



**PAYMENTS
CANADA**

CONSULTATION

MODERNISATION DE L'ACCES AU SACR

NOVEMBRE 2018

paiements.ca

Table des matières

| | |
|--|---|
| Introduction | 3 |
| Contexte..... | 3 |
| Détermination des critères d'accès au SACR..... | 3 |
| Moteurs de la modernisation de l'accès au SACR | 4 |
| Demande d'un accès plus ouvert, en fonction des risques..... | 4 |
| Moteurs réglementaires..... | 4 |
| Propositions pour moderniser les critères d'accès au SACR | 5 |
| 1. Assouplir les critères d'admissibilité – Retirer les exigences de volume | 5 |
| 2. Restreindre la participation des membres affiliés | 7 |
| 3. Maintenir les restrictions applicables aux institutions | 8 |
| Prochaines étapes | 8 |
| Gestion de l'intégration des nouveaux adhérents potentiels | 8 |
| Occasions futures d'améliorer l'accès – dissocier les échanges des compensations et des règlements | 8 |
| Modification des règles et des règlements administratifs | 9 |
| Conclusion..... | 9 |

Introduction

L'un des grands objectifs du programme de modernisation de Paiements Canada est d'améliorer le cadre de règles et de règlements administratifs afin qu'il demeure pertinent et à l'image des pratiques actuelles du marché, tout en offrant un juste équilibre entre la flexibilité et la conformité, et en favorisant l'innovation. Dans le cadre de ces travaux, nous examinons les possibilités d'élargir l'accès au Système automatisé de compensation et de règlement (SACR). Dans un souci d'instaurer des critères d'admissibilité au SACR objectifs et fondés sur le risque afin que son accès soit juste et ouvert, le présent document expose les propositions suivantes :

1. Supprimer l'exigence de volume d'au moins 0,5 % fixée pour la participation directe au SACR dans le [Règlement administratif n°3 – instruments de paiement et système automatisé de compensation et de règlement](#) (voir les articles 26 et 29).
2. Modifier les règles du SACR afin de restreindre la participation directe au SACR pour les membres affiliés (entretenant quelque lien de contrôle ou de propriété que ce soit).
3. Maintenir les restrictions à la participation directe d'institutions, conformément à l'article 32 du Règlement administratif n° 3¹.

Les parties concernées sont invitées à fournir leurs commentaires sur ces propositions d'ici le vendredi 18 janvier 2019 à consultation@paiements.ca.

Contexte

Le SACR sert à compenser la grande majorité des paiements au Canada, notamment les chèques et d'autres effets papier, les dépôts directs, les prélèvements automatiques, les paiements de facture et les paiements aux points de vente. Bien qu'il traite 99 % du volume quotidien d'opérations, le système ne traite que 13 % de la valeur compensée par les systèmes de Paiements Canada.

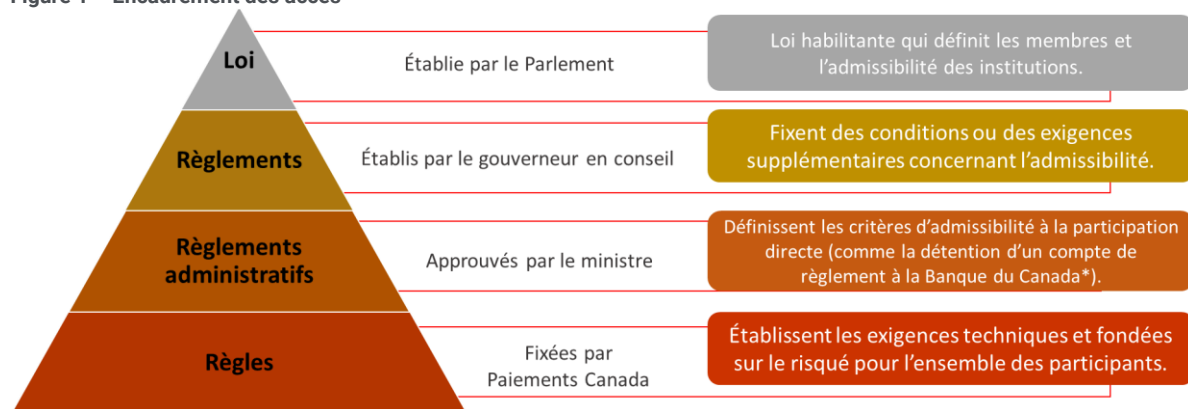
Détermination des critères d'accès au SACR

Bien que Paiements Canada ait son mot à dire dans l'établissement des critères d'admissibilité à la participation directe à ses systèmes, elle n'est pas seul maître à bord. En fin de compte, c'est le Parlement qui définit les critères d'accès aux systèmes de Paiements Canada dans ses textes réglementaires (la *Loi canadienne sur les paiements* et ses règlements d'application).

Comme l'illustre la figure 1, la *Loi canadienne sur les paiements* est la loi habilitante qui définit qui sont les membres admissibles ou obligatoires ainsi que les institutions autorisées à participer aux systèmes de paiements. L'admissibilité des membres à participer à nos systèmes est ensuite déterminée à la fois par des règles et des règlements administratifs. La Banque du Canada joue aussi un rôle déterminant, en établissant si un membre peut avoir accès à un compte de règlement du SACR et à des accords de prêt, qui sont des exigences imposées aux participants du SACR.

¹ La société admissible, à titre de représentant de son fonds mutuel en instruments du marché monétaire, le fiduciaire d'une fiducie admissible et la société d'assurance-vie ne peuvent être nommés adhérent ou adhérent-correspondant de groupe.

Figure 1 – Encadrement des accès



* La Banque du Canada fixe les critères d'admissibilité et les exigences pour l'obtention d'un compte de règlement. Ceux-ci ne relèvent pas des règles et règlements administratifs de Paiements Canada.

Moteurs de la modernisation de l'accès au SACR

Demande d'un accès plus ouvert, en fonction des risques

Quelques membres de Paiements Canada en faveur d'un plus grand accès ont dit s'inquiéter des obstacles à la participation directe au SACR. Un accès plus ouvert à l'infrastructure de base de compensation et de règlement permettra aux membres de rivaliser d'une manière plus équilibrée. Paiements Canada a également entendu des commerces et des fournisseurs de services de paiement dire qu'un accès élargi pourrait rendre les options de services de paiement plus concurrentielles pour les utilisateurs finaux.

Des acteurs de l'écosystème élargi ont aussi suggéré la modernisation de notre cadre d'accès actuel. Entre autres, le Bureau de la concurrence a récemment fait remarquer que les participants de l'industrie considèrent l'accès insuffisant à nos systèmes comme la principale barrière à l'entrée du marché des paiements de détail. Le Bureau de la concurrence a proposé que Paiements Canada revioie ses politiques afin d'étendre l'accès direct au SACR à un plus grand nombre de participants².

Moteurs réglementaires

En vertu de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, la Banque du Canada a désigné le SACR parmi les systèmes soumis à sa surveillance. Les normes de la Banque du Canada en matière de gestion des risques pour les systèmes de paiements importants, qui se fondent sur des normes internationales de gestion des risques – les Principes pour les infrastructures de marchés financiers du Comité sur les paiements et les infrastructures de marché et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs –, régissent les conditions d'accès aux infrastructures des systèmes de paiements (voir la figure 2). Ces attentes réglementaires ont poussé Paiements Canada à revoir les critères d'accès au SACR.

² Voir le rapport intitulé *L'innovation axée sur les technologies dans le secteur canadien des services financiers* publié par le Bureau de la concurrence (2017).

Figure 2 – Normes de la Banque du Canada en matière de gestion des risques applicables aux systèmes de paiements importants

Norme 13 applicable aux systèmes de paiements importants – Conditions d'accès

- Un SPI devrait avoir des critères de participation qui sont objectifs, fondés sur une analyse des risques et rendus publics, et qui permettent un accès équitable et ouvert à ses services.
- Le SPI devrait permettre un accès équitable et ouvert à ses services, en fonction de conditions de participation raisonnables fondées sur une analyse des risques, y compris pour les participants directs et, le cas échéant, les participants indirects, les fournisseurs de services de paiement et d'autres IMF.
- Les conditions de participation au SPI devraient être justifiées quant à la sécurité et à l'efficacité du SPI et des marchés qu'il sert, adaptées aux risques spécifiques du SPI et proportionnelles à ces derniers, et rendues publiques.
- Sous réserve qu'il maintienne des normes acceptables de contrôle des risques, le SPI devrait s'efforcer de définir des conditions qui exercent sur l'accès l'impact le moins restrictif possible, en fonction des circonstances.
- Le SPI devrait surveiller en permanence le respect de ses conditions de participation et disposer de procédures clairement définies et rendues publiques afin de faciliter la suspension et la sortie ordonnée d'un participant qui enfreint les conditions de participation ou n'y satisfait plus.

Propositions pour moderniser les critères d'accès au SACR

Vu que le secteur et les organismes de réglementation réclament des critères d'accès plus justes, plus ouverts et fondés sur les risques, Paiements Canada émet les propositions suivantes relativement à l'admissibilité des membres à devenir des participants directs au SACR :

1. le retrait de l'exigence de volume d'au moins 0,5 %;
2. l'introduction d'une restriction de la participation directe des membres affiliés;
3. le maintien des restrictions visant les institutions qui sont actuellement fixées par le Règlement administratif n° 3.

1. Assouplir les critères d'admissibilité – Retirer les exigences de volume

Le *Règlement administratif n° 3 – instruments de paiement et système automatisé de compensation et de règlement* établit que, lorsqu'un membre en fait la demande conformément aux règles, le conseil peut seulement nommer un membre de Paiements Canada comme adhérent si ses instruments de paiement représentent, à l'échelle nationale, au moins 0,5 % du volume total des instruments de paiement donnant lieu à compensation par le SACR³. De même, un membre ne peut agir comme adhérent-correspondant de groupe que si le total de ses instruments de paiement et de ceux des autres entités du groupe représente, à l'échelle nationale, au moins 0,5 % du volume total des instruments de paiement donnant lieu à compensation par le SACR⁴. **Paiements Canada propose de supprimer ces exigences.**

Les exigences de volume actuelles du SACR ont été mises en place au début des années 1980 en tant qu'outil de gestion des risques. Il était nécessaire de limiter le nombre d'adhérents au SACR pour préserver le lien de confiance entre les participants dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui. Le SACR remplaçait alors un processus de compensation où les participants se rencontraient tous les matins pour calculer manuellement les soldes nets des compensations de la veille. Les exigences de volume ont été fixées avant l'arrivée des opérations aux points de vente (PDV), qui constituent maintenant la grande majorité des volumes du SACR (plus de 60 % du volume total). À l'époque, les cadres du SACR déployés par défaut venaient avec leur lot d'incertitudes opérationnelles et juridiques potentielles. C'est sans compter que le cadre prudentiel de réglementation et de surveillance qui

³ Association canadienne des paiements, *Règlement administratif n° 3 – instruments de paiement et système automatisé de compensation et de règlement*, art. 26.

⁴ Ibid., art. 29.

chapeautait les activités des membres de Paiements Canada n'était pas aussi élaboré qu'il l'est de nos jours.

Figure 3 – Environnement en mutation

1984

Lancement du SACR et mise en place de l'exigence relative au volume

1990

Introduction des normes des PDV

1994

Consolidation du cadre par défaut de Paiements Canada

1999

Lancement du STPGV

2003

Instauration du plafond de 25 millions de dollars pour les effets de paiement en papier

2009

Octroi au SADC du pouvoir d'établir des institutions-relais

2012

Améliorations apportées au cadre par défaut du SACR

2016

Désignation du SACR comme système de paiement important

2018

Modèle provisoire d'évaluation des risques de crédit du SACR

Par ailleurs, comme l'illustre la figure 3, le cadre de gestion des risques du système de paiement s'est grandement affiné depuis plus de 30 ans. Quand les exigences relatives au volume ont été instaurées, avant le lancement du Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) et l'introduction du plafond de 25 millions de dollars pour les effets papier dans le SACR, le système avait une plus grande incidence sur la stabilité financière, et ses critères d'accès se devaient d'être plus restrictifs. Le lancement du STPGV a réduit considérablement la valeur compensée par le SACR. Malgré son incidence moindre sur la stabilité financière depuis l'arrivée du STPGV, le SACR a depuis lors été désigné comme un système important. Par le fait même, il est dorénavant assujéti aux normes de la Banque du Canada visant les systèmes de paiement importants, qui servent à atténuer tout un éventail de risques. Un modèle provisoire d'évaluation des risques de crédit a été instauré pour garantir le SACR contre

l'exposition au risque de crédit découlant du défaut de paiement qu'entraînerait la pire conjoncture plausible (selon un degré de confiance de 99 %⁵).

Les volumes de paiement d'un membre ne sont pas nécessairement indicatifs de sa capacité financière et opérationnelle à traiter des compensations et des règlements dans le contexte actuel. Vu l'évolution constante de l'environnement, entre autres par l'avènement et la prolifération des échanges électroniques ainsi que la mise en place de meilleurs contrôles des risques et d'une surveillance prudentielle plus rigoureuse, il n'est plus nécessaire de gérer les risques en interdisant la participation des membres ayant de petits volumes. Leurs risques peuvent être gérés efficacement par le cadre plus complet qui sous-tend le SACR d'aujourd'hui.

En plus des contrôles des risques mentionnés ci-dessus, le cadre existant de Paiements Canada fixe aussi des normes et des exigences de sécurité complètes pour les postes de travail, les effets de paiement et les connexions réseau du SACR, y compris des mesures de protection des infrastructures, des données et de l'équipement du SACR contre les menaces ou les dommages physiques et cybernétiques. Ces exigences et les autres exigences techniques et opérationnelles visant les adhérents sont définies dans les règles, les descriptions des niveaux de service, les guides d'utilisation et la Norme de sécurité de l'information sur les effets de paiement (Norme 18). Le cadre a pour but d'atténuer et de gérer les risques découlant de la participation directe au SACR, et il est revu périodiquement pour préserver la sécurité et la solidité du système de paiement.

2. Restreindre la participation des membres affiliés

Le retrait des exigences de volume donnera à un plus grand éventail d'institutions membres le droit de devenir des adhérents. Quelques-unes des institutions nouvellement admissibles peuvent être des membres affiliés à des adhérents actuels (c'est-à-dire qu'elles ont un lien de contrôle ou de propriété avec eux). La participation directe d'affiliés pose de nouveaux risques; pour des raisons qui ne relèvent pas du SACR, elle accroît potentiellement la probabilité de défauts simultanés de participants affiliés. Or, le modèle provisoire d'évaluation des risques de crédit a été conçu pour ne couvrir d'avance que le défaut de paiement du plus grand participant direct, ce qui signifie qu'en cas de défauts simultanés, la réserve de sûreté risque davantage de ne pas suffire à couvrir les obligations de règlement. Les participants survivants devraient alors verser des contributions pour absorber le déficit des parties défaillantes. **Pour contrer ce risque, Paiements Canada suggère que la participation directe au SACR soit réservée à une seule entité par groupe d'entités affiliées par un lien de contrôle ou de propriété.**

En plus de limiter la participation des membres affiliés, Paiements Canada propose la mise en place d'un processus de retrait lorsqu'un adhérent s'affilie à un autre adhérent. En effet, la société suggère qu'un adhérent affilié doive mettre fin à sa participation directe dans l'année qui suit la date d'entrée en vigueur de l'affiliation. Le président et chef de la direction de Paiements Canada peut prolonger la période d'un an si c'est nécessaire à la bonne conduite des affaires des membres affiliés. Ces recommandations cadrent avec les dispositions de retrait du Règlement administratif n° 3 pour les membres qui ont fusionné. De plus, pendant la période transitoire d'un an, Paiements Canada peut exiger l'ajout de contrôles des risques (par exemple exiger des garanties des adhérents affiliés) qui conviennent aux circonstances, moyennant la consultation de la Banque du Canada et des membres concernés.

Il est important que les exigences de retrait des membres affiliés soient flexibles puisque les faits et le contexte de l'affiliation d'un adhérent pourraient jouer sur la nécessité et la faisabilité des contrôles des risques disponibles. Les faits et le contexte peuvent notamment comprendre des questions comme la

⁵ Des modifications visant à faire passer le degré de confiance de 97 % à 99 % ont été approuvées par le conseil le 29 novembre 2018 et entreront en vigueur au terme de la procédure d'examen ministériel prévue en février.

probabilité que la non-viabilité d'un adhérent entraîne celle de l'autre ou encore les valeurs et les volumes des adhérents affiliés et les rapports de compensation et de règlement possibles entre les adhérents affiliés et d'autres participants au SACR.

3. Maintenir les restrictions applicables aux institutions

À l'heure actuelle, le Règlement administratif n° 3 empêche les sociétés admissibles, agissant à titre de représentantes de leur fonds mutuel en instruments du marché monétaire, les fiduciaires d'une fiducie admissible et les sociétés d'assurance-vie d'être nommés comme adhérent ou adhérent-correspondant de groupe. Lorsque cette restriction a été adoptée, la préférence des titulaires de police en cas d'insolvabilité de la société d'assurance-vie et les risques auxquels le SACR s'exposait en cas de défaut d'un membre suscitaient des inquiétudes. De même, la solvabilité des sociétés de fonds mutuels du marché monétaire soulevait des questions juridiques complexes qui pouvaient les empêcher de devenir des adhérents du SACR. C'est sans compter les questionnements sur la capacité des courtiers en valeurs mobilières à emprunter assez de fonds et les délais de règlement des fonds communs, qui pouvaient poser des contraintes opérationnelles si ces courtiers étaient des participants directs. D'ailleurs, une partie de ces risques et de ces complexités demeurent d'actualité, et les secteurs en question n'émettent pas de demandes pressantes d'avoir un accès direct. **Paiements Canada propose que ces restrictions visant les institutions soient conservées dans le Règlement administratif n° 3.**

Prochaines étapes

Gestion de l'intégration des nouveaux adhérents potentiels

L'élimination de l'exigence d'un volume minimal de 0,5 % rendra un plus grand nombre de membres admissibles au statut d'adhérent; toutefois, il faut souligner la quantité considérable de travail à faire pour devenir un adhérent. Les processus d'adhésion et d'intégration ont une incidence sur Paiements Canada, la Banque du Canada et les autres adhérents. Les activités d'intégration doivent être coordonnées soigneusement avec toutes ces parties d'une manière efficace qui gère bien les risques. En reconnaissance des complexités entourant l'obtention du statut d'adhérent, Paiements Canada prépare un document sur le processus d'intégration et un guide à l'intention des membres qui veulent devenir un adhérent au SACR. Les membres contribuent à l'élaboration de ces documents, qui sont disponibles sur demande.

Occasions futures d'améliorer l'accès – dissocier les échanges des compensations et des règlements

Paiements Canada reconnaît que quelques-uns des sous-adhérents au SACR actuels ont manifesté leur intérêt à accéder directement aux réseaux d'échange de Paiements Canada sans devenir des adhérents du SACR. Un accès élargi aux échanges permettrait aux membres de prendre des dispositions plus souples, tout en favorisant la concurrence et l'efficacité. Par exemple, les participants directs aux échanges pourraient traiter les fichiers entrants et sortants plus vite qu'à l'heure actuelle, en plus de mieux gérer leur risque de crédit vis-à-vis des clients.

Quelques-uns des sous-adhérents ont manifesté leur intérêt à ce que la dissociation ait lieu avant la mise en place de tout plan éventuel de centralisation de l'échange des paiements de détail en lots, élément clé du programme de modernisation de Paiements Canada. À cet effet, Paiements Canada étudiera l'incidence de son cadre actuel et accueillera les commentaires des membres sur les avantages, les conséquences et les préoccupations à traiter à ce sujet.

Modification des règles et des règlements administratifs

Paiements Canada tiendra compte de toute la rétroaction reçue des membres intéressés et des parties prenantes pour finaliser les propositions exposées dans le présent document. Il faudra modifier le Règlement administratif n° 3 pour éliminer l'exigence d'un volume d'au moins 0,5 %. Les modifications proposées du Règlement administratif n° 3 seront étudiées avec la Banque du Canada et le ministère des Finances du Canada, et suivront le processus d'approbation réglementaire, dont le [processus de publication dans la Gazette du Canada](#), avant leur finalisation. La suppression de l'exigence d'un volume minimal de 0,5 % et la proposition sur la restriction de la participation directe des membres affiliés nécessitent des modifications aux règles. Avant de solliciter l'approbation du conseil de Paiements Canada pour une modification aux règles, les projets de modification seront examinés par le Comité opérationnel principal de la société.

Conclusion

Paiements Canada recevra volontiers votre rétroaction sur les propositions exposées dans le présent document. Veuillez envoyer vos questions et commentaires à consultation@paiements.ca d'ici le 18 janvier 2019.