

# **EXAMEN DU SYSTÈME DE PAIEMENTS**

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

**Juillet 1998**



Ministère des Finances  
Canada

Department of Finance  
Canada

Ce document de travail est également diffusé en version électronique dans les deux langues officielles sur le site Web du ministère des Finances Canada à l'adresse <http://www.fin.gc.ca>

Pour obtenir des exemplaires du présent document, veuillez vous adresser au :

Centre de distribution  
Ministère des Finances  
300, avenue Laurier Ouest  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G5  
Téléphone : (613) 995-2855  
Télécopieur : (613) 996-0518

Si vous souhaitez fournir des commentaires concernant ce document, veuillez les adresser à la :

Division du secteur financier  
Ministère des Finances  
20<sup>e</sup> étage, tour Est  
140, rue O'Connor  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G5

# Table des matières

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>2. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES POUVOIRS PUBLICS</b> .....	<b>3</b>
EFFICIENCE .....	3
SÛRETÉ .....	4
INTÉRÊT DU CONSOMMATEUR .....	4
<b>3. ACCÈS AU SYSTÈME DE PAIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
ÉLABORATION DE CRITÈRES D'ACCÈS AU SYSTÈME DE PAIEMENTS .....	5
<i>Maintien de la confiance dans le processus de paiements</i> .....	7
<i>Services d'acquisition, de messagerie, de compensation et de règlement</i> .....	8
CRITÈRES GÉNÉRAUX D'ACCÈS AU SYSTÈME DE PAIEMENTS .....	9
<i>Réglementation et supervision</i> .....	9
<i>Accès à une source fiable de soutien des liquidités</i> .....	10
<i>Cadre juridique approprié</i> .....	10
<i>Capacité de participation opérationnelle/technique</i> .....	11
ÉLARGISSEMENT DE L'ACCÈS AU SYSTÈME DE PAIEMENTS.....	11
<b>4. RÉGIE DU SYSTÈME DE PAIEMENTS</b> .....	<b>12</b>
APPROCHES POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES POUVOIRS PUBLICS ....	12
MODÈLES DE PRISE DE DÉCISION DANS LE SYSTÈME DE PAIEMENTS .....	13
RÉGIE DE L'ASSOCIATION CANADIENNE DES PAIEMENTS .....	14
<i>Rapprochement des décisions de l'ACP de l'intérêt public</i> .....	14
Mandat de l'ACP.....	14
Processus consultatif .....	15
Structure du conseil d'administration de l'ACP .....	16
<i>Renforcement de la surveillance des pouvoirs publics</i> .....	17
RÉGIE DES AUTRES SYSTÈMES ET RÉSEAUX DE PAIEMENTS .....	18
<b>ANNEXE : UN APERÇU DES ÉVENTUELS NOUVEAUX PARTICIPANTS</b> .....	<b>19</b>
SOCIÉTÉS D'ASSURANCES DE PERSONNES .....	19
COURTIERS EN VALEURS MOBILIÈRES .....	21
FONDS MUTUELS .....	23

## 1. Introduction

Le système de paiements est un ensemble d'institutions, d'instruments et de services qui facilite le transfert de valeurs pécuniaires entre les parties engagées dans une transaction. C'est l'infrastructure qui permet l'échange de biens, de services et d'avoirs financiers contre une diversité d'instruments de paiement. Un système de paiements sûr et efficace est essentiel au fonctionnement d'une économie de marché moderne et complexe.

Les Canadiens profitent des avantages d'un système de paiements sûr et efficace. En effet, le système fonctionne si bien qu'il est, sur une grande échelle, tenu pour acquis. L'efficacité avec laquelle s'effectuent la compensation et le règlement des chèques et d'autres instruments de paiement sur support papier, alliée à un niveau de confiance élevé dans le système, permet aux bénéficiaires, dans la plupart des cas, d'obtenir un cautionnement à valoir immédiat lorsqu'ils déposent un instrument de paiement à leur institution financière, et cela même si le règlement final peut ne pas être effectué immédiatement après.

Ces dernières années ont été marquées par l'ampleur prise par les formes de paiement électroniques, qui facilitent encore plus la vie aux consommateurs, baissent les coûts de traitement des institutions et offrent de nouveaux moyens de surveiller les opérations de paiement et d'assurer le contrôle des risques. Les Canadiens ont largement adopté ces nouvelles méthodes de paiement, y compris le prélèvement automatique sur les comptes des titulaires de cartes, les transferts de crédits à diverses fins, notamment le dépôt des salaires et le règlement mensuel des factures, ainsi que toute une gamme de transactions effectuées aux guichets automatiques bancaires (GAB).

L'apparition de ces nouveaux moyens a rendu la participation au système de paiements plus attrayante et peut-être davantage possible, pour un nombre accru d'intervenants, que ce n'était le cas lorsque le système était essentiellement conçu pour compenser et régler les chèques. Les changements ont également permis de renforcer le rôle du système de paiements en amenant les utilisateurs finals à y recourir quotidiennement. Les consommateurs de services de paiement (particuliers et sociétés), ainsi que les détaillants, reconnaissent l'importance croissante que prend le système de paiements pour eux, et ils veulent être assurés que leurs intérêts sont pris en considération.

Par ailleurs, la façon dont les forces de la concurrence se sont intensifiées au sein du secteur des services financiers est une autre caractéristique de l'évolution qui s'opère. Cet accroissement tient en partie aux politiques gouvernementales destinées à promouvoir la concurrence dans la prestation des services financiers, notamment aux efforts déployés pour mettre un terme à certaines distinctions faites entre les quatre « piliers » traditionnels et resserrer les liens entre eux. C'est ainsi qu'en 1987, on a levé la restriction imposée aux banques en les autorisant à posséder des maisons de courtage et on a accordé de vastes pouvoirs de participation croisée aux banques, aux sociétés de fiducie et de prêt, aux sociétés d'assurances et aux centrales de caisses de crédit dans le cadre des révisions apportées en 1992 aux lois fédérales régissant les institutions financières. Dans une moindre mesure, ces institutions ont également été habilitées à fournir une gamme élargie de services financiers « de conception maison ».

Ces changements, qui ont contribué à renforcer la concurrence exercée dans la prestation de services particuliers, ont également accru la possibilité de réaliser des économies de champ d'activité au chapitre de la prestation d'une gamme de services financiers distincts tout en apportant d'autres avantages aux consommateurs en leur offrant un comptoir unique. De plus, un éventail élargi d'institutions offrant des services comme les dépôts, les fonds mutuels, les rentes et autres placements ont été amenées à se livrer une concurrence plus directe. En conséquence, divers types d'institutions financières, qui dans le passé offraient des services différents répondant à des besoins différents des clients, offrent désormais des gammes de services financiers qui se chevauchent, souvent en concurrence directe les unes avec les autres. C'est ainsi que l'accès au système de paiements a pris une importance stratégique accrue.

En juin 1996, le gouvernement est intervenu en amorçant un examen du système de paiements (voir encadré 1). Un tel examen visait principalement à déterminer s'il fallait élargir l'accès au système de paiements en réaction aux changements dont il est question précédemment, et s'il fallait modifier le cadre établi pour la régie du système de paiements afin de faire en sorte que le système continue d'évoluer d'une manière servant le mieux l'intérêt public.

#### **Encadré 1 : *Le Comité consultatif sur le système de paiements***

En juin 1996, le gouvernement a annoncé que le ministère des Finances mènerait un examen du système de paiements avec l'aide d'un comité consultatif.

Le Comité consultatif sur le système de paiements se composait essentiellement de personnes de l'extérieur du gouvernement – notamment du secteur des services financiers, des secteurs de la vente au détail et de la consommation, et des universités. Le Comité était coprésidé par des cadres supérieurs du ministère des Finances et de la Banque du Canada et comptait des représentants du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

Le Comité a commencé par examiner la structure et le fonctionnement du système de paiements au Canada, après quoi il s'est penché sur les objectifs de la politique gouvernementale liés au système de paiements et, enfin, dans le contexte de ces objectifs, il a examiné les questions liées à l'accès au système de paiements et à la régie de celui-ci. Quatre documents de travail ont ainsi été préparés à l'intention du Comité.

- (1) **La portée et les éléments du système de paiements.** Le premier document expose l'évolution du système de paiements au Canada et fournit une description détaillée des instruments, des services et des participants que l'on retrouve dans le système de nos jours.
- (2) **Les objectifs de la politique des pouvoirs publics pour le système de paiements.** Ce document présente les principaux objectifs de la politique des pouvoirs publics et les liens qui existent entre eux, tout en exposant quelques approches générales pour la réalisation de ceux-ci.
- (3) **L'accès au système de paiements.** Ce document examine les conditions d'accès existantes relativement à diverses composantes du système de paiements et souligne certaines des préoccupations exprimées par les établissements autres que les institutions de dépôt au sujet de la nature du régime d'accès actuel. On y présente également quelques options générales pour un accès élargi.
- (4) **La réalisation des objectifs de la politique gouvernementale, ou la régie du système de paiements au Canada.** Le dernier document passe en revue le cadre juridique et la structure de la prise de décision du système de paiements, et examine certaines des principales questions relatives à cette structure. On y aborde le rôle des pouvoirs publics et du secteur privé, et on y envisage un certain nombre de mécanismes de réglementation et de prise de décision.

Il est possible d'obtenir des exemplaires de ces documents, y compris un résumé des discussions du Comité, en communiquant avec le ministère des Finances. Ils sont également diffusés sur le site Web de Finances Canada à l'adresse <http://www.fin.gc.ca>, ou sur le site Web de la Banque du Canada à l'adresse <http://www.bank-banque-canada.ca>.

Dès l'amorce de l'examen du système de paiements, le gouvernement a fait savoir que le processus d'examen se déroulerait parallèlement aux travaux du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien et que, même si les questions relatives aux paiements étaient examinées séparément en raison de leur caractère technique, il serait important que le Groupe de travail soit au courant des travaux effectués aux fins de l'examen.

Les quatre documents préparés à des fins de discussion à l'intention du Comité consultatif sur le système de paiements ainsi que les résumés des discussions connexes ont été fournis au Groupe de travail au cours de l'examen et ont également été mis à la disposition du public. Le présent document a pour but de mettre un terme au processus du Comité consultatif, de favoriser le débat public et de fournir au Groupe de travail les analyses additionnelles dont il a besoin pour examiner ces questions sous l'angle de la vision élargie qu'il a adoptée à l'égard du secteur des services financiers.

Le reste du document se présente de la façon suivante : la partie 2 donne un bref aperçu des principaux objectifs de la politique des pouvoirs publics établis à l'égard du système de paiements. La partie 3 porte sur la question de l'accès au système de paiements. On y examine la structure actuelle de l'accès et expose quelques critères généraux de participation au système de paiements. Enfin, la partie 4 est consacrée à la régie du système de paiements. Les questions qui s'y rattachent sont abordées dans les grandes lignes. Plusieurs options, qui se traduiraient par l'apport de changements à l'actuelle structure de la prise de décision au sein de l'Association canadienne des paiements (ACP) et du système de paiements en général, y sont présentées.

## **2. Objectifs de la politique des pouvoirs publics**

L'examen du système de paiements a permis d'établir trois grands objectifs pour le système de paiements : l'efficacité, la sûreté et la prise en considération des intérêts des consommateurs. Dans le cadre de la réforme du système de paiements, certains changements pourraient favoriser l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs sans nuire aux autres. Toutefois, dans d'autres cas il faudrait faire des compromis. En présence de tels compromis, l'atteinte des objectifs n'est pas tâche facile, et le but doit consister à trouver et à promouvoir un équilibre valable entre ceux-ci. L'équilibre résidera dans la combinaison d'objectifs qui sera jugée la plus apte à servir l'intérêt public.

### **Efficiencia**

Pour favoriser un système de paiements efficace, les mécanismes du marché et les structures réglementaires devraient permettre de répondre, en temps opportun, aux besoins des utilisateurs; en matière de paiements, au coût le plus bas possible pour les fournisseurs et à des prix concurrentiels. L'automatisation et le recours aux moyens de paiement électroniques peuvent largement contribuer à l'atteinte de cet objectif. À cet égard, les fournisseurs de services devraient être suffisamment incités à faire preuve d'innovation, et les structures du marché et de la réglementation devraient être suffisamment souples afin de pourvoir à l'adoption rapide de technologies nouvelles et émergentes.

Le système de paiements et ses participants devraient adopter un comportement réceptif à l'égard des besoins et des exigences des utilisateurs, et promouvoir la qualité des produits et des services notamment au chapitre de la rapidité et de la prévisibilité du règlement, de la commodité d'accès aux services de paiement et du recours à ceux-ci.

Enfin, les fournisseurs et les utilisateurs de services de paiement doivent pouvoir obtenir suffisamment de renseignements afin de prendre des décisions éclairées sur le marché. Il conviendrait d'insister sur la divulgation appropriée des conditions qui se rattachent à l'utilisation des produits et des services de paiement, et des différences possibles entre eux au chapitre des risques.

## **Sûreté**

La sûreté du système de paiements se traduit par le fait que les participants ont à la fois les incitatifs et la capacité voulus pour établir et gérer les risques auxquels ils sont exposés, que le système est régi par un cadre juridique transparent et complet, et qu'il est suffisamment solide pour résister aux chocs nuisibles. Tous ces facteurs ajoutent au caractère de certitude du processus de paiement et réduisent le risque de dérèglements onéreux. Pour favoriser la confiance du public dans le système de paiements, il convient de maintenir le risque à un faible niveau, pour ce qui est de la fréquence des défauts de paiement et de la taille des pertes qui s'y rattachent.

Pour atteindre ces objectifs, il ne suffit pas de vérifier la solvabilité des participants au système de paiements, car les défauts de paiement peuvent être causés non seulement par la défaillance d'un participant, mais aussi par les défaillances des mécanismes opérationnels qui sous-tendent le système. C'est pourquoi les systèmes et les procédures d'exploitation de réseaux doivent être bien conçus et fiables.

Il est également de la plus haute importance de protéger la sécurité des réseaux de paiement. Il incombe aux personnes et aux organisations qui fournissent des services de paiement de mettre en place des systèmes qui soient sûrs et fiables, capables de déceler et de limiter les atteintes à la sécurité. À mesure que la situation évoluera et que les anciennes méthodes de paiement seront remplacées par de nouveaux procédés, de plus en plus électroniques, il faudra prendre dûment en considération les questions de sécurité afin que les utilisateurs du système et les participants puissent tirer pleinement profit des avantages que leur procure la technologie.

Enfin, le système devrait être doté de mécanismes appropriés de partage et de contrôle du risque pour faire en sorte que les problèmes puissent être facilement maîtrisés et ne s'étendent pas à d'autres participants, à d'autres systèmes, et au-delà du système de paiements lui-même pour se propager à d'autres aspects du secteur des services financiers et à l'économie dans son ensemble.

## **Intérêt du consommateur**

Bien qu'un système de paiements efficient et sûr soit manifestement bénéfique aux consommateurs de services de paiement, ces derniers ont aussi des intérêts plus spécifiques. La protection des renseignements personnels et la garantie d'accès, à tout le moins à un ensemble

rudimentaire de services de paiements pour tous les consommateurs, retiennent particulièrement l'attention.

L'évolution de la technologie du traitement de l'information a considérablement facilité la collecte et l'analyse d'une vaste gamme de renseignements personnels. Les institutions financières et d'autres fournisseurs de services peuvent trouver de plus en plus intéressant d'utiliser les données produites par le système de paiements sur les consommateurs et leurs habitudes d'achat afin de cibler de façon plus efficace leur effort de marketing. Ce n'est pas une mauvaise pratique en soi – au sens où elle permet de faire une utilisation plus efficace de l'information et pourrait apporter des avantages aussi bien aux institutions qu'aux consommateurs. Les institutions pourraient accroître leur volume d'affaires en ciblant leurs services précisément sur les consommateurs qui les jugent plus attrayantes, et les consommateurs pourraient bénéficier du fait que les produits et les services qu'ils désirent sont portés à leur attention. Toutefois, la vie privée du consommateur est manifestement compromise si l'information est recueillie et utilisée à l'insu du consommateur ou sans le consentement de celui-ci. Il convient toutefois de reconnaître qu'il ne s'agit pas d'une question propre au système de paiements, mais plutôt d'une question d'ordre général qui préoccupe les consommateurs dans le cadre de toutes leurs opérations financières.

À mesure que la situation évoluera au chapitre des paiements et que les transactions électroniques deviendront la norme, l'accès aux services de paiement de certaines personnes – en particulier les consommateurs à faible revenu – prendra une importance accrue. La plupart des paiements électroniques consistent en des transferts de soldes entre des comptes de dépôt ou de quasi-dépôt aux institutions financières. Par conséquent, la limitation de l'accès à ces comptes pourrait restreindre la gamme d'options de paiement offerte à ces personnes. De plus, la popularité grandissante des méthodes de paiement électroniques pourrait également exiger, de la part des consommateurs, qu'ils comprennent de plus en plus les questions financières et technologiques. Au fil de cette évolution, le gouvernement doit être instruit de la nécessité, pour tous les consommateurs, d'avoir accès à un ensemble rudimentaire d'options de paiement, quels que soient leurs moyens financiers ou leurs connaissances techniques.

### **3. Accès au système de paiements**

Par accès au système de paiements, on entend au sens large la capacité de participer à divers éléments de la fourniture de services de paiement (voir l'encadré 2 dans lequel on passe en revue les règles qui régissent l'accès au système de paiements au Canada). La participation peut se situer à n'importe quelle étape, y compris la prestation initiale d'instruments de paiement et la collecte de renseignements sur les paiements, les services de messagerie qui entrent en jeu pour transmettre l'information sur les paiements, le processus de compensation qui détermine les montants dus entre les participants et le règlement des montants en question.

#### **Élaboration de critères d'accès au système de paiements**

Les considérations précédentes sur les objectifs de la politique des pouvoirs publics amènent à penser que les critères d'accès aux divers éléments du système de paiements devraient être



### **Encadré 2 : Accès au système de paiements au Canada – La structure actuelle**

L'adhésion à l'Association canadienne des paiements (ACP) est un aspect important de l'accès au système de paiements au Canada. Créée en vertu d'une loi fédérale en 1980, l'ACP joue un rôle central qui consiste à coordonner les activités du système de paiements, et exploite le système national de compensation et de règlement. À l'heure actuelle, peuvent adhérer à l'ACP les institutions de dépôt (ID) sous réglementation fédérale et provinciale.

Les membres de l'ACP se répartissent en deux catégories : les adhérents et les sous-adhérents. Les adhérents tiennent des comptes de règlement à la Banque du Canada. Ils s'occupent de compenser et de régler leurs propres paiements directement, via le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR), fournissent des services de compensation et accèdent aux installations de règlement à l'intention des sous-adhérents. Pour pouvoir agir à titre d'adhérent, les institutions doivent être à l'origine d'opérations représentant au moins 0,5 % du volume total des compensations à l'échelle nationale. Sur les quelque 140 membres de l'ACP, seulement 13 sont des adhérents : la Banque du Canada, huit banques, une société de fiducie, deux institutions de compensation de groupe (qui agissent pour le compte des caisses populaires et des *credit unions*) et une caisse d'épargne provinciale.

À l'heure actuelle, toutes les transactions – de détail et de gros, sur papier et par mode électronique – passent par le même réseau de règlement. Lorsque le nouveau Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) de l'ACP entrera en service plus tard cette année, la Banque du Canada offrira également des services de règlement aux membres de l'ACP qui participent directement au STPGV. La mise en œuvre du système donnera lieu à deux structures de règlement : une pour les paiements de petite valeur surtout et une autre par laquelle passeront la plupart des effets de paiement de grande valeur.

Bien que seules les institutions de dépôt puissent adhérer à l'ACP, il existe des mécanismes grâce auxquels les établissements autres que les institutions de dépôt peuvent disposer de formes d'accès plus limitées au système de paiements. Par exemple, un établissement autre qu'une ID peut permettre à ses clients d'effectuer des paiements à des tiers en prenant des dispositions avec un membre de l'ACP pour ouvrir un « compte de passage ». Pour faciliter ce genre d'arrangement, un compte de dépôt (sur lequel les effets de paiement seront prélevés) doit être ouvert au membre de l'ACP pour chacun des établissements clients autres que les ID. Les fonds passent ensuite dans le compte de dépôt de l'établissement autre qu'une ID, comme il se doit, pour couvrir les paiements du client. De plus, les règles actuelles permettent de recourir à des accords de « règlement » qui permettent aux établissements autres que les ID de tenir un compte unique dans une institution membre de l'ACP via lequel les paiements effectués par les clients autres que des ID sont traités. Toutefois, ces accords n'ont pas reçu l'appui du marché, dans le passé, et le gouvernement a déjà exprimé des réserves quant à leur application, en particulier par des entités non réglementées.

Bien que l'ACP joue un rôle central dans l'organisation des activités relatives aux paiements au Canada, plusieurs autres organisations de paiement interviennent de façon indépendante. Par exemple, Interac exploite uniquement les réseaux nationaux de guichets automatiques bancaires (GAB) et de terminaux de point de vente (TPV) et de transfert électronique de fonds; plusieurs réseaux de cartes de crédit existent au Canada, les plus importants étant Visa et MasterCard. L'Association des banquiers canadiens est essentiellement chargée du fonctionnement du Système international de paiements interbancaires (SIPI), via lequel s'effectue actuellement la compensation de nombreux paiements de grande valeur. La Caisse canadienne de dépôt de valeurs Limitée (CCDDV) exploite, pour sa part, la principale chambre de compensation pour les transactions sur titres. Bien que ces systèmes puissent offrir des services de compensation initiaux à leurs membres à l'égard des paiements prenant leur source dans ces réseaux, les transactions émanant de ces systèmes aboutissent en fin de compte dans les installations de compensation et de règlement de l'ACP à des fins de règlement final dans les livres de la Banque du Canada.

L'accès à ces réseaux extérieurs, et les règles de participation qui s'y rattachent, sont établis par les organisations elles-mêmes. Bien que le gouvernement n'exerce que peu de contrôle direct sur ces règles de participation, toutes les organisations sont assujetties à la loi canadienne sur la concurrence, au moyen de laquelle on peut s'assurer que les conditions d'accès sont raisonnables et ne pèsent pas trop lourd sur la concurrence livrée sur les marchés pour l'obtention de ces services et de services connexes. Par exemple, selon une entente convenue avec le Bureau de la concurrence en 1995, Interac a accepté de relâcher ses conditions d'adhésion, notamment en permettant aux institutions non financières de fournir, elles aussi, certains services de réseau. En vertu de l'entente, Interac a dû modifier la structure de son conseil d'administration et changer ses pratiques d'établissement des prix ainsi que la marche à suivre pour approuver de nouveaux services de réseau.

compatibles avec l'objectif qui vise à promouvoir un équilibre valable entre les principaux objectifs que sont l'efficacité, la sûreté et la prise en considération des intérêts des consommateurs. De façon générale, l'efficacité peut être favorisée en faisant de la concurrence un moyen d'offrir des services de paiement au prix le plus bas possible et en stimulant l'innovation par des mesures dictées par le marché. Une plus grande concurrence peut également être profitable aux consommateurs, notamment par un plus grand choix et d'autres solutions pratiques ainsi que des prix éventuellement moins élevés sur le marché des services de paiement.

Par contre, de tels avantages s'accompagnent des risques éventuels que les participants peuvent représenter pour les réseaux de paiement, ce qui veut dire qu'une participation accrue aux mécanismes de compensation et de règlement peut se traduire par des coûts accrus, liés à la coordination des activités, au suivi des contreparties, à l'établissement et au contrôle des risques, tant pour les participants au système de paiements que pour les utilisateurs. Il y a lieu de tenir compte de ces coûts dans le cadre de l'évaluation des gains d'efficacité globaux que les nouveaux arrivés pourraient apporter.

Ainsi, bien qu'un accès élargi puisse présenter des avantages inhérents à l'intensification de la concurrence, il faut tenir compte des risques et des responsabilités qui se rattachent aux différentes formes de participation, et à la participation à différentes activités de paiement, afin d'établir des critères d'accès valables.

### **Maintien de la confiance dans le processus de paiements**

Le processus suivi aux fins de la création, de la compensation et du règlement des effets de paiement donne lieu à une série d'obligations en chaîne qui lient les divers participants au processus. Par exemple, lorsqu'un client décide de régler ses achats par chèque, le processus de compensation et de règlement peut se dérouler comme suit : l'institution financière du commerçant touche le chèque et remet l'argent au commerçant, laquelle institution soumet le chèque aux opérations de compensation afin d'obtenir les fonds auprès de l'agent de règlement qui agit pour le compte de l'institution du client; l'agent de règlement obtient les fonds auprès de l'institution du client et l'institution du client récupère les fonds auprès de son client.

Lorsqu'il est hautement probable que chaque partie au processus s'acquittera de ses obligations, le processus peut être raisonnablement efficace et sûr. Cependant, si un seul participant de la chaîne d'intervenants ne respecte pas son rôle, le processus peut alors être perturbé et les autres participants peuvent subir des pertes. Afin de maintenir le degré de sécurité et de fiabilité essentiel au maintien de la confiance du public dans le système de paiements, les restrictions imposées à la participation, alliées à d'autres mesures de contrôle des risques, doivent permettre de minimiser le risque de défaillance et d'atténuer les éventuels effets néfastes d'un tel risque.

Pour que le processus de paiements soit fiable, il faut être raisonnablement convaincu que le débiteur a suffisamment de fonds dans son compte, et avoir suffisamment confiance dans l'intégrité de la technologie et des services de communication qui lient les principaux participants entre eux, et dans l'aptitude de toutes les institutions en cause de régler toutes les obligations financières découlant du processus de compensation et de règlement.

### **Services d'acquisition, de messagerie, de compensation et de règlement**

Les services de paiement se répartissent en catégories, lesquelles correspondent aux diverses étapes du processus auxquelles ils sont fournis – acquisition, messagerie, compensation et règlement. Les services d'acquisition et de messagerie englobent les moyens grâce auxquels l'information nécessaire à l'exécution d'un paiement est recueillie et transmise au sein du système de paiements. Mentionnons par exemple les GAB et les TPV, des logiciels d'appui et des liens de communication, sans compter que les dossiers des paiements passent par une étape préliminaire de traitement et de transmission pour être versés dans les opérations de compensation. Parmi d'autres éléments essentiels des services d'acquisition, mentionnons la fourniture d'instruments de paiement aux clients et les procédés appuyant l'acceptation de ceux-ci aux fins du paiement des biens et des services. Les services de compensation consistent à vérifier et à trier les paiements sur support papier et les paiements électroniques afin de calculer les montants dus entre les diverses parties. Enfin, le règlement consiste en un transfert de valeurs entre les institutions afin de régler les obligations découlant des paiements versés dans les opérations de compensation.

Aux fins de l'établissement des critères d'accès appropriés aux diverses composantes du système de paiements, une autre distinction s'impose au niveau de la participation à la prestation des services liés aux paiements entre les services, qui consistent uniquement en des intrants dans le traitement des paiements, et ceux qui peuvent amener le participant à devoir régler des obligations financières avec d'autres participants. Par exemple, à l'étape de l'acquisition, le fait de fournir des terminaux de point de vente aux commerçants pour leur permettre de recueillir de l'information sur les paiements est un intrant dans le processus de paiement, mais le service ne crée pas une obligation financière de la part du fournisseur du terminal. Les fournisseurs de services peuvent être appelés à jouer des rôles semblables à l'étape des services de messagerie, et à l'égard de certains aspects techniques de la compensation et du règlement. La participation à la prestation de ce genre de service exige beaucoup d'intégrité et une solide compétence technique pour faire en sorte que les procédés de paiement soient solides et fiables, mais pourrait ne pas exiger que les fournisseurs se conforment à des normes financières ou réglementaires spéciales. Par conséquent, toutes les sociétés qui sont en mesure de respecter les normes techniques et opérationnelles applicables devraient pouvoir offrir ce genre de service.

Lorsque le fait de participer à la prestation de services de paiement crée une obligation financière envers d'autres participants, des critères de prudence en matière d'accès peuvent servir à susciter une certaine confiance que les obligations seront respectées. Dans cette vaste forme de participation, diverses activités liées aux paiements sont possibles, et il pourrait être indiqué d'établir des critères d'accès, selon chaque cas, en fonction de l'activité. Du moins sur le plan conceptuel, les activités qui s'insèrent dans cette forme de participation peuvent se répartir entre les fonctions de base suivantes : l'émission de paiements pouvant être versés dans les opérations de compensation; la participation directe au règlement de ses propres paiements; la participation au règlement des paiements émis par d'autres participants (par exemple la prestation de services de règlement).

De façon générale, à mesure qu'on franchit ces différentes formes de participation, les conséquences du manquement d'un participant à ses responsabilités prennent de l'importance quant aux effets possibles sur les autres participants. Par exemple, si un participant direct au

processus de règlement règle également les paiements émis par d'autres participants, non seulement aura-t-il des obligations de règlement envers les autres participants directs au processus de règlement en agissant à son propre compte, mais aussi pourrait-il devoir assumer une certaine responsabilité à l'égard des effets de paiement tirés sur les comptes des participants pour lesquels il agit.

Le défaut d'une institution qui émet des paiements, ou qui est chargée du règlement des paiements, aura également pour effet d'exposer les bénéficiaires à des pertes éventuelles. Par ailleurs, on s'attendrait à ce que le défaut d'une institution qui règle les paiements d'autres institutions ait des répercussions sur un plus grand nombre de bénéficiaires en raison du nombre d'effets de paiement qui passent par ce participant.

Les conséquences du manquement d'un participant à ses responsabilités dépendront de la nature des activités auxquelles il participe et des procédures qui régissent le manquement de sa part. Ces procédures, ainsi que les accords qui peuvent être conclus entre les parties aux fins du contrôle des risques, peuvent limiter les effets néfastes de certains types de défaillance. Elles peuvent également influencer sur la nature des critères d'accès aux différentes formes de participation.

## **Critères généraux d'accès au système de paiements**

### **Réglementation et supervision**

La négociation d'un instrument de paiement dans un système de règlement net différé – comme le Système de compensation et de règlement automatisé de l'ACP – amène habituellement l'institution qui reçoit le paiement à consentir implicitement un crédit à l'institution émettrice. Pour que l'institution réceptrice veuille bien consentir un tel crédit, en l'absence de mécanismes de contrôle des risques spécifiques (par exemple cautionnement ou garantie par un tiers), elle doit pouvoir garder confiance en la solvabilité de ses éventuelles contreparties. Une forme de réglementation et de surveillance officielle est un important indicateur à cet égard, au sens où elle indique que le participant se conforme à des lignes directrices raisonnables pour adopter un comportement prudent – pour ce qui est des questions financières et autres – et qu'un organisme de bonne réputation est officiellement chargé de surveiller la conformité à ces règles.

La nature des activités du système de paiements oblige les participants au réseau à gérer de façon active leurs obligations de règlement nettes occasionnées par le flux de paiements provenant de leurs clients et la réception des effets de paiement tirés sur d'autres institutions. Le respect de normes de solvabilité appropriées permettra généralement d'écarter le risque qu'un participant ne parvienne pas à respecter ses obligations en matière de règlement. Toutefois, la confiance dans la solvabilité des participants ne suffit pas pour assurer le bon fonctionnement du système de compensation et de règlement; l'échéance des paiements est également d'une importance capitale. Une exigence amenant les participants au système de paiements à respecter des normes et des pratiques appropriées et prudentes en matière de liquidité contribue à minimiser le risque de défaut de paiement. De surcroît, en aidant à réduire au minimum la fréquence des défauts de paiement, la fiabilité du système et la confiance du public dans celui-ci s'en trouvent renforcées. Les pouvoirs discrétionnaires exercés par l'organe de réglementation pour obtenir des données financières pertinentes auprès des entités qu'il réglemente, et son aptitude à suivre de près la

solvabilité des institutions et à prendre des mesures d'exécution s'il le faut, ajoutent à la confiance des membres en l'intégrité du système.

Le fait de savoir que les participants au système de paiements sont assujettis à un régime de réglementation rigoureux est également important afin de maintenir la confiance des utilisateurs en l'intégrité du système de paiements. Une telle confiance amènera les bénéficiaires à accepter largement les instruments de paiement, à des conditions relativement non discriminatoires, quel que soit l'émetteur. En conséquence, les consommateurs resteront persuadés que les effets de paiement tirés sur un participant quelconque au système de paiements peuvent constituer une méthode de paiement pratique et fiable.

Pour toutes ces raisons, il conviendrait d'envisager un régime officiel de réglementation et de surveillance et d'en faire une importante condition préalable à remplir aux fins d'accès au système de paiements. Bien que l'on ne doive pas s'attendre à ce que tous les participants au système de paiements se conforment à des normes identiques en matière de réglementation, le cadre réglementaire applicable à chaque type de participant devrait être en accord avec la nature de ses activités professionnelles, de ses avoirs et de ses engagements.

### **Accès à une source fiable de soutien des liquidités**

Dans le cours normal des activités, les participants solvables peuvent parfois se retrouver avec des soldes de règlement insuffisants pour s'acquitter de toutes leurs obligations de paiement. En pareil cas, pour éviter qu'il y ait défaut de paiement, les institutions doivent avoir accès à une source fiable de soutien des liquidités. Qui plus est, étant donné qu'on exige parfois une garantie pour obtenir des liquidités, (par exemple, la *Loi sur la Banque du Canada* autorise la Banque à ne consentir des prêts que s'ils sont assortis d'une garantie suffisante), les participants au système de paiements devraient être en mesure d'offrir des sûretés sur leurs biens pour obtenir de tels prêts.

### **Cadre juridique approprié**

Les lois auxquelles sont assujettis les éventuels participants au système de paiements devraient être compatibles avec la nature des activités du système de paiements. D'autres participants au système de paiements demandent d'être assurés par des garanties juridiques que les droits et les obligations d'un membre du réseau en matière de compensation et de règlement des paiements, conformément aux règles et aux règlements administratifs du réseau, puissent être exécutés, à la fois dans le cours normal des activités et en cas de défaut d'un membre.

Le cadre juridique qui régit le fonctionnement et les activités des nouveaux participants éventuels devrait appuyer tout accord de compensation ou de partage des pertes conclu entre les participants au système de paiements, et permettre l'offre d'une mise en gage à titre de garantie aux systèmes de compensation et de règlement ou aux fournisseurs de mécanismes de financement de prêteur de dernier recours, au besoin.

Qui plus est, au cas où un membre deviendrait insolvable, il est fréquent que le réseau de compensation et de règlement impose des règles de répartition des pertes. Pour que les participants puissent évaluer convenablement les éventuels risques financiers auxquels ils

s'exposent, ils doivent être sûrs que ces règles de répartition des pertes s'appuient sur des lois et des règlements auxquels les nouveaux participants sont assujettis.

### **Capacité de participation opérationnelle/technique**

Les éventuels participants au système de paiements devraient démontrer qu'ils possèdent la capacité technique et opérationnelle d'exercer des fonctions de paiement et de participer aux systèmes de compensation et de règlement. Plus précisément, pour réduire au minimum le risque de défaillance opérationnelle, protéger l'information relative aux paiements et maximiser l'efficacité avec laquelle les paiements sont compensés et réglés, les nouveaux participants devraient être appelés à respecter des normes d'exploitation raisonnables – notamment des normes techniques relatives au matériel, aux logiciels, aux procédures et aux formes de communication – imposées par les réseaux de paiement à leurs membres.

En outre, des délais d'exécution standards sont fréquemment établis dans le cadre du cycle de compensation pour pourvoir à la vérification et à l'autorisation des instructions de paiement. Des délais et des procédures ont également été établis à l'égard du renvoi des effets de paiement qui ne peuvent être honorés, et aux fins du règlement des effets qui ne peuvent être renvoyés (par exemple des paiements autorisés par carte de débit), afin de réduire l'incertitude qui entoure le caractère final des paiements. On s'attendrait à ce que les éventuels nouveaux participants soient en mesure de respecter de tels délais et procédures.

### **Élargissement de l'accès au système de paiements**

En accord avec l'objectif consistant à promouvoir la concurrence dans la prestation de services de paiement et de services connexes, il conviendrait d'élargir l'accès au système de paiements en le donnant à tous les fournisseurs de services qui répondent à des critères objectifs minimums, dont il est question dans la partie précédente. Comme on l'indique précédemment, ces critères visent essentiellement à maintenir l'efficacité, la sûreté et l'intégrité du système de paiements, et à protéger les intérêts des consommateurs. Bien que l'application et l'importance relative de ces critères généraux puissent varier selon les activités du système de paiements, ces derniers constituent néanmoins des points de repère pertinents au regard desquels les éventuels nouveaux participants peuvent être évalués.

Jusqu'à maintenant, trois types de fournisseurs de services financiers ont signifié au ministère des Finances leur désir de participer de façon plus directe au système de paiements. Il s'agit des sociétés d'assurance-vie et maladie, des courtiers en valeurs mobilières et des fonds mutuels. L'annexe donne un bref aperçu de chaque type de fournisseur sous l'angle des critères d'accès généraux exposés dans la partie précédente, et présente dans les grandes lignes plusieurs questions à régler concernant chacun d'eux. Un examen préliminaire des fournisseurs en question révèle que, même si certains critères peuvent être respectés de façon satisfaisante, il reste un certain nombre de questions éventuellement importantes à régler. Ainsi, le gouvernement devrait effectuer une évaluation détaillée de chacun des participants éventuels afin de déterminer les formes de participation, y compris l'adhésion à l'ACP, qui devraient leur être offertes.

Par ailleurs, bien que le gouvernement n'exerce pas un contrôle direct sur les conditions d'accès établies par les systèmes et les réseaux de paiement qui fonctionnent indépendamment de l'ACP, on s'attendrait à ce que ces organismes souhaitent entreprendre une activité de ce genre pour s'assurer que le cadre général qui régit l'accès à la gamme complète de services de paiement et de services connexes est le plus concurrentiel possible.

Enfin, dans le Livre blanc intitulé *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*, qu'il a publié en juin 1996, le ministère des Finances indique que dans le cadre de ses travaux sur les questions liées au système de paiements, il étudiera plus à fond la question des entités non réglementées qui émettent des effets de paiement au moyen d'accords de règlement indirect. Il ressort d'un survol conceptuel de ce genre d'accord qu'à la fois les procédés et les types de risques qui sont en jeu dans le cadre de la compensation et du règlement des effets de paiement associés s'apparentent, à bien des égards, à ceux qui entrent en jeu dans le cadre de la compensation et du règlement des effets de paiement tirés sur les membres de l'ACP. Il en découle que la participation à des accords de règlement indirect devrait être assujettie à des critères objectifs semblables à ceux qui s'appliquent à des formes plus directes d'accès au système de paiements. De plus, l'incertitude juridique qui entoure actuellement les droits et les responsabilités des parties liées par des transactions effectuées au moyen de traites de règlement (par exemple, les pertes en cas de faillite) engendre certains risques, contrairement aux chèques tirés sur les membres de l'ACP. Ainsi, pour que le recours aux traites de règlement offre une forme valable de participation au système de paiements aux institutions réglementées, il conviendrait de faire l'effort de dissiper l'incertitude juridique entourant leur utilisation.

## 4. Régie du système de paiements

Définie au sens large, la notion de régie englobe les moyens d'atteindre les objectifs de la politique des pouvoirs publics à l'égard du système de paiements. Plus précisément, il s'agit d'établir un cadre juridique et une structure de prise de décision qui permettent d'établir un juste équilibre entre ces objectifs, non seulement dans le contexte actuel, mais sur une base permanente à mesure que le système de paiements évolue et que de nouvelles technologies et de nouveaux intervenants apparaissent.

La présente partie commence par décrire brièvement la gamme d'approches envisageables pour ce qui est de la structure de prise de décision dont le système de paiements devrait être doté ou, plus précisément, le degré de participation des secteurs public et privé. On examine ensuite les domaines dans lesquels la structure actuelle pourrait être renforcée et on explore plusieurs approches pour y parvenir.

### Approches pour la réalisation des objectifs de la politique des pouvoirs publics

Lorsqu'on examine les diverses approches sous l'angle des objectifs de la politique des pouvoirs publics pour le système de paiements, une question fondamentale consiste à déterminer la mesure dans laquelle la prestation des services de paiement et la formulation des règles qui

régissent le système sont laissées à des participants du secteur privé ou sont l'affaire du secteur public. Au Canada, l'approche globale aux fins de l'organisation des activités en matière de paiement consiste à s'en remettre aux forces du marché tout en prévoyant un rôle pour le gouvernement dans la mesure où il peut contribuer à la concrétisation d'un résultat souhaité.

En accord avec cette approche globale, on peut faire intervenir le gouvernement pour dissiper des sources de tension spécifiques entre des intérêts privés et l'intérêt public général. Pour ce qui est du système de paiements, plusieurs sources de tension peuvent être relevées.

Premièrement, puisque la prestation et le traitement efficaces des systèmes de paiements exigent une importante collaboration entre les participants, il se pourrait que les accords de collaboration conclus aient pour effet de trop restreindre la concurrence entre les participants ou celle provenant de l'extérieur. Une autre question préoccupante est le fait que les grands réseaux sont souvent en mesure d'offrir aux utilisateurs des services qui présentent une plus grande valeur ajoutée à un coût inférieur à celui des réseaux plus petits. En pareilles circonstances, des réseaux de paiement peuvent acquérir une position dominante sur le marché, voire se retrouver en situation de monopole.

Deuxièmement, l'intervention des pouvoirs publics pourrait être déclenchée pour contrecarrer les effets de déversement que pourraient avoir les mesures prises individuellement par les participants au système de paiements ou collectivement par des groupes. Par exemple, il se pourrait que les participants n'adoptent pas toujours des procédures de compensation et de règlement qui permettent d'assurer le bon contrôle de la propagation des risques aux autres participants au système de paiements ou aux autres secteurs de l'économie. En conséquence, les pouvoirs publics pourraient décider d'établir certaines normes visant à limiter le risque systémique et à protéger les utilisateurs du système de paiements contre les risques.

Enfin, les pouvoirs publics pourraient offrir des services directement s'ils possèdent les compétences pour le faire, ou si la prestation des services par le secteur privé risque de susciter des craintes qu'il ne serait pas facile de dissiper par voie de règlement. Par exemple, étant donné que pour des raisons d'efficacité on a tendance à favoriser la prestation des services de règlement par un seul fournisseur, et compte tenu du désir d'offrir des effets sans risque à des fins de règlement final, les banques centrales fournissent habituellement des services de règlement et déterminent les règles qui s'appliquent aux comptes de règlement.

## **Modèles de prise de décision dans le système de paiements**

Le Comité consultatif sur le système de paiements a examiné quatre modèles généraux de prise de décision, chacun présentant un degré différent de participation des secteurs privé et public. Il s'agit de ceux-ci :

- 1) les participants au marché prennent et mettent en œuvre des décisions sans la participation des pouvoirs publics;
- 2) les participants au marché assument la responsabilité principale de la prise de décision, tout en bénéficiant de la contribution générale des pouvoirs publics ou de celle possible grâce à un processus établi par le gouvernement;



- 3) un organisme du secteur public établit les règles auxquelles sont assujettis les participants au marché, éventuellement avec la participation du secteur privé;
- 4) les pouvoirs publics établissent les règles à suivre et fournissent les services directement.

La forme et l'ampleur de l'intervention des pouvoirs publics peuvent varier en fonction des différentes parties du système de paiements, compte tenu du fait que l'aboutissement des mesures prises par le secteur privé correspondra plus étroitement à l'équilibre souhaité entre les objectifs de la politique gouvernementale dans certaines parties du système de paiements, plutôt que dans d'autres. Elles dépendront, par exemple, de la mesure dans laquelle des effets de déversement comme le risque systémique se font sentir, et de la façon dont diverses activités sont façonnées par les forces de la concurrence et de la coopération.

## **Régie de l'Association canadienne des paiements**

Les services de compensation et de règlement organisés sous la direction de l'ACP sont actuellement régis conformément au deuxième modèle décrit ci-dessus. Ce modèle présente l'avantage de faire bénéficier le processus décisionnel de l'expérience des participants directs au marché, de leurs connaissances techniques et de leur compréhension des marchés des services de paiement. Par contre, les décisions prises par les participants directs peuvent parfois servir leurs propres intérêts et priorités plus que ceux des personnes visées par les décisions, notamment les utilisateurs du système de paiements, particuliers et sociétés, et les fournisseurs de services semblables ou connexes. Pour remédier à cette éventuelle lacune, le deuxième modèle de régie offre la souplesse requise pour permettre une participation plus étendue et pour laisser place à l'examen et au contrôle des pouvoirs publics.

Le Comité consultatif sur le système de paiements était généralement d'avis que le modèle actuel, assorti de quelques modifications, offrait un équilibre valable entre l'activité du secteur privé et la participation de l'État. Toutefois, deux améliorations majeures à la structure ont été proposées : 1) renforcer la participation des intervenants de l'extérieur à la prise de décision de l'ACP, pour que les décisions soient davantage en accord avec l'intérêt public; 2) élargir les pouvoirs du secteur public d'examiner les décisions prises par l'ACP, de les approuver ou d'y opposer son veto pour faire en sorte que ces décisions soient en accord avec l'intérêt public.

## **Rapprochement des décisions de l'ACP de l'intérêt public**

### ***Mandat de l'ACP***

Dans le cadre de son mandat, l'ACP devrait établir non seulement l'ampleur de ses activités, mais aussi un ensemble d'objectifs ou de principes pour l'aider à mener ses activités. Le mandat de l'ACP devrait par conséquent prévoir une part de responsabilité à l'égard de la progression des objectifs de la politique gouvernementale établis pour le système de paiements, à savoir la sûreté, l'efficacité et la prise en considération des intérêts des consommateurs de services de paiement.

Les activités principales de l'ACP consistent à établir, à coordonner et/ou à appliquer des ententes nationales visant la compensation et le règlement des paiements. À l'appui de ces activités, l'ACP doit pouvoir établir des règles et des procédures appropriées aux fins de

l'acceptation des effets de paiement dans le processus de compensation et de règlement, et stipuler les responsabilités des participants à l'égard de celui-ci.

En outre, l'ACP est dans une position tout à fait unique pour suivre de près les technologies nouvelles dans le système de paiements, y compris les nouveaux modes de paiement, et pour faciliter leur mise au point d'une manière qui réponde aux objectifs de la politique des pouvoirs publics. Par exemple, l'ACP pourrait, et il serait utile qu'elle le fasse, établir des normes ou des lignes directrices qui favoriseraient l'interopérabilité des nouveaux modes de paiement et le contrôle des risques, et assureraient une protection suffisante des consommateurs. Le mandat de l'ACP devrait donc prévoir l'exercice d'un rôle explicite pour faciliter la mise au point des activités et des méthodes de paiement nouvelles ou émergentes. Un tel rôle amènerait l'ACP à participer moins activement à la planification proactive et plus activement à l'intégration des nouveaux développements, comparativement à son mandat actuel, qui l'amène à « *planifier* le développement du système national de paiement ».

### ***Processus consultatif***

La tenue de consultations auprès d'intervenants non-membres de l'ACP et de représentants du secteur public est une façon d'informer l'ACP des intérêts des intervenants de l'extérieur et de l'amener à en tenir compte dans le cadre de son processus décisionnel.

L'ACP a mis en place un vaste processus de consultations auprès des intervenants. Au moyen de divers forums, en particulier par l'intermédiaire du Conseil consultatif des intervenants, créé récemment, les intervenants non-membres de l'ACP sont tenus au courant des activités de celle-ci, notamment des questions soumises à l'étude du conseil de l'ACP. Le Conseil consultatif des intervenants a notamment pour fonctions de formuler des recommandations, à l'intention de l'ACP, sur le processus consultatif à suivre relativement à chaque projet mené par l'ACP et, de façon plus générale, à faire des présentations au conseil de l'ACP, s'il le juge opportun.

Bien que le processus consultatif ait évolué et fonctionne bien sur une base volontaire, son efficacité pourrait être améliorée s'il s'appuyait sur une prescription de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*. Une approche pourrait consister à suivre la voie législative pour permettre au Conseil consultatif des intervenants de coordonner les consultations tenues par l'ACP auprès des non-membres. Une telle mesure confirmerait le Conseil dans son rôle de principal agent de transmission des points de vue et des préoccupations des non-membres de l'ACP à la direction et au conseil d'administration de l'ACP.

Par ailleurs, d'autres éléments du processus consultatif actuel, notamment les réunions plénières tenues régulièrement et la mise en circulation de la version préliminaire des règles, avant leur approbation par le conseil d'administration de l'ACP, sont une façon d'informer les intéressés qui ne font pas partie du Conseil consultatif des intervenants, et il conviendrait de les maintenir.

Enfin, l'actuel comité consultatif de l'ACP est un moyen d'officialiser le dialogue entre le ministère des Finances et le conseil d'administration de l'ACP. Il s'agit d'un élément essentiel de l'apport du secteur public aux termes des ententes en vigueur, mais il pourrait ne plus devoir être essentiel si d'autres formes de participation ou de surveillance des pouvoirs publics sont offertes.

### **Structure du conseil d'administration de l'ACP**

#### *(i) Des administrateurs non issus des membres de l'ACP*

Un processus consultatif renforcé peut aider à faire en sorte que les intervenants soient tenus au courant des questions étudiées par le conseil d'administration de l'ACP et que les points de vue des intervenants soient portés à la connaissance des administrateurs. Toutefois, il est probable que si les non-membres ne sont pas officiellement représentés au sein du conseil d'administration de l'ACP, ils n'auront qu'une influence limitée sur les décisions du conseil.

On pourrait remédier à cette situation en permettant à des personnes de l'extérieur non affiliées à l'ACP de siéger au conseil d'administration de celle-ci. Une possibilité serait de nommer des administrateurs indépendants, issus du grand public. Ces administrateurs seraient « indépendants » au sens où ils ne seraient pas affiliés à un membre de l'ACP ou à un groupe particulier d'intervenants non-membres. Leur rôle ne consisterait pas à représenter un groupe d'intérêt en particulier, mais plutôt à présenter des points de vue indépendants aux fins de l'étude des questions dont le conseil est saisi et de l'exécution du mandat de l'ACP.

Une autre approche consisterait à nommer des représentants de groupes d'intervenants clés, comme des consommateurs, des entreprises, des détaillants et des fournisseurs de services liés aux paiements. Si cette approche était adoptée, on s'attendrait à ce que les administrateurs fassent valoir leurs points de vue dans le cadre des discussions et des décisions du conseil. Toutefois, au même titre que les autres administrateurs, ils seraient censés voter conformément au mandat global établi à l'intention de l'ACP. Une façon de procéder à la nomination d'administrateurs non membres de l'ACP serait de faire intervenir le Conseil consultatif des intervenants dans le processus de sélection.

#### *(ii) Représentation des pouvoirs publics au sein du conseil d'administration de l'ACP*

Actuellement, la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* pourvoit à la représentation des pouvoirs publics au conseil de l'ACP en prescrivant qu'un agent de la Banque du Canada assume la charge de président. Si la composition du conseil d'administration était modifiée pour accepter des administrateurs provenant de l'extérieur de l'ACP, et si la surveillance des activités de l'ACP par les pouvoirs publics était renforcée selon les grandes lignes dont il est question ci-après, il faudrait alors prendre en considération le rôle joué par un représentant des pouvoirs publics au sein du conseil d'administration de l'ACP. Parmi les options envisageables, mentionnons la participation d'un représentant des pouvoirs publics à titre d'administrateur ordinaire plutôt que président, ou encore à titre de membre du conseil sans droit de vote<sup>1</sup>.

#### *(iii) Représentation des membres de l'ACP au conseil d'administration*

Il conviendrait d'examiner la possibilité de s'éloigner du mode de représentation actuel par la classe institutionnelle (par exemple les banques, les sociétés de fiducie, les fédérations et d'autres établissements financiers). Une possibilité serait de structurer le conseil d'administration en fonction de la forme de participation des membres aux processus de compensation et de règlement. Par exemple, selon les formes de participation actuelles, on pourrait envisager la représentation d'institutions qui participent à titre d'adhérents et de

<sup>1</sup> Indépendamment de la question de la représentation des pouvoirs publics, il conviendrait que la Banque du Canada soit représentée au sein du conseil d'administration de l'ACP, compte tenu du rôle que joue la Banque à titre de participant au système de paiements et de fournisseur de services de règlement.

non-adhérents (et éventuellement une représentation distincte pour celles qui ont conclu un accord de compensation de groupe). Au cas où d'autres catégories de participants verraient le jour dans le cadre des changements apportés à l'accès, il faudrait alors envisager une représentation distincte au sein du conseil.

### **Renforcement de la surveillance des pouvoirs publics**

Le genre de modifications dont il est question précédemment devrait permettre à l'ACP de prendre des décisions qui sont généralement en accord avec les objectifs de la politique gouvernementale. Toutefois, l'apport de ces modifications pourrait ne pas suffire et une forme de surveillance renforcée par les pouvoirs publics pourrait s'imposer, soit à titre de complément aux changements envisagés, soit à titre de substitut, pour établir effectivement un équilibre valable entre les objectifs. Une surveillance efficace pourrait également inciter encore plus les participants au processus décisionnel à examiner l'incidence de leurs décisions sur les objectifs de la politique gouvernementale.

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* exige que les règlements administratifs de l'ACP soient approuvés par le gouverneur en conseil, ce qui donne la possibilité que des décisions ayant une importante incidence politique soient enchâssées dans les règles, à l'égard desquelles le conseil de l'ACP jouit d'un important pouvoir discrétionnaire, à condition qu'elles soient compatibles avec les règlements administratifs. Bien que de façon générale les règles de l'ACP soient de nature technique, il convient d'envisager d'élargir la fonction de surveillance des pouvoirs publics afin de combler cet éventuelle lacune. Une approche consisterait simplement à renforcer l'exigence actuelle concernant l'approbation du gouverneur en conseil, pour y soumettre les règles de l'ACP, et non pas seulement les règlements administratifs. Une variante de cette approche, qui pourrait alléger le fardeau qui pèse sur le processus d'approbation et minimiser le risque de retard, pourrait consister à ne pas y soumettre les questions techniques si le conseil d'administration de l'ACP, y compris les administrateurs indépendants et les administrateurs représentant le secteur public, y consentaient unanimement.

Selon l'un ou l'autre scénario, le nombre accru de décisions de l'ACP qui seraient assujetties au processus d'examen exigerait une augmentation en proportion des ressources affectées au processus d'examen et d'approbation. Dans le cas contraire, le processus pourrait amortir la capacité de l'ACP à s'adapter aux changements apportés au système de paiements et ne pas être en mesure d'assurer une surveillance efficace des pouvoirs publics.

Le niveau de ressources et de compétences essentielles à l'examen des règles de l'ACP peut laisser croire que le gouverneur en conseil ne serait plus la personne la mieux placée pour remplir ce rôle. Une solution serait de soumettre les règlements administratifs et les règles à l'approbation du ministre des Finances. Il va sans dire que cette nouvelle fonction du ministre exigerait l'appui du personnel du ministère. Le choix du ministre des Finances pour remplir ce rôle tient au fait que c'est au ministre qu'incombe actuellement la responsabilité d'élaborer la politique générale relativement au système de paiements. Une variante de cette approche consisterait à habiliter le ministre des Finances à communiquer une directive si, de son avis, le plan d'action de l'ACP n'était pas dans l'intérêt public.

Comme alternative, étant donné la position centrale de la Banque du Canada au sein du système de paiements et les responsabilités du gouverneur de la Banque aux termes de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, concernant le contrôle du risque systémique, le genre de pouvoir qu'il est envisagé de donner au ministre des Finances pourrait être confié au gouverneur. Cette approche aurait l'avantage de rendre possible l'examen des questions liées au risque systémique et à de l'intérêt public général de sorte qu'une approche cohérente à l'égard des questions liées au système de paiements puisse être élaborée.

On peut également prétendre que l'éventail de préoccupations que fait naître le fonctionnement du système de paiements – y compris le degré de concurrence, les effets de déversement dans le système financier et les autres secteurs de l'économie, et la qualité des services fournis aux utilisateurs – porte à croire que la fonction d'examen pourrait bénéficier de l'apport des personnes compétentes dans tous ces domaines. Il pourrait en outre être avantageux de faire participer les personnes qui connaissent ces questions aux décisions prises à l'issue de la fonction d'examen. Pour toutes ces raisons, un petit comité réunissant des membres d'office provenant d'organismes gouvernementaux comme le ministère des Finances, la Banque du Canada, et éventuellement d'autres personnes possédant les compétences voulues, pourrait être mis sur pied et chargé de mener le processus d'examen ou de conseiller quiconque assume la responsabilité principale de cet examen.

## **Régie des autres systèmes et réseaux de paiements**

La réflexion a porté jusqu'à maintenant sur les mesures de réforme possibles de l'ACP et du processus d'examen des activités de l'ACP, ce qui témoigne de la position centrale et essentielle qu'occupe l'ACP au sein du système de paiements et de son statut d'unique organisme des paiements établi conformément à une loi fédérale. Le règlement des paiements ordinaires dans les livres comptables de la Banque du Canada passe exclusivement par les membres de l'ACP, et les règlements administratifs et les règles de l'ACP déterminent l'admissibilité des effets de paiement au processus de compensation et de règlement.

L'évaluation d'autres réseaux de paiement, notamment Interac pour les débits directs et les distributeurs de billets à utilisation partagée, les réseaux de cartes de crédit ainsi que les réseaux d'argent électronique qui voient le jour s'avère plus difficile. Comme on l'indique précédemment, il y a de fortes chances que les externalités de réseaux et les économies d'échelle favorisent l'apparition de réseaux dominants ou uniques fournissant certains types de services de paiement. Il convient d'examiner plus à fond la portée de tout mécanisme de surveillance pour s'assurer qu'il porte sur les réseaux de paiement en dehors de l'ACP. Cela étant dit, la mise sur pied d'un organisme d'examen public, chargé de surveiller les activités de l'ACP, pourrait présenter l'avantage de faire porter la surveillance du gouvernement sur d'autres systèmes ou réseaux, si une décision était prise ultérieurement. Une option possible consisterait à mettre en place un mécanisme qui permettrait au gouvernement de désigner les systèmes de paiements assujettis à un processus d'examen semblable à celui auquel l'ACP est soumise, si, d'après lui, il était dans l'intérêt public de le faire.

## **Annexe : Un aperçu des éventuels nouveaux participants**

### **Sociétés d'assurances de personnes**

Les sociétés d'assurances ne sont pas autorisées à accepter des dépôts. Cependant, elles offrent certains produits qui pourraient servir de substituts de dépôts. Aux termes de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, elles peuvent aussi émettre des cartes de paiement, de crédit ou de débit et participer à un système de telles cartes.

De nombreuses sociétés d'assurances offrent une gamme de produits de gestion de la fortune, notamment des rentes et des caisses séparées. En outre, dans le cours normal de leurs activités, elles peuvent effectuer d'importants volumes de paiements à leurs clients (par exemple, le versement de bonifications, de sommes en dépôt, de rentes) et elles ont le droit de conserver une partie de ces fonds dans un compte. Bien qu'il faille examiner plus à fond la nature de chacun de ces types de compte, ces fonds donnent aux clients des sociétés d'assurances des soldes éventuellement accessibles via le système de paiements.

### **Réglementation et surveillance**

#### *Sources de réglementation*

Les sociétés d'assurance-vie canadiennes peuvent être constituées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale. La réglementation prudentielle des institutions financières incombe en premier lieu au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). Les provinces dans lesquelles sont établies ces institutions sont toutefois tenues de réglementer les autres aspects de leurs activités et opérations (par exemple les pratiques de vente, l'établissement des taux et la conduite des courtiers).

Les sociétés d'assurance-vie constituées en vertu d'une loi provinciale sont habituellement assujetties à la réglementation de la province compétente, bien que certaines provinces aient confié leurs responsabilités de surveillance au BSIF. Bien que les cadres de réglementation varient d'une province à une autre, ils sont en grande partie identiques dans la plupart des domaines. Les paragraphes suivants de cette partie portent essentiellement sur les sociétés d'assurances sous régie fédérale. Lorsque des différences existent entre les régimes de réglementation fédéral et provinciaux, il conviendrait d'examiner les répercussions de ces différences.

Outre les sociétés de constitution nationale, un certain nombre de sociétés d'assurances étrangères offrent des services au Canada par l'entremise de succursales. Ces sociétés doivent être enregistrées en vertu d'une loi fédérale et elles sont soumises au contrôle suivi du BSIF. Un examen plus détaillé du cadre juridique et réglementaire applicable à ces sociétés s'impose pour déterminer la mesure dans laquelle le cadre permettrait aux succursales de sociétés étrangères de participer au système de paiements au même titre que les sociétés de constitution nationale.

#### *Normes en matière de réglementation prudentielle*

En général, les sociétés d'assurance-vie sont des institutions bien financées et elles sont tenues de respecter des normes sur le capital réglementaire minimum. Pour les sociétés sous

réglementation fédérale, il s'agit de se conformer au Montant minimum permanent requis pour le capital et l'excédent (MMPRCE) établi par le BSIF. Conformément au critère du MPRCE, le capital minimum est déterminé en appliquant des facteurs de risque à des éléments spécifiques de l'actif et du passif sur le bilan et hors bilan, et en additionnant les résultats. Quatre catégories de risque sont envisagées : le risque lié à l'actif; le risque de mortalité/morbidité/déchéance; le risque lié au calcul de la marge d'intérêt et le risque lié au changement à l'environnement des taux d'intérêt.

De plus, en règle générale, à l'instar des autres institutions financières fédérales, les sociétés d'assurance-vie doivent, aux termes de la loi dominante, souscrire à une « méthode de la gestion prudente » en matière d'investissement. En d'autres termes, elles doivent respecter les politiques, les normes et les procédures en matière d'investissement et de prêt qu'une personne prudente et raisonnable respecterait dans les mêmes circonstances. Les sociétés d'assurance-vie sont également assujetties à plusieurs restrictions précises en matière d'investissement et de prêt, dont il est question dans la *Loi sur les sociétés d'assurances*, le règlement connexe et les Lignes directrices du BSIF.

Outre ces exigences de capital réglementaire, le secteur de l'assurance-vie, le BSIF et l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) du Québec ont récemment élaboré un ensemble de saines pratiques financières et commerciales en s'inspirant de celles instaurées par la SADC à l'intention de ses membres. Les normes adoptées portent sur la gestion des fonds propres, la qualité de l'actif et du passif, la gestion des liquidités, la gestion du risque de taux d'intérêt et le contrôle interne. Pour les sociétés d'assurances sous régie fédérale, le BSIF a publié ses normes sous la forme de lignes directrices, et la surveillance de la conformité et le contrôle d'application lui incomberont.

### **Accès à une source de soutien des liquidités**

Un survol préliminaire du cadre juridique et réglementaire dans lequel les sociétés d'assurances canadiennes fonctionnent n'a pas permis de déceler des obstacles évidents qui pourraient empêcher les sociétés d'assurances de pouvoir obtenir le soutien des liquidités nécessaire pour participer au système de paiements.

Comme on l'indique dans le texte, pour obtenir un soutien des liquidités, il faut bien souvent offrir une garantie. Les sociétés d'assurance-vie sous régie fédérale, au même titre que les autres institutions financières, n'ont pas le droit d'offrir une sûreté à l'égard de leurs biens.<sup>2</sup> Toutefois, le surintendant des institutions financières peut, par décret, approuver la création de sûretés à l'égard de catégories de biens donnés, ou jusqu'à concurrence de certains plafonds.<sup>3</sup> Le BSIF a publié une Politique provisoire sur le nantissement qui expose les critères qui président à l'approbation des demandes visant la création de sûretés et établit les exigences en matière de rapport et de divulgation. Parmi les critères appliqués par le surintendant, mentionnons les raisons commerciales qui justifient le nantissement des biens, le montant du nantissement par rapport à l'actif et au capital liquides, et l'évaluation de la santé financière de l'institution par le

<sup>2</sup> Les institutions de dépôt sont pour leur part autorisées à prendre des engagements envers la Banque du Canada ou la Société d'assurance-dépôts du Canada.

<sup>3</sup> Le surintendant est également habilité à donner son approbation de façon ponctuelle.

BSIF. Cet énoncé de politique s'applique également aux sociétés d'assurances et aux institutions de dépôt fédérales.

### **Cadre juridique**

De façon générale, les sociétés d'assurance-vie sont régies par un cadre juridique solide et complet, au même titre que les autres institutions financières réglementées au Canada.

Toutefois, à certains égards, les aspects du cadre juridique diffèrent de ceux qui s'appliquent aux participants au système de paiements. L'analyse des différences est importante pour veiller à ce que le cadre régissant les éventuels nouveaux participants soit compatible avec les règles et les procédures en vigueur qui entrent en jeu dans l'exploitation de divers éléments du système de paiements.

Par exemple, en vertu de la *Loi sur les liquidations et les restructurations*, si une société d'assurances devient insolvable, les réclamations des souscripteurs l'emportent sur celles des autres créanciers non garantis. En conséquence, les participants au système de paiements pourraient s'exposer à des pertes de taille si une société d'assurances participante faisait faillite. Il conviendrait d'examiner les répercussions que pourrait avoir la subordination de leurs réclamations sur l'empressement des participants au système de paiements à accorder aux bénéficiaires un crédit provisoire pour des effets de paiement tirés sur les assureurs (et, partant, consentir un crédit intra-journalier sans garantie aux sociétés d'assurances participantes).

Comme on l'indique précédemment, les sociétés d'assurances n'ont pas le droit d'accepter des dépôts. Il conviendra d'étudier la question de savoir si cette interdiction soulève des questions dans le contexte de la participation au système de paiements (par exemple, si la restriction pourrait amener les sociétés d'assurances à devoir acquitter des obligations nettes de règlement plus importantes, pour une gamme donnée d'activités de paiement).

### **Courtiers en valeurs mobilières**

Il est fréquent que les clients des courtiers en valeurs mobilières tiennent des soldes créditeurs libres – les fonds versés au compte d'un client qui dépassent le montant requis pour soutenir leur position de place.<sup>4</sup> Les soldes créditeurs libres représentent des fonds payables à vue par le courtier en valeurs mobilières, et ils sont assujettis à des restrictions concernant leur utilisation dans la conduite des activités du courtier. Ces soldes fournissent aux clients une source de fonds éventuellement accessible via le système de paiements.

---

<sup>4</sup> En vertu du règlement de l'ACCVM, l'expression « solde créditeur non affecté » est définie de la façon suivante :

- (a) dans le cas de comptes sur marge et de comptes au comptant B le solde créditeur moins un montant égal au total de (i) la valeur au marché des positions à découvert, et (ii) la couverture prescrite pour ces positions à découvert conformément aux dispositions des Règlements; et
- (b) dans le cas de comptes de marchandises B le solde créditeur moins un montant égal au total de (i) la couverture prescrite pour détenir des contrats à terme ou des options sur contrats à terme, ou les deux à la fois, (ii) moins la valeur résiduelle de ces contrats, (iii) plus toutes les insuffisances dans ces contrats, à condition que ce montant total n'excède pas le montant en dollars du solde créditeur.



## Réglementation et surveillance

### *Sources de réglementation*

Chaque province a adopté des lois sur la question de la réglementation des valeurs mobilières. Ces lois s'appliquent à tout commerce de valeurs ou contrat de change dans la province respective, et à toute personne qui s'adonne à ce commerce. Diverses commissions provinciales des valeurs mobilières assurent le respect des lois et des règlements qui s'y rattachent.

Les courtiers en valeurs mobilières sont eux aussi assujettis à un vaste régime d'autoréglementation. Les principaux organismes d'autoréglementation (OAR) sont l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCVM) ainsi que les principales bourses canadiennes des valeurs mobilières. Celles-ci sont officiellement reconnues comme des OAR par de nombreuses commissions provinciales des valeurs mobilières, et il leur incombe de réglementer la conduite et les affaires de leurs membres. Pour les OAR qui sont reconnus officiellement, les commissions des valeurs mobilières conservent habituellement le pouvoir, dans l'intérêt public, de publier des directives, donner des ordres, rendre des décisions pour ce qui est des règlements administratifs, des règles, des règlements, des politiques et des procédures des OAR. Les divers OAR appliquent des règlements administratifs et des règles uniformes dans une large mesure et collaborent à la réglementation des courtiers qui sont membres de plus d'un organisme, ce qui favorise l'existence, au Canada, d'un régime de réglementation relativement uniforme des courtiers en valeurs mobilières.

### *Normes en matière de réglementation prudentielle*

Les courtiers en valeurs mobilières doivent se conformer au critère du capital minimum appliqué à la fois par les commissions provinciales des valeurs mobilières et par les divers OAR. Par exemple, conformément à la réglementation des valeurs mobilières en Ontario, les exigences relatives au capital font partie des conditions d'agrément. En vertu de cette réglementation, les courtiers en valeurs mobilières doivent posséder un capital libre minimum équivalant à 25 000 \$ plus un montant correspondant à un pourcentage de leur passif.<sup>5</sup> L'ACCVM et les diverses bourses de valeurs mobilières imposent elles aussi diverses exigences relatives au capital minimum à leurs membres. De plus, les lois sur les valeurs mobilières prescrivent la divulgation continue et opportune de renseignements sur la situation financière et les opérations.

Les règlements administratifs de l'ACCVM prévoient un Système de pré-alerte conçu pour identifier les membres en difficulté financière, en fonction de leur situation en matière de fonds propres, de rentabilité et de liquidité. Le système répartit les membres en difficulté en deux catégories et impose aux sociétés dans ce cas des exigences plus strictes notamment en matière de divulgation.

Enfin, l'ACCVM impose des exigences en matière d'assurance minimale à ses membres, pour couvrir le vol, la contrefaçon et la disparition de valeurs mobilières.

---

<sup>5</sup> Ce montant variable représente la somme de 10 p. 100 de la première tranche de 2,5 millions de dollars des dettes régularisées (passif moins les valeurs assimilables à des espèces et à des quasi-espèces), de 8 p. 100 de la tranche suivante de 2,5 millions de dollars, de 7 p. 100 de la tranche suivante de 2,5 millions de dollars, de 6 p. 100 de la tranche suivante de 2,5 millions de dollars et de 5 p. 100 des dettes régularisées excédant 10 millions de dollars.

### **Accès à une source de soutien des liquidités**

Un examen préliminaire des lois et règlements applicables aux courtiers en valeurs mobilières n'a pas permis de déceler d'obstacles de droit qui pourraient empêcher un courtier en valeurs mobilières d'obtenir le soutien des liquidités dont il a besoin pour participer directement au système de paiements. Il faudra toutefois veiller à ce que les courtiers en valeurs mobilières soient en mesure d'emprunter suffisamment et d'offrir une garantie, afin d'obtenir ces fonds.

### **Cadre juridique**

Comme on l'indique précédemment, les courtiers en valeurs mobilières sont régis par les lois provinciales sur les valeurs mobilières et par les règles des divers OAR. Il faut examiner ces règles pour s'assurer qu'il n'existe aucun obstacle de droit qui pourrait empêcher les courtiers en valeurs mobilières de participer directement au système de paiements. Par exemple, les courtiers en valeurs mobilières doivent toujours agir en conformité avec la « règle de la notoriété du client » prescrite par les règles sur les valeurs mobilières. De telles règles exigent que les courtiers en valeurs mobilières aient connaissance des faits essentiels relatifs à tous les clients et à tous les ordres ou comptes acceptés, et veillent à ce que l'acceptation des ordres, quels qu'ils soient, s'inscrive dans les limites des bonnes pratiques d'affaires. Il conviendra d'examiner plus à fond si les transactions effectuées par les clients au moyen de divers instruments de paiement sont conformes aux principes de la « règle de la notoriété du client ».

### **Fonds mutuels**

Selon la définition qu'on lui donne dans les lois provinciales sur les valeurs mobilières, un fonds mutuel est un émetteur de valeurs mobilières qui habilite le détenteur à recevoir sur demande, ou dans un délai prescrit après réception d'une demande, un montant calculé en fonction de la valeur d'une participation proportionnelle à l'actif net de l'émetteur.<sup>6</sup> Les détenteurs d'unités de fonds mutuels ont ainsi accès à des actifs qui pourraient éventuellement servir à appuyer divers instruments de paiement.

Le ministère des Finances a reçu des présentations distinctes dans lesquelles on envisage d'accorder l'accès au système de paiements aux fonds mutuels proprement dits et aux gestionnaires de fonds mutuels. Dans son dernier document, le secteur des fonds mutuels indique qu'il croit que les fonds eux-mêmes constituent l'entité la plus valable à des fins de participation. Par conséquent, dans la partie qui suit, on part du principe que la question pertinente est de déterminer si les fonds mutuels, selon la définition donnée précédemment, sont des candidats aptes à participer au système de paiements. Toutefois, il faut faire de la pertinence de cette approche le sujet d'un débat ouvert, qu'il conviendra d'examiner plus à fond.

Il a été proposé que l'accès au système de paiements soit limité aux fonds mutuels du marché monétaire, car d'autres types de fonds mutuels sont assujettis à des niveaux élevés de risque de marché et en raison du fait que l'aptitude à prélever des paiements sur ces fonds pourrait aller à l'encontre de la nature à long terme de ces placements. Ces points de vue doivent être examinés plus à fond.

---

<sup>6</sup> Voir par exemple l'article 1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario.

## Réglementation et surveillance

### *Sources de réglementation*

Les fonds mutuels sont assujettis aux lois d'application générale sur les valeurs mobilières et les fiducies, dont le respect est assuré par les commissions provinciales des valeurs mobilières. Les lois et les règlements des provinces sur les valeurs mobilières renferment des dispositions qui portent notamment sur l'intégrité du marché, la conduite des affaires et le degré de prudence, la divulgation et le contenu des états financiers et des prospectus.

Les fonds mutuels sont également assujettis à des règlements propres au secteur des fonds mutuels. La Politique nationale 39 (PN39) – qui sera bientôt remplacée par l'Instrument national 81-102 et la Politique complémentaire 81-102PC – adoptés par les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, renferme un ensemble complet de règlements qui régissent le fonctionnement et les activités des fonds mutuels. Les dispositions de la PN39 couvrent par exemple les pratiques et les restrictions en matière d'investissement (y compris les règles qui régissent l'utilisation de dérivés), les ventes et les rachats, les nouveaux fonds mutuels et l'approbation des changements.

D'autres parties qui interviennent dans les activités quotidiennes des fonds mutuels (par exemple, le courtier, le conseiller et le dépositaire) sont elles aussi assujetties à diverses formes de réglementation et à des exigences d'agrément.

### *Normes en matière de réglementation prudentielle*

La réglementation des fonds mutuels a pour objectif principal de veiller à ce que la caractéristique essentielle d'un fonds mutuel soit respectée – à savoir que les investisseurs peuvent racheter des titres sur demande.<sup>7</sup> Bien que les fonds mutuels ne soient pas assujettis à des normes de capital et de liquidité de type habituel, l'application de telles normes peut ne pas convenir en raison de la nature des activités économiques du fonds mutuel. Plus précisément, le risque d'investissement est assumé par les détenteurs d'unités du fonds mutuel, ce qui signifie que la valeur du passif du fonds mutuel n'est pas fixe, mais est étroitement liée à la valeur de l'actif.

Bien qu'ils ne soient pas soumis à des exigences formelles en matière de capital ou de liquidité, les fonds mutuels sont assujettis à des exigences de provisionnement minimal au démarrage et à des restrictions permanentes en matière d'investissement. Aux termes de la PN39, le placement initial dans un fonds mutuel doit être d'au moins 150 000 \$, et provenir soit du gestionnaire du fonds, du promoteur ou d'un tiers désigné. L'investissement initial ne peut être restitué tant qu'une somme additionnelle de 500 000 \$ n'a pas été reçue de la part d'autres investisseurs.

Les fonds mutuels doivent toujours se conformer aux restrictions en matière d'investissement qui visent à promouvoir la diversification et la liquidité des portefeuilles, pour contribuer à faire en sorte qu'il soit possible d'accéder aux demandes de rachat à vue. Par exemple, aux termes de la PN39, les fonds mutuels ne peuvent, sans l'approbation des autorités compétentes :

- détenir plus de 10 p. 100 des actifs nets en placements non liquides;
- détenir plus de 10 p. 100 des actifs nets en titres d'un émetteur quelconque;

<sup>7</sup> Consulter les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, "Notice of Proposed National Instrument 81-102 and Companion Policy 81-102CP".

- détenir plus de 10 p. 100 d'une catégorie quelconque de titres d'un émetteur quelconque;
- acheter des biens immobiliers;
- acheter des hypothèques à moins qu'elles ne soient garanties ou assurées par le gouvernement du Canada ou un gouvernement provincial;
- détenir plus de 10 p. 100 des actifs totaux dans des valeurs sujettes à restrictions.

En outre, les fonds mutuels doivent se conformer à des règles strictes concernant l'utilisation de produits dérivés.

### **Accès à une source de soutien des liquidités**

Un bref examen du cadre juridique applicable aux fonds mutuels ne semble pas indiquer d'obstacles de droit empêchant les fonds mutuels d'accorder une marge de crédit à un éventuel prêteur en guise de soutien des liquidités d'urgence aux fins du règlement des obligations de paiement. Bien que les fonds mutuels ne soient généralement pas autorisés à emprunter, ils peuvent emprunter à court terme des montants représentant jusqu'à 5 p. 100 de leur actif net (ou une proportion plus grande, avec l'accord des autorités réglementaires) pour financer des demandes de rachat, ou offrir une garantie à l'égard de leur actif.

### **Cadre juridique**

Au même titre que les courtiers en valeurs mobilières, les fonds mutuels sont réglementés à l'échelle provinciale. Par conséquent, il faut examiner les lois et les politiques applicables afin de s'assurer que les fonds mutuels ne sont pas dans l'impossibilité de participer à l'un ou l'autre aspect des activités du système de paiements. Par exemple, au même titre que les transactions dont il est question précédemment, les achats et les rachats d'unités de fonds mutuels via le système de paiements pourraient devoir être conformes à la « règle de la notoriété du client » des lois sur les valeurs mobilières.

Bien que la PN39 établisse des procédures et des délais concernant l'exécution des transactions prévoyant notamment l'achat ou le rachat d'unités de fonds mutuels, de telles transactions pourraient prendre jusqu'à cinq jours ouvrables pour être réglées.<sup>8</sup> En outre, la PN39 exige uniquement que la valeur d'actif net d'un fonds mutuel aux fins de l'émission ou du rachat de valeurs du fonds soit calculée au moins une fois par semaine et que les transactions soient mises à exécution à un coût équivalant à la valeur d'actif net déterminée après réception de l'ordre. Il conviendra d'examiner les répercussions que pourraient avoir ces règles et ces procédures de règlement sur le fonctionnement du système de paiements pour faire en sorte que les processus de compensation et de règlement établis puissent être maintenus.

Au Canada, la plupart des fonds mutuels sont organisés en fiducies, bien que certains soient constitués en sociétés de fonds mutuel. Un examen plus approfondi s'impose pour déterminer si le cadre juridique applicable aux fonds mutuels constitués en fiducies suscite des préoccupations sous l'angle de la participation au système de paiements. Toute question découlant des différences de structure entre les fonds mutuels organisés en fiducies et les sociétés de fonds mutuel devra également être examinée.

<sup>8</sup> La plupart des transactions des fonds du marché monétaire se règlent toutefois le jour où elles ont lieu.