
Une vision prospective : la *Loi canadienne sur les paiements*

Cinq années de profondes modifications législatives

La seconde moitié des années 1990 a été une période marquée de grands changements à la législation financière fédérale, durant laquelle deux lois déterminantes pour l'ACP ont été adoptées. La première, la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* de 1996, tire son importance du fait qu'elle et les mesures prises par suite de son adoption ont conféré un pouvoir juridique supplémentaire au processus de compensation et de règlement du STPGV. En 1999, la Banque du Canada, avec l'approbation du ministre des Finances, a désigné le STPGV comme étant assujéti à la surveillance qu'elle exerce à l'égard de la limitation du risque systémique. Le système a ainsi obtenu une protection contre les contestations juridiques découlant de la suspension de l'exigibilité des créances d'un participant en défaut, ce qui est venu appuyer la certitude du règlement et le caractère irrévocable des transferts effectués par le STPGV.

Le deuxième grand changement législatif a été l'adoption du projet de loi C-8, le projet de loi omnibus le plus vaste jamais déposé au Parlement et qui comportait près de 1 000 pages. En faisait partie la *Loi canadienne sur les paiements*, qui mettait à jour le mandat de l'ACP, élargissait la composition de l'organisation et étoffait les modalités de gouvernance de cette dernière. Cette loi a reçu la sanction royale en juin 2001. La préparation des règlements contenant les éléments nécessaires à la mise en œuvre d'un grand nombre de ses dispositions a été terminée dans le courant de l'année 2002.

La *Loi canadienne sur les paiements*

Au lieu des deux objectifs que la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* de 1980 fixait à l'Association et qui consistaient à « établir et [...] mettre en œuvre un système national de compensation et de règlement



R. M. (Bob) Hammond, directeur général de l'Association canadienne des paiements, 1990-2003

et [...] planifier le développement du système national de paiement », la loi de 2001 déclarait à l'article 5 :

« L'Association a pour mission : a) d'établir et de mettre en oeuvre des systèmes nationaux de compensation et de règlement, ainsi que d'autres arrangements pour effectuer ou échanger des paiements; b) 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; c) de favoriser le développement de nouvelles technologies et méthodes de paiement. »

En outre, une obligation formulée en ces termes a été ajoutée à l'article 5 : « Dans la réalisation de sa mission, l'Association favorise l'efficacité, la sécurité et le bien-fondé des systèmes de compensation et de règlement et tient compte des intérêts des usagers. » Selon l'interprétation qu'on donne à cet article, on peut être d'avis que celui-ci a étendu le rôle de l'ACP au sein du système de paiement, ou bien en conclure qu'il l'a tout simplement clarifié. (L'histoire de deux prochaines décennies de l'ACP apportera peut-être un jour une réponse définitive à cette question.)

La nouvelle loi a élargi l'éventail des institutions financières pouvant adhérer à l'ACP en l'augmentant de trois nouvelles catégories : les compagnies d'assurance vie, les courtiers en valeurs mobilières et les fonds mutuels en instruments du marché monétaire. La composition plus large de l'Association est de nature à favoriser une intensification de la concurrence et un meilleur service aux utilisateurs des services de paiement, ainsi qu'à stimuler l'innovation. Parallèlement à cette hétérogénéité accrue s'est dessinée une limitation plus complexe des risques. La *Loi canadienne sur les paiements* contient des définitions précises de chacun des trois nouveaux types de membres, et les règlements adoptés par la suite ont fixé des exigences particulières auxquelles doivent se plier les candidats appartenant aux catégories des fonds mutuels du marché monétaire et des courtiers en valeurs mobilières. De plus, une autre distinction a été établie dans ce domaine : la différence entre les conditions d'adhésion à l'ACP, d'une part, et l'admissibilité au statut de participant direct au SACR, d'autre part. Conformément à une politique gouvernementale, ni les compagnies d'assurance vie ni les fonds mutuels du marché monétaire ne peuvent obtenir ce statut¹.

La *Loi canadienne sur les paiements* a également modifié la composition du Conseil d'administration de l'ACP. Le nouveau Conseil

1. Canada, Ministère des Finances, *La réforme du secteur des services financiers canadien : Un cadre pour l'avenir*, Ottawa, Centre de distribution du ministère des Finances, 1999, p. 46.

serait dorénavant formé du président, nommé par la Banque du Canada, de douze administrateurs qui seraient élus pour représenter les sept catégories d'institutions (les banques, les centrales, les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés remplissant les conditions requises et les fiducies associées aux fonds mutuels du marché monétaire, les courtiers en valeurs mobilières, les compagnies d'assurance vie et les « autres » membres) et de trois administrateurs nommés par le ministre des Finances. La nouvelle loi attribuait six sièges à la catégorie des banques et six aux autres catégories d'institutions financières. En tout, le nouveau conseil comporterait seize membres, comparativement à onze pour le Conseil défini dans la *Loi* de 1980. Cette plus grande diversité avait pour but de multiplier de façon sensible les points de vue exprimés aux réunions à la fois du Conseil et de ses divers comités permanents.

Une troisième modification législative d'importance, qui devait avoir des répercussions sur le travail de l'Association, portait sur la structure de surveillance. Outre les responsabilités de surveillance du STPGV attribuées à la Banque du Canada par la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, de nouveaux pouvoirs ont été confiés au ministre des Finances, qui est maintenant habilité à rejeter, en tout ou en partie, toute nouvelle règle ou toute règle modifiée de l'Association dans les 30 jours suivant son dépôt. De plus, le ministre peut, après consultation du Conseil et de toute partie intéressée, demander par écrit à l'Association d'adopter, de modifier ou d'annuler un règlement, une règle ou une norme. On s'attend à ce que ce pouvoir d'émettre des instructions ne soit utilisé que très rarement ou jamais. Par contre, les implications pratiques et continues de l'obligation qui est faite à l'Association de communiquer avec le ministère des Finances toutes les fois que le Conseil approuve de nouvelles règles ou des règles révisées (des douzaines par année, la plupart du temps pour des raisons d'ordre opérationnel) ont suscité des préoccupations chez certains au sujet de la capacité de l'Association d'agir avec la célérité nécessaire dans un environnement que l'on prévoit marqué par des changements techniques rapides.

Tendances observées à l'aube du nouveau millénaire

Trois tendances « lourdes » se dégagent, en ce début de millénaire, de l'observation des divers systèmes nationaux de paiement, à savoir : 1) la mondialisation, 2) le regroupement des institutions financières, 3) le progrès technologique. Nous examinons dans les paragraphes suivants chacune de ces tendances, en signalant les événements survenus durant les vingt premières années d'existence de l'ACP qui illustrent l'importance de ces phénomènes d'ensemble pour les domaines, en constante mutation, de la monnaie et des paiements.

La *mondialisation* correspond, dans ce contexte, à l'évolution vers une vaste convergence transfrontalière des stratégies, activités de gestion et opérations des institutions de dépôt relativement à leurs services de paiement. Les mécanismes nationaux se trouvent de plus en plus interreliés au sein de structures nouvelles et élargies. Un exemple indéniable de cette tendance a été la création en 2002 du mécanisme de règlement en continu transfrontière exploité par la CLS Bank, qui devrait prendre en charge environ le quart de la valeur quotidienne des gros paiements transférés au Canada (et, de fait, dans le monde). L'ACP a dû s'adapter à ce changement et devra sans doute faire de même lorsque seront mis en place d'autres mécanismes transfrontaliers, notamment en Amérique du Nord.

Les *regroupements* qui s'opèrent entre les institutions internationales spécialisées dans les services financiers, en particulier sur le plan du traitement des opérations, ont fait l'objet d'une abondante documentation². La tendance devrait se poursuivre, en raison surtout de la recherche d'économies d'échelle et de gamme encore plus marquées. Au Canada, en raison de la politique des pouvoirs publics en la matière, les institutions sont moins susceptibles de s'engager dans des fusions que ce n'est le cas ailleurs dans le monde. Les banques canadiennes cherchent plutôt à étendre leurs services à des partenaires similaires dans d'autres régions du globe et à des sociétés spécialisées qui fournissent, à la fois au pays et à l'étranger, des services comme le traitement de chèques et de transactions sur carte. Le nouvel objectif de l'ACP consistant à « 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 » est donc très pertinent.

Enfin, des pressions continues s'exercent sur l'ACP pour qu'elle profite des *avancées technologiques* les plus manifestes. Au tournant du nouveau millénaire, Internet constituait de toute évidence pour l'ACP la percée technologique dont il importait particulièrement de tirer parti. Ce réseau a fait irruption dans la vie des gens et le milieu de travail à la fin des années 1990, et il s'est avéré si envahissant, si peu coûteux et si convivial qu'il a transformé radicalement les modes personnels et professionnels de communication. Le Conseil de l'ACP était d'avis que l'émergence d'Internet aurait des implications fondamentales pour le système national de paiement (sur le plan du moyen d'échange des paiements). Par conséquent, l'Association a consacré plus de 4 millions de dollars durant les années 2001

2. Voir Groupe des Dix, *Report on Consolidation in the Financial Sector*, BRI, Bâle, 2001. Le chapitre 6 traite des effets de la tendance au regroupement sur le système de paiement et de règlement.

et 2002 à la création d'une infrastructure cryptographique destinée à faciliter l'élaboration de méthodes de paiement sûres s'appuyant sur la technologie d'Internet. Bien que cette initiative ne soit pas considérée par le Conseil comme une action consciente de « planification de l'évolution du système national de paiement », elle représente un effort délibéré pour rehausser la nature de cette évolution et en accélérer le rythme.