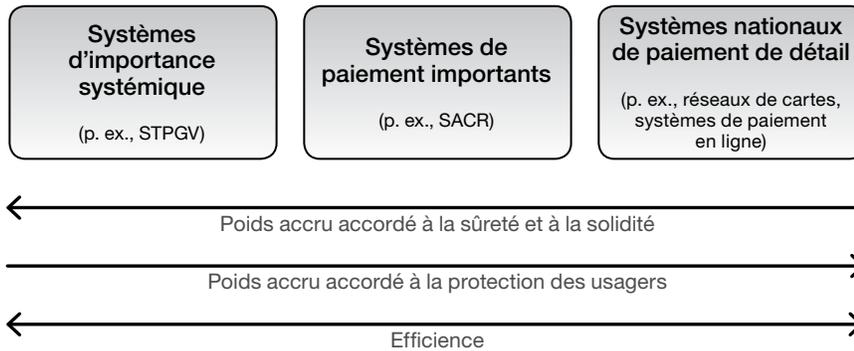
<sup>13</sup> Comme l'explique le Groupe de travail (2011c), certains systèmes sont soumis à la surveillance de la Banque en raison de leur importance systémique, alors que les autres systèmes font actuellement l'objet d'une surveillance codifiée par un cadre législatif plus large regroupant des textes sur la concurrence et la protection des données personnelles, par une législation portant expressément sur les paiements (*Loi canadienne sur les paiements* et *Loi sur les réseaux de cartes de paiement*), par des codes de conduite (ex., Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit), ainsi que par les règles, politiques et normes du secteur privé.

<sup>14</sup> Selon la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, le risque systémique désigne le risque qu'une perturbation ou une défaillance puisse, par la propagation de problèmes financiers dans le système de compensation et de règlement, avoir des conséquences négatives sur la stabilité ou l'intégrité du système financier canadien ou rendre incapables de s'acquitter de leurs obligations d'autres établissements (défaillances en chaîne).

<sup>15</sup> À cette catégorie appartient le CLS Bank, le CDSX, le Service canadien de compensation de produits dérivés et le service SwapClear de LCH.Clearnet Limited. Pour en savoir plus sur la surveillance qu'exerce la Banque, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/systeme-financier/surveillance-systemes-designes-compensation-reglement>.

compte du fait que les impératifs diffèrent selon le type de système. Ainsi, comme l'illustre la **Figure 1**, la sûreté et la solidité sont capitales pour les systèmes d'importance systémique, mais le sont moins dans le cas des systèmes nationaux de paiement de détail, pour qui la protection des usagers est une considération plus fondamentale.

**Figure 1 : Cadre conceptuel de surveillance du système canadien de paiement**



## Les systèmes de paiement importants et l'élargissement du rôle de la Banque du Canada

Pour rendre possible l'adoption de ce cadre, le gouvernement a modifié la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* de façon à habiliter la Banque à désigner et à surveiller les systèmes qui pourraient présenter un « risque pour le système de paiement »<sup>16</sup> : ce sont les systèmes de paiement importants. L'avantage comparatif dont bénéficie la Banque dans le domaine de la surveillance de la gestion des risques des infrastructures de marchés financiers, qui englobe les systèmes de paiement, justifie cette nouvelle responsabilité.

Afin de remplir ce nouveau rôle, la Banque établira les critères qui lui serviront à identifier les systèmes de paiement importants. Elle établira également les normes de gestion des risques qu'elle estime appropriés pour les systèmes de paiement importants, et elle intégrera ces normes aux lignes directrices qu'elle publie relativement à ses activités de surveillance menées conformément à la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*<sup>17</sup>. Les normes seront inspirées de celles qui s'appliquent aux systèmes d'importance systémique — c'est-à-dire les Principes pour les infrastructures de marchés financiers — mais seront modifiées pour tenir compte du fait que les risques associés aux systèmes de paiement importants ne sont pas de même nature ni de même ampleur (Schembri, 2014). La Banque soumettra à une consultation publique tant les critères que les normes retenues.

<sup>16</sup> On appelle « risque pour le système de paiement » le risque que la perturbation ou la défaillance d'un système de compensation et de règlement ait des conséquences négatives importantes sur l'activité économique au Canada en ayant l'un ou l'autre des effets suivants : a) compromettre la capacité des particuliers, des entreprises et des organismes publics d'effectuer des paiements; b) causer une perte généralisée de confiance dans l'ensemble du système canadien de paiement.

<sup>17</sup> Comme le prévoit la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, la Banque est habilitée à publier des lignes directrices, et c'est d'ailleurs dans des lignes directrices que sont exposées les pratiques de gestion des risques qu'elle juge saines. Ces lignes directrices se trouvent à l'adresse suivante : <http://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/systeme-financier/surveillance-systemes-designes-compensation-reglement/surveillance-et-legislation/lignes-directrices-activites-surveillance-generale>.

Après avoir choisi des critères et des normes, la Banque déterminera parmi les systèmes de paiement en place ceux qu'il y a lieu de considérer comme des systèmes de paiement importants en les désignant.

## Le cadre relatif aux systèmes nationaux de paiement de détail

La surveillance qui s'exercera sur les systèmes nationaux de paiement de détail sera proportionnée aux risques associés à ce genre de systèmes. Comme le montre la **Figure 1**, la protection des usagers revêtira dans ces systèmes une importance accrue alors que ce sera moins le cas en ce qui touche la sûreté et la solidité. Par conséquent, la surveillance qui conviendra aux systèmes nationaux de paiement de détail ne sera pas la même que celle qui s'applique aux systèmes d'importance systémique ou aux systèmes de paiement importants. Le ministère des Finances en est actuellement à collaborer avec les parties prenantes et à mener des consultations publiques en vue de saisir la nature des risques liés aux systèmes nationaux de paiement de détail, et de définir la portée de la surveillance requise et les méthodes les plus adaptées.

Dans la mesure où un poids relativement plus grand devrait être accordé à la protection des usagers au sein du dispositif de surveillance des systèmes de paiement de détail, il n'est pas impossible que d'autres instances soient mieux placées que la Banque pour intervenir, même si la nécessité d'une complémentarité entre les dispositifs de surveillance de chaque catégorie de système amènera la Banque à communiquer avec ces instances et, au besoin, à coordonner son action avec la leur<sup>18</sup>.

## La prochaine génération de systèmes de paiement

La gouvernance et le cadre réglementaire ne sont pas les seuls aspects à améliorer; l'infrastructure et la fonctionnalité des systèmes de paiement doivent l'être également. Le SACR et le STPGV existent respectivement depuis 1984 et 1999. Bien qu'on les ait mis périodiquement à niveau afin d'en préserver le bon fonctionnement et de permettre l'acceptation de nouveaux instruments de paiement, il reste que ces systèmes ne sont pas parvenus à tirer bénéfice de l'ensemble des possibilités offertes par les changements de technologie, et ils n'ont pas non plus été entièrement adaptés aux attentes des utilisateurs finaux. L'adaptation à de tels changements permettrait de renforcer la sûreté et l'efficacité des systèmes et de mieux répondre aux besoins des utilisateurs finaux. Ainsi, certaines améliorations pourraient accroître la sûreté, la rapidité et l'efficacité des paiements nationaux et transfrontières<sup>19</sup>. L'amélioration de l'infrastructure de base pourrait en outre se traduire par des gains d'efficacité pour les utilisateurs directs en facilitant le regroupement des activités communes et peut-être aussi la réduction de la redondance des procédures administratives pour chacun des participants.

L'ACP a fait de la modernisation de ses systèmes une priorité de son orientation stratégique et s'est engagée dans un projet pluriannuel de renouvellement de l'infrastructure de base qui pourrait passer par un remodelage du SACR, du STPGV, ou des deux systèmes<sup>20</sup>. L'objectif de son programme de

◀ *L'Association canadienne des paiements a fait de la modernisation de ses systèmes une priorité de son orientation stratégique et s'est engagée dans un projet pluriannuel de renouvellement de l'infrastructure de base.*

<sup>18</sup> La Banque coopère avec d'autres instances responsables de la surveillance et de la réglementation d'importantes infrastructures de marchés financiers, aussi bien au Canada qu'à l'étranger. La Banque a par exemple des protocoles de coopération en place avec le ministère des Finances et des autorités de réglementation provinciales (celle du Québec, l'Autorité des marchés financiers, et les commissions des valeurs mobilières de la Colombie-Britannique et de l'Ontario) pour la surveillance des systèmes relevant de plusieurs entités. Ce type de coopération assure l'efficacité et l'efficacité de la surveillance.

<sup>19</sup> Schembri (2014) analyse en détail ces caractéristiques.

<sup>20</sup> Voir le *Rapport annuel 2013* de l'Association canadienne des paiements (<http://cdnpayannualreview.ca/fr>).

planification des systèmes de compensation et de règlement de prochaine génération est double : satisfaire les besoins des Canadiens et réaliser les grandes orientations fixées par les autorités publiques dans les années à venir. Cette initiative, bien qu'elle relève de l'ACP, demandera la participation, la coopération et l'appui de l'industrie autant que des autorités réglementaires. Les intervenants devront porter leur regard sur le long terme et veiller à ce que l'infrastructure du système ait la souplesse voulue pour pouvoir intégrer les changements qui interviendront dans le secteur des paiements, notamment les innovations que représentent de nouveaux instruments de paiement.

Les acteurs de l'industrie, qu'il s'agisse des participants directs et indirects, d'autres fournisseurs de services de paiement ou des utilisateurs finaux (commerçants et groupes de consommateurs), sont appelés à faire connaître leurs opinions sur la nouvelle infrastructure de base.

Le ministère des Finances a réaffirmé dans la *Loi canadienne sur les paiements* les objectifs des autorités publiques auxquels l'ACP devrait conformer ses systèmes de paiement; il a également actualisé le cadre de gouvernance sur lequel est censée reposer l'exécution du projet de renouvellement des systèmes de l'Association. Le ministère suivra de près les évolutions en veillant à ce que les orientations publiques soient respectées.

La Banque participe diversement à la planification de la prochaine génération de systèmes de paiement.

**Définir les attentes à l'égard de la gestion des risques.** La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* habilite la Banque à publier des lignes directrices concernant ses activités de surveillance. La Banque exerce ce pouvoir en faisant paraître des lignes directrices qui décrivent les pratiques de gestion des risques que l'institution juge saines. Comme évoqué plus haut, la Banque prépare actuellement, sur les systèmes de paiement importants, des normes qu'elle intégrera à ses lignes directrices.

Du fait de l'importance du SACR et du STPGV, il est légitime de s'attendre à ce que tout nouveau système de paiement de prochaine génération de l'ACP soit un système de paiement d'importance systémique ou un système de paiement important et qu'il doive, comme tel, répondre aux normes établies par la Banque en ce qui touche la gestion des risques. Il s'ensuit qu'au moment d'examiner différents modèles de conception pour de nouveaux systèmes, l'ACP gagnera à connaître les attentes de la Banque dans le domaine de la gestion des risques.

**Fournir un savoir-faire.** L'ACP a amorcé des travaux de recherche et d'analyse destinés à éclairer le choix du modèle de conception de la prochaine génération de systèmes; la Banque apporte à cette initiative un savoir-faire technique. Ces travaux ainsi que la consultation des intervenants aideront l'ACP dans l'élaboration d'un modèle qui réunit en un tout cohérent les fonctions et les caractéristiques attendues de l'infrastructure de base.

Une fois son choix arrêté, l'ACP s'engagera dans une phase d'élaboration et de mise à exécution. C'est à ce stade que les départements de la Banque chargés des opérations s'investiront davantage, étant donné que la Banque sera un participant et qu'en sa qualité de banque centrale, elle continuera à jouer un rôle unique à l'égard des nouveaux systèmes<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> La Banque tient actuellement plusieurs rôles particuliers à l'égard de l'infrastructure du STPGV et du SACR. Elle est notamment agent de règlement dans les deux systèmes et consent des prêts garantis dans le cadre du STPGV.

**Mobiliser les intervenants.** La Banque encouragera et soutiendra activement la coopération entre tous les intervenants, un ingrédient indispensable de la réussite de la prochaine génération de systèmes. Plus les intervenants feront connaître leurs vues à l'ACP, plus ses systèmes seront en mesure de satisfaire, et de respecter, la diversité de leurs besoins.

## Conclusion

Une mutation du paysage canadien des systèmes de paiement s'opère depuis un certain temps. L'examen de la gouvernance du système de paiement est à la base d'une modernisation de la gouvernance de l'ACP et d'une amélioration du cadre de surveillance. L'ACP a lancé par ailleurs un projet dont la finalité est le remodelage de l'infrastructure de base quand cela s'impose. Tous ces changements devraient donner au système canadien de paiement une meilleure assise pour qu'il continue à servir les objectifs des autorités publiques — sûreté et solidité, efficacité et satisfaction des besoins des utilisateurs finaux — alors que se poursuit la transformation du secteur des paiements.

---

## Ouvrages et articles cités

Canada. Ministère de la Justice (2015). *Loi canadienne sur les paiements*, 22 avril. Internet : <http://laws.justice.gc.ca/PDF/C-21.pdf>.

Canada. Ministère des Finances (2015). *Trouver l'équilibre entre la surveillance et l'innovation des systèmes de paiement : Document de consultation*, 13 avril. Internet : <http://www.fin.gc.ca/activty/consult/onps-ssnp-fra.asp>.

——— (2012). *Le ministre des Finances accueille les conclusions du Groupe de travail sur l'examen du système de paiements*, 23 mars. Internet : <http://www.fin.gc.ca/n12/12-030-fra.asp>.

Groupe de travail sur l'examen du système de paiement (2011a). *Le Canada à l'ère numérique*, décembre.

——— (2011b). *Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers*, décembre.

——— (2011c). *Document d'orientation B : Gouvernance — Les intervenants hors-circuit*, décembre.

——— (2011d). *Document d'orientation D : Infrastructure — Réinventer l'Association canadienne des paiements*, décembre.

Schembri, L. (2014). *Une vision en deux volets pour le système de paiement canadien*, discours prononcé devant l'Association canadienne des paiements, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), 27 juin.