Ministère des Finances Canada | Department of Finance Canada

Rapport sur l'examen de la Loi canadienne sur les paiements

Canada

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2019)
Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire
ce document en tout ou en partie doit
être adressée au ministère des Finances Canada.

This document is also available in English.

No de cat. : F2-269/2019F-PDF

ISSN : 978-0-660-29572-5

Aperçu

En 2015, la *Loi canadienne sur les paiements* a été modifiée afin de renforcer l'indépendance du conseil d'administration de Paiements Canada et d'accroître le cadre de responsabilisation de Paiements Canada envers le gouvernement et le public. La loi comprenait également une disposition prévoyant un examen trois années après son entrée en vigueur.

Le ministère des Finances a lancé un examen de la Loi[1] en mai 2018 qui visait à connaître l'opinion des intervenants sur deux thèmes ciblés :

1. l'impact des changements apportés à la gouvernance de Paiements Canada en 2015, lesquels avaient pour but l'atteinte d'objectifs de politique publique;

2. le bien-fondé de la création d'une catégorie de membres associés compte tenu des développements dans l'écosystème de paiements et des initiatives de modernisation de Paiements Canada.

Le présent rapport présente un résumé des commentaires des répondants dans le cadre de cet examen. Dans l'ensemble, les répondants considèrent que les changements apportés à la gouvernance en 2015 ont été avantageux pour la réalisation du mandat de Paiements Canada, mais ils ont noté qu'il serait trop tôt pour fournir une évaluation détaillée de l'impact de ces changements sur la capacité de Paiements Canada à atteindre ses objectifs en matière de politique publique. Dans ce contexte, les répondants ont formulé un certain nombre de propositions visant à renforcer davantage la gouvernance de Paiements Canada.

Sur le deuxième thème, les répondants indiquent que d'élargir de l'adhésion aux fournisseurs de services financiers non traditionnels à Paiements Canada afin de leur permettre d'accéder aux systèmes de compensation et de règlement permettrait à Paiements Canada de mieux répondre à ses objectifs de politique publique, tant que les risques sont convenablement atténués. Les répondants considèrent la réglementation de ces fournisseurs en vertu du *Cadre de surveillance des paiements de détail* proposé comme étant une condition nécessaire pour une adhésion élargie. Cependant, ils expriment des opinions divergentes quant à la façon dont la *Loi canadienne sur les paiements* devrait intégrer une nouvelle catégorie de membres associés.

Cet examen se déroule à un moment où l'écosystème des paiements du Canada subit une transformation dynamique qui change la façon dont les Canadiens effectuent leurs paiements. L'examen donne la possibilité de s'assurer que Paiements Canada est bien positionnée pour réagir et favoriser cette transformation.

La plupart des intervenants indiquent que les modifications législatives de 2015 furent avantageuses à la réalisation du mandat de Paiements Canada et pour l'écosystème des

[1] La *Consultation sur l'examen de la Loi canadienne sur les paiements*

paiements en général. Il n'y a aucun consensus sur les secteurs à prioriser dans le cadre d'améliorations futures, ou sur l'orientations que devraient prendre celles-ci. Cependant, les répondants s'entendent généralement que des changements à la gouvernance seraient nécessaires afin d'intégrer convenablement une nouvelle catégorie de membres associés dans l'adhésion à Paiements Canada. Le gouvernement continuera de surveiller et d'évaluer le succès des changements apportés à la gouvernance en 2015 à permettre à Paiements Canada d'atteindre ses objectifs de politique publique et, dans l'intérim, examinera si des modifications techniques pourraient être apportées.

En réponse à la proposition de créer une nouvelle catégorie de membres associés afin de permettre l'adhésion de fournisseurs de services financiers non traditionnels à Paiements Canada et leur donner un accès aux systèmes de compensation et de règlement, le gouvernement élaborera des plans plus détaillées en réponse à la rétroaction obtenue au cours de l'examen. Les options qui résulteront de ce travail toucheront la façon d'intégrer les membres associés à la structure de gouvernance de Paiements Canada et, si nécessaire, la façon dont on devrait modifier le cadre de responsabilité de Paiements Canada pour tenir compte de ce changement. Toute modification éventuelle à la *Loi canadienne sur les paiements* visant l'intégration des membres associés suivrait la mise en place du *Cadre de surveillance des paiements de détail* proposé.

Le système des paiements

Le système des paiements est constitué d'éléments infrastructurels, notamment des institutions et des arrangements, qui permettent aux consommateurs, aux entreprises, aux institutions financières et à d'autres entités de procéder entre eux à des transferts de valeurs. Les systèmes de paiements sont essentiels au soutien de l'activité économique au Canada. S'assurer que ces systèmes sont rapides, sécurisés, fiables et souples permet aux consommateurs et aux entreprises de transférer des valeurs de façon sécuritaire et efficace.

Paiements Canada (officiellement, l'Association canadienne des paiements) possède et exploite les principaux systèmes de compensation et de règlement au Canada. La *Loi canadienne sur les paiements* (la Loi) établit Paiements Canada et décrit ses obligations, y compris son mandat et les institutions admissibles à devenir membres, et spécifie les responsabilités du ministre des Finances du Canada en ce qui concerne sa surveillance.

Paiements Canada exploite les deux principaux systèmes de compensation et de règlement au Canada. Le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) est un système électronique de transfert de fonds qui traite les paiements urgents de grande valeur en dollar canadien. Le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) est utilisé principalement pour la compensation de paiements de détail, y compris les dépôts directs, les chèques imagés, les opérations débitrices au point de service et en ligne, les débits préautorisés et les opérations aux guichets automatiques bancaires. En 2018, les Canadiens ont effectué

209 milliards de dollars de paiements par jour à l'aide des systèmes de Paiements Canada, totalisant 53 trillions de dollars par année.

Les systèmes de paiements subissent des transformations importantes, aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Paiements Canada a amorcé une initiative pluriannuelle qui aura pour but de moderniser les principaux systèmes de compensation et de règlement du Canada. Lancé en 1999, le STPGV sera remplacé par un système de paiements de grande valeur plus sécurisé, plus flexible et plus résilient (qui se nommera *Lynx*). Le SACR, lancé en 1984, sera peu à peu remplacé par un système de paiements de détail plus efficace.

Paiements Canada développe également un nouveau système de paiement de détail en temps réel en tant que troisième système principal afin de mieux servir les consommateurs et les entreprises, et offrir une plateforme qui favorisera l'innovation à l'intérieur de l'écosystème canadien des paiements. L'accès au système de paiement en temps réel, comme pour tous les principaux systèmes de paiements, sera ouvert et fondé sur une approche axée sur les risques, conforme aux normes internationales.

Beaucoup d'autres pays ont entamé des démarches semblables pour moderniser leurs principaux systèmes de paiements, généralement en élaborant des plateformes qui permettent les paiements en temps réel, qui favorisent l'adoption de normes de messagerie riches en données et donnent aux fournisseurs de services financiers non traditionnels la possibilité d'accéder à ces systèmes, soit par leur participation directe ou par l'intermédiaire d'une institution financière participante.

L'écosystème des paiements de détail au Canada subit aussi une transformation considérable. De nouvelles technologies et de nouveaux services qui promette de changer fondamentalement la façon dont les Canadiens effectuent leurs paiements commencent à apparaître, reflétant le fait que plusieurs fournisseurs de services financiers et compagnies de technologie financière réussissent à tirer parti de la puissance de l'informatique, de la capacité des données, du *cloud computing*, de l'ubiquité d'Internet et des plateformes mobiles afin de développer des produits novateurs qui améliorent l'expérience du consommateur.

Le ministère des Finances Canada a entamé des consultations en juillet 2017 sur un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail par sa publication d'un document de consultation : *Un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail*.[2] Le cadre proposé vise à s'assurer que l'écosystème des paiements de détail au Canada évoluera de manière à ce que les services de paiement restent fiables et sécuritaires, et ce, en encourageant la concurrence et l'innovation dans l'écosystème des paiements. Certains fournisseurs de service de paiements (FSP) de détail ne sont pas assujettis à une surveillance réglementaire à l'heure actuelle, ce qui peut poser des enjeux liés au risque, à l'efficience et à la protection d'autres fournisseurs de service de paiements et des utilisateurs finaux. Le cadre de surveillance

[2] Un nouveau cadre de surveillance des paiements de détail

proposé servirait à combler cette lacune en établissant des exigences. Les mesures proposées dans le document de consultation inclus la protection des fonds des utilisateurs finaux, des normes opérationnelles de gestion de risques, l'enregistrement des FSP, la divulgation d'information aux utilisateurs, le règlement des différends, et des règles de responsabilité. Le cadre proposé s'appliquerait à tout FSP qui effectue certaines fonctions de paiement dans le contexte d'un transfert électronique de fonds qui ne sont pas soumis à des exigences provinciales ou fédérales substantiellement similaires. Ces fonctions incluent la fourniture et la gestion des comptes de paiement, l'autorisation et la transmission d'un paiement, la détention de fonds ainsi que la compensation et le règlement.

Paiements Canada et la *Loi canadienne sur les paiements*

Paiements Canada, reconnu dans la Loi sous le nom d'Association canadienne de paiements, est régi par la *Loi canadienne sur les paiements.* En vertu de la Loi, Paiements Canada a une mission qui relève de l'intérêt public en ce qui concerne l'exploitation des principaux systèmes de compensation et de règlement au Canada.

Paiements Canada a pour mandat :

- d'établir et de mettre en œuvre des systèmes nationaux de compensation et de règlement, ainsi que d'autres arrangements pour effectuer ou échanger des paiements;
- de favoriser l'interaction de ses systèmes et arrangements avec d'autres systèmes et arrangements relatifs à l'échange, la compensation et le règlement de paiements;
- de favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement.

Pour atteindre ces objectifs, Paiements Canada doit tenir compte des objectifs de politique publique suivants :

- *Sécurité et intégrité* – En ce qui concerne les paiements, la sécurité et l'intégrité renvoient à la mesure, à la gestion et au contrôle appropriés des risques. La sécurité et l'intégrité sont des conditions essentielles si l'on veut assurer la stabilité du système financier et le bon fonctionnement de l'économie. Étant donné que les systèmes et les services de paiements peuvent transmettre des chocs négatifs, la sécurité et l'intégrité doivent être dûment prises en considération dans leur exploitation.
- *Efficacité* – L'efficacité des paiements tient entre autres au degré d'efficacité des processus de compensation et de règlement des paiements afin de répondre aux besoins des utilisateurs finaux et d'assurer l'allocation efficace des ressources pour la fourniture des services.
- *Intérêts des utilisateurs* – Les systèmes et services de paiements devraient être conçus et exploités de manière à répondre aux besoins des Canadiens et à protéger les intérêts des utilisateurs finaux. Ces besoins incluent des systèmes de paiements rapides et sécurisés qui peuvent traiter des paiements riches en données et servir de plateformes

adaptées aux utilisations nouvelles et actuelles. Les intérêts des utilisateurs finaux ne sont pas homogènes et témoignent d'un vaste éventail de besoins et de profils.

En plus d'établir le mandat et les objectifs de Paiements Canada, la Loi établit le cadre législatif de l'organisme, y compris le rôle et les responsabilités du conseil d'administration, les responsabilités du ministre des Finances quant à la surveillance et les institutions admissibles à l'adhésion.

Alors que les banques canadiennes et la Banque du Canada doivent être membres de Paiements Canada, d'autres institutions (comme les centrales de caisses de crédit, les sociétés d'assurance-vie et les courtiers en valeurs mobilières) sont admissibles à l'adhésion. Paiements Canada comptait 110 membres à la fin de 2017. Les membres peuvent participer directement ou indirectement aux systèmes de Paiements Canada. L'arrivée des technologies financières signifie que les services de paiement de détail sont de plus en plus fournis par des fournisseurs non traditionnels. Ces FSP non traditionnels ne sont pas admissibles à l'adhésion à Paiements Canada. Par conséquent, ils ne peuvent pas participer directement aux systèmes de Paiements Canada, notamment le système de paiements en temps réel en cours de développement.

Paiements Canada est financé par ses membres, lesquels doivent payer des cotisations de services communs pour leur adhésion. Paiements Canada est également financé par ses opérations, c'est-à-dire par des frais de transactions chargés aux membres qui utilisent ses principaux systèmes.

Paiements Canada compte deux comités consultatifs établis en vertu de la Loi, lesquels ont pour mandat de donner au conseil d'administration des avis et des conseils. Le comité consultatif des intervenants (CCI) est constitué d'une vaste gamme de fournisseurs de services de systèmes de paiements et d'utilisateurs de systèmes de paiements. Le comité consultatif des membres (CCM) est constitué de membres de Paiements Canada représentant la diversité des membres de l'organisme.

Révisions législatives de 2015

Dans son rapport final, publié en 2012, le Groupe de travail sur l'examen du système de paiements a relevé plusieurs domaines relatifs à la structure de gouvernance de Paiements Canada qui méritaient des changements. En particulier, le Groupe de travail a constaté que la structure de gouvernance créait un conflit d'intérêts pour les membres de Paiements Canada, ce qui rendait difficile l'élaboration de plans et le lancement d'efforts visant à bâtir pour le long terme ou l'élimination d'obstacles à l'entrée pour de nouvelles entités cherchant à participer aux systèmes de Paiements Canada. À la suite des modifications instaurées en 2014, des changements à la gouvernance et à la responsabilisation dans la *Loi canadienne sur les paiements* sont entrés en vigueur en 2015 afin de s'assurer que les principales infrastructures de compensation et de paiement du Canada continuent d'être exploitées au profit des

consommateurs canadiens, des entreprises et de l'économie canadiennes; et d'appuyer la concurrence et l'innovation dans l'industrie des paiements.

Les modifications législatives (voir l'annexe pour de plus amples renseignements) ont amélioré la gouvernance de Paiements Canada en assurant l'indépendance de son conseil d'administration, qui est passé de 16 à 13 administrateurs, dont la majorité devait être indépendante. Un conseil d'administration dont la majorité des administrateurs sont indépendants a pour but de permettre la prise de décisions en fonction du plus grand intérêt public, et d'assurer la participation de manière adéquate d'administrateurs membres ayant une expertise particulière et variée des systèmes de paiements. La structure de vote a été adaptée d'une structure de vote fondée sur le volume de paiements nombre, à une structure de vote où chaque membre détenait un seul vote.

Le CCI — qui existait avant les changements de 2015 — a pour mandat de fournir des conseils et des avis au conseil d'administration sur les questions liées à la compensation et au règlement des paiements et sur toute autre question liée aux objectifs de Paiements Canada. Les modifications de 2015 ont créé le CCM pour fournir des conseils et des avis au conseil d'administration sur des avis et des conseils touchant la mise en œuvre de systèmes de compensation et de règlement, sur l'interaction de ces systèmes avec d'autres systèmes et sur la mise au point de nouvelles technologies.

Des modifications législatives ont aussi été apportées pour améliorer la responsabilisation de Paiements Canada face au gouvernement et aux Canadiens en ce qui touche la réalisation de son mandat relatif à la politique publique. Paiements Canada est tenu de présenter un rapport annuel pour approbation du ministre des Finances, ainsi qu'un plan d'entreprise quinquennal. Les modifications législatives ont également harmonisé les pouvoirs du ministre des Finances qui visent la protection de l'intérêt public avec ceux qui s'appliquent aux sociétés de la couronne qui relèvent de sa compétence. Plus précisément, les modifications ont donné au ministre le pouvoir d'émettre des directives au conseil d'administration sur les questions qui sortent de la portée des règles administratives de Paiements Canada, si le ministre considère que l'intérêt public le justifie.

Dans le cadre des changements législatifs de 2015, une disposition a été ajoutée à la Loi afin d'en exiger l'examen trois ans après l'entrée en vigueur des modifications. L'examen a donné l'occasion d'examiner si les changements apportés à la gouvernance en 2015 sont efficaces dans l'atteinte des objectifs de politique en matière d'efficacité, de sécurité et d'intégrité, et la prise en compte des intérêts des utilisateurs.

Dans le contexte des initiatives de modernisation de Paiements Canada et de l'évolution dynamique des systèmes de paiements au Canada et à l'étranger, la consultation a aussi permis d'obtenir des commentaires sur la façon de mieux adapter la structure d'adhésion de Paiements Canada afin d'assurer un accès à ses systèmes qui reflète les développements dans le secteur des paiements tout en veillant à l'atteinte des objectifs de politique publique.

Examen de la *Loi canadienne sur les paiements*

Le gouvernement a lancé l'examen législatif de la *Loi canadienne sur les paiements* en mai 2018. Le ministère des Finances a publié un document de consultation et demandé des commentaires concernant deux thèmes ciblés en vertu de la Loi :

1. L'impact des changements à la gouvernance de 2015 pour permettre à l'organisation de mieux réaliser son mandat de politique publique, qui inclut la promotion de l'efficience, la sécurité et la solidité de ses systèmes tout en tenant compte des intérêts des utilisateurs. Des commentaires ont également été demandés sur d'autres aspects de la structure de gouvernance qui pourraient être améliorés afin de mieux permettre à Paiements Canada de réaliser son mandat et d'atteindre ses objectifs de politique publique.

2. La structure d'adhésion actuelle de Paiements Canada à la lumière des développements dans l'écosystème des paiements et les initiatives de modernisation de Paiements Canada. En particulier, une rétroaction a été demandée sur la création d'une catégorie de « membres associés » afin de permettre aux fournisseurs de services de paiements non traditionnels — qui seraient assujettis au *Cadre de surveillance des paiements de détail* proposé — de participer aux principaux systèmes de paiements nationaux du Canada. Les membres associés seraient différents et dissociés des membres; ils n'auraient pas les mêmes droits et obligations et seraient assujettis aux normes de conformité et de contrôle d'application de Paiements Canada. De plus, la consultation a demandé une rétroaction sur les changements corrélatifs à la structure de gouvernance de Paiements Canada qui seraient nécessaires afin d'intégrer convenablement les perspectives et l'expertise des nouveaux membres associés. Une rétroaction a aussi été demandée sur la participation des infrastructures de marché financier désignées à la nouvelle plateforme Lynx.

Le gouvernement a reçu des réponses de toutes les facettes de l'écosystème des paiements. Le ministère a reçu plus de 30 observations écrites de diverses organisations représentant la plupart des membres de Paiements Canada, les infrastructures de marché financier internationales, des représentants du secteur des coopératives, des organisations de technologie financière et des groupes de consommateurs. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont aussi rencontré des intervenants d'un bout à l'autre du pays dans le cadre de cet examen.

Ce que nous avons entendu

Gouvernance

Le premier thème ciblé que la consultation a relevé cherchait à savoir si l'impact des changements à la gouvernance de 2015 avait permis à l'organisme de mieux réaliser son mandat de politique publique. Les répondants considéraient en général que ces changements étaient avantageux pour la réalisation du mandat de Paiements Canada et l'écosystème des paiements dans l'ensemble. En même temps, les réponses ont identifié des moyens d'améliorer la transparence et la responsabilisation du conseil d'administration à l'égard des membres et des intervenants en ce qui a trait à sa prise de décisions. Un résumé de ces commentaires, regroupés par thème, est présenté ci-dessous.

Atteinte des objectifs de politique publique — beaucoup de répondants laissent entendre qu'il est trop tôt pour fournir une évaluation approfondie du succès des changements de 2015 en ce qui concerne leur appui à la réalisation des objectifs de politique publique de Paiements Canada. Un grand nombre des répondants ont exprimé un point de vue selon lequel le succès des efforts de modernisation, qui se poursuivent, constituera un critère décisif de l'évaluation du succès des changements à la gouvernance de Paiements Canada mis en œuvre en 2015.

Structure du conseil d'administration – La plupart des répondants voient la création d'un conseil d'administration dont la majorité des administrateurs sont indépendants et le passage à un système « un membre, un vote » pour les élections au conseil d'administration comme des aspects favorisant la capacité de Paiements Canada à prendre des décisions indépendantes, et considèrent que le conseil d'administration de Paiements Canada a pris en compte un éventail élargi d'intrants dans sa prise de décisions après que ces changements ont été effectués. Les initiatives visant à moderniser les principaux systèmes de compensation et de règlement au Canada ont souvent été nommées comme exemples mettant en évidence l'impact d'une plus grande indépendance du conseil d'administration, notant que les changements au conseil ont contribué considérablement à la décision de Paiements Canada d'aller de l'avant avec ces projets. D'autre part, certains répondants ont exprimé des préoccupations qui laissaient entendre que les changements ont mené à un mauvais alignement de Paiements Canada avec les intérêts et les objectifs de ses membres puisque la nouvelle structure de gouvernance ne permet plus aux membres de gérer le développement de Paiements Canada.

Les secteurs qui seraient à prioriser dans le cadre d'autres améliorations à la gouvernance ou les orientations que devraient suivre ces améliorations ne font pas l'objet d'un consensus. Certains laissent entendre que les membres de Paiements Canada devraient avoir plus d'occasions de contribuer aux grandes décisions du conseil, possiblement par la création d'une obligation pour le conseil de solliciter la perspective des membres par l'entremise de rapports ou de recommandations du CCM dans le cadre de ces décisions. D'autres répondants proposent que Paiements Canada adopte un conseil d'administration entièrement indépendant ou

augmente considérablement le nombre d'administrateurs indépendants pour accroître davantage l'indépendance du conseil et veiller à ce qu'un éventail d'opinions plus diversifiées soient représentées. Parmi ceux qui n'ont pas proposé de changements à la composition du conseil, certains ont indiqué qu'une plus grande souplesse en ce qui concerne la longueur du mandat des administrateurs serait avantageuse.

Transparence de la prise de décisions du conseil d'administration – Les répondants reconnaissent généralement que Paiements Canada a bien réussi dans ses efforts de consulter l'industrie des paiements de manière efficace et de favoriser un environnement de collaboration. Cependant, certains répondants estiment que Paiements Canada n'a pas suffisamment fait preuve de transparence dans la prise de décisions de son conseil et les façons dont celui-ci considère les avis qu'il reçoit tant du CCM et du CCI. Pour y remédier, certains répondants proposent que Paiements Canada rende public les comptes rendus de ses décisions du conseil, et que celui-ci mobilise directement le CCI et le CCM afin de fournir plus d'explications de ses processus décisionnels.

Nomination d'un comité pour les nominations au conseil d'administration – Les quelques répondants qui ont présenté des commentaires sur cet aspect des changements de 2015 croient qu'elle a mené à l'identification de candidats de grande qualité pour nomination au conseil d'administration de Paiements Canada. Certains répondants pointent au besoin d'examiner la définition de l'indépendance des administrateurs pour éviter les conflits d'intérêts éventuels qui pourraient découler de la création d'un cadre de membres associés et de l'ouverture de l'adhésion à de nouvelles organisations. Des suggestions visaient également la durée du mandat des administrateurs et la planification de la relève pour les membres indépendants du conseil.

Comités consultatifs — beaucoup de commentaires portaient sur les deux comités consultatifs de Paiements Canada établis en vertu de la Loi. Les répondants présentent des opinions divergentes et avaient tendance d'adopter le point de vue que les comités avaient soit trop peu d'influence ou trop d'influence sur le conseil d'administration, et ils expriment des préoccupations quant au manque général de précisions sur la façon dont les commentaires des comités sont intégrés aux décisions du conseil. Plusieurs répondants suggèrent que le CCI ou le CCM soient représentés au conseil d'administration de Paiements Canada afin d'améliorer la communication et d'assurer une meilleure harmonisation entre le conseil d'administration et les comités, et afin d'atteindre un équilibre plus équitable de commentaires au conseil d'administration. La création d'autres comités consultatifs est aussi proposée pour les membres associés et les groupes de consommateurs.

Il a été suggérer de réexaminer les exigences pour le CCI inscrites dans la *Loi canadienne sur les paiements* afin d'accorder à Paiements Canada une plus grande marge de manœuvre pour apporter des changements à la représentation des intervenants à mesure que l'évolution des services de paiement mène à de nouveaux types de fournisseurs, lesquels pourraient ne pas être représentés au CCI. L'élimination de l'interdiction législative sur la rémunération des

membres du CCI est proposée comme un moyen de mieux s'assurer que les groupes ayant des restrictions financières, comme ceux qui représentent les consommateurs ou autres utilisateurs finaux, puissent participer au CCI de manière efficace.

Adhésion

Le deuxième thème ciblé du document de consultation recherchait les opinions sur le bien-fondé de la création d'une catégorie de membre associé dans la *Loi canadienne sur les paiements*. L'adhésion associée proposée viendrait créer une catégorie de membres séparée et distincte dans Paiements Canada. Elle permettrait à des fournisseurs de service de paiement non traditionnels, réglementés en vertu du cadre de surveillance des paiements de détail proposé de participer directement au système de paiements en temps réel.

À ce sujet, les intervenants sont généralement d'accord que l'objectif du gouvernement d'élargir l'accès à l'infrastructure principale de compensation et de règlement serait avantageux pour accroître la capacité de Paiements Canada à réaliser son mandat et à atteindre ses objectifs de politique publique.

Accès élargi – La rétroaction des répondants sur l'élargissement de l'accès au système de paiement en temps réel que développe présentement Paiements Canada est principalement positive. Ceux qui ont répondu sont d'avis qu'il existe des obstacles à l'entrée des FSP et que des améliorations semblent toujours possibles pour accroître la concurrence et l'innovation. Presque tous les répondants qui ont abordé l'adhésion appuient la proposition d'élargir l'accès aux FSP non traditionnels fondé sur le risque au système de paiements en temps réel, avec une grande majorité des répondants qui appuient la création d'une catégorie de membre associé tel que proposé. Un certain nombre de répondants proposent également l'élargissement de l'adhésion en tant que membre à part entière à certains ou à tous les FSP envisagés pour l'adhésion à titre de membre associé. Les caisses de crédit sous réglementation provinciale qui sont membres d'une centrale provinciale ont exprimé un intérêt à avoir plus d'options pour participer soit à titre de membre ou à titre de membre associé. À l'heure actuelle, ces entités sont exclues de l'adhésion à Paiements Canada en vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*.

Accès aux systèmes – L'intérêt dans une forme de participation limitée au SACR est élevé. La majorité des répondants appuient l'accès aux fins d'échange seulement[3] pour les membres associés, pourvu que les membres associés satisfassent aux mêmes normes opérationnelles et techniques que les membres à part entière. Certains répondants indiquent qu'ils souhaitent voir la participation de membres associés à des accords de partage des pertes. Quelques répondants proposent que les membres associés aient le droit de compenser et de régler les

[3] À l'heure actuelle, il n'y a que 12 adhérents au SACR. Tous les autres membres de Paiements Canada soumettent des paiements au SACR par l'intermédiaire des adhérents. Les adhérents traitent aussi bien les messages de paiement que l'échange et le règlement sur le SACR. Un accès pour échange seulement offrirait aux membres de Paiements Canada la possibilité d'échanger directement des messages de paiement sur le SACR, alors que les adhérents continueraient d'assurer la compensation et le règlement des paiements.

paiements directement tant sur le SACR que sur le STPGV. Cependant, on s'entend généralement pour dire que le nombre de modifications requises dans ce contexte pour maintenir un niveau de sécurité nécessaire au bon fonctionnement de ces systèmes constituerait un projet complexe.

Exigences pour l'adhésion à titre de membre associé – Un grand nombre de répondants sont d'accord que l'exigence que les membres associés soient réglementés en vertu du cadre de surveillance des paiements de détail proposé assurerait une surveillance suffisante. Cependant, la participation directe à l'infrastructure principale des paiements devra continuer de satisfaire aux règlements administratifs pertinents de Paiements Canada auxquels tous les membres de l'organisme sont assujettis. Il y a un petit nombre d'intervenants qui soutiennent qu'il pourrait être avantageux d'élargir l'adhésion à titre de membre associé aux entités qui ne sont pas réglementées en vertu du cadre de surveillance des paiements de détail proposé qui souhaitent collaborer avec l'industrie sans participer aux systèmes de paiement de Paiements Canada.

Comités consultatifs – Les répondants ont proposé une grande variété de façons d'intégrer les points de vue et l'expertise des membres associés au processus décisionnel de Paiements Canada. La possibilité que l'adhésion à titre de membre associé mène à de meilleures communications et une plus grande collaboration au sein de l'écosystème des paiements est considérée comme un avantage supplémentaire de l'élargissement de l'adhésion, quelques répondants proposant que les membres associés soient tenus de participer à des ateliers et à des comités. Presque tous les répondants étaient d'accord qu'il est nécessaire d'assurer la représentation des membres associés sur un des comités consultatifs de Paiements Canada. La gamme de suggestions sur la représentation est vaste — d'un seul siège au CCM à la création d'un conseil consultatif des membres associés qui suivrait le même modèle que le CCM et le CCI.

Rep*résentation au conseil d'administration* – Les répondants souhaitent s'assurer que les membres associés sont en mesure de participer au processus de nomination et d'élection. Il y a toutefois une divergence d'opinions sur l'attribution aux membres associés de sièges sur le conseil ou s'ils devraient avoir des droits de vote égaux. Peu importe la façon dont ils seront représentés, on reconnaît que l'inclusion des membres associés aux structures de gouvernance de Paiements Canada ne devrait pas être perturbatrice pour Paiements Canada si l'adhésion à titre de membre associé évoluait autrement que prévu.

Infrastructures de marchés financiers – Parmi les répondants qui choisissent de présenter des opinions sur cette question, il y a un soutien solide sur le fait de permettre la participation à Lynx des infrastructures de marché financier désignés pour surveillance par la Banque du Canada. En général, le point de vue est qu'un tel changement serait avantageux, à condition que les infrastructures de marché financier répondent aux mêmes exigences opérationnelles, techniques et financières, y compris la mise en gage d'une garantie. Plusieurs citent des précédents internationaux pour un accès semblable dans d'autres administrations. On

reconnaît néanmoins la nécessité d'envisager des préoccupations connexes, telles que la sécurité opérationnelle transfrontalière, avant de donner accès au système de grande valeur.

Dans l'ensemble, les répondants appuient l'élargissement de l'adhésion pour les FSP non traditionnels et les infrastructures de marché financier, dans la mesure où tous les risques ont été atténués de façon appropriée. Cependant, les particularités des modèles qu'ont recommandés les intervenants diffèrent de façon importante.

Autres suggestions

Certains répondants ont donné d'autres suggestions sur la mise à niveau et la modernisation de la *Loi canadienne sur les paiements* au-delà des questions qui figuraient dans le document de consultation. En particulier, les répondants ont fait des suggestions concernant :

Période d'examen — plusieurs répondants sont reconnaissants de l'occasion de fournir leurs commentaires et aimeraient avoir l'opportunité de répéter cet exercice dans le cadre d'examens réguliers de la Loi plus fréquents allant de tous les deux ans à tous les cinq ans.

Terminologie — quelques répondants ont recommandé un examen de la terminologie utilisée dans la Loi pour s'assurer que le libellé utilisé est toujours approprié. Certaines parties de la Loi ont été rédigées lorsque Paiements Canada utilisait encore un système sur support papier; il est possible que le libellé ait besoin d'une mise à jour pour tenir compte de l'état actuel du système de paiements.

Responsabilité juridique et financière – En vertu du cadre législatif actuel, Paiements Canada est une société établie en vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*. Paiements Canada est entièrement financé au moyen des frais d'utilisation et des frais d'adhésion, et les membres portent le risque financier de ses opérations. Certains répondants estiment que la structure de responsabilité juridique et financière devrait être examinée.

Certains répondants notent que l'élargissement éventuel de l'adhésion et d'autres initiatives de modernisation pourraient exposer Paiements Canada à des responsabilités juridiques et financières qui pourraient éventuellement être portées par les membres. À ce titre, certains répondants suggèrent que le gouvernement considère la possibilité de responsabilités indirectes pour les membres et de limiter de telles responsabilités.

Conclusions

Cet examen est entrepris à un moment où l'écosystème de paiements du Canada entreprend une transformation importante qui change la façon dont les Canadiens effectuent leurs paiements. La *Loi canadienne sur les paiements* devrait demeurer sensible à cette transformation. Les répondants ont donné une rétroaction utile pour aider à informer l'examen des deux thèmes principaux soit :

1. l'impact des changements apportés à la gouvernance de Paiements Canada en 2015 sur la réalisation de son mandat de politique publique;

2. le bien-fondé de la création d'une catégorie de membres associés compte tenu des développements.

Sur la gouvernance, les répondants considèrent les changements à la gouvernance de 2015 comme avantageux pour la réalisation du mandat de Paiements Canada et l'écosystème des paiements en général. Les répondants s'entendent généralement pour dire qu'il est trop tôt pour fournir une évaluation approfondie des modifications législatives de 2015 sur la capacité de Paiements Canada à réaliser ses objectifs de politique publique. Il n'y a aucun consensus sur les secteurs à prioriser dans le cadre d'améliorations futures, ou sur l'orientation que devraient prendre celles-ci. En même temps, les répondants ont identifié des moyens d'améliorer la transparence et la responsabilisation du conseil d'administration à l'égard des membres et des intervenants en ce qui a trait à sa prise de décisions. Le gouvernement note que Paiements Canada est réceptif et tentera de répondre aux préoccupations exprimées relativement à la transparence du conseil d'administration, qui datent depuis l'instauration des changements à la gouvernance, et il encourage Paiements Canada à explorer d'autres possibilités pour améliorer la transparence du conseil selon le cas. Le gouvernement continuera de surveiller et d'évaluer à quel point les changements de gouvernance de 2015 permettent à Paiements Canada de réaliser son mandat de politique publique, et dans l'intérim, examinera s'il y a des modifications techniques qui pourraient être mises de l'avant.

En ce qui concerne le bien-fondé d'une nouvelle catégorie de membre associé, les répondants sont d'avis que l'élargissement de l'adhésion et l'accès aux systèmes de compensation et de règlement pour des fournisseurs de service de paiement non traditionnels permettraient à Paiements Canada de mieux atteindre ses objectifs de politique publique, dans la mesure où les risques seraient atténués de façon appropriée. Cependant, les opinions sont très divergentes sur la façon dont l'adhésion à titre de membre associé devrait être intégrée dans la *Loi canadienne sur les paiements*, y compris la façon dont ces membres seraient intégrés dans les structures de gouvernance de Paiements Canada.

Les répondants s'entendent principalement sur le fait que la réglementation en vertu du Cadre de surveillance des paiements de détail proposé serait une condition préalable pour devenir un membre associé.

À mesure que Paiements Canada progresse dans le développement du système de paiement en temps réel, le gouvernement examinera les points de vue sur l'adhésion à titre de membre associé et élaborera des propositions spécifiques pour consultation, notamment en ce qui concerne la gouvernance et la responsabilité juridique et financière. Toute modification à la Loi canadienne sur les paiements visant l'intégration des membres associés suivrait l'instauration du Cadre de surveillance des paiements de détail proposé.

ANNEXE

Survol des changements de 2015 à la structure de gouvernance de Paiements Canada

Un conseil d'administration indépendant

Avant 2015, le conseil d'administration de Paiements Canada était constitué de 16 personnes, dont 13 étaient nommés à partir de la liste de membres de Paiements Canada, y compris le président du conseil, qui était un représentant nommé par la Banque du Canada. Les trois autres membres du conseil étaient nommés par le ministre des Finances.

Le conseil est maintenant constitué de 13 membres, dont la majorité des membres sont indépendants : cinq des 13 administrateurs sont nommés à partir de la liste de membres de Paiements Canada, sept sont indépendants, et le treizième administrateur est le président et chef de la direction de Paiements Canada, lequel n'agit que comme administrateur d'office. La Banque du Canada ne siège plus au conseil (ni n'agit comme président) et le ministre des Finances ne nomme plus d'administrateurs. Des cinq administrateurs membres, trois possèdent des comptes de règlement à la Banque du Canada, alors que les deux autres sont nommés à partir d'une liste des membres de Paiements Canada qui n'ont pas de tels comptes.

Bien que le concept d'indépendance ne soit pas énoncé dans la Loi, le critère d'indépendance est énoncé dans des règlements connexes et est défini comme n'ayant aucun lien matériel direct ou indirect avec l'organisme ou un membre. Les administrateurs sélectionnés (autres que le président et chef de la direction qui est nommé par le conseil) reçoivent un mandat d'une durée de trois ans, mandat qui ne peut être renouvelé qu'à une occasion. Le président et chef de la direction du conseil d'administration doit être nommé par les administrateurs sélectionnés qui sont également administrateurs indépendants.

Ce conseil d'administration, en grande partie indépendant, a pour but de permettre la prise de décisions dans un intérêt public élargi, avec la contribution et la participation suffisantes des administrateurs membres possédant une expertise particulière et diversifiée dans le domaine des systèmes de paiements. La constitution d'un conseil d'administration relativement petit vise à permettre de discuter et de prendre des décisions de manière efficace, en plus d'établir de meilleures pratiques de gouvernance.

Un membre, un vote

Avant 2015, Paiements Canada utilisait une structure de vote fondée sur le nombre pour nommer ses administrateurs : les diverses classes de membres recevaient un nombre de votes proportionnel au nombre de paiements qu'une classe a effectués avec les systèmes de Paiements Canada durant l'année précédant celle où les nominations ont lieu.

À la suite des modifications de 2015, en vertu de la Loi, chaque membre ne peut maintenant voter qu'une seule fois dans tous les cas où une décision doit être prise par les membres. À cet égard, chaque membre ne peut voter qu'une seule fois pour chaque nomination d'un administrateur.

L'intention de la nouvelle structure du droit de vote est d'assurer l'égalité des droits de vote, de sorte que le pouvoir de voter ne soit pas concentré dans les mains des participants les plus importants.

Comité de nomination

En 2015, le concept de comité de nomination a été introduit dans la Loi. Aujourd'hui, un comité de nomination, constitué d'administrateurs sélectionnés, dont la majorité doit être constituée d'administrateurs indépendants, doit être nommé afin d'identifier les administrateurs indépendants et les administrateurs membres qui pourraient se présenter à l'élection. En identifiant les administrateurs membres, le comité de nomination doit s'assurer que les candidats représentent la diversité des membres de Paiements Canada.

L'utilisation d'un comité de nomination pour évaluer les candidats au conseil d'administration est une pratique répandue dans les organismes, et permet d'établir une base solide pour un conseil fonctionnel et de faciliter le remplacement en temps opportun de membres du conseil d'administration dont le mandat arrive à terme.

Responsabilisation

Avant 2015, Paiements Canada n'avait pas l'obligation de rendre formellement des comptes au gouvernement ou de publier des rapports annuels ou des états financiers.

La Loi oblige maintenant Paiements Canada à soumettre annuellement un plan d'entreprise quinquennal au ministre des Finances. Le plan doit inclure les objectifs de Paiements Canada pour la période visée, les stratégies qui seront prises pour atteindre ces objectifs, son rendement escompté pour la période de cinq ans visée, et ses budgets d'investissement et d'exploitation. Paiements Canada doit également publier un rapport annuel, mis à la disposition du public, sur les activités de l'organisme, rapport qui doit inclure ses états financiers et le rapport du vérificateur sur ces états.

Ces exigences ont pour but d'encourager la responsabilisation de Paiements Canada face au gouvernement et aux Canadiens afin de satisfaire à son mandat d'intérêt public.

Directives

Avant 2015, le ministre des Finances avait le pouvoir législatif d'exiger que Paiements Canada adopte, modifie ou abroge n'importe lequel de ses règlements. Le pouvoir du ministre des Finances d'émettre des directives a été étendu en 2015 afin d'inclure les directives qui peuvent porter sur des questions qui vont au-delà du champ d'application d'un règlement.

En vertu de la Loi, le ministre des Finances peut maintenant émettre une directive écrite à Paiements Canada s'il croit qu'une telle directive serait dans l'intérêt public. Le pouvoir du ministre d'émettre des directives est maintenant le même que celui qu'il a sur les sociétés d'État en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Comités consultatifs

Dans le cadre des changements à la gouvernance, un CCM a été constitué en vertu de la Loi comme forum de consultation complémentaire au CCI qui existait déjà en 2015 en vertu de la Loi. Le CCI, constitué de divers utilisateurs et fournisseurs de service de paiements, a pour mandat de donner au conseil des avis et des conseils sur les questions liées aux paiements, à leur compensation et à leur règlement ainsi que sur toute autre question qui touche le mandat de Paiements Canada.

À l'heure actuelle en vertu de la Loi, le conseil doit nommer des membres de Paiements Canada au CCM, lequel a pour mission de donner au conseil d'administration des avis et des conseils sur la mise en œuvre de systèmes de compensation et de règlement, sur l'interaction de ces systèmes avec d'autres systèmes et sur la mise au point de nouvelles technologies. Le CCM sert de forum de consultation et de participation pour les institutions financières membres et participantes.

Examen

Comme il a été mentionné précédemment, dans le cadre des changements à la gouvernance de 2015, une disposition exigeant l'examen de la Loi et de son application par le ministre des Finances trois ans après l'entrée en vigueur des modifications et le dépôt d'un rapport sur l'examen au Parlement et au Sénat une fois l'examen terminé, a été ajoutée dans la Loi.