

## **PARTIE I : Aperçu**

Paiements Canada est une entité d'intérêt public composée de membres admissibles et de participants tenus d'être membres, qui a été mise sur pied aux termes de la *Loi canadienne sur les paiements* et qui est réglementée par le ministre des Finances et la Banque du Canada. Elle soutient le système financier et l'économie du Canada en exploitant l'infrastructure de compensation et de règlement des paiements au Canada, y compris les systèmes connexes, et en faisant respecter les règles, les règlements et les normes applicables. En 2017, Paiements Canada a effectué la compensation et le règlement d'opérations de l'ordre de 50,45 billions de dollars, soit une moyenne de 199,39 milliards de dollars chaque jour ouvrable.

Un cadre stratégique et juridique moderne, souple et robuste est essentiel pour Paiements Canada. Un tel cadre doit reposer sur de solides assises législatives, y compris la *Loi canadienne sur les paiements* et la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (LCRP). En vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*, Paiements Canada est responsable devant le ministre des Finances, et ses systèmes de paiement de base sont supervisés par la Banque du Canada conformément à la LCRP.

Paiements Canada est guidée par le mandat que lui confère la *Loi canadienne sur les paiements* et ses objectifs de politique publique. Ces derniers consistent à établir et à exploiter des systèmes nationaux de compensation et de règlement des paiements, à favoriser l'interaction de ses systèmes de compensation et de règlement avec d'autres systèmes, et à faciliter le développement de nouvelles méthodes et technologies de paiement. Dans l'exécution de son mandat, Paiements Canada doit faire la promotion de ses objectifs de politique publique, soit l'efficacité, la sécurité et l'intégrité de ses systèmes de compensation et de règlement, en plus de tenir compte des intérêts des utilisateurs. Alors que nous nous efforçons d'aider le gouvernement fédéral à atteindre ses grands objectifs de politique publique, nous cherchons continuellement à offrir des services de calibre mondial à nos institutions membres et à leur apporter de la valeur.

### **Contexte**

L'examen par le gouvernement de la *Loi canadienne sur les paiements* arrive à un point charnière de l'histoire de l'organisation et de l'évolution de l'écosystème des paiements de détail. Dans l'exécution de son mandat et l'atteinte de ses objectifs de politique publique, Paiements Canada dirige un ambitieux programme de modernisation de l'industrie. Grâce à sa nouvelle structure de gouvernance et à la collaboration de ses institutions financières membres, Paiements Canada remplacera ses deux systèmes de compensation et de règlement des paiements existants par trois nouveaux systèmes qui serviront à traiter les paiements de grande valeur, les paiements de détail par lots et les paiements

en temps réel effectués au Canada. Ces systèmes seront étayés par des cadres stratégiques et juridiques modernes et plus souples.

L'examen de la *Loi canadienne sur les paiements* a des répercussions sur la concurrence et l'innovation sur le marché des paiements. Un élément clé du programme de modernisation consiste à favoriser un accès plus ouvert et fondé sur les risques à l'infrastructure de base pour la compensation et le règlement des paiements au Canada, conformément aux normes internationales et aux orientations stratégiques du ministère des Finances et de la Banque du Canada. Paiements Canada a consulté ses membres et ses intervenants au sujet des propositions d'accès qui tiennent compte des objectifs distincts de chacun des systèmes de paiement. Les propositions à l'étude ont été guidées par les attentes réglementaires en matière d'accès équitable, ouvert et fondé sur le risque, et elles ont été élaborées en assurant l'efficacité, la sécurité et l'intégrité de nos systèmes de compensation et de règlement, et en tenant compte des intérêts des utilisateurs.

Paiements Canada a un rôle à jouer dans la définition de l'admissibilité à participer directement à ses systèmes. L'arbitre ultime d'une telle participation est toutefois le Parlement, car il lui incombe de déterminer qui sont les membres de Paiements Canada. La Banque du Canada joue également un rôle important dans la définition de l'accès en établissant des critères et des exigences pour les comptes de règlement et les accords de prêt, lesquels permettent le règlement dans les systèmes de Paiements Canada. Au moment d'envisager l'instauration prévue par le gouvernement fédéral d'un cadre de surveillance des paiements de détail, notre effort de modernisation et l'examen de l'accès connexe peuvent appuyer les efforts déployés par le gouvernement en vue d'accroître, au fil du temps, la participation d'intervenants non traditionnels à l'infrastructure de base de compensation et de règlement des paiements.

## **PARTIE II : Gouvernance**

En juin 2015, les premières modifications importantes apportées depuis 2001 à la *Loi canadienne sur les paiements* sont entrées en vigueur. L'accent était mis sur la structure de gouvernance et les nouvelles exigences en matière de responsabilisation. Les modifications, ainsi que celles apportées à la LCRP, visaient à renforcer la gouvernance et la surveillance du secteur canadien des paiements et à veiller à ce que l'infrastructure nationale de compensation et de règlement soit exploitée au profit des consommateurs et des entreprises du Canada.

**Question de consultation : Les changements à la gouvernance de Paiements Canada de 2015 ont-ils aidé l'organisme à réaliser son mandat de promouvoir l'efficacité, la sécurité et l'intégrité de ses systèmes, et ce, en tenant compte des intérêts des utilisateurs?**

Trois ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur des changements de gouvernance, et nous avons constaté que ceux-ci contribuent à l'atteinte des objectifs de politique publique du gouvernement et permettent de démontrer l'efficacité de Paiements Canada. Le programme de modernisation, le plus ambitieux de notre histoire, est l'exemple le plus frappant de la façon dont Paiements Canada, conformément à ses nouveaux mécanismes de gouvernance, cherche à remplir son mandat d'intérêt public au profit des Canadiens. Voici d'autres éléments de preuve :

- *Transformation et renforcement des capacités* : Depuis 2015, Paiements Canada a transformé ses activités, ses fonctions de soutien, ses ressources humaines et sa culture pour ainsi renforcer sa capacité à agir en qualité d'infrastructure de marchés financiers de calibre mondial. La capacité interne a été renforcée dans l'ensemble de l'organisation, des opérations aux risques, en passant par la sécurité, les services juridiques, les politiques et la recherche. La mise sur pied d'un programme de gestion des risques d'entreprise et d'une nouvelle équipe de direction, et la mise en place d'une nouvelle approche de gestion financière rendent les processus plus solides et font de Paiements Canada un point de référence de premier ordre.
- *Réalisation d'initiatives clés pour atteindre les résultats souhaités à long terme qui sont énoncés dans notre plan organisationnel* : Les principaux jalons de la modernisation comprennent l'élaboration et l'adoption en 2018 d'un nouveau modèle de risque de crédit pour le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR), et les améliorations qui seront apportées plus tard cette année aux services de transfert automatisé de fonds (échanges intrajournaliers supplémentaires et disponibilité plus rapide des fonds grâce à des exigences normalisées). Le respect en 2017 des normes du système d'importance systémique de la Banque du Canada, lesquelles s'appliquent également au Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV), a constitué un accomplissement significatif en lien avec nos exigences réglementaires, et la résilience des systèmes de paiement a été renforcée grâce à l'exécution réussie du projet d'amélioration de la reprise après sinistre et du projet de cybersécurité. Ce ne sont là que quelques points saillants du rapport complet sur les réalisations qui sont énoncés dans les plans organisationnels annuels.
- *Respecter les exigences relatives à la production de rapports et garantir la transparence et la responsabilisation envers le public* : Le ministre des Finances a approuvé les plans

organisationnels de 2016 et de 2017, et Paiements Canada a adopté une politique relative à la publication du rapport complet (au-delà de l'exigence prescrite en matière de production de rapports) afin d'accroître la transparence et la reddition de comptes au public.

- *Mobilisation efficace des membres (mise sur pied du comité consultatif des membres)* : Le comité consultatif des membres (CCM), qui est composé de 20 personnes, a été formé en 2015 et ses membres fournissent depuis d'importants commentaires et conseils sur un certain nombre de questions liées à la modernisation, y compris la présentation régulière de rapports écrits au conseil d'administration et la tenue de réunions avec celui-ci, ainsi que la présentation du rapport annuel de Paiements Canada s'y rapportant.
- *Mobilisation efficace des intervenants (par l'intermédiaire du comité consultatif des intervenants)* : Le comité consultatif des intervenants (CCI) continue d'avoir une voix consultative importante tant au niveau de la direction que du conseil d'administration, et présente régulièrement des rapports écrits au conseil, de même que le rapport annuel complémentaire, et tient des réunions avec celui-ci. La collaboration entre le CCI et le CCM a commencé en 2017 (y compris les ateliers conjoints) et s'est poursuivie en 2018, ce qui a permis de renforcer la compréhension et la bonne volonté tout en contribuant de manière essentielle aux travaux de Paiements Canada.

En plus de ces indicateurs, Paiements Canada mène régulièrement des sondages auprès de ses membres et de ses intervenants et effectue des vérifications périodiques des finances, de la technologie et de la sécurité, et obtient de très bons résultats.

Les modifications législatives de 2015 ont entraîné la mise en place de pratiques et de procédures qui appuient une gouvernance et une prise de décisions efficaces, notamment une solide autoévaluation annuelle du conseil d'administration, qui donne lieu à des plans d'action aux fins d'amélioration continue, ainsi que la surveillance par le comité de la gouvernance et de la nomination du processus de recrutement et de nomination des membres du CCM, du CCI et du conseil d'administration, afin de s'assurer que les membres du conseil ont les compétences, l'expertise et l'expérience nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités, et ce, tant au niveau du conseil que de ses comités consultatifs.

Aux termes de la nouvelle structure de gouvernance, le conseil d'administration de Paiements Canada se compose de cinq administrateurs membres, de sept administrateurs indépendants et du président et chef de la direction de Paiements Canada. Les membres du conseil sont élus lors de l'assemblée générale annuelle (AGA) à laquelle les membres sont invités à assister en personne pour voter et

soulever des questions auprès de la direction et du conseil. Depuis 2015, le conseil d'administration est considéré comme étant un lieu où se tiennent des débats sains, et les décisions prises par celui-ci ont fait l'objet d'un consensus auprès des administrateurs indépendants et membres. Les membres reçoivent un avis et une invitation pour assister à l'AGA afin de voter et de poser des questions ou de signaler des problèmes. Aucun membre n'a soulevé de problème ou de préoccupation à l'AGA.

**Question de consultation : Y a-t-il certains aspects de la structure de gouvernance de Paiements Canada qui pourraient être améliorés afin de permettre à Paiements Canada de mieux remplir son mandat et d'atteindre ses objectifs de politique publique?**

### **Recommandations ciblées**

Au fur et à mesure que Paiements Canada acquiert une plus grande expérience des nouveaux mécanismes de gouvernance énoncés dans la *Loi canadienne sur les paiements*, nous cherchons à favoriser un dialogue ouvert sur leur fonctionnement. Nous poursuivons également nos efforts en vue d'examiner et d'évaluer, en nous appuyant sur les processus liés à la gouvernance, la façon dont nous pouvons assurer et améliorer la transparence et la reddition de comptes aux membres, aux intervenants et aux organismes de réglementation. Une gouvernance efficace exige un soutien actif, une diligence et une volonté de changer et de répondre aux préoccupations qui peuvent miner la confiance et le soutien.

Se fondant sur l'expérience acquise au cours des dernières années, Paiements Canada a cerné certains secteurs où des changements permettraient d'accroître la gouvernance et l'efficacité. Les voici :

- *Réviser les dispositions relatives aux mandats des administrateurs et des présidents* : Les exigences relatives aux mandats qui sont prévues par la loi à l'heure actuelle sont rigoureuses. Elles ont nui à certains efforts visant à échelonner de façon appropriée le roulement des administrateurs et à gérer la relève. Dans l'avenir, un roulement trop fréquent pourrait perturber les activités du conseil d'administration et présenter des risques au niveau stratégique. L'intégration de nouveaux administrateurs indépendants (qui ont souvent besoin d'orientation et de formation approfondies sur l'écosystème des paiements) représente également un effort considérable. Une plus grande souplesse et la possibilité de prolonger les mandats des membres du conseil contribueraient à régler ces problèmes. Plus précisément, nous recommandons de conserver le mandat de trois ans pour les administrateurs élus, de prolonger la durée maximale du mandat à 10 ans (en offrant l'option d'un renouvellement

final de courte durée<sup>1</sup>), et de proroger le mandat du président et du vice-président jusqu'à concurrence de trois ans, le mandat étant renouvelable. Ces recommandations sont conformes aux pratiques exemplaires en vigueur dans des organisations semblables et permettraient une planification souple de la relève au sein du conseil d'administration, en veillant à ce que ses membres disposent de suffisamment de connaissances et en offrant davantage d'options pour gérer les éventuelles lacunes en matière de connaissances dans l'éventualité où un administrateur quitte ses fonctions avant la fin de son mandat, ou encore pour assurer la continuité de la surveillance pendant la durée d'un important projet à long terme.

- *Revoir le nombre de dispositions relatives au CCI dans la Loi* : Le comité consultatif des intervenants est depuis longtemps le véhicule clé par lequel Paiements Canada et son conseil d'administration tirent parti des conseils des intervenants aux systèmes de paiement et des utilisateurs finaux. Nous voulons nous assurer que le CCI conserve de solides assises juridiques et veiller à ce qu'il demeure efficace et puisse évoluer au même rythme que l'écosystème des paiements. Nous recommandons que le nombre actuel de dispositions relatives au CCI dans la *Loi canadienne sur les paiements* soit revu, en vue de tirer parti d'autres outils (c.-à-d. les règlements administratifs et le mandat), le cas échéant, pour atteindre les résultats stratégiques. Le fait que la Loi ait moins de dispositions donnera à Paiements Canada plus de souplesse pour apporter les changements nécessaires à la structure du CCI et au taux de roulement, notamment à mesure que nos membres évoluent. Parallèlement, le maintien des dispositions clés sur le CCI dans les règlements administratifs de Paiements Canada (qui sont des textes réglementaires en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires*) assurera la surveillance ministérielle et un solide fondement juridique. Les dispositions sur la taille du comité, le mandat des membres et du président, et la rémunération (voir ci-après) devraient être transférées dans un règlement administratif ou un mandat, et le placement de dispositions semblables régissant le CCM constitue un précédent utile sur lequel s'appuyer.
- *Éliminer l'interdiction de rémunérer les membres du CCI – paragraphe 21.2(7)* : Bien que nous comprenions que cette disposition visait à promouvoir l'indépendance des membres du CCI, une interdiction générale de rémunération a limité la capacité de Paiements Canada de

---

<sup>1</sup> La pratique courante en matière de mandats variables consiste à définir un mandat fixe qui s'applique à tous les administrateurs (p. ex., trois ans). Toutefois, il est possible d'établir un mandat plus court (p. ex., un an) au besoin (p. ex., pour le transfert des connaissances, la continuité pendant un grand projet, etc.)

répondre à certaines exigences relatives à la composition du CCI, principalement en ce qui a trait à la représentation des consommateurs. Le fait d'avoir une plus grande marge de manœuvre pour élaborer et appliquer une politique de rémunération transparente nous permettrait de répondre à nos exigences en matière de composition et d'attirer le savoir-faire du consommateur au sein du comité. En outre, l'interdiction contredit le sous-alinéa 18(1)k)(ii) de la *Loi canadienne sur les paiements*, qui confère au conseil d'administration le pouvoir de prendre des règlements administratifs concernant la rémunération des membres du CCI.

- *Passer en revue les termes clés* : Dans le cadre de notre analyse visant à moderniser les cadres d'accès aux systèmes de Paiements Canada, on nous a rappelé que certains termes relatifs à la participation, qui sont employés dans la *Loi canadienne sur les paiements*<sup>2</sup>, remontent à plusieurs décennies, soit à une époque où les effets de paiement papier existaient. Nous recommandons que cette question soit examinée afin de veiller à ce que les cadres de participation soient clairs et rigoureux au fur et à mesure que la tendance des paiements électroniques se poursuit.
- *Ajouter une disposition d'examen continu ou régulier dans la Loi* : Une disposition obligeant l'examen de la Loi tous les cinq ans donnerait l'occasion d'évaluer régulièrement la façon dont la Loi atteint ses objectifs, à mesure que le paysage des paiements continue d'évoluer. Un examen régulier est particulièrement pertinent étant donné l'importance des changements proposés à la structure des membres et le rythme de l'évolution de l'industrie, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. Cette recommandation correspond également à la pratique couramment observée dans d'autres lois fédérales régissant le secteur financier.
- *Changer la dénomination sociale « Association canadienne des paiements » pour « Paiements Canada »* : La mise à jour de la Loi, pour y inclure la marque nominale de l'organisation, aiderait à solidifier le rôle d'intérêt public que doit jouer Paiements Canada dans l'écosystème des paiements, ainsi que sa transformation et sa nouvelle identité sur le marché des paiements en rapide évolution. Nous recommandons que cela se fasse d'une manière qui permettrait effectivement de « conserver » les documents juridiques existants qui font

---

<sup>2</sup> Plus précisément, en vertu de l'article 29, les droits des membres sont que « les membres peuvent présenter des instruments de paiement et doivent en accepter et en prévoir le règlement conformément aux règles et aux règlements administratifs ».

référence à l'« Association canadienne des paiements », tout en réduisant au minimum les répercussions administratives sur les membres et d'autres entités.

Paiements Canada se réjouit à l'idée de poursuivre sa collaboration avec le ministère des Finances afin de faciliter la mise au point définitive des modifications législatives recommandées dans ces secteurs.

### **Financement et responsabilité**

Nous sommes convaincus que le cadre général présenté en 2015 favorisera le succès de l'organisation à moyen terme. Cependant, les changements dans l'adhésion et la participation aux systèmes de base et les ajouts à notre rôle d'exploitant (p. ex., l'ajout du rail en temps réel) nous obligent à veiller à ce que le risque, la responsabilité et le financement fassent l'objet de modifications adéquates. Plus précisément, nous recevons de plus en plus de questions au sujet de la viabilité d'un modèle selon lequel un conseil d'administration majoritairement indépendant a le pouvoir de prendre les décisions financières et opérationnelles, et les membres financent les activités de l'organisation. Les modifications apportées à la *Loi canadienne sur les paiements* en 2015 ont changé la gouvernance de Paiements Canada, y compris le pouvoir d'approbation du budget (auparavant, ce pouvoir appartenait aux membres; il revient maintenant au conseil d'administration, avec l'obligation de consulter les membres). La direction consulte maintenant les membres chaque année au sujet de ses plans budgétaires avant de demander l'approbation du conseil, et ce processus est synchronisé pour s'harmoniser avec le cycle de planification budgétaire des membres. Les membres sont consultés sur toutes les questions stratégiques et tous les grands investissements en capital (p. ex., sur tous les aspects clés du programme de modernisation) et sont régulièrement informés des activités de l'organisation par l'entremise du comité consultatif des membres, qui relève du conseil d'administration et le conseille sur les questions d'intérêt pour les membres. Les modifications de 2015 obligent également Paiements Canada à soumettre chaque année un plan organisationnel à l'approbation du ministre des Finances. Toutefois, les modifications n'ont pas eu d'incidence sur le modèle d'« association membre » prévu par la loi au moment où l'organisation a été mise sur pied en 1980 avec un conseil d'administration contrôlé par ses membres.



Aux termes de la loi actuelle, Paiements Canada a un pouvoir restreint lorsqu'il est question de limiter sa responsabilité (et celle de ses membres) dans l'atteinte de ses objectifs prévus par la loi<sup>3</sup>. Cette restriction législative pourrait devoir être modifiée en raison de l'élargissement de l'adhésion et de la participation aux systèmes de Paiements Canada. Paiements Canada comprend qu'il y a d'importantes questions de politique publique à prendre en considération et qu'il faut approfondir la recherche et le dialogue entre l'industrie et les organismes de réglementation.

## **PARTIE III : Adhésion**

### **Commentaires généraux**

L'adhésion à Paiements Canada est un important instrument politique permettant au gouvernement du Canada de promouvoir la concurrence et de préserver la stabilité des systèmes nationaux de compensation et de règlement. Seuls les membres de Paiements Canada peuvent prendre part à ses systèmes. Lorsque l'organisation a été créée en 1980, l'adhésion était limitée aux institutions de dépôt sous réglementation prudentielle (banques et coopératives de crédit), ce qui donnait à toutes les institutions financières de dépôt au Canada la possibilité de participer directement à la compensation et au règlement des paiements. Les modalités d'adhésion à Paiements Canada n'ont été modifiées qu'une seule fois depuis, lorsque, en 2001, une nouvelle catégorie de membres admissibles (notamment les sociétés d'assurance-vie et les courtiers en valeurs mobilières) a été créée.

Alors que le ministère des Finances envisage d'apporter de nouvelles modifications à notre structure d'adhésion, nous voudrions souligner les importantes répercussions juridiques, stratégiques et opérationnelles qu'ont de tels changements, et encourager la poursuite des consultations avec les membres et les intervenants de Paiements Canada. Les changements à l'adhésion doivent notamment être envisagés dans le contexte de la structure du conseil d'administration de Paiements Canada, des modalités des comités consultatifs, des structures de responsabilité financière et juridique, ainsi que des droits et des obligations de participation aux systèmes de Paiements Canada.

Toute modification apportée à la structure d'adhésion de Paiements Canada aura des répercussions, mais nous nous attendons à ce qu'elles touchent principalement les règlements administratifs, les règlements et les règles de Paiements Canada. Nous recommandons que le ministère des Finances tienne compte du double objectif de la souplesse et de la certitude juridique lors de son examen des

---

<sup>3</sup> Le Conseil a le pouvoir, aux termes des règlements administratifs, de limiter la responsabilité de Paiements Canada pour toute perte subie par un membre. Ce pouvoir ne s'applique cependant pas aux pertes subies par un non-membre (p. ex. un utilisateur final).

dispositions de la Loi. La Loi devrait prévoir un cadre flexible permettant l'adoption de dispositions détaillées dans les règlements et les règlements administratifs (qui font toujours l'objet d'une surveillance par le ministre des Finances).

Une telle flexibilité ne devrait toutefois pas être accordée au détriment de la sécurité juridique. Le ministère des Finances devrait d'abord examiner la *Loi canadienne sur les paiements* de façon à préciser clairement quelles catégories de membres sont comprises dans chaque renvoi à l'adhésion et aux membres, y compris en ce qui concerne le CCM. Ensuite, il sera très important que les pouvoirs de réglementation du conseil d'administration, aux termes de l'article 18, s'appliquent aux membres associés (p. ex., pénalités en cas de non-conformité).

Nous voudrions également attirer l'attention sur le fait que le niveau de participation de nos membres a une incidence sur l'ubiquité et l'efficacité de l'infrastructure nationale de compensation et de règlement des paiements, ce qui a des répercussions connexes non seulement sur la sécurité et l'intégrité du secteur financier, mais aussi sur les intérêts des utilisateurs finaux. Le succès du rail en temps réel du Canada dépendra de son adoption généralisée et de l'omniprésence des échanges de paiements. Du point de vue de l'utilisateur final, il sera impératif que les entités à l'échelle de l'écosystème se servent de cette plateforme pour permettre le transfert de fonds entre les comptes. À titre d'organisation chargée d'exploiter des systèmes nationaux et de favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement, nous continuons d'évaluer comment les avantages dont bénéficient les membres équivalent à leurs obligations, et quels outils sont appropriés pour que l'organisation puisse obtenir des résultats positifs en matière de politique publique, qu'il s'agisse de l'adoption de normes de messages ISO ou de la mise en place d'une nouvelle infrastructure de compensation et de règlement des paiements.

### **Financement**

Le financement de Paiements Canada est un autre aspect qui nécessite un examen attentif. Le modèle de financement, tel qu'il est décrit dans le Règlement administratif n<sup>o</sup> 2 – finances, est fondé sur les cotisations et sur les transactions, alors que la majorité du financement prévu dans le budget (environ 90 %) provient de l'utilisation des systèmes par les membres, en fonction des volumes de transactions. Le financement restant provient des cotisations pour services communs versées en parts égales par tous les membres, ce qui permet de récupérer un montant auprès des membres qui bénéficient des services communs de l'organisation. Une caractéristique clé du modèle de financement actuel est l'équité, et nous y parvenons en veillant à ce qu'un minimum de frais soit perçu auprès de tous les membres afin que chacun d'entre eux assume le coût des services qu'il utilise.

Bien que l'intégration des membres associés dans la structure de financement puisse entraîner des changements aux règlements administratifs, nous tenons à souligner que la capacité de Paiements Canada d'imposer des cotisations aux membres est énoncée dans la *Loi canadienne sur les paiements*. Il sera très important d'étendre le pouvoir d'exiger des cotisations pour y inclure les membres associés, afin de leur laisser suffisamment de marge de manœuvre quant à l'établissement d'un modèle de financement approprié.

### **Secteur coopératif**

Dans le cadre de son examen, le ministère des Finances devrait également déterminer si l'interdiction actuelle d'adhésion des coopératives locales qui sont membres d'une centrale ou d'une association coopérative de crédit<sup>4</sup> demeure appropriée. Le secteur coopératif canadien a beaucoup évolué depuis l'imposition de cette restriction. Il a été témoin d'importantes consolidations et bifurcations qui ont entraîné la baisse considérable du nombre de coopératives de crédit et l'élargissement d'un petit groupe parmi celles-ci. Les relations et les processus de compensation et de règlement ont également évolué, de même que le paysage réglementaire, notamment la transition du cadre de réglementation des centrales de l'échelon fédéral à l'échelon provincial. À la lumière de ces changements et compte tenu des occasions d'accès plus ouvertes et axées sur les risques, le moment est propice pour réfléchir attentivement à la façon dont le secteur coopératif participe aux systèmes de Paiements Canada. Bien que ces entités puissent assumer des fonctions semblables à celles d'un fournisseur de services de paiement (FSP) qui provient d'une institution non financière et qui pourrait faire partie de la catégorie des membres associés, elles exercent leurs activités dans un environnement réglementaire distinct qui devrait être reconnu et soigneusement examiné. Comme principe directeur, le gouvernement devrait chercher à établir des règles du jeu équitables pour les FSP de diverses formes institutionnelles, en tenant compte de leur situation réglementaire particulière et de leurs possibilités de participation aux systèmes de Paiements Canada.

**Question de consultation : Le gouvernement devrait-il créer une catégorie pour les membres associés afin de faciliter l'accès au RTR? D'autres approches devraient-elles être envisagées?**

Paiements Canada est d'avis que sa structure d'adhésion peut être modernisée pour répondre aux besoins de l'écosystème des paiements canadien en évolution et offrir un accès plus ouvert et fondé

---

<sup>4</sup> *Loi canadienne sur les paiements*, alinéa 4(2)a).

sur les risques à ses systèmes, et ce, sans compromettre leur sécurité et leur intégrité. Les cadres de gestion des risques renforcés (p. ex., les exigences de garantie pour le SACR et un modèle de règlement préalable au financement pour le RTR) et les progrès technologiques contribuent à l'amélioration du profil de risque global des systèmes. Parallèlement, des intervenants non traditionnels ont fait leur apparition, apportant des gains d'efficacité et améliorant la concurrence à différentes étapes de la chaîne de valeur des paiements. Ensemble, ces facteurs offrent des possibilités de participation élargie. L'officialisation des relations avec les nouveaux intervenants, par l'intermédiaire de l'adhésion, apporte certitude et clarté quant aux rôles, aux obligations et aux responsabilités, et concorde avec les pouvoirs de conformité conférés à Paiements Canada, qui ne s'appliquent qu'aux membres.

L'ajout d'une nouvelle catégorie de membres associés devrait être guidé par les principes et les facteurs suivants :

- L'adhésion devrait refléter la nouvelle approche de gestion des risques. La structure d'adhésion a toujours été un moyen efficace de limiter les risques auxquels sont confrontés les systèmes. Avec des modèles de risque modernisés et de nouvelles attentes en matière de surveillance qui contribuent à la gestion des risques (p. ex., les exigences de garantie pour le SACR), des progrès technologiques et des options en développement pour adapter les exigences de participation aux fonctions et aux risques connexes, nous considérons qu'il est possible d'élargir l'adhésion à d'autres types d'entités réglementées.
- L'adhésion doit refléter l'évolution des rôles et des responsabilités dans le nouvel écosystème. Des intervenants non traditionnels ont fait leur apparition, apportant des gains d'efficacité et améliorant la concurrence à différentes étapes de la chaîne de valeur des paiements. Cette réalité fait en sorte qu'il est nécessaire de remettre en question la façon dont les nouveaux intervenants devraient interagir avec les systèmes et les membres de Paiements Canada. La *Loi canadienne sur les paiements* ne confère à Paiements Canada qu'un pouvoir sur ses membres. L'officialisation des relations avec les nouveaux intervenants, par l'intermédiaire de l'adhésion, apporte certitude et clarté quant aux rôles, aux obligations et aux responsabilités. L'élargissement de notre structure d'adhésion appuierait également le rôle permanent que nous jouons dans l'élaboration et le déploiement de normes liées aux paiements (p. ex., les messages ISO), en vue de l'adoption de l'écosystème.
- L'adhésion devrait servir à faciliter l'accès ouvert et fondé sur les risques aux nouveaux systèmes. La participation aux systèmes de Paiements Canada est conçue selon le concept d'adhésion (c.-à-d. que seuls les membres de Paiements Canada peuvent prendre part aux

systemes). Un accès plus ouvert et fondé sur les risques ne peut être autorisé que si des modifications sont apportées aux dispositions relatives à l'adhésion. Les exigences de participation fondées sur les risques devraient également être énoncées dans les règlements, les règlements administratifs, les règles et les ententes convenues avec les utilisateurs.

- La structure d'adhésion devrait être conçue en fonction de l'évolution future des systèmes. Des systèmes sont en cours de développement pour permettre l'ajout de nouvelles capacités et de nouveaux services novateurs en réponse à l'évolution de la réglementation, aux besoins du marché et aux demandes d'accès élargi. Le placement efficace de dispositions dans la Loi, les règlements administratifs et les règlements peut être utilisé pour assurer la souplesse permettant de répondre à l'évolution de l'industrie et des systèmes.

**Question de consultation : L'inscription et la réglementation en vertu du cadre de surveillance des paiements de détail proposé devraient-elles être des conditions préalables pour les membres associés?**

Tel qu'il a été mentionné précédemment, Paiements Canada est convaincue que la participation à ses systèmes, par les FSP d'institutions non financières, peut être facilitée au moyen d'approches d'atténuation des risques adéquates. La surveillance réglementaire de nos institutions membres a été et sera toujours essentielle pour protéger les systèmes, les participants, les partenaires d'affaires et les utilisateurs finaux de Paiements Canada. Ces efforts de surveillance de l'intégrité prudentielle et de la conduite du marché servent de principal mécanisme d'atténuation des risques, lequel est ensuite renforcé par des exigences supplémentaires élaborées par Paiements Canada (et la Banque du Canada dans son rôle de fournisseur de comptes de règlement) et appliquées aux participants aux systèmes.

À notre avis, l'inscription et la réglementation en vertu du cadre fédéral proposé de surveillance des paiements de détail, qui vise à protéger les utilisateurs finaux et à atténuer les risques dans l'espace des paiements de détail, constituent une condition préalable essentielle à l'admissibilité des membres associés. Il existe des aspects complexes et des défis associés à la prise de mesures visant à établir un nouveau cadre d'adhésion et des exigences de participation pour nos nouveaux systèmes de paiement de détail avant que le cadre de surveillance des paiements de détail ne soit entièrement mis en œuvre. Toutefois, nous sommes impatients de collaborer avec nos organismes de réglementation, nos membres et nos intervenants pour tracer la voie à suivre.

**Question de consultation : Comment la structure de gouvernance de Paiements Canada pourrait-elle être adaptée afin de refléter comme il se doit les points de vue des membres associés dans le processus décisionnel de Paiements Canada? De quelles manières cela pourrait-il être mis en place?**

La composition des membres de Paiements Canada est déjà très hétérogène sur le plan de la taille des institutions, de la géographie et du positionnement sur le marché, pour ne nommer que quelques caractéristiques. Nous avons aussi toujours cherché à intégrer les divers points de vue des intervenants aux systèmes de paiement (consommateurs, entreprises, FSP, gouvernements) dans le processus de prise de décisions organisationnelles. L'ajout de membres associés nécessitera un certain ajustement quant à la façon dont nous équilibrons actuellement ces diverses voix et divers intérêts (y compris la composition et les rôles des comités consultatifs des membres et des intervenants, la composition du conseil d'administration, etc.), et requerra un examen attentif de la façon dont nous devrions nous adapter au fil du temps pour préserver la légitimité du cadre de gouvernance.

Il sera essentiel de trouver le juste équilibre dans la structure de gouvernance. Le fait de donner une voix aux utilisateurs finaux et aux nouveaux intervenants dans le processus de prise de décisions et de gouvernance devrait être équilibré avec la garantie que les membres continuent de disposer d'un pouvoir de représentation proportionnel à leur utilisation des systèmes et à leur exposition aux risques.

Paiements Canada est d'avis que le ministère des Finances devrait examiner la façon dont la structure de gouvernance existante peut englober des représentants parmi les membres associés. Ce point de vue est fondé sur la considération pratique selon laquelle nous ne savons pas encore à quelle vitesse la catégorie de membres associés sera mise en place, combien d'entités chercheront à devenir membres associés et, parmi ceux-ci, combien deviendront des participants actifs à nos systèmes. L'évolution de l'adhésion prendra un certain temps, et il serait prudent d'acquérir de l'expérience avant de prendre des mesures concrètes pour apporter des modifications aux principaux organes consultatifs et décisionnels.

Par exemple, en plus de donner une plus grande marge de manœuvre au CCI pour qu'il évolue avec le temps (tel qu'il est recommandé précédemment), il serait souhaitable, à notre avis, que le ministère des Finances examine l'exigence du CCM selon laquelle « le conseil consultatif des membres est, dans l'ensemble, représentatif de la diversité des membres ». Le fait de préciser que cette disposition

s'applique à la fois aux membres et aux membres associés donnerait au CCM la souplesse nécessaire pour évoluer sans que des modifications législatives soient apportées.

Une fois que le cadre fédéral de surveillance des paiements de détail est en place et que la nouvelle catégorie de membres associés prend forme, il est essentiel de procéder à un examen complet des mécanismes de gouvernance afin de déterminer les changements législatifs ou stratégiques qui s'imposent. Notre recommandation visant l'ajout d'une disposition d'examen quinquennal dans la *Loi canadienne sur les paiements* faciliterait la réalisation d'un tel examen.

**Question de consultation : Pensez-vous qu'il faille élargir l'adhésion de sorte que les systèmes désignés par la Banque du Canada comme des infrastructures de marchés financiers d'importance systémique puissent avoir un accès direct à Lynx?**

À l'instar de Paiements Canada, plusieurs autres infrastructures de marchés financiers (IMF) ont été désignées par la Banque du Canada comme étant d'importance systémique en vertu de la LCRP, et relèvent ainsi de la surveillance réglementaire de la Banque. Ces IMF ont conclu des ententes avec la Banque du Canada qui leur permettent de tirer indirectement parti de la fonctionnalité du STPGV (en utilisant la Banque du Canada pour participer aux systèmes et régler des paiements en leur nom). En autorisant les IMF désignées à participer directement à Lynx, nous pourrions contribuer à favoriser l'efficacité, la sécurité et l'intégrité du système financier. C'est la raison pour laquelle nous appuyons cette orientation stratégique en principe. L'adhésion à Paiements Canada serait une condition préalable nécessaire, et on s'attend à ce que les mêmes exigences de participation, soit celles de la Banque du Canada et de Paiements Canada, soient respectées. Nous menons des consultations auprès des intervenants et des membres au sujet des risques et des répercussions stratégiques de l'octroi d'un accès direct à Lynx aux IMF désignées, y compris l'examen des exigences supplémentaires en matière de diligence raisonnable et des opérations transfrontalières. Nous sommes impatients de travailler en étroite collaboration avec le ministère des Finances et la Banque du Canada sur cette question.