

Troisième document de travail

**L'accès aux réseaux de paiements
dans
le système canadien de paiements**

**Document d'information générale rédigé à l'intention du
Comité consultatif du système de paiements**

par le

**personnel de la Banque du Canada
et du ministère des Finances**

Juillet 1997

Avant-propos

Ce document est le troisième d'une série de quatre documents d'information générale rédigés par le personnel de la Banque du Canada et du ministère des Finances aux fins de discussion par le Comité consultatif du système de paiements. Ce comité aide actuellement le ministère des Finances à effectuer l'examen des systèmes de paiements au Canada.

S'inspirant des deux premiers documents de la série (à savoir *Le système de paiements au Canada : Concepts et structures* et *Le système canadien de paiements : Objectifs et approches des politiques des pouvoirs publics*), ce troisième document examine certaines des questions clés relatives à un accès plus direct à différents volets du système canadien de paiements pour les établissements autres que les institutions de dépôt. Il commence par un survol de la question de l'accès aux réseaux de paiements existant au Canada et des liens qui existent entre les réseaux offrant des services d'acquisition, de compensation et de règlement des paiements. Il souligne ensuite certaines des propriétés fondamentales de l'accès au système de paiements et expose les principales préoccupations de divers types d'établissements autres que les institutions de dépôt au sujet de l'accès à ces réseaux. Le document examine également la relation qui existe entre l'accès aux réseaux de paiements, la concurrence à l'intérieur d'un même réseau et la concurrence dans le domaine des instruments de paiement ainsi que les objectifs des politiques gouvernementales relatives au système de paiements, à savoir l'efficacité, la sûreté et les intérêts du consommateur. Les arguments pour ou contre un accès plus large aux réseaux de paiement liés aux effets induits des réseaux, à la concurrence et au rapport de forces sur le marché, ainsi que les risques de contrepartie et de réseau sont décrits dans le contexte de la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales. Prenant en considération la possibilité d'arbitrage entre les objectifs de ces politiques, le présent document présente également, comme exemples, certaines options fournissant un accès plus large aux réseaux d'acquisition, de compensation et de règlement de paiements.

Le document s'accompagne d'un sommaire des discussions tenues par le Comité consultatif sur la question de l'accès au système de paiements. Ce sommaire, conjugué à la

teneur du présent document, donne au lecteur le contexte entier dans lequel ont été examinées les questions concernant l'accès au système de paiements.

Table des matières

| | |
|---|----|
| 1. Introduction | 1 |
| 2. L'accès au système canadien de paiements | 4 |
| 2.1 Examen de l'accès aux réseaux de services de paiement au Canada | 4 |
| <i>Les services de règlement</i> | 5 |
| <i>Les services de compensation</i> | 5 |
| <i>Les services d'acquisition de paiements</i> | 9 |
| 2.2 Quelques caractéristiques générales de l'accès au système canadien | 11 |
| <i>Accès à plusieurs volets</i> | 11 |
| <i>Le rôle des grandes institutions de dépôt</i> | 12 |
| <i>Les restrictions qui pèsent sur les types d'instrument de paiement</i> | 15 |
| 2.3 Quelques préoccupations des établissements autres que les institutions de dépôt au sujet de l'accès | 16 |
| <i>Les compagnies d'assurance vie</i> | 16 |
| <i>Les sociétés de placement</i> | 17 |
| <i>Les fournisseurs de services tiers</i> | 17 |
| <i>Les détaillants et d'autres entreprises non financières</i> | 18 |
| 3. L'accès, la concurrence et les objectifs des politiques gouvernementales | 18 |
| 3.1 Les divers types de concurrence | 19 |
| 3.2 L'accès et les conditions du marché des paiements | 21 |
| <i>L'accès, l'interdépendance et les effets de déversement</i> | 22 |
| <i>L'accès, la structure de marché et les rapports de forces sur le marché</i> | 24 |
| <i>L'accès et le risque de réseau</i> | 28 |
| 4. Quelques options générales en vue d'un accès plus large aux réseaux | 32 |
| <i>L'accès aux réseaux d'acquisition de paiements</i> | 33 |
| <i>L'accès aux réseaux de compensation</i> | 35 |
| <i>L'accès aux réseaux de règlement</i> | 36 |
| 5. Résumé et conclusions | 38 |
| Annexe - Options pour un accès élargi et risque de contrepartie | 41 |
| Bibliographie | 60 |

1. Introduction

La fondation de l'Association canadienne des paiements (ACP) en 1980 traduisait la place croissante occupée par les institutions parabancaires dans la fourniture de dépôts transférables ainsi que l'élaboration de nouveaux modes de paiement, par exemple le traitement automatisé des chèques et les transferts électroniques de fonds. L'ACP a fourni un cadre de référence pour l'exploitation et l'orientation du système de paiements au Canada, d'une façon qui était compatible avec les objectifs des politiques gouvernementales à ce moment-là. Ce cadre se caractérisait surtout par le fait que l'accès aux services finaux de compensation et de règlement des paiements se faisait exclusivement par l'entremise d'un adhérent de l'ACP, statut qui était réservé aux institutions de dépôt placées sous juridiction fédérale ou provinciale.

Depuis 1980, des technologies de paiement liées à l'évolution des instruments de paiement électroniques, tels que les cartes de débit et les cartes prépayées, ainsi qu'au traitement et à la gestion des renseignements relatifs aux paiements ont continué de se développer. De plus, il existe un plus grand nombre et un plus large éventail de fournisseurs de services financiers au Canada, ce qui s'explique en partie par la politique visant à stimuler la concurrence dans la prestation de services financiers. La concurrence a favorisé l'innovation financière et permis l'apparition de nouveaux créneaux dans le secteur des services financiers. Ainsi, différents types d'institutions financières ont commencé à fournir, en concurrence les unes avec les autres, des gammes similaires d'instruments financiers et de services connexes, notamment les dépôts transférables, les comptes d'épargne et de dépôt à terme, les rentes et les fonds mutuels. De plus, l'émergence des paiements électroniques a créé de nouveaux débouchés que les institutions financières ont hâte d'exploiter et a laissé entrevoir des avantages potentiels pour les consommateurs. Un grand nombre d'établissements financiers prétendent que les nouvelles occasions de concurrence, ainsi que les avantages qui en résultent pour les consommateurs, ne peuvent être entièrement réalisés que s'ils sont en mesure de participer plus directement au système de paiements. Dans beaucoup de cas, cela signifierait l'accès direct par les établissements autres que les

institutions de dépôt à certains des réseaux de services d'acquisition, de compensation et de règlement des paiements qui forment le système canadien de paiements.

La notion d'accès examinée dans le présent document concerne la capacité de participer, à titre soit d'utilisateur soit de fournisseur, au marché d'un service de paiement donné¹. Par ses effets sur la concurrence et l'intégrité des réseaux, un accès élargi à divers volets du système canadien a des répercussions sur la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales, à savoir l'efficacité, la sûreté du système et les intérêts des consommateurs. Toutefois, les effets ultimes qu'un accès plus large au système de paiements pourrait avoir sur la majorité de ces objectifs ne sont pas clairs. De fait, il semble y avoir à cet égard deux points de vue contradictoires :

- (i) un accès plus large au système de paiements pour des participants qualifiés peut, sans forte hausse des risques, améliorer l'efficacité du système de paiements et favoriser les intérêts des consommateurs; et
- (ii) un accès plus large peut accroître le risque inhérent au système de paiements, sans pour autant amener des gains sensibles au chapitre de l'efficacité et cela peut même, dans certaines circonstances, réduire l'efficacité et aller à l'encontre des intérêts des consommateurs.

Au centre de cette divergence de vues sur l'accès on trouve les définitions données des participants « qualifiés » et l'articulation des circonstances dans lesquelles des restrictions à l'accès peuvent ou ne peuvent pas favoriser un équilibre raisonnable entre les objectifs des politiques. Ce dernier élément comprend deux notions distinctes. La première notion concerne les questions empiriques liées à l'efficacité, à la sûreté du système de paiements et aux intérêts des consommateurs. De façon plus précise, quels sont les effets que les changements proposés à l'accès devraient avoir sur les objectifs des politiques? La deuxième notion a trait

¹ L'expression « accès au système de paiements » est parfois utilisée aussi pour désigner la capacité de participer aux décisions relatives à l'exploitation et au développement continu du système de paiements. Ce concept sera étudié dans le document à venir sur le régime de gestion du système de paiements.

au fait d'accepter de faire des compromis entre les objectifs reliés à l'élargissement de l'accès au système de paiements, suite à une décision normative pouvant donner lieu à controverse. Par exemple, faudrait-il adopter un changement proposé au sujet de l'accès, en vue d'une efficacité accrue, même si ce changement entraîne des risques plus grands pour les participants?

De façon générale, le présent document vise :

- (i) à revoir les divers réseaux qui constituent le système canadien de paiements, dans le contexte de l'accès direct et indirect et de la concurrence;
- (ii) à examiner, sur le plan de la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales, les arguments pour ou contre un accès élargi aux réseaux de paiements particuliers fournissant des services d'acquisition, de compensation et de règlement;
- (iii) à définir, à titre d'options possibles, certains changements qui ont été déjà recommandés concernant l'accès au système de paiements et à examiner leur conformité aux objectifs des politiques.

La prochaine section du document décrit les conditions d'accès aux divers types de réseaux de paiements qui forment le système canadien de paiements. La description porte surtout sur la structure verticale des liens réticulaires existant entre les membres des divers réseaux de paiements, ainsi que sur les caractéristiques institutionnelles et fonctionnelles de ce groupe. Les caractéristiques dominantes de la structure réticulaire, en ce qui concerne l'accès, sont mises en relief dans le présent document. La troisième section du document examine la question de l'accès dans le contexte des objectifs des politiques gouvernementales, lesquels ont été examinés dans le document précédent de la série. Les arguments favorables à un accès élargi aux réseaux de paiements, ainsi que les objections, sont examinés en fonction des objectifs des politiques gouvernementales. La quatrième section expose certaines options – choisies comme exemples aux fins de discussion – qui pourraient permettre un accès direct plus large à l'ACP et à d'autres réseaux, tout en satisfaisant aux objectifs des politiques

gouvernementales. Une analyse détaillée des risques de contrepartie des options est présentée en annexe. Le document se termine par un compte rendu des discussions et un certain nombre de conclusions.

2. L'accès au système canadien de paiements

2.1 Examen de l'accès aux réseaux de services de paiement au Canada

On peut décrire de plusieurs façons la structure du système de paiements au Canada, mais il s'agit essentiellement d'un ensemble de réseaux qui fournissent des services d'acquisition, de compensation et de règlement raccordés par des réseaux de communications. Ces services sont complémentaires par leur nature, et il existe entre eux une relation verticale allant, en amont, de l'acquisition des paiements découlant de la fourniture d'instruments de paiement au règlement de l'obligation de paiement par transfert des soldes de règlement à la Banque du Canada, en passant par la compensation de ces paiements. Les réseaux d'acquisition de paiements sont souvent des réseaux privés de fournisseurs individuels de services financiers qui offrent des instruments et des services de paiement aux utilisateurs dans le cadre d'une relation fournisseur-client. Ils vont des réseaux de succursales aux services bancaires via le téléphone par le réseau Internet. Toutefois, certains systèmes d'acquisition de paiements, tels que ceux qui traitent les paiements par carte de crédit et par carte de débit, sont des réseaux à exploitation conjointe ou partagée qui fournissent certains services initiaux de compensation d'aval tels que la vérification, l'autorisation et la compensation initiale des paiements. Les réseaux de services de compensation d'amont, qui fournissent des services de compensation multilatérale finale des paiements et des services de règlement, sont également des réseaux à exploitation conjointe organisés pour fournir des services spécifiques aux membres seulement. Dans ce sens, il s'agit de réseaux coopératifs qui fournissent des services de paiement complétant ceux offerts par les membres de réseaux d'acquisition de paiements. Il existe de la concurrence à la fois à l'intérieur des réseaux et entre les réseaux qui fournissent des services d'acquisition de paiements et entre ces réseaux et avec certains services de compensation situés en aval, mais les services de compensation en amont ne sont fournis que par des réseaux exploités par les membres de l'Association canadienne des paiements, notamment le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) et le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV), qui entrera bientôt en service.

Les services de règlement

Au sommet de la pyramide du système de paiements se trouvent les services de règlement fournis uniquement par la Banque du Canada, en partie parce que les engagements de la banque centrale sont le seul instrument qui puisse aisément garantir le caractère irrévocable des paiements. L'adhésion au réseau de règlement est actuellement limitée à la Banque du Canada, qui fait office de banque de règlement, et aux adhérents de l'ACP. Ce réseau règle à la fois les obligations de paiement de détail et de gros découlant des transactions faites à la fois à l'aide d'instruments de paiement de papier et d'instruments électroniques. La transmission à la Banque du Canada de messages relatifs aux obligations de règlement nettes entre les membres du réseau se fait par l'entremise du SACR de l'ACP, tandis que les messages à la Banque du Canada aux membres du réseau sont transmis par un système en ligne. Le réseau aménagé autour du STPGV de l'ACP, qui devrait entrer en service au début de l'année prochaine, comprendra la Banque du Canada et toutes les institutions participantes. Ces institutions n'engloberont, selon les propositions actuelles, que les membres de l'ACP². Les services de messagerie entre les membres du réseau et la Banque du Canada seront fournis par un système en ligne et par le réseau SWIFT.

Les services de compensation

L'ACP fournit des services de compensation à plusieurs volets. Elle fournit à ses membres des normes et des installations de compensation pour une gamme complète de services, à savoir les opérations de change, la conciliation, la confirmation, la compensation et la messagerie pour les chèques et pour les transferts électroniques de fonds liés à la fois aux paiements de grande valeur (paiements de gros) et de petite valeur (paiements de détail). Les opérations de compensation sont effectuées en aval par les réseaux régionaux des divers adhérents de l'ACP et en amont par le réseau national SACR. En plus des adhérents, qui sont des membres du réseau SACR, l'ACP compte également des sous-adhérents, qui font

² Le Service de compensation des titres d'emprunt de la CDS et Multinet, qui sont eux-mêmes des coentreprises, peuvent utiliser la Banque du Canada comme leur banque de règlement dans le STPGV.

compenser par l'entremise d'un adhérent les paiements à effectuer pour leur propre compte et pour le compte de leurs clients dans les réseaux régionaux. Tous les 140 membres de l'ACP, y compris les adhérents et les sous-adhérents, sont tenus par la loi d'être des institutions de dépôt réglementées³.

L'ACP fournit également des services de compensation en amont à d'autres réseaux de compensation qui offrent certains services initiaux de compensation à leurs membres, mais qui accèdent aux services de règlement par l'entremise des adhérents de l'ACP. Le Système international de paiements interbancaires (SIPI), qui est exploité par l'Association des banquiers canadiens, est un service de compensation de paiements de gros qui jumelle, confirme et compense bilatéralement, entre les membres, les paiements de grande valeur en dollars canadiens, liés principalement aux opérations interbancaires et aux opérations sur devises. Le réseau SWIFT assure la messagerie entre les membres du réseau SIPI, qui est un réseau coopératif ayant un système d'adhésion à plusieurs volets et qui regroupe près de 70 institutions de dépôt, dont seulement 20 sont classées dans le groupe des participants directs. Non seulement tous les membres du réseau SIPI sont-ils également des membres de l'ACP, mais certains des membres appartenant au groupe des participants directs sont également des adhérents de l'ACP. Ces derniers assurent à d'autres membres du SIPI l'accès aux services de compensation multilatérale finale et aux services de messagerie du SACR en vue du règlement de leurs opérations sur les livres de la Banque du Canada⁴. De même, les paiements de grande valeur liés au règlement des transactions sur titres à la CDS et au

³ Les membres de l'ACP doivent être des institutions de dépôt assujetties à la double réglementation fédérale et provinciale. De plus, à moins qu'elle ne soit admissible à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) à titre de banque n'acceptant que de gros dépôts, l'institution doit être soit membre de la SADC ou d'un organisme provincial équivalent, ou soit une centrale de *credit union* enregistrée en vertu de la *Loi sur les associations coopératives canadiennes* et affiliée à la Centrale des caisses de crédit du Canada. Un adhérent doit justifier d'opérations représentant au moins 0,5 % du volume des paiements et tenir un compte de règlement à la Banque du Canada. En plus de la Banque du Canada, l'ACP compte 12 adhérents dont deux servent d'institutions de compensation de groupe pour les systèmes de caisses populaires et de *credit union* respectivement.

⁴ À l'avenir, la grande majorité des paiements de grande valeur devraient être compensés et réglés par l'entremise du STPGV, plutôt que du SACR. Le SIPI devrait disparaître après la mise en service du STPGV.

règlement des opérations sur fonds mutuels dans le Service de compensation et de règlement des fonds mutuels (SCRMF) sont introduits dans le réseau SACR par l'entremise des adhérents de l'ACP pour compensation et règlement finals⁵.

Les réseaux de détail ou de petite valeur pour les cartes de crédit et les cartes de débit accèdent également aux services de compensation et de règlement d'amont par l'entremise des adhérents de l'ACP et des membres du SACR. Visa Canada, par l'entremise de Visa Internationale, et MasterCard International (Canada) fournissent aux institutions membres les services d'autorisation, de confirmation, de compensation et de messagerie pour les opérations sur cartes de crédit au Canada. Les réseaux de cartes de crédit introduisent ces obligations de paiement net dans le SACR, pour règlement à la Banque du Canada, par l'entremise d'un membre adhérent de l'ACP agissant à titre de banquier.

L'adhésion à Visa Canada est limitée aux institutions de dépôt réglementées. Seul un membre général peut émettre des cartes, mais Visa Canada accepte également des membres parrainés, c'est-à-dire des établissements de dépôt parrainés par un membre général qui garantit leurs engagements de paiement. En vertu d'un tel arrangement, le membre général parrain émet la carte Visa, octroie du crédit aux détenteurs et traite les paiements, alors que le membre parrainé distribue la carte, qui porte à la fois son nom et son logo au recto ainsi que le nom de l'émetteur parrain au verso. L'adhésion à MasterCard est ouverte à une plus grande gamme d'institutions financières. Un membre principal doit être une institution de dépôt réglementée, mais des membres affiliés, qui sont parrainés par des membres principaux, peuvent être des institutions financières réglementées autres que des institutions de dépôt. Les membres affiliés peuvent émettre des cartes qui ne portent pas également le nom du parrain et

⁵ L'adhésion à la CDS et au SCRMF est ouverte à une vaste gamme d'institutions financières. Le SCRMF, tout en fournissant des services de compensation aux membres, utilise la CDS comme agent de traitement des paiements. De même, tout comme la plupart des autres réseaux de paiements de gros, le règlement des paiements dans le Service de compensation des titres d'emprunt de la CDS s'effectue par l'entremise d'une sous-catégorie de membres, tous membres de l'ACP. Les agents de règlement ou les participants fédérés, ne règlent les paiements que pour leur propre compte. Tous les autres membres le font par l'entremise d'un fournisseur de crédit.

octroyer du crédit aux détenteurs de leur propre carte. Tout membre affilié entretient en général une certaine relation financière avec un membre principal parrain – détenant par exemple un compte de passage chez celui-là –, et il doit en outre, comme l'exige MasterCard, obtenir de ce dernier la garantie de ses obligations de paiement découlant de l'appartenance au réseau. Par exemple, en juillet 1995, Canadian Tire Acceptance, une filiale financière de la Société Canadian Tire, est devenue membre affilié de MasterCard International (Canada) grâce au parrainage de la Banque de Montréal⁶. Au Canada, les membres à la fois de Visa et de MasterCard ne sont pas autorisés, en vertu de leur contrat d'adhésion, à émettre des cartes de crédit de concurrents, ce qui préserve la clientèle propre des réseaux concurrents.

Pour ce qui est des paiements par carte de débit, l'Association Interac fournit des services d'autorisation, de confirmation et de messagerie à de grands réseaux nationaux de guichets automatiques à utilisation partagée (GAP) de terminaux points de vente (TPV) et de transferts électroniques de fonds. Jusqu'à la fin de 1996, l'adhésion à Interac était limitée aux institutions de dépôt membres de l'ACP. Toutefois, par suite d'une entente conclue entre Interac et le Bureau de la politique de concurrence en décembre 1995, l'adhésion a été ouverte à la fin de 1996 à la fois aux institutions financières et non financières, mais avec un certain échelonnage et des restrictions fonctionnelles. Les membres sont classés en connecteurs directs (institutions directement reliées mutuellement en réseau) et en connecteurs indirects (institutions reliées au système par l'entremise de connecteurs directs). Les connecteurs directs (appelés également fournisseurs de services de raccordement) comprennent des institutions financières ayant le statut de connecteur direct (seulement les institutions de dépôt) et des institutions non financières ayant également ce statut (on peut trouver dans ce groupe des institutions financières qui n'acceptent pas de dépôts). Sur le plan de la fonction, les émetteurs de cartes doivent être des institutions de dépôt, tandis que les agents de règlement pour les membres du réseau doivent être des adhérents (ou des adhérents

⁶ En juillet 1995, Canadian Tire Acceptance Limited était régie par la *Loi fédérale sur les sociétés de placement*. Cette loi a été abrogée en juillet 1996.

de groupe) de l'ACP. Toutefois, toute entreprise qui exploite des guichets automatiques ou des terminaux points de vente ou qui traite des renseignements de paiement, peut être un acquéreur de paiements.

Bien que les réseaux de guichets automatiques privés fournissent une foule d'options de transaction aux utilisateurs, le réseau Interac de guichets automatiques à utilisation partagée n'offre actuellement que des services de retrait de fonds sur les comptes de dépôt. Le réseau de terminaux points de vente d'Interac permet des débits directs en temps réel aux comptes de dépôt. Comme Interac ne fournit pas de services de compensation pour ses réseaux de terminaux points de vente et de guichets automatiques, les services de compensation et de règlement fournis en amont pour des transactions individuelles par l'entremise de ces réseaux sont assurés par les adhérents de l'ACP, par introduction au SACR par lots et en ligne.

Les services d'acquisition de paiements

Les services d'acquisition de paiements comprennent l'émission de divers instruments de paiement et la prestation de services connexes liés à la commercialisation des instruments et au déclenchement des paiements. Ces services sont fournis aux utilisateurs par les institutions membres des réseaux de compensation et de règlement pour les paiements de détail et de gros décrits ci-dessus. De plus, certains services spécifiques d'acquisition de paiements tels que le traitement des transferts de crédits directs, les services de paiement télégraphiques et les services de chèques fondés sur les comptes de transaction à nivelage quotidien ainsi que sur les comptes de passage sont fournis par d'autres entreprises financières qui obtiennent indirectement les services des réseaux de paiements, ce, en vertu d'un arrangement contractuel avec un membre du réseau. De plus, les arrangements conclus entre les émetteurs de cartes de crédit et d'autres institutions financières et non financières, qui vendent directement au public et visent à élargir la base d'acquisition des paiements de l'émetteur de cartes et à améliorer sa compétitivité, sont maintenant pratique courante. Les cartes d'affinité portent le logo et la marque de commerce de l'association de la carte de

crédit, le nom du membre parrain qui émet les cartes et traite les paiements ainsi que le nom de l'institution parrainée, qui distribue la carte à sa clientèle.

L'ouverture des services d'acquisition de paiements pour les mettre, sur une base raisonnable, à la portée des utilisateurs est un sujet qui intéresse maintenant les politiques. Le niveau raisonnable de cet accès au système de paiements est défini par la disponibilité et la commodité, le coût global et les risques spécifiques liés à l'utilisation d'instruments de paiement particuliers. Les conditions d'accès pour les utilisateurs de services d'acquisition de paiements peuvent être corrélées avec le degré de l'accès direct que les fournisseurs de services ont aux réseaux existants et à la taille de ces réseaux. Par exemple, les restrictions concernant l'admissibilité à la compensation de certains types d'instruments de paiement, qui pourraient autrement être fournis par les institutions financières exclues des réseaux de compensation de l'ACP, pourraient faire augmenter les coûts pour les clients qui utilisent les services financiers des institutions exclues. Les frais de traitement des paiements répercutés au consommateur de services financiers connexes pourraient, selon l'arrangement contractuel, être plus élevés, parce que l'institution financière doit obtenir des services de paiement auprès d'un membre de l'ACP. Il est également possible, toutefois, qu'une concurrence efficace parmi les membres de l'ACP dans la prestation de services d'acquisition de paiements, et dans la prestation aux non-membres de l'ACP de services d'accès au réseau de compensation fournissant des services d'acquisition, contribue à réduire les frais à supporter par les consommateurs⁷.

Les options qui s'offrent aux utilisateurs en ce qui concerne des instruments de paiement particuliers peuvent être limitées non seulement par des conditions d'offre, mais également par l'acceptabilité de l'instrument aux yeux de la contrepartie à l'opération. Divers instruments de paiement de détail peuvent comporter séparément différents coûts et risques

⁷ Les services d'accès concernent les services offerts, selon un arrangement contractuel, par un membre d'un réseau donné de compensation de règlement à un non-membre du réseau.

pour les consommateurs ainsi que pour les marchands. Les consommateurs peuvent constater que certains marchands ne sont pas disposés à accepter certains instruments de paiement. Les restrictions concernant les options de paiement peuvent être moins graves pour les clients qui ont accès à une vaste gamme d'instruments de paiement de rechange que pour ceux, tels que les consommateurs à faible revenu, qui n'ont accès qu'à un nombre beaucoup plus restreint d'instruments de paiement⁸. La non-acceptation d'un instrument de paiement par un marchand pourrait restreindre les choix des consommateurs à faible revenu au-delà de ceux qui sont imposés par des contraintes de revenu. La concurrence encouragerait généralement les marchands à accepter une vaste gamme d'instruments de paiement. Toutefois, en l'absence d'une forte concurrence locale, il est possible qu'un marchand refuse d'accepter un instrument de paiement particulier en raison des coûts de traitement et des risques liés au paiement, qui sont associés à l'instrument.

2.2 Quelques caractéristiques générales de l'accès au système canadien

Accès à plusieurs volets

Certaines caractéristiques générales de l'accès aux réseaux de services de paiement restreignent directement l'élargissement de la participation au système canadien de paiements. Par exemple, l'accès à un réseau de services de paiement est « direct » si l'utilisateur est un membre du réseau fournissant le service. L'accès est « indirect » si l'utilisateur n'est pas un membre du réseau et doit obtenir le service en vertu d'un arrangement contractuel avec un membre. Les réseaux de services de paiement, à l'exception de certains réseaux privés d'acquisition de paiements, sont des coentreprises d'institutions financières ayant une structure d'adhésion à plusieurs volets ou un nombre restreint de membres⁹. Généralement,

⁸ Les utilisateurs à faible revenu qui n'ont pas de compte de dépôt sont particulièrement limités dans leur choix d'instruments de paiement, dont la plupart sont conçus pour transférer des fonds entre les comptes de dépôt des parties à la transaction.

⁹ Dans le cas de certains réseaux, cette structure est souvent plus complexe qu'une participation conjointe. Interac, par exemple, a une structure à paliers en vertu de laquelle le logiciel et les marques de commerce des réseaux sont la propriété privée d'un groupe de sociétés financières (Acxys Corporation et Interac Inc.) et sont fournis sous licence à l'Association Interac, qui exploite les réseaux de guichets automatiques et de

ces réseaux sont constitués d'un sous-groupe d'agents de règlement qui ont un accès direct aux services de compensation et de règlement fournis par l'ACP. D'autres membres des réseaux fonctionnant en dehors de l'ACP règlent les paiements indirectement, par l'entremise de ces agents de règlement¹⁰. De plus, l'ACP possède une structure à paliers, dans laquelle les membres participant directement au SACR fournissent des services de compensation et l'accès aux services de règlement à ceux qui participent indirectement à la compensation.

En plus d'appartenir à une structure à paliers, les membres de certains réseaux de paiements sont assujettis à des restrictions au niveau des fonctions. Les réseaux de cartes de crédit MasterCard et Visa ont deux classes de membres : les membres principaux ou généraux, qui peuvent émettre des cartes, traiter les obligations de paiement connexes et parrainer des membres affiliés pour la distribution des cartes du réseau, dont certaines peuvent porter le nom du membre parrain; les membres parrainés et affiliés, qui compensent leur position nette de paiement avec l'association de la carte de crédit par l'entremise de leur parrain, élargissent le réseau de la carte de crédit par la création d'un sous-réseau centré sur l'institution qui les a parrainés.

Interac comprend également des membres qui sont soit des émetteurs de cartes, des agents de règlement, des acquéreurs de paiements, soit des fournisseurs de services de raccordement au réseau. Il existe un très fort degré de complémentarité entre ces fonctions, et les institutions financières membres qui ont le statut de connecteur direct et sont toutes des institutions de dépôt réglementées ont le loisir d'effectuer plus d'une fonction. Une institution de dépôt qui a le statut d'adhérent à l'ACP peut émettre des cartes, acquérir des paiements, raccorder d'autres membres au réseau et faire office d'agent de règlement au sein d'Interac. Un non-adhérent à l'ACP peut effectuer toutes les fonctions, sauf celle d'agent de règlement.

terminaux points de vente. Les entreprises membres du groupe privé sont également des membres du réseau.

¹⁰ En fait, les agents de règlement pour ces réseaux, tels que le SIPI, la CDS, Visa et MasterCard, peuvent eux-mêmes, en principe, n'accéder qu'indirectement aux services de règlement situés en amont par l'entremise d'adhérents de l'ACP ou d'institutions assurant la compensation de groupe.

Un non-membre de l'ACP ne peut qu'être un acquéreur de services et un connecteur. Comme les membres de l'ACP sont fortement incités à combiner ces services complémentaires en une seule formule et qu'ils ont, sur le plan de la concurrence, un avantage potentiel à faire cela à l'intérieur du réseau, ils continuent de jouir de positions relativement fortes au sein du réseau Interac, même après l'élargissement récent de ce dernier. De fait, sur le plan de la pénétration de marchés, l'admission de non-membres de l'ACP au réseau Interac pour des fonctions d'acquéreur et de connecteur de services pourrait avoir, pour les membres de l'ACP, un effet positif similaire à celui que comporte l'inscription du nom du membre parrain sur les cartes de crédit de l'établissement parrainé.

Le rôle des grandes institutions de dépôt

Pour la plupart des types de paiements de détail et de gros, le sous-groupe des institutions membres qui relie directement les réseaux coopératifs fournissant des services de compensation initiaux aux services de compensation et de règlement d'amont obtenus par l'entremise de l'ACP sont de grandes institutions de dépôt. Par exemple, on peut citer à cet égard les agents de règlement du réseau Interac et les fournisseurs de crédit de la CDS. Au Canada, les grandes institutions de dépôt sont généralement membres de tous les types de réseaux de services de paiement. En outre, les grosses institutions de dépôt – celles qui traitent au moins 0,5 % du volume des effets en compensation – participent directement à la compensation au sein de l'ACP, et elles seules peuvent donner accès aux services de règlement dispensés à la Banque du Canada. Par conséquent, une grande institution de dépôt peut assurer la liaison entre les réseaux de compensation et de règlement d'amont et d'aval d'une façon qui n'est pas à la portée d'une petite.

Hormis l'exigence pour ce qui est du volume des effets traités imposée par l'ACP pour participer directement à la compensation, il existe des conditions plus fondamentales qui ont peut-être soutenu le rôle dominant des grandes institutions de dépôt sur le marché des services d'accès entre les réseaux d'acquisition de paiements et les réseaux fournissant des services de compensation et de règlement. Les membres d'un réseau qui offrent des services d'accès sont

généralement choisis en raison de leur adhésion à d'autres réseaux, du niveau élevé de l'activité qu'ils génèrent à l'intérieur du système et de leur intégrité financière. De plus, ils ont généralement la capacité de fournir du crédit intrajournalier à d'autres membres du réseau. Les grandes institutions de dépôt satisfont à tous ces critères et peuvent avoir à certains égards un avantage sur les petites. Contrairement à ces dernières, les grandes institutions profitent des économies d'échelle et des économies d'envergure. De même, compte tenu de la grande diversification de leurs activités sur les marchés financiers et de leur base en capital relativement importante, les grandes institutions peuvent être en mesure de réaliser des « économies de risque » importantes, en ce sens qu'elles peuvent combiner leurs risques de portefeuille et leurs risques d'exploitation d'une façon qui limite le risque global, en plus de gérer ces risques de façon efficiente et de façon continue et d'absorber assez aisément les éventuels chocs financiers. Si le degré de concurrence est suffisant en matière de prestation de services d'accès parmi les grandes institutions membres du réseau, ces économies peuvent être partagées avec des institutions membres plus petites qui accèdent aux services de compensation et de règlement d'amont indirectement, par l'entremise des plus grandes¹¹.

Bien entendu, il est possible qu'il existe pour des membres plus petits d'un réseau certains inconvénients à accéder à des services de compensation et de règlement d'amont par l'entremise d'un membre plus important avec lequel ils sont en concurrence en aval dans la prestation de services d'acquisition de paiements. Les économies d'échelle auxquelles ont accès les grandes institutions dans le réseau, du fait de la fourniture de services d'accès aux membres plus petits pour des services de compensation et de règlement d'amont, pourraient peut-être donner aux grandes institutions un avantage concurrentiel au chapitre de l'offre de services d'acquisition de paiements. Les économies d'envergure et les économies au chapitre des risques que les grandes institutions peuvent réaliser du fait de la fourniture d'une foule

¹¹ Le Trust National, par exemple, est admissible à participer directement à la compensation au sein de l'ACP, mais trouve actuellement plus avantageux d'y participer indirectement.

d'instruments de paiement et de services d'accès aux plus petites institutions dans d'autres réseaux de compensation pourraient, à terme, accroître cet avantage concurrentiel.

Toutefois, les institutions qui sont exclues des réseaux de compensation pourraient subir les désavantages les plus importants au chapitre de la concurrence. Par exemple, prenons la situation où un établissement financier autre qu'une institution de dépôt qui est membre d'Interac et fournit à certains utilisateurs, à titre d'organisme d'acquisition, l'accès aux services de cartes de débit. Cette institution est, toutefois, exclue des réseaux de compensation d'amont et ne peut pas émettre de cartes de débit. Clairement, elle n'a aucune chance de fournir des services d'accès à d'autres membres d'Interac et ne peut en aucune façon profiter des occasions que donne la faculté d'émettre des cartes pour améliorer sa compétitivité sur le marché des services d'acquisition de paiements en aval. L'institution ne peut accéder aux réseaux de paiement de l'ACP que par l'entremise d'arrangements contractuels avec un membre et, dans le cas où la concurrence est réduite sur le marché des services de paiement, elle pourrait avoir à payer plus cher ou devoir affronter de plus grandes difficultés pour l'obtention de services de compensation et de règlement d'amont que cela ne serait autrement le cas. Cet état de choses pourrait, à son tour, faire perdre à l'institution exclue sa part potentielle du marché d'acquisition de paiements en aval au profit d'institutions qui sont membres des deux réseaux, étant donné qu'elle peut être incapable de fournir des instruments et des services connexes à des prix compétitifs.

Les restrictions qui pèsent sur les types d'instrument de paiement

Les normes de l'ACP relativement aux caractéristiques des instruments de paiement admissibles à la compensation sont de nature à réduire les risques de fonctionnement et de règlement et à abaisser les coûts d'exploitation. Toutefois, elles peuvent également freiner l'innovation et restreindre la concurrence sur le marché des services de paiement. Les débits préautorisés pour des montants variables, par opposition aux débits de montants fixes seulement, en sont un exemple. Bien qu'elles aient été proposées par certains membres de l'ACP, et qu'en fait les services soient accessibles aux clients depuis de nombreuses années, les règles d'admissibilité pour la compensation de débits préautorisés de montants variables n'ont été formellement adoptées qu'en mai 1996.

Des restrictions moins formelles auxquelles sont assujettis les instruments de paiement peuvent également réduire la concurrence. Par exemple, les membres actuels de l'ACP ne fournissent pas de facilités permettant l'admissibilité de certains instruments de paiement au processus de compensation, notamment les facilités de transfert pour les traites de règlement tirées sur les comptes de clients tenus dans les compagnies d'assurance et de placement. Les statuts et le règlement de l'ACP n'interdisent pas l'entrée de ces traites dans le processus de compensation. Toutefois, les membres de l'ACP font savoir que les incertitudes juridiques concernant la répartition des responsabilités et les pertes éventuelles dans le cas d'un défaut de paiement en découragent l'acceptation. Étant donné qu'elles limitent l'aptitude des non-membres de l'ACP à fournir à leurs clients des instruments de paiement sur les soldes liquides tenus chez eux, les pratiques actuelles restreignent la capacité des établissements autres que les institutions de dépôt à mobiliser des fonds sur les marchés de ces actifs liquides. Comme beaucoup de ces institutions interviennent sur les mêmes marchés financiers que les institutions de dépôt et leurs filiales de placement, les établissements indépendants autres que les institutions de dépôt pourraient être désavantagés, de sorte que les intérêts des consommateurs pourraient ne pas être bien servis.

2.3 Quelques préoccupations des établissements autres que les institutions de dépôt au sujet de l'accès

Une dimension clé de l'accès aux réseaux de paiements est la capacité des diverses institutions à fournir à leurs clients la possibilité de transférer les liquidités détenues chez elles à un tiers en vue du règlement d'une obligation de paiement. Selon les circonstances et les préférences, l'instrument de transfert peut être soit sur support papier soit sur support électronique. Dans un cas comme dans l'autre, le transfert est fonction de l'aptitude de l'institution à soumettre des effets de paiement au système de paiements pour compensation et règlement. Au Canada, les instruments utilisés pour transférer un paiement doivent être acceptés par les réseaux de compensation exploités par l'ACP, et il faut que les institutions qui introduisent des données dans ces réseaux y aient un accès direct ou indirect. Pour certains types de paiements, tels que ceux qui sont faits par cartes de débit ou de crédit, l'institution doit également participer directement au réseau d'acquisition des paiements. Un grand nombre d'établissements autres que des institutions de dépôt ne sont pas en mesure de satisfaire ces exigences.

Les compagnies d'assurance vie

Les compagnies d'assurance vie incorporées sous le régime fédéral sont autorisées, en vertu de la *Loi sur les compagnies d'assurance*, à émettre des cartes de paiement et à participer aux réseaux de ces cartes. Elles fournissent à leurs clients une large gamme de produits de gestion (tels que les rentes, les REER et les RRER), les produits de protection de la vie ainsi que les produits d'assurance santé et invalidité. Chacun de ces instruments fournit aux clients la possibilité de transférer des soldes dans un compte tenu à la compagnie d'assurance. Toutefois, en vertu des règles et conventions actuelles, les instruments de paiement tirés directement sur un de ces comptes ne peuvent être compensés par l'entremise des réseaux de l'ACP. Par conséquent, les compagnies d'assurance vie estiment qu'un meilleur accès au système de paiements à l'aide de cartes de paiement donnerait à leurs clients la possibilité de transférer à des tiers des fonds tenus chez elles, sans devoir recourir aux services d'intermédiation d'une institution de dépôt.

Les sociétés de placement

Les détenteurs d'unités de fonds mutuels, en particulier les fonds mutuels du marché monétaire où les opérations au jour le jour sont courantes, ont accès à des fonds qu'on peut facilement liquider et transférer. De même, les clients de courtiers en valeurs mobilières tiennent souvent des « soldes créditeurs libres », qui sont très semblables aux fonds détenus dans les comptes de dépôt, eux aussi facilement transférables. Certains clients de ces courtiers peuvent également avoir des soldes excédentaires dans leurs comptes de marge qui pourraient être aisément transférés. Parmi les mécanismes permettant le transfert de ces fonds à des tiers par voie d'émission de traites de règlement, on trouve les accords de transfert entre une institution de dépôt, une société de placement (un courtier indépendant ou une firme de gestion de fonds mutuels) et les clients d'une société de placement. L'accès au compte du client à la société de placement par l'entremise de systèmes de cartes de débit est un autre mécanisme. Les deux méthodes permettent le débit direct des comptes des clients à la société de placement. De tels arrangements pourraient fournir aux sociétés de placement et même aux compagnies d'assurance un meilleur accès au système de paiements. Toutefois, les conventions actuelles au sein de l'ACP semblent restreindre les possibilités de transfert pour les non-membres, et les règles d'adhésion à Interac empêchent l'émission par des établissements autres que les institutions de dépôt, de cartes de débit utilisables dans les réseaux de guichets automatiques et les terminaux points de vente exploités par l'association¹².

Les fournisseurs de services tiers

Les fournisseurs de services de paiement tiers, comme les entreprises qui offrent des services de paiement de factures et de rémunération de salariés, soumettent les effets de paiement, habituellement sous la forme de transferts de débit et de crédit directs, aux réseaux de compensation par l'entremise d'un membre de l'ACP. Ces organisations transfèrent, en

¹² Un grand nombre d'arrangements entre les institutions de dépôt et leurs filiales de fonds mutuels et de placement en valeurs mobilières donnent aux clients l'accès aux comptes tenus en leur nom dans ces filiales.

agissant au nom de leurs clients, des soldes d'un compte de dépôt à l'institution de dépôt du payeur au compte tenu à l'institution du bénéficiaire, en passant par le compte du fournisseur de services à son institution de dépôt, qui est en général un adhérent de l'ACP. Moyennant un droit, et peut-être en réalisant un profit sur le flux des effets en cours de compensation, ces organisations fournissent souvent des services de paiement aux clients des petites institutions de dépôt qui n'offrent pas de services privés similaires. Toutefois, comme un fournisseur tiers n'accède pas directement aux services de compensation, ses clients peuvent être désavantagés au chapitre des coûts par rapport à ceux des organisations qui ont un tel accès. Les fournisseurs tiers laissent entendre que, s'ils étaient membres de l'ACP, ils pourraient être en mesure de négocier des arrangements permettant de réduire les coûts de l'accès aux services de compensation pour eux-mêmes et pour leurs clients.

Les détaillants et d'autres entreprises non financières

L'accès au système de paiements pour les détaillants concerne principalement les réseaux de services d'acquisition de paiements, par exemple les réseaux de cartes de débit d'Interac. Certains grands détaillants, soucieux de mettre leurs clients à l'aise et à des fins de marketing et d'augmentation de leurs revenus, aimeraient avoir l'aptitude, à titre de membres d'Interac, d'émettre des cartes de paiement. Une carte multi-objectifs, dotée des caractéristiques à la fois d'une carte de crédit et d'une carte de débit, pourrait fournir aux clients l'accès direct à leurs dépôts aux institutions financières par l'entremise des guichets automatiques et des terminaux points de vente exploités par Interac. En vertu de la convention d'adhésion actuelle d'Interac, les détaillants peuvent acquérir des paiements si leurs systèmes répondent aux normes établies par l'association, mais ils ne peuvent pas émettre de cartes de débit donnant accès aux réseaux de guichets automatiques et de terminaux points de vente d'Interac.

3. L'accès, la concurrence et les objectifs des politiques gouvernementales

Il est permis de penser, comme il a été dit plus haut, que le fait de ne pas avoir accès aux réseaux de compensation et de règlement désavantage peut-être, sur le plan de la concurrence, certaines institutions financières à la fois dans l'offre de services d'acquisition de paiements et en leur qualité de fournisseurs de services financiers connexes. Toutefois, dans l'optique des politiques, le problème essentiel est que l'exclusion de certains établissements pourrait avoir des effets négatifs sur l'ensemble de l'économie, en affectant l'équilibre approprié entre l'efficience et la sûreté du système de paiements, ainsi que sa sensibilité aux intérêts des consommateurs. La question qui se pose, par exemple, est celle de savoir si les utilisateurs de services de paiement et de services financiers connexes peuvent acquérir ces services dans des conditions de coût, de risque et de disponibilité qui ne leur soient pas moins favorables si l'on ouvre le réseau à une vaste gamme de fournisseurs de services et de participants aux réseaux que si on le ferme à un plus grand nombre. De même, pourrait-on accepter de nouveaux participants sans accroître indûment le risque global auquel est exposé le système.

Une proposition fondamentale est que si les marchés se comportent bien, en ce sens qu'il est impossible de bénéficier du rapport des forces sur le marché (ou, du moins, de l'exploiter) et si les résultats obtenus par le marché sont assez certains, une plus grande participation à l'utilisation et à la prestation de services de marchés spécifiques améliore la compétitivité des marchés. Cela rend généralement les marchés plus efficaces et plus sensibles aux intérêts des consommateurs. Les restrictions concernant l'accès aux réseaux de paiement pourraient, dans certaines circonstances, contribuer à un comportement non concurrentiel des marchés des services de paiement, ce qui risquerait d'entraver la réalisation des objectifs des politiques dans le domaine des paiements.

Toutefois, pour les services de paiement fournis par l'entremise de réseaux coopératifs et présentant un risque important pour au moins certains participants, les conditions relatives au bon comportement des marchés peuvent ne pas être respectées dans tous les cas. Ainsi, comme on le verra dans les sections qui suivent, il est possible qu'un accès plus large aux

réseaux de systèmes de paiements ne permette pas toujours un équilibre approprié entre les objectifs des politiques. Pour cette raison, les critères d'adhésion aux réseaux de services de paiement, tels que les réseaux exploités par l'ACP, doivent être examinés avec soin.

3.1 Les divers types de concurrence

En raison de la coentreprise, les réseaux coopératifs fournissant des services de compensation et de règlement dans le système de paiements, il est essentiel de définir clairement la notion de concurrence sur les marchés des services de paiement. De fait, on peut relever plusieurs notions de concurrence quand on parle de systèmes de paiements. Il y a, en premier lieu, la notion de concurrence *à l'intérieur* d'un réseau de services de paiement. Les membres du réseau se font mutuellement concurrence pour fournir des services de paiement en aval directement aux utilisateurs finaux. C'est notamment le cas des membres de l'ACP qui vendent des services de débit préautorisé et des membres de MasterCard qui émettent des cartes de crédit à des utilisateurs admissibles. Ils se font également concurrence dans les réseaux de compensation en aval pour fournir des services d'accès aux institutions exclues qui agissent à titre d'agents de traitement tiers en fournissant certains services de paiement aux utilisateurs finaux (souvent en concurrence avec le membre du réseau). Les membres de l'ACP qui offrent des comptes de passage aux compagnies d'assurance pour des paiements par chèques ou des transferts de crédit directs à des entreprises de traitement de paiements de factures, telles que TelPay, en seraient des exemples. Finalement, les grandes institutions de dépôt se font concurrence à l'intérieur du réseau pour fournir aux institutions plus petites des services d'accès aux réseaux de compensation et de règlement en aval. Des exemples évidents sont les adhérents de l'ACP qui fournissent l'accès au SACR et aux services de règlement aux sous-adhérents ainsi que les agents de règlement du réseau Interac qui fournissent l'accès aux services de compensation et de règlement de l'ACP aux connecteurs indirects.

En second lieu, la concurrence *entre* les réseaux de services de paiement est une autre dimension importante de la concurrence au sein des systèmes de paiements. Deux types de concurrence « inter-réseaux » valent la peine d'être pris en considération. Le premier concerne

la concurrence entre les réseaux de systèmes de paiements qui offrent à peu près le même type d'instrument ou de service aux utilisateurs. La concurrence entre MasterCard et Visa sur le marché des cartes de crédit et entre les réseaux privés de guichets automatiques sur les marchés de services de paiement de factures de détail en est un bon exemple. De même, à l'exception des réseaux de cartes de crédit où MasterCard et Visa ont des ententes d'exclusivité avec leurs membres, toute institution financière peut être membre de plus d'un de ces réseaux concurrents¹³.

Le second type de concurrence inter-réseaux est celui qui existe entre les réseaux qui fournissent différents types d'instruments de paiement aux utilisateurs, mais ces instruments étant des proches substituts. Les réseaux de cartes de crédit, par exemple, font une certaine concurrence aux réseaux de cartes de débit ou de paiements de chèques de petite valeur. Comme dans le cas d'instruments identiques offerts par des réseaux concurrents, le coût relatif, la commodité et les degrés de risque différents que comporte l'utilisation de ces instruments concurrents, quoique différenciés, peuvent amener des utilisateurs individuels émettant ou recevant des paiements à préférer un instrument à un autre. Le degré de substituabilité de la demande de ces instruments et services différents est probablement moins élevé, toutefois, que dans le cas des instruments identiques fournis par des réseaux concurrents. Une fois de plus, une institution financière individuelle peut fournir un certain nombre de ces instruments et services différents par l'entremise de ses propres réseaux privés ou par sa participation à des réseaux coopératifs.

3.2 L'accès et les conditions du marché des paiements

¹³ Les règles antidualité dans les réseaux de cartes de crédit limitent les fournisseurs de services à l'émission d'un seul modèle de carte – Visa ou MasterCard – mais n'empêchent pas les consommateurs d'acquiescer les deux marques (ou, de fait, d'obtenir la même marque auprès de différents émetteurs). De même, les consommateurs peuvent détenir plusieurs cartes de débit offertes par différents émetteurs au sein du réseau Interac.

Comme on l'a indiqué dans la section traitant des conditions actuelles d'accès au système canadien de paiements, et dans le document de travail précédent sur les objectifs des politiques gouvernementales pour ce système, la concurrence sur les marchés des services de paiement peut être influencée par :

- (i) l'interdépendance entre les membres des divers réseaux de services de paiement;
- (ii) les effets de déversement des actions posées dans un réseau de services de paiement sur le rendement des réseaux des services et des marchés de paiements connexes pour d'autres services financiers complémentaires;
- (iii) des distorsions provenant de la position dominante de certains participants au système de paiements et à des marchés financiers connexes, position qui pourrait découler de la structure coopérative et de la nature exclusive des réseaux fournissant des services de compensation et de règlement d'aval;
- (iv) la concentration des risques inhérents au système de paiements à l'intérieur d'un réseau de services de paiement; et
- (v) la répartition des risques inhérents au système de paiements entre les utilisateurs et les fournisseurs de services, parmi les membres d'un réseau de services de paiement et entre les réseaux de services de paiement.

Il s'agit là des conditions générales qui font qu'un accès plus large aux réseaux de services de compensation et de règlement améliore ou réduit l'efficience et la sûreté du système de paiements ainsi que la prise en considération des intérêts des consommateurs. Par conséquent, les avantages et les inconvénients d'un accès plus large au réseau de systèmes de paiements, évalués par rapport à la réalisation des objectifs des politiques gouvernementales, devraient être pris en considération à la lumière de ces conditions et de la notion de la concurrence la plus appropriée à celles-ci.

L'accès, l'interdépendance et les effets de déversement

Un des arguments en faveur d'une participation élargie aux réseaux à utilisation partagée d'acquisition de paiements ou de compensation et de règlement est l'existence possible d'effets externes des réseaux qui auraient pour effet d'accroître l'efficacité du système de paiements. L'arrivée d'un autre participant dans un réseau accroît la valeur de la participation individuelle à ce réseau; c'est là un effet positif induit. Dans ce cas, les membres du réseau peuvent mettre en œuvre des mesures incitatives pour augmenter la participation.

Dans le cas des systèmes de paiements, de tels effets induits peuvent être le plus manifestes dans les réseaux d'acquisition de services de paiement hautement automatisés et d'instruments et services de paiement électronique. De plus, ces réseaux peuvent être en mesure de réaliser d'importantes économies d'échelle dans la transmission des renseignements sur les paiements et dans les processus de transfert de valeurs. Par exemple, l'addition d'un autre fournisseur de services à un réseau d'acquisition de paiements à utilisation partagée, comme les réseaux de cartes de débit ou de crédit, peut générer un gain net au chapitre du nombre d'utilisateurs et du nombre de transactions traitées. Un tel ajout fournit d'autres points d'accès aux instruments de paiement offerts par les membres existants du réseau à leurs clients, ce qui accroît la commodité pour les clients et augmente les ventes potentielles pour les marchands qui achètent les services du réseau de paiements. De plus, l'ajout d'un autre fournisseur de services dans un réseau à utilisation partagée d'acquisition, de compensation ou de règlement de paiements réduit le coût initial moyen de l'expansion des installations, de l'instauration de nouvelles technologies et de l'élaboration de nouveaux services qui peuvent être fournis par le réseau. Toutefois, compte tenu des différences au niveau de la structure et des opérations, les effets induits des réseaux relatifs aux réseaux d'acquisition privés, comme les réseaux de chèques et de transferts directs de fonds, sont plus limités que dans des réseaux à utilisation partagée.

Les effets induits de réseau ne sont pas nécessairement illimités, en particulier en ce qui concerne les systèmes de compensation et de règlement d'amont. De fait, c'est là une des principales raisons pour lesquelles la structure d'adhésion aux réseaux de compensation

comporte plusieurs paliers, et seul un sous-groupe de membres du réseau admissible à la compensation d'aval (en général les plus grandes institutions de dépôt) a accès aux réseaux de compensation ou de règlement d'amont. À un certain point, l'ajout d'un nouveau membre au réseau peut accroître les coûts d'exploitation moyens du réseau à cause de la congestion ou de la saturation, et il est possible que cela n'augmente pas la valeur de l'adhésion au réseau pour les candidats individuels (il peut même la réduire par le biais d'une perte de part de marché et de revenus provenant des services). Il peut en résulter des prix plus élevés pour les utilisateurs des services d'accès et d'instruments de paiement dans les réseaux de compensation et les réseaux d'acquisition de paiements d'aval.

Par ailleurs, dans la mesure où de nouveaux arrivés obtiennent des avantages au niveau du coût et de la concurrence à la faveur d'un réseau étendu bien établi sans qu'ils doivent assumer une part complète des coûts d'installation, il se pose un problème de « resquille ». Les règles obligatoires d'accès, qui préviennent les restrictions à l'accès à un réseau établi, peuvent enlever chez les membres du réseau toute incitation à mettre en œuvre de nouvelles technologies et à offrir de nouveaux services. De même, la possibilité que certains membres potentiels attendent simplement la mise en œuvre d'un réseau coopératif bien établi avant d'y adhérer, évitant ainsi les coûts et les risques initiaux, peut décourager la formation de nouveaux réseaux de services de paiement. De telles possibilités diminueraient les effets positifs induits des réseaux et réduiraient l'efficacité du système de paiements¹⁴.

L'accès, la structure de marché et les rapports de forces sur le marché

On a indiqué précédemment que l'exclusion des réseaux de compensation et de règlement, tels que ceux qui sont exploités par l'ACP, pourraient mettre une entreprise financière dans une position désavantageuse sur le plan de la concurrence par rapport aux institutions admises dans le réseau. Le coût et le désavantage concurrentiel peuvent être

¹⁴ À l'extrême, lorsque les effets induits des réseaux deviennent légèrement négatifs, l'intensification de la concurrence intra-systèmes, avec l'ajout de nouveaux membres, peut même provoquer l'éclatement des réseaux existants en réseaux privés ou plus petits à utilisation partagée.

encore plus élevés si l'institution financière est également exclue du réseau de paiements d'amont, par exemple d'un réseau de compensation initiale de chèques ou de transferts directs de fonds. L'institution devrait alors accéder à tous les services de compensation et de règlement par l'entremise d'un adhérent ou d'un sous-adhérent de l'ACP, si elle désire vendre des instruments de paiement aux utilisateurs. Les droits qu'elle paie aux membres de l'ACP pour accéder aux services de compensation et de règlement d'amont doivent couvrir le coût de ces services d'amont imposé aux fournisseurs de services d'accès (droits que l'institution paierait même si elle était membre du réseau) ainsi que les coûts liés à la prestation des services d'accès au réseau d'aval (qui pourraient excéder les frais d'adhésion au réseau); elle pourrait également payer un montant supplémentaire correspondant à une portion de la valeur que l'accès au réseau représente pour l'utilisateur.

Cette perspective s'applique au système canadien de paiements, étant donné que l'adhésion effective à certains réseaux d'aval, notamment les réseaux Visa et Interac, va actuellement de pair avec l'adhésion à l'ACP. La déréglementation de l'industrie des services financiers effectuée au début des années 1990 a, toutefois, permis à certaines institutions financières, qui sont elles-mêmes exclues des cadres de l'ACP, comme les compagnies d'assurance et les sociétés de placement en valeurs mobilières, de fonder (ou de prendre le contrôle) des institutions de dépôt admissibles à l'ACP. Cette façon de procéder comporte ses propres coûts, notamment des coûts probablement liés aux restrictions d'ordre juridique empêchant le partage de l'information parmi les entreprises participantes, mais elle est de nature à offrir à certaines des institutions exclues l'occasion de réduire les coûts globaux ainsi que les désavantages en matière de concurrence. Elle est également de nature à intensifier la concurrence à l'intérieur du système sur le front des services d'accès d'amont et des services de compensation et d'acquisition de paiements d'aval.

L'autre possibilité, soit l'inclusion dans les cadres de l'ACP directement plutôt que par la création d'une filiale de dépôt, pourrait donner lieu à de plus grandes réductions de coûts et des gains plus importants au niveau de la compétitivité en matière de marketing de services

d'acquisition de paiements pour les institutions actuellement exclues. À tout le moins, certaines de ces institutions pourraient tirer parti, en matière de concurrence, d'un certain assouplissement des restrictions pesant sur les instruments de paiement admissibles. Les traites tirées sur les comptes de passage des clients de fonds mutuels du marché monétaire admissibles peuvent être un exemple. Les utilisateurs de services de compensation d'aval et d'acquisition de paiements pourraient en bénéficier, l'accroissement de la concurrence à l'intérieur du système donnant lieu à la baisse des prix et à un service plus rapide.

Il existe, toutefois, une possibilité – en particulier dans le cas de l'inclusion obligatoire – que l'accès direct à certains réseaux de services de paiement actuels puisse devenir « surinclusif » et, partant, réduire l'efficacité du système de paiements. Comme on l'a déjà mentionné à propos des services de compensation et de règlement d'amont, cet état de choses découlerait de l'épuisement des effets induits des réseaux et, peut-être, des économies d'échelle, à un point tel que les avantages qu'apporte l'adhésion aux nouveaux arrivés ne suffiraient plus à compenser les participants existants pour leurs pertes. Toutefois, dans le cas des services de compensation et d'acquisition de paiements d'aval, comme ceux qui sont fournis par MasterCard, Visa et Interac, la surinclusion est souvent utilisée dans un autre sens et fait allusion à l'expansion d'un réseau coopératif existant telle que la perspective d'établissement d'un réseau concurrentiel deviendrait négligeable.

Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une question empirique, on suppose en général que la concurrence entre les réseaux améliore l'efficacité du système de paiements en diminuant les possibilités de collusion. La concurrence entre les réseaux est donc censée profiter plus, dans certaines circonstances, aux utilisateurs du système de services d'acquisition de paiements en aval que ne le fait la concurrence au sein des membres d'un réseau de compensation coopératif. Cette remarque repose sur la concurrence intense au niveau des prix ainsi que sur l'innovation dans les technologies de traitement, qui ont été remarquées chez Discover Card, Visa et MasterCard aux États-Unis, après que les tribunaux eurent rejeté une poursuite intentée par Discover Card (Dan Witter) pour obtenir un accès

obligatoire à Visa ainsi qu'après l'établissement de nouveaux réseaux de cartes de crédit exploités par AT&T et GE. Certains observateurs prétendent également que la concurrence entre Visa et MasterCard est plus forte au Canada qu'aux États-Unis à cause du soutien accordé par les tribunaux à la clause antidualité dans les contrats canadiens d'adhésion aux deux réseaux de cartes de crédit¹⁵. La décision a préservé les adhésions exclusives pour chaque réseau de cartes de crédit. Même si les tribunaux avaient rejeté plus tôt la clause antidualité comprise dans les ententes de cartes de crédit de ces deux organismes aux États-Unis, plus récemment, la menace d'une accusation de pratique restrictive a amené Visa et MasterCard à abandonner les plans de création d'un réseau coopératif de cartes de crédit et de terminaux points de vente au profit de réseaux concurrentiels similaires à leurs réseaux de guichets automatiques Plus et Cirrus.

Dans son examen de l'inclusion obligatoire en vertu des dispositions de la *Loi sur la concurrence* concernant la « domination abusive », le directeur des enquêtes et de la recherche au Bureau de la concurrence doit démontrer que les parties en cause exercent un contrôle considérable sur l'activité commerciale spécifique et ont mis en œuvre des pratiques qui réduisent considérablement la concurrence. En ce qui a trait à l'accès à un réseau de paiements, cela peut exiger du directeur des Enquêtes qu'il démontre la caractéristique d'installations essentielles du réseau pour la prestation de ces services.

Partant de l'hypothèse qu'une certaine institution financière est en mesure de démontrer une aptitude efficace à offrir des services d'acquisition de paiements compatibles,

¹⁵ En 1980, la Banque Nationale du Canada a contesté la règle antidualité de l'Interbank Card Association, l'émetteur de MasterCharge (l'ancien nom commercial de MasterCard). MasterCharge avait révoqué l'adhésion de la Banque Nationale à la fin de 1980 après que celle-ci eut refusé de cesser d'émettre des cartes Visa après sa fusion en 1979 avec la Banque Provinciale du Canada, qui était membre du réseau Visa. Cette décision avait été contestée devant un tribunal du district de New York, qui l'avait entérinée. Au nom de l'Association canadienne des cartes de crédit bancaire, la Banque Royale et la Banque Toronto-Dominion avaient également demandé à la Cour suprême de l'Ontario, en 1980, de statuer sur la validité de la règle antidualité comprise dans le contrat d'adhésion de Visa Canada, devant le refus de la Banque Nationale de se plier à cette clause. L'affaire a été abandonnée au début de 1981, lorsque la Banque Nationale a vendu ses opérations Visa à la Confédération des Caisses populaires et d'Économie Desjardins du Québec.

la notion d'installation essentielle implique que le réseau de services de compensation puisse fournir aux membres existants un pouvoir important sur un marché défini au sens étroit. Cela implique également qu'un réseau concurrent ayant une perspective raisonnable de succès ne pourrait pas être formé de sorte qu'il soit nécessaire d'accéder au réseau actuel pour faire concurrence de façon efficace sur le marché des services de paiement. L'institution financière aurait à démontrer que l'exclusion dont elle est victime la met effectivement dans une position désavantageuse par rapport aux membres du réseau sur ce marché et que cette exclusion pourrait réduire fortement la concurrence sur le marché¹⁶.

Bien qu'un certain débat puisse avoir lieu au sujet du statut de membre, il s'agit-là des types de critères généraux qui ont été utilisés pour amener Interac à élargir ses cadres. Interac était considérée comme une installation essentielle dans la prestation de services de guichets automatiques et de terminaux points de vente et, compte tenu de sa pénétration du marché et des économies d'échelle importantes, la formation d'un nouveau réseau intérieur concurrent aurait probablement peu de chance de succès. L'entente entre Interac et le Bureau de la politique de concurrence donne à penser que l'inclusion de non-membres de l'ACP au réseau Interac pourrait générer des effets induits de réseau positifs et intensifier la concurrence à l'intérieur du système de façon à améliorer l'efficacité, sans accroître le risque, et à favoriser les intérêts des consommateurs dans le système de paiements. Toutefois, les tribunaux ont également utilisé ces critères pour entériner les règles antidualité comprises dans les ententes d'adhésion de Visa et de MasterCard au Canada, ce qui restreint efficacement l'accès à ces réseaux. En dépit de sa forte pénétration de marché, Visa n'a pas été considérée comme une installation essentielle pour les cartes de crédit au Canada, compte tenu de l'existence d'un réseau MasterCard viable. De plus, la concurrence entre les réseaux était considérée comme étant plus bénéfique que l'adhésion double pour l'efficacité du système de paiements et la promotion des intérêts des consommateurs.

¹⁶ Outre cet aspect, il conviendrait d'étudier d'autres questions concernant l'accès direct à un réseau de paiement, comme les risques inhérents à un tel réseau, qui sont abordés dans la section qui suit.

En ce qui concerne l'ACP, l'application de ces critères peut être modifiée quelque peu par les restrictions d'adhésion et sa structure organisationnelle actuelle en vertu de sa loi constitutive. L'ACP est clairement une installation essentielle pour les services de paiement d'amont et, en vertu des arrangements actuels, un réseau rival dans la prestation de ces services ne serait probablement pas viable. En se basant sur ces critères, les clauses limitatives seraient justifiables, toutefois, si elles permettaient de mieux réaliser les objectifs des politiques dans le domaine des paiements que ne ferait l'inclusion d'une gamme plus large d'institutions financières.

L'accès et le risque de réseau

Jusqu'ici, l'examen des avantages et des inconvénients d'un accès plus large aux réseaux de services de paiement a porté principalement sur les conséquences que cela aurait sur l'efficacité du système de paiements et sur les avantages qui en découleraient pour les utilisateurs. Toutefois, comme le règlement est différé et s'effectue en termes nets, le crédit intrajournalier entre les institutions financières participant aux réseaux de compensation des paiements se trouve élargi. Ainsi, les diverses institutions, en particulier les grosses institutions de dépôt qui assurent la liaison entre les réseaux, et certains réseaux s'exposeraient à des risques de pertes considérables en cas de défaut d'une institution participante¹⁷. Dans un grand nombre de cas, il est possible de gérer adéquatement ces risques par des méthodes efficaces de suivi, de partage des risques et de contrôle et de couverture des risques.

¹⁷ Les institutions de dépôt qui fournissent à d'autres membres des services d'accès à des services de compensation et de règlement situés en amont offrent souvent des facilités de crédit à d'autres membres du réseau. Cela est particulièrement évident dans le cas des réseaux de l'ACP, où les adhérents au SACR octroient implicitement les uns aux autres des marges de crédit, ce que font explicitement les adhérents au STPGV; en outre, les adhérents au SACR accordent aux membres de l'ACP qui effectuent leur compensation indirectement des découverts à leurs comptes de règlement.

Un accès plus large au statut de membre d'un réseau de compensation permettra peut-être de centraliser les risques de manière plus efficace pour les membres¹⁸. Le fait d'étaler les risques de paiement – en particulier ceux qui découlent de l'incapacité d'une institution donnée à honorer ses obligations de paiement – sur un plus grand nombre de membres d'un système permet de renforcer la sûreté et la solidité de ce système, si chaque membre est en mesure de gérer individuellement ses propres risques. En outre, l'adhésion au réseau d'une institution offrant des services de compensation compatibles pour des instruments de paiement similaires entraîne une baisse effective du coût que doivent assumer les utilisateurs qui passent d'un fournisseur de services à un autre. Ainsi, les utilisateurs préoccupés par la viabilité d'une institution membre d'un réseau qui fournit un certain instrument de paiement et des services connexes doivent être également en mesure de diminuer le risque en changeant plus facilement de fournisseur.

Bien que cette question soit de toute évidence d'ordre empirique, on prétend parfois que les risques auxquels sont exposés les membres survivants d'un réseau, de même que la viabilité et la réputation du réseau lui-même, sont d'autant plus grands que les membres de ce réseau appliquent des méthodes de contrôle financier et d'exploitation différentes. Dans le SACR, le crédit intrajournalier n'est pas assorti de garanties, et il est difficile à gérer, de sorte que certains membres du réseau sont exposés au risque d'une perte sur leurs positions créditrices nettes. Les divers membres peuvent se sentir plus à l'aise au sujet du risque général de contrepartie lorsque tous les membres des systèmes de compensation et de règlement placés en amont sont régis par le même cadre législatif et réglementaire et se font concurrence sur la même gamme de marchés financiers et en appliquant des normes d'exploitation similaires. La réaction d'une contrepartie à des événements particuliers survenus sur le

¹⁸ Bien que certains paiements puissent être liquidés en vertu des règlements de l'ACP en régissant les cas de défaut, il subsiste un certain risque pour les adhérents survivants de l'ACP si les soldes de règlement de l'institution en défaut ne suffisent toujours pas à couvrir ces obligations de paiement. Cela est particulièrement vrai dans le cas des paiements électroniques tels que les paiements par carte de débit et les transferts directs de fonds, où il n'existe pas « d'effets retournables ». Les paiements de grande valeur qui passent par le SACR sont ceux qui comportent les plus gros risques.

marché ainsi que les droits et obligations juridiques de toutes les parties en cas de non-exécution d'un paiement peuvent être moins incertains.

Il est possible que les membres titulaires d'un réseau en coentreprise veuillent restreindre le statut de membre aux institutions qui ont adopté des règles de prudence similaires et ont des profils comparables sur le plan de la solvabilité. Des différences entre les activités commerciales, les normes d'exploitation et la réglementation prudentielle peuvent contribuer à accroître les risques du réseau si elles empêchent de déceler l'arrivée d'institutions fondamentalement faibles et présentant un risque élevé de faillite. Naturellement, l'entrée d'institutions à faible risque dans le réseau – dont certaines présentent des profils de risque moindres que les titulaires – peuvent également consolider la sûreté et la solidité du réseau. En tout état de cause, comme l'évaluation et le suivi des risques sont des opérations coûteuses, les membres du réseau accorderont probablement la préférence aux institutions dont la solvabilité est surveillée de près par une agence crédible telle qu'un organisme public de réglementation ou une agence reconnue d'évaluation de la solvabilité. De fait, une surveillance serrée et une réglementation stricte par les agences publiques est souvent considérée dans une certaine mesure comme une attestation de bonne santé accordée aux institutions financières. En outre, il est possible de fixer un montant minimum pour les actifs ou des restrictions au volume des paiements afin de limiter la participation aux grosses institutions si l'on pense qu'elles sont mieux en mesure de faire face à des situations de marché imprévues.

Parmi les solutions autres que l'octroi du statut de membre d'un réseau de compensation à des institutions présentant une grande homogénéité et qui permettraient peut-être d'atteindre de manière plus efficace les objectifs des politiques, il y aurait le parrainage d'un établissement privé ou la création d'un mécanisme quelconque de paiement contrôlé par les institutions en défaut ou par les institutions survivantes ou encore la mise en place d'un mécanisme de garantie. Les principaux membres du réseau MasterCard, par exemple des membres affiliés, garantissent les obligations de paiement qu'ils contractent envers le réseau

en émettant les cartes de crédit. En vertu de l'accord de garantie de paiement de tranche 1 conclu dans le cadre du STPGV de l'ACP, les participants peuvent garantir intégralement leurs propres positions débitrices nettes lorsqu'elles n'ont pas une marge de crédit bilatérale avec le membre qui reçoit le paiement. Dans le cas des mécanismes de paiement contrôlés par les établissements survivants, les réseaux des cartes de crédit obligent les membres à contribuer à un fonds de réserve pour pertes, qui sert à effectuer des paiements aux marchands en cas de défaut d'un membre. Vu que ce compte de réserve est financé au préalable, il fait supporter les coûts d'un défaut par l'ensemble des membres survivants du réseau. Par les contributions qu'il a accumulées par le passé, le membre en défaut pourrait également financer une faible proportion de la perte. Le coût explicite pour les utilisateurs des installations de réseau peut être plus élevé en raison de ces mécanismes d'évitement du risque et de répartition des pertes, bien que l'intensification de la concurrence au sein du système puisse limiter la possibilité de refiler l'augmentation de ces coûts de gestion des risques aux utilisateurs des instruments de paiement situés en aval et compensés par l'intermédiaire du réseau.

Un autre aspect de la sûreté qui pourrait avoir une incidence sur la réputation et la viabilité du réseau est la sûreté d'accès aux comptes de paiement des utilisateurs. Il s'agit là peut-être de la plus grande préoccupation relative à l'acceptation des institutions non financières à titre d'organisations tierces émettrices de cartes dans les réseaux de guichets automatiques et de terminaux aux points de vente exploités par Interac. Le risque que comporte pour les utilisateurs, et pour la réputation du réseau, la pratique sans garantie indépendante de compensation des débits non autorisés aux comptes de ces derniers par le biais d'entreprises non réglementées pourrait être significatif. De plus, l'institution de dépôt membre qui détient le compte d'où proviennent les fonds affectés aux paiements peut être tenue, le cas échéant, de partager toute perte subie par le déposant. La préoccupation relative aux droits des usagers à la protection des renseignements personnels en ce qui a trait aux paiements serait étroitement liée à ce problème.

Les restrictions relatives à l'admissibilité des instruments de paiement à des réseaux particuliers peuvent être liées à des considérations de risque ainsi qu'aux normes de compatibilité. Tandis qu'un réseau particulier doit de toute évidence posséder la capacité technologique nécessaire pour traiter des types particuliers d'effets, les restrictions à l'acceptabilité d'un instrument peuvent également être liées aux préoccupations de prudence. Par exemple, la traite d'un client peut être acheminée pour vérification à sa compagnie d'assurance ou de placement, conformément à un accord de règlement. Si la provision ne suffit pas à couvrir les obligations de règlement qu'entraînent pour la compagnie d'assurance ou de placement les traites payables par l'entremise du compte, les traites ne resteront plus en possession du membre de l'ACP et ne pourraient être retournées rapidement par l'entremise du système. Par conséquent, le membre de l'ACP pourrait, dans certaines circonstances, subir une perte par suite du défaut d'une compagnie d'assurance ou de placement. Ce type de risques est le même que celui auquel fait face un adhérent lorsque des chèques sont retournés à un non-adhérent à l'intérieur de l'ACP. Toutefois, les règlements de cette dernière obligent le non-adhérent à retourner les chèques rapidement en cas d'insuffisance de la provision au compte du client ou de défaut d'un non-adhérent.

4. Quelques options générales en vue d'un accès plus large aux réseaux

Une des conséquences possibles de la structure du système canadien de paiements est qu'ayant un accès direct à divers réseaux de compensation et à des services de règlement, les membres de l'ACP auront peut-être un avantage concurrentiel dans la prestation de services de paiement par rapport aux institutions financières exclues de ce système. En vertu de la législation et de la structure organisationnelle actuelles, l'ACP est manifestement un mécanisme essentiel à la prestation des services de compensation et de règlement en amont et de certains services de compensation et de règlement et, en aval, de services d'acquisition d'opérations de compensation et de paiement tels que ceux liés aux chèques, aux transferts directs de fonds et aux cartes de débit. Toutefois, il n'est pas du tout évident que le fait d'exclure de l'ACP, ou d'y inclure, un large groupe d'établissements autres que les

institutions de dépôt renforcerait la sûreté, accroîtrait l'efficacité ou favoriserait largement les intérêts des consommateurs dans le système de paiements, ce qui constitue la préoccupation première des politiques. Il y a lieu de procéder à une analyse en profondeur des données empiriques disponibles pour formuler à ce sujet une conclusion quelconque.

Avant de poursuivre l'examen de la question d'un élargissement de l'accès à l'ACP ou d'octroi de pouvoirs fonctionnels plus larges aux établissements autres que les institutions de dépôt dans le cadre d'Interac, il y aurait lieu d'examiner certaines options relatives à un élargissement de cet accès. Compte tenu de l'analyse qui précède, les options possibles devraient être envisagées dans le contexte des arguments favorables ou défavorables à un élargissement de l'accès et des arbitrages potentiels qu'ils peuvent impliquer sur le plan des objectifs des politiques gouvernementales. Il y a lieu de souligner que ces options sont présentées seulement à titre d'illustration et qu'elles visent seulement à orienter la discussion. Il ne s'agit pas de recommandations de réforme des réseaux de paiements. L'hypothèse de travail qui sous-tend les options formulées à titre d'illustration est qu'il est possible de procéder à toutes les modifications législatives nécessaires. De fait, il serait essentiel de procéder aux modifications nécessaires au cadre juridique des paiements – en particulier des paiements électroniques – pour pouvoir mettre en œuvre toute modification institutionnelle exposée dans les options. On trouvera en annexe un ensemble de scénarios indiquant clairement les risques de contrepartie liés à un élargissement de l'accès et certains mécanismes possibles de gestion des risques.

L'accès aux réseaux d'acquisition de paiements

Les établissements autres que les institutions de dépôt ont déjà, en aval, un accès direct à certains réseaux de compensation autres que ceux de l'ACP pour les paiements par cartes de crédit, par l'entremise de MasterCard, et, pour les paiements par cartes de débit, par l'entremise d'Interac. Cependant, les avantages que ces réseaux offrent à leurs membres peuvent être limités par le fait qu'ils ne permettent pas d'obtenir, en amont, des services d'accès aux réseaux de compensation de l'ACP, de sorte que ces derniers doivent obtenir ces

services auprès d'un membre de l'ACP, et également par le caractère restreint de leur participation aux réseaux. Par exemple, seules les institutions de dépôt membres peuvent émettre des cartes de débit pour les guichets automatiques d'Interac et de transfert électronique de fonds aux points de vente. Comme les perspectives d'effets induits positifs de réseau et de concurrence efficace au sein du système peuvent être considérables pour ces réseaux, il est possible que l'augmentation du nombre de membres bénéficiant des privilèges d'émission de cartes entraîne une efficacité accrue et, par voie de conséquence, favorise les intérêts des consommateurs.

Les objections à un tel accès semblent être fondées sur la sûreté. Les émetteurs de cartes sont tenus d'honorer les obligations de paiement envers les marchands participant au réseau Interac, et tout manquement à cet égard risque d'entraîner une perte pour les membres survivants, en vertu des règlements de l'ACP qui régissent maintenant la compensation des paiements électroniques. Les émetteurs de cartes doivent également s'assurer que l'accès aux comptes de paiement des clients est pleinement autorisé et que les risques associés à la sûreté sont bien expliqués à ces derniers. Faute par eux de s'acquitter adéquatement de ces fonctions, ils peuvent ternir la réputation du réseau et même mettre en péril la solidité du réseau.

Les comptes de passage peuvent être viables s'ils sont assortis d'une certaine forme de garantie en faveur du membre de l'ACP, à condition que ce dernier ne subisse pas de pertes en cas d'insuffisance de la provision au compte du client chez son courtier en valeurs mobilières ou la compagnie d'assurance sur laquelle la traite est tirée. Cette éventualité peut être renforcée par un accès élargi à l'ACP, qui accepterait ainsi les institutions désireuses de tenir de tels comptes dans les sociétés de placement indépendantes et les compagnies d'assurance. Cela serait facilité par l'adoption du système de limitation de la circulation matérielle du chèque, en vertu duquel seule l'image du chèque serait envoyée pour vérification au courtier en valeurs mobilières ou à la compagnie d'assurance. Les traites resteraient en possession du membre de l'ACP qui fournit le service de compensation. Le

courtier en valeurs mobilières ou la compagnie d'assurance pourrait également s'engager à procéder au besoin à une vérification rapide ou serait tenu responsable de la perte subie si une traite n'est pas retournée à la date limite prévue. De fait, cette dernière option est possible même si la circulation matérielle du chèque déjà payé n'est pas limitée. Les sociétés de placement et les compagnies d'assurance qui offrent des comptes de passage à leurs clients pourraient également envisager d'adopter des méthodes de garantie de découverts potentiels ou réels à des comptes offerts par un membre de l'ACP en vue de contenir le risque couru par le membre de l'ACP en cas de défaut.

Les restrictions fonctionnelles imposées aux membres du réseau Interac pourraient être atténuées pour permettre à quelques établissements autres que les institutions de dépôt d'émettre des cartes de débit pour les réseaux de guichets automatiques et de transfert électronique aux points de vente. Ces institutions pourraient être parrainées par une institution de dépôt membre d'Interac qui assumerait la responsabilité des obligations de paiement, moyennant la tenue d'un type de compte de passage préfinancé. Tous les membres qui émettent des cartes pourraient également contribuer à la constitution d'un fonds de réserve administré par Interac Inc. et dont le fonctionnement serait régi par des accords prévoyant la répartition de toutes pertes résiduelles subies dans l'éventualité du défaut d'un membre.

L'accès aux réseaux de compensation

Une des options, qui pourrait toutefois s'avérer onéreuse pour certaines institutions, est déjà offerte à un grand nombre d'établissements financiers actuellement non membres de l'ACP. En effet, les établissements financiers autres que les institutions de dépôt peuvent acquérir ou créer une filiale de dépôt admissible à l'ACP.

Une autre option serait d'octroyer à certains établissements autres que des institutions financières de dépôt le statut de sous-adhérent de l'ACP. Leur adhésion serait assujettie, entre autres critères, à des normes prudentielles raisonnables. En outre, les systèmes de traitement des paiements de ces établissements devraient être compatibles avec les normes de l'ACP. De

plus, les arrangements contractuels qui les lieraient aux adhérents de l'ACP pourraient prévoir divers mécanismes de limitation du risque. Ceux-ci pourraient être mis au point de façon à prendre en considération les différences entre les dispositions réglementaires et les régimes d'insolvabilité des institutions financières de dépôt et autres que les établissements de dépôt. Un de ces mécanismes pourrait par exemple consister dans des niveaux de garantie différents.

Une autre option de portée beaucoup plus grande serait de restructurer les services de compensation de l'ACP, ainsi que les conditions d'adhésion. Sous le régime actuel, l'ACP n'effectue pas de distinction opérationnelle entre les services en aval de compensation, d'échange de paiements, de conciliation, de confirmation et de compensation multilatérale de types particuliers d'instruments de paiement et les services en amont tels que la compensation multilatérale finale de l'ensemble des instruments et l'entrée des positions finales nettes dans le SACR aux fins de règlement. Par conséquent, les conditions d'adhésion à l'ACP constituent une proposition globale, de sorte que les critères actuels d'adhésion peuvent être plus restrictifs qu'il ne faut si l'on faisait ces distinctions d'ordre opérationnel et si l'adhésion à titre d'associé à un réseau spécifique de compensation en aval était possible. À cet égard, le système australien constitue un modèle intéressant. L'ACP pourrait se restructurer pour créer, en plus de son réseau STPGV, des associations de réseaux de compensation distincts pour les effets en papier, les transferts directs de fonds, les paiements par carte de crédit et de débit. Chacun de ces réseaux pourrait avoir un groupe différent de membres et fournir en aval des services de compensation et d'acquisition pour leurs types respectifs d'instruments de paiement admissibles. Les réseaux pourraient partager les mêmes mécanismes de traitement en amont fournis par le SACR pour conserver les économies d'échelle (économies d'envergure) lorsqu'ils utilisent des services de règlement, ce, en recourant peut-être à un sous-ensemble de membres d'un réseau situé en aval, qui feraient ainsi office d'agents de règlement. Les membres de chaque réseau pourraient être assujettis à des critères d'adhésion et à des mécanismes légèrement différents de protection contre les risques et former des associations distinctes de réseaux qui orienteraient les opérations et l'élaboration de chaque réseau particulier. Les représentants de chaque réseau pourraient siéger au conseil

d'administration de l'ACP pour aider à coordonner les intérêts de chaque réseau séparé au niveau des politiques générales de l'ACP.

L'accès aux réseaux de règlement

Les effets induits positifs des réseaux de règlement disparaissent peut-être plus rapidement que dans les réseaux de paiement en aval, étant donné qu'il est peu probable que les nouveaux membres du réseau apportent un volume plus élevé d'effets de règlement au réseau ou aux membres du moment. De plus, les économies d'échelle dans les réseaux de règlement dépendent principalement du nombre de transactions, et non du nombre de participants. Néanmoins, un accès plus large au réseau de règlement pourrait stimuler, au sein du réseau, la concurrence dans la prestation de services d'accès aux membres des réseaux de compensation situés en aval. Les institutions financières dont les membres participent à divers réseaux de compensation situés en aval pourraient toutefois bénéficier de l'acquisition et de la mise en commun d'une vaste gamme et d'un gros volume d'obligations de paiement à des fins de règlement. Ainsi, tandis que l'élargissement de l'accès aux réseaux de règlement est susceptible d'accroître quelque peu l'efficacité du système de paiements grâce à la concurrence créée au sein du système, la mise en commun des obligations de règlement au sein d'institutions financières générant une proportion considérable d'opérations de paiement à des fins de règlement pourrait jouer un rôle plus important dans l'efficacité du réseau.

Les considérations relatives à la sûreté sont d'une importance capitale pour les réseaux de services de règlement, et, comme le risque est habituellement concentré dans une poignée de grosses institutions, un accès élargi aux réseaux de règlement pourrait compliquer le contrôle des risques. Le réseau STPGV de l'ACP pourrait en principe prendre en charge les établissements autres que les institutions de dépôt, car tous les participants sont tenus d'assortir de garanties les crédits intrajournaliers liés aux paiements. Par conséquent, si ces établissements adhèrent à l'ACP et se conforment aux normes techniques, ils pourraient en principe participer au réseau de règlements de grande valeur sans que cela n'augmente les

risques inhérents au réseau¹⁹. Néanmoins, les crédits intrajournaliers pour les paiements réglés par l'entremise du SACR de l'ACP ne sont pas assortis de garanties. Les membres du réseau SACR s'en remettent à d'autres mécanismes de gestion des risques tels que le dénouement des paiements et les règles d'homogénéité en ce qui a trait à la réglementation prudentielle et à la solvabilité, ainsi qu'à la mobilisation de garanties suffisantes pouvant être utilisées pour obtenir un concours de trésorerie auprès de la Banque du Canada.

L'inclusion directe d'un éventail plus hétérogène d'institutions financières réglementées dans le réseau de règlement du SACR de l'ACP pourrait nécessiter l'adoption de normes différentes. En adoptant ces critères, on essaierait peut-être de restreindre les profils de risque des types d'institutions qui seraient sinon assez différentes dans une certaine fourchette acceptable et on pourrait obliger ces institutions à octroyer une forme ou une autre de garantie ou à fournir pour les crédits intrajournaliers une garantie de paiement sous la forme de parrainage d'un tiers du secteur privé. La protection contre le risque comporte des coûts et ceux-ci doivent être évalués en fonction des gains d'efficacité potentiels d'un accès plus large par un groupe plus diversifié d'institutions. Pour cette raison, il y aurait lieu d'obliger les institutions à maintenir un volume ou un montant minimum raisonnable de transactions sur l'ensemble des instruments de paiement admissibles à la compensation et on pourrait les encourager à mettre en place des mécanismes de compensation de groupe. Ces restrictions peuvent aider à réduire les coûts techniques, administratifs et de gestion du risque en augmentant la taille des institutions admises à participer au réseau de compensation et en diminuant le nombre.

5. Résumé et conclusions

¹⁹ La fréquence des défauts pourrait toutefois augmenter en cas de multiplication d'institutions offrant des services de paiement, ce qui imposerait un certain coût supplémentaire à l'économie.

Le système canadien de paiements se présente sous la forme d'un ensemble de réseaux de services de paiement structurés verticalement à partir des réseaux d'acquisition de paiements, qui sont situés à la base et dont la plus grande partie est exploitée pour leur propre compte. Viennent ensuite les réseaux de compensation gérés en coentreprise et, enfin, les réseaux de règlement. Les réseaux essentiels de compensation et de règlement sont exploités par l'ACP, tandis que certains autres réseaux de compensation situés en aval et constitués en coentreprise sont exploités par des entités comme MasterCard, Visa et Interac. Chacun des réseaux de compensation a une structure à plusieurs paliers pour ses membres, notamment un sous-ensemble de membres qui relie les réseaux de compensation situés en aval aux réseaux de compensation et de règlement situés en amont. Dans chaque réseau de compensation, les fournisseurs de services d'accès sont généralement de grosses institutions de dépôt. En outre, l'adhésion aux réseaux essentiels de compensation et de règlement exploités par l'ACP est limitée aux institutions de dépôt, tandis que, dans le cas des autres réseaux, par exemple les réseaux de guichets automatiques et de terminaux points de vente, Interac restreint les fonctions comme l'émission de cartes aux établissements acceptant des dépôts.

Le rôle central que jouent les grosses institutions de dépôt dans les réseaux de compensation et de règlement serait de nature à leur accorder un avantage sur le plan des coûts et de la concurrence par rapport aux membres des plus petits réseaux en matière de prestation de services d'accès en aval et dans les services d'acquisition des paiements. Selon le prix et la disponibilité des services de compensation situés en aval, le handicap au chapitre des coûts et de la concurrence sur les marchés des services de paiement pourrait être très important pour les institutions financières exclues des réseaux de compensation. Ces institutions doivent accéder aux services de compensation indirectement, soit par l'entremise d'un membre du réseau.

Toutefois, la préoccupation primordiale des politiques ne consiste pas à savoir si oui ou non un groupe particulier d'institutions financières a un avantage concurrentiel sur un autre dans la prestation des services de paiement. Le problème essentiel en ce qui a trait à

l'accès est de savoir si l'appartenance d'un large éventail d'institutions financières aux réseaux de compensation et de règlement, notamment les compagnies d'assurance et les sociétés de placement, entraînerait une amélioration sur les plans de l'efficacité, de la sûreté et de la sensibilité aux intérêts du consommateur ou au moins produirait un arbitrage acceptable entre ces objectifs. Les arguments favorables et défavorables à l'inclusion d'un large éventail d'institutions financières dans les réseaux de compensation et de règlement exploités par l'ACP, et dans d'autres réseaux de compensation d'aval, ont tous certains fondements. La décision des politiques ne sera donc pas facile à prendre, surtout si l'on tient compte du fait que certaines des questions controversées sont dans une large mesure d'ordre empirique et ne peuvent être réglées sans une analyse exhaustive des conséquences d'un accès élargi.

Une incorporation plus directe d'un plus large éventail d'institutions financières aux réseaux de compensation et de règlement de l'ACP pourrait entraîner certains arbitrages entre les objectifs des politiques, en particulier entre l'efficacité et la sûreté du système de paiements. Dans l'éventualité de l'intégration directe d'un plus large éventail d'institutions financières aux réseaux de l'ACP, le grand problème, sur le plan de la politique, consisterait dans la réduction des arbitrages entre la sûreté et l'efficacité et la réalisation d'un équilibre approprié entre les objectifs.

Dans cet ordre d'idées, on a élaboré, à des fins d'illustration et dans le but de stimuler les discussions relatives à la politique des politiques, un certain nombre d'options concernant un accès plus large aux réseaux d'acquisition, de compensation et de règlement. L'incorporation à ces réseaux de certains établissements autres que les institutions financières de dépôt pourrait permettre d'accroître l'efficacité du système de paiements, mais il se pourrait que l'on doive apporter des modifications à la protection des réseaux de compensation et de règlement contre les risques. Le coût de ces modifications pour les membres actuels ainsi que pour les nouveaux membres pourrait contrebalancer certains des gains en efficacité. Toutefois, il est possible qu'il se produise des changements qui

permettraient de sauvegarder l'équilibre approprié entre les objectifs des politiques et de mieux réaliser certains objectifs.

ANNEXE

Options pour un accès élargi et risque de contrepartie

On trouvera dans les pages suivantes une série de brefs scénarios dans lesquels sont examinées les conséquences de modifications hypothétiques du système de paiements, qui permettront aux établissements financiers réglementés qui ne reçoivent pas de dépôts (les EFRNRD) tels que les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières et, peut-être, les entreprises de gestion de fonds mutuels, de participer plus directement au système. Ces changements visent à donner aux clients de ces systèmes un accès aux fonds disponibles ou aux crédits détenus dans un éventail de comptes tenus dans ces institutions, afin de leur permettre d'effectuer des paiements à des tiers²⁰. Les scénarios portent principalement sur les profils des risques de contrepartie de chacune des options envisagées et sur les mécanismes qui devraient permettre d'atténuer ces risques. Ces scénarios, qui reposent sur les options exposées dans le présent document à titre d'illustration, visent à faciliter la discussion au sein du Comité.

Les scénarios considérés se limitent aux paiements de détail (de faible valeur) et sont de deux types : dans les deux premiers scénarios – un mécanisme de compte de passage et un mécanisme de carte de débit – les EFRNRD auraient accès aux réseaux de compensation et de règlement par l'entremise des institutions de dépôt (ID) membres de l'ACP. Ce faisant, les EFRNRD ont un accès plus direct aux réseaux d'acquisition des paiements. Dans le deuxième groupe de scénarios, on envisage les conséquences de l'adhésion à l'ACP pour les EFRNRD, soit en qualité de non-adhérent, ce qui pourrait permettre la participation aux réseaux de

²⁰ Les comptes de fonds liquides comprennent : les soldes de crédit libres et les comptes sur marge tenus chez des courtiers en valeurs mobilières, les unités remboursables ou parts dans les comptes de fonds mutuels, les comptes de fonds réservés, les comptes de placement et les comptes de rente viagère dans les compagnies d'assurance-vie. Les comptes de crédit pourraient comprendre les facilités de découvert sur les soldes de crédit libres ou les rentes viagères et peut-être les marges de crédit personnel, les marges de crédit sur la valeur nette des maisons ou les comptes créditeurs de cartes de crédit détenus dans les compagnies d'assurance-vie.

compensation, ou en qualité d'adhérent, ce qui pourrait permettre un accès plus direct aux réseaux de règlement également.

Les hypothèses générales qui soutiennent ces scénarios sont les suivantes :

- (i) les EFRNRD (les compagnies d'assurance vie, courtiers en valeurs mobilières indépendants, firmes de gestion de fonds mutuels) sont toutes des institutions ou des organisations financières réglementées à l'échelle fédérale ou provinciale; et
- (ii) des modifications appropriées sont apportées aux règles et aux règlements de l'ACP et d'Interac à la législation et à la réglementation relatives aux EFRNRD et aux mécanismes institutionnels en cas de besoin seulement; sinon, les règles et procédures en vigueur doivent être appliquées.

Scénario 1 : Un mécanisme de comptes de passage

1. Description et processus

L'EFRNRD détient un compte de dépôt à l'IFD « recouvrante » (qui, suppose-t-on pour des raisons de simplicité, est un adhérent de l'ACP), compte par lequel sont payées les traites tirées sur les comptes des clients de l'EFRNRD. Toute traite tirée sur un compte client à l'EFRNRD est reçue par l'IFD recouvrante durant l'échange d'effets de paiement entre les adhérents à la fin du jour T, et le compte de l'EFRNRD chez l'IFD est débité avant 8 h (heure d'Ottawa) au jour T+1. La traite est envoyée à l'EFRNRD pour vérification finale dans la matinée du jour T+1. L'EFRNRD s'assure au jour T+1 que le client a une provision suffisante et disponible à son compte pour effectuer le paiement, tandis que l'IFD s'assure dans la matinée du jour T+1 que l'EFRNRD a des fonds suffisants (ou un crédit pour découvert) à son compte à l'IFD pour effectuer le règlement, au plus tard à midi au jour T+1, de la valeur accumulée des traites de règlement à payer.

2. Profil et mécanisme de gestion du risque

Client en défaut – insuffisance de la provision au compte du client pour autorisation du paiement par l'EFRNRD

Au jour T+1, l'EFRNRD retourne la traite à l'IFD recouvrante, qui contrepeasse l'écriture de débit au compte de l'EFNRD et retourne la traite à l'IFD « négociante » (l'adhérent qui a initialement présenté la traite au réseau de compensation pour le compte du bénéficiaire) dans le cadre du cycle de compensation du jour T+1. L'IFD négociante contrepeasse l'écriture provisoire de crédit au compte de dépôt de son client (le bénéficiaire) avant la fermeture des opérations de compensation dans la matinée du jour T+2. Si l'IFD « négociante » en est incapable, elle s'exposerait à une perte.

En vertu d'une clause de contrôle de risque contenue dans l'entente conclue avec l'IFD, l'EFRNRD pourrait assumer la responsabilité du paiement de sorte que, si la traite n'est pas retournée rapidement au jour T+1, l'EFRNRD supporterait la perte. En pareilles circonstances, c'est l'EFRNRD – et non pas l'IFD recouvrante ni l'IFD négociante – qui fait face au risque de liquidité et de crédit découlant du défaut d'un client.

Défaut de l'EFNRD – l'EFRNRD n'a pas de provision suffisante (ni un crédit pour découvert) à son compte de dépôt à l'IFD recouvrante pour couvrir le règlement de la valeur globale des traites de règlement tirées sur les comptes de ses clients²¹

Le client reste tenu d'honorer le paiement et fait face à un risque de liquidité et peut-être de crédit en tant que créancier de l'institution en défaut.

²¹ Dans ces scénarios, l'expression « défaut » désigne le défaut d'honorer l'obligation de paiement. Dans le cas des compagnies d'assurance et des courtiers en valeurs mobilières, cela pourrait découler soit d'un problème de solvabilité soit d'un problème de liquidités (qui vraisemblablement donnera lieu à l'octroi d'un prêt pour découvert par l'IFD où est tenu le compte de passage). Dans le cas d'un fonds mutuel, où la valeur des parts des clients est fonction de la valeur des avoirs en portefeuille du fonds, l'insolvabilité est une préoccupation moindre que les problèmes de liquidités. Ces problèmes sont liés à un déséquilibre entre les rachats et les ventes unitaires qui peuvent produire des mouvements de trésorerie négatifs et, par conséquent, des soldes négatifs au compte de passage de la firme qui gère le fonds.

Selon les circonstances, l'IFD recouvrante, l'IFD négociante ou le bénéficiaire peut être exposé à un risque de perte.

- (i) Si l'EFRNRD est en défaut au jour T, l'IFD recouvrante peut retourner les effets tirés sur les comptes des clients de l'EFRNRD reçus à la fin de la journée, dénouant ainsi tous les paiements. Dans l'hypothèse où les IFD négociantes sont en mesure de contrepasser les écritures de crédit provisoires aux comptes de leurs clients, le risque est alors transféré aux bénéficiaires.
- (ii) Si l'EFRNRD est en défaut au jour T+1 après avoir reçu de l'IFD recouvrante les traites des clients (mais avant le règlement), l'IFD recouvrante peut être tenue de terminer les paiements, car il n'y a en sa possession aucun effet à retourner²². Les lois canadiennes ne sont pas très claires sur cette question, mais, dans l'analyse qu'ils ont faite des mécanismes de règlement, les services juridiques de l'ACP ont indiqué, en invoquant la jurisprudence américaine et le Code commercial uniforme des États-Unis, que les effets qui indiquent clairement qu'ils sont (seulement) *payables par l'entremise de l'IFD recouvrante* peuvent dégager l'IFD recouvrante de toute responsabilité, qu'elle laisse ainsi à la charge de l'EFRNRD. Dans ce cas, le risque se trouverait transféré à l'IFD négociante²³. Si celle-ci peut contrepasser l'écriture provisoire de crédit au compte de dépôt du bénéficiaire, le risque se trouve transféré au bénéficiaire.
- (iii) Si l'instrument ne stipule pas qu'il s'agit d'une traite de règlement, l'IFD recouvrante s'expose à une perte.

Voici quelques mécanismes possibles de contrôle des risques susceptibles d'être utilisés par les IFD recouvrantes et négociantes :

²² Dans la mesure où l'IFD peut récupérer les effets auprès de l'EFRNRD en défaut, ce problème peut être évité.

²³ Voir Appendix A dans *Sweep Account Arrangements: Policy Issues and Possible Actions to Deal with Them*, Payments System Policy Working Group, Association canadienne des paiements, 4 mai 1995.

- (i) Les EFRNRD pourraient être tenus de maintenir des soldes positifs à leur compte de dépôt chez l'IFD recouvrante à concurrence d'un montant lié aux sorties de fonds journalières maximales (ou moyennes) effectuées à ce compte durant un intervalle spécifié. L'arrangement contractuel pourrait accorder à l'IFD le droit de débiter le compte de l'EFRNRD pour régler les obligations de paiement, à condition qu'un tel débit se fasse avant que l'EFRNRD ait été déclaré en défaut²⁴. Le risque de contrepartie serait alors limité à l'excédent de la valeur des traites sur le solde journalier requis. Ce type de compte préalimenté constitue une forme de garantie.
- (ii) Dans les situations où la valeur des traites excède le solde journalier requis d'une certaine marge, les traites pourraient être remises par l'IFD à l'EFRNRD contre réception d'une garantie pour ce « découvert ». Cela obligerait la banque recouvrante à calculer le montant du découvert au plus tard dans la matinée du jour T+1 et l'EFRNRD à maintenir une garantie libre et disponible pour pouvoir la céder et la remettre sur réception des traites de règlement.
- (iii) Les propositions ci-dessus aideraient à assurer le dénouement complet des paiements, ce qui transférerait le risque de pertes aux créanciers ordinaires et aux actionnaires de l'EFRNRD en défaut. Sinon, l'IFD recouvrante pourrait retenir les effets et remettre à l'EFRNRD, dans la matinée du jour T+1 et pour vérification du compte du client, seulement une image de ses effets ou les renseignements pertinents tirés de celle-ci. L'IFD recouvrante aurait ainsi les traites en sa possession en cas de défaut de l'EFRNRD au jour T+1 et pourrait contrepasser les paiements, de sorte que les bénéficiaires (ou leurs IFD) supporteraient le risque.

²⁴ Un tel débit au compte de règlement de l'EFRNRD ne serait plus possible après que celui-ci aurait été déclaré en défaut.

Défaut de l'IFD recouvrante - insuffisance de la provision au compte de règlement à la Banque du Canada

Si le défaut se produit au jour T, les traites reçues par l'IFD recouvrante à la fin de cette journée sont retournées et c'est l'IFD négociante (si elle ne peut contrepasser son écriture de crédit au compte du bénéficiaire) ou le bénéficiaire qui est exposé au risque de non-paiement²⁵. L'EFRNRD fait face au risque de non-règlement, mais il est exposé à un risque en tant que créancier d'une institution en défaut.

Si le défaut se produit avant le règlement dans la matinée du jour T+1, mais après que les traites ont été remises à l'EFRNRD, le débit au compte de l'EFRNRD ne peut être contrepassé, et ce dernier n'est pas tenu d'honorer les paiements. L'IFD négociante est exposée à un risque de perte à moins qu'elle puisse contrepasser les crédits provisoires aux comptes des clients et transfère le risque aux bénéficiaires qui ont accepté en paiement les traites de règlement.

Scénario 2 : Les paiements par carte de débit

Cas A : Les EFRNRD émettent une carte de débit parrainée

1. Description et processus

On suppose ici que l'EFRNRD a conclu, avec une IFD membre adhérent de l'ACP qui le parraine, un accord qui permet à ses clients d'avoir accès à leurs comptes chez lui par l'entremise des réseaux partagés de guichets automatiques et de terminaux points de vente exploités par Interac²⁶. La carte de débit du client est parrainée par l'IFD, mais elle est émise par l'EFRNRD et elle en porte le nom et le logo. Le client peut utiliser la carte seulement pour

²⁵ Bien que cela dépende des arrangements contractuels arrêtés, le payeur est généralement lié par l'obligation d'effectuer le paiement au bénéficiaire lorsque ce dernier ne reçoit pas les fonds. À son tour, le payeur aurait une créance non garantie sur l'institution en défaut.

²⁶ L'émission conjointe de cartes, en vertu de laquelle la carte est émise par l'IFD parrainante, est permise par les règles d'Interac. En fait, il y a eu au moins un cas de promotion où une carte temporaire émise conjointement permettait au titulaire d'avoir accès à un montant fixe de fonds (le prix d'une loterie) tenus dans un compte ouvert par un établissement autre qu'une institution de dépôt dans une IFD.

effectuer des retraits de fonds aux guichets automatiques ou pour effectuer des paiements aux terminaux points de vente placés chez des marchands. Un EFRNRD qui ne possède pas ses propres réseaux peut louer auprès de l'IFD parrainante l'accès aux installations de guichets automatiques et aux terminaux points de vente et, par ce biais, aux réseaux partagés.

Lorsque les doubles autorisations sont données, l'IFD débite immédiatement le compte de règlement de la société et place les fonds dans un compte d'attente en commun, où sont gardés les débits accumulés jusqu'au règlement final au jour T+1 (pour valeur rétroactive au jour T). Une fois autorisés, les paiements sont irrévocables. L'EFRNRD garantit la bonne fin des paiements autorisés dans ses accords contractuels avec l'IFD parrainante, et cette dernière est tenue d'effectuer les paiements par carte de débit autorisés, comme il est stipulé dans les règles actuelles de l'ACP.

2. Profil et mécanismes de gestion du risque

2.1 Risque de marché

Dans l'hypothèse où les débits au compte du client se font en temps réel, il pourrait exister un certain risque de marché si la valeur du compte du client est étroitement liée aux cours des titres. Avec la garantie de bonne fin des opérations, l'EFRNRD peut être exposé à un risque de marché.

Par exemple, la marge disponible dans le compte d'un client chez un courtier en valeurs mobilières fluctue avec les cours des titres, de même que les valeurs des parts dans les comptes de fonds mutuels et les soldes des comptes séparés tenus dans les compagnies d'assurance-vie. Si la valeur marchande des titres, au cours d'une même journée, chute après une autorisation de paiement, au point que la marge disponible ou la valeur des parts de fonds

mutuels ne suffit plus à couvrir le paiement, l'EFRNRD est toujours lié par l'obligation de régler le paiement et risque de subir une perte²⁷.

Il se peut que l'EFRNRD juge prudent de réduire les pertes en limitant le montant quotidien des débits des clients à un certain pourcentage de la valeur de la marge disponible ou du compte de fonds mutuels au moment de l'ouverture de ces comptes. Un EFRNRD, un fonds mutuel par exemple, peut également transférer une partie du risque de marché à ses clients, en fixant le prix de rachat pour les actions du client à la valeur marchande du fonds sous-jacent à la clôture des opérations, le jour où l'ordre de rachat est reçu, ce qui est la pratique actuelle. Par exemple, les remboursements de parts effectués pour couvrir les paiements par carte de débit doivent être évalués à la fin du jour où ils ont été autorisés (c.-à-d. au jour T), tandis que l'évaluation destinée à couvrir les traites de règlement se ferait à la valeur de clôture au jour T+1, soit le jour où ces traites sont reçues par l'EFRNRD pour vérification. En outre, les comptes de paiement doivent être limités aux fonds mutuels présentant un risque de marché limité tels que les fonds mutuels de premier choix du marché monétaire.

2.2 Risque de contrepartie

Défaut du client – insuffisance de la provision au compte du client pour permettre à l'EFRNRD d'autoriser le paiement

L'EFRNRD refuse simplement d'autoriser le paiement et les participants ne courent aucun risque, car les paiements n'entrent pas dans le système de compensation et de règlement.

Défaut de l'EFRNRD – insuffisance de la provision (et crédit pour découvert) au compte de règlement de l'EFRNRD

²⁷ Les fonds disponibles au compte de marge tenu au nom d'un client par un courtier en valeurs mobilières représenteraient une portion de la garantie donnée par le client dans ce compte, ce qui permettrait d'alléger une grosse perte, car la garantie pourrait être liquidée.

L'IFD refuse d'autoriser le paiement en temps réel, même si le client a une provision suffisante à son compte (selon l'EFRNRD). Pour réduire au minimum la perspective d'insuffisance de provisions au compte de règlement dans la journée, tenu au nom de l'EFRNRD, l'IFD parrainante pourrait exiger que l'EFRNRD maintienne à son compte un solde minimum lié au maximum quotidien des sorties de fonds, calculé en fonction d'observations portant sur un intervalle fixe durant des périodes mobiles. Une fois que l'EFRNRD a débité le compte de son client pour effectuer un paiement en temps réel, elle peut être également en mesure de séparer (parmi ses propres comptes) des titres détenus en garde soit dans la garantie du client (dans le cas de comptes sur marge disponible), soit dans sa propre garantie libre et les donner en nantissement à l'IFD pour garantir les obligations de paiement. Le nantissement peut être mis à jour à intervalles fixes durant le jour T, conformément à un calcul par lots des paiements du client, s'il se révèle que les débits en temps réel constituent une charge trop lourde et trop onéreuse²⁸.

Défaut de l'IFD parrainante – insuffisance de la provision au compte de règlement à la Banque du Canada

Comme le débit s'effectue en temps réel et que l'effet de paiement autorisé est censé ne plus être en possession de l'IFD en défaut, le paiement ne peut se dénouer conformément aux règlements actuels de l'ACP, et le débit au compte de l'EFRNRD est irrévocable. L'IFD du bénéficiaire est exposée à un risque (dans l'hypothèse où elle garantit le paiement en vertu de l'arrangement contractuel conclu avec le bénéficiaire, qui est en général un marchand)²⁹.

Cas B : Les EFRNRD émettent directement des cartes de débit

1. Description et processus

²⁸ Puisque le risque est lié à l'ampleur potentielle de la perte et à la durée de cette situation, on peut réduire le risque en réduisant cette durée. De fait, lorsque le STPGV entrera en service, un EFRNRD qui a atteint la limite de crédit pour une journée fixée pour son compte, de règlement à l'IFD pourra transférer des fonds immédiatement, en temps réel, à son compte afin d'éliminer son découvert.

²⁹ Si l'IFD parrainante qui est en défaut est un membre non-adhérent à l'ACP, c'est son adhérent, et non pas l'IFD du bénéficiaire, qui est exposé au risque.

Dans ce cas, on suppose que les EFRNRD ont reçu d'Interac l'autorisation d'émettre les cartes de débit directement au nom de leurs clients sans devoir bénéficier du parrainage d'une IFD. Chaque EFRNRD est censé avoir conclu, avec une IFD qui est un membre adhérent de l'ACP, un accord désignant cette dernière comme son agent de règlement et elle maintient un compte de règlement chez cette IFD. Les EFRNRD peuvent encore avoir accès au réseau en vertu d'un accord avec un tiers fournisseur de services, par exemple sa banque de règlement. Fondamentalement, le processus est le même que celui qui est décrit au Cas A³⁰.

2. Profil de risque et mécanismes de gestion du risque

Les profils de risque et les mécanismes possibles de contrôle du risque sont généralement les mêmes que ceux du Cas A, lorsqu'il existe une double autorisation en temps réel en vertu de laquelle l'EFRNRD s'assure qu'il y a au compte du client une provision suffisante et que l'IFD vérifie, de son côté, la suffisance de la provision (ou la disponibilité du crédit) au compte de règlement de l'EFRNRD. L'IFD qui fait office d'agent de règlement d'un EFRNRD serait alors tenue d'honorer les paiements autorisés si l'EFRNRD fait faillite et s'expose à une perte dans le cas où il s'avérerait que les fonds dans son compte de règlement sont insuffisants ou absents.

Même dans le cas d'une double autorisation en temps réel, il n'est pas clair que les règles de l'ACP en vigueur traitent adéquatement du cas du défaut d'une IFD faisant office d'agent de règlement d'un autre émetteur de cartes de débit non membre de l'ACP. Dans la mesure où l'IFD aurait autorisé un paiement et débité en temps réel le compte de règlement de l'EFRNRD, elle aurait vraisemblablement assumé la responsabilité. Si l'IFD de l'EFRNRD

³⁰ Même s'il était possible d'élaborer un mécanisme permettant de garantir en temps réel les découverts au compte de règlement, il se pourrait que l'IFD veuille encore avoir le droit de refuser d'exécuter les demandes de paiement de clients de l'EFRNRD, lorsqu'elle croit que cette dernière ne sera pas en mesure d'honorer sa garantie de paiement ou de respecter les exigences en matière de garantie.

fait faillite et est incapable d'effectuer le paiement autorisé, lequel a déjà été débité du compte de règlement de l'EFRNRD, c'est alors l'IFD du bénéficiaire qui s'exposerait au risque.

Si l'IFD agissant comme agent de règlement n'est pas en mesure d'autoriser conjointement les paiements par carte de débit en temps réel en raison de limitations d'ordre contractuel ou technique, elle serait exposée à un risque en cas de défaut de l'EFRNRD. Pour se prémunir contre ce risque, elle peut exiger que l'EFRNRD ait au début de chaque jour un solde positif minimum à son compte ou une certaine forme de garantie pour les opérations de la journée, comme il est indiqué au Cas A. Sinon, le contrat peut stipuler que l'IFD n'agit qu'en qualité d'agent de règlement de l'EFRNRD émettrice de la carte et n'assume aucune responsabilité en ce qui a trait au paiement. Cela pourrait transférer les risques à l'IFD du bénéficiaire (ou au bénéficiaire si l'IFD a la possibilité de contrepasser l'écriture de crédit).

Scénario 3 : Les EFRNRD en tant que sous-adhérents de l'ACP

1. Description

Dans ce scénario, on considère la possibilité que certains EFRNRD adhèrent à l'ACP et deviennent des sous-adhérents. En sa qualité de sous-adhérent, un EFRNRD a accès aux réseaux de compensation et de règlement final exploités par l'ACP, ce, en vertu d'un arrangement avec une IFD qui est un membre adhérent de l'ACP, et chez qui l'EFRNRD détient un compte de règlement. En tant que membre de l'ACP, l'IFD est censée être assujettie aux mêmes statuts, règlements et arrangements de l'ACP que les IFD qui sont des sous-adhérents de l'ACP. En particulier, l'EFRNRD serait régi par le règlement L2 de l'ACP sur les procédures relatives au défaut d'un sous-adhérent. L'arrangement contractuel entre l'EFRNRD non adhérent et l'IFD adhérente est déterminé par des négociations entre les deux parties, mais il doit être conforme aux règlements et aux statuts de l'ACP.

Sur la base des scénarios exposés précédemment, on peut envisager ici deux types d'instrument de paiement. Le paiement par chèques et le paiement par carte de débit.

Lorsqu'un EFRNRD est membre de l'ACP, ses clients peuvent tirer sur leurs comptes à l'EFRNRD des chèques admissibles à la compensation, et l'EFRNRD peut, en vertu des règles actuelles d'Interac, émettre des cartes de débit directement et sans parrainage en faveur de titulaires de comptes admissibles. Le processus de compensation et de règlement de ces paiements serait similaire au processus suivi actuellement par un sous-adhérent.

2. Chèques tirés sur les comptes des clients des EFRNRD

2.1 Processus

Les chèques tirés sur les comptes des clients d'une EFRNRD sont présentés à la fin du jour T à l'IFD qui fournit les services de compensation directe. Les chèques sont traités et le solde débiteur ou créditeur net est inscrit au compte de règlement de l'EFRNRD chez l'adhérent dans la matinée du jour T+1 (pour valeur au jour T), avant que l'adhérent procède au règlement par le biais de son compte à la Banque du Canada, soit à midi au jour T+1 (pour valeur rétroactive au jour T). Une fois que les chèques ont été triés, ils sont remis à l'EFRNRD pour vérification finale dans la matinée du jour T+1, où le compte du client est débité pour valeur au jour T.

2.2 Profil et gestion du risque

Défaut du client – insuffisance de la provision au compte du client à l'EFRNRD.

Dans la matinée de T+1, on découvre que le client n'a pas une provision suffisante (ni un crédit pour découvert) pour honorer l'obligation de paiement. Le chèque est retourné à l'adhérent pour contrepassation de l'écriture de paiement durant le cycle de compensation et de règlement du jour T+1. Le débit au compte de règlement de l'EFRNRD chez l'adhérent est contrepassé et la valeur de règlement inscrite au compte de l'adhérent à la Banque du Canada au jour T+2 (antidaté pour valeur à T+1) est corrigée pour refléter la contrepassation de l'écriture. Une fois le chèque retourné, l'IFD du bénéficiaire contrepassé l'écriture provisoire de crédit au compte de dépôt du bénéficiaire. Ce dernier supporte le risque (ou l'IFD de ce dernier, si elle n'est pas en mesure de contrepasser l'écriture provisoire de crédit).

Défaut de l'EFRNRD - insuffisance de la provision (ou du crédit pour découvert) au compte de règlement de l'EFRNRD chez l'adhérent

L'adhérent déclare l'EFRNRD en défaut dans la matinée du T+1, avant que les chèques tirés sur les comptes des clients, et reçus durant ce cycle de règlement et de paiement, soient acheminés à l'EFRNRD. L'adhérent retourne ces effets durant les compensations du jour T+1 et contrepassé les écritures de débit au compte de règlement de l'EFRNRD. L'IFD du bénéficiaire contrepassé l'écriture provisoire de crédit au compte du bénéficiaire dès que le chèque est retourné. Les effets présentés par l'EFRNRD à l'adhérent pour recouvrement auprès des autres membres de l'ACP (y compris l'adhérent lui-même) sont acheminés par l'entremise des compensations pour paiement, et leur montant est inscrit au compte de règlement de l'EFRNRD.

Si l'excédent du découvert au compte de règlement de l'EFRNRD chez l'adhérent n'est pas comptabilisé après que l'adhérent a retourné les chèques à cette dernière pour vérification dans la matinée du T+1, les lignes directrices du règlement L2 de l'ACP obligent le non-adhérent à retourner à l'adhérent tous les effets de paiement en sa possession. L'adhérent à son tour contrepassé les écritures de débit au compte de règlement de l'EFRNRD et retourne les effets par l'entremise de la compensation au jour T+1, comme dans l'exemple précédent.

Le risque est généralement supporté par le bénéficiaire ou par l'IFD du bénéficiaire, si cette dernière ne peut contrepasser l'écriture conditionnelle de crédit au compte du bénéficiaire, parce que la provision n'est plus disponible. Toutefois, en vertu des règlements de l'ACP, l'IFD qui donne à l'EFRNRD accès aux services de règlement est exposée à un risque d'un montant égal à la valeur des effets de paiement qui ont été livrés à l'EFRNRD et qui ne peuvent pas être retournés. Ce serait notamment le cas des chèques que l'EFRNRD a retournés au tireur.

Pour réduire les risques d'insuffisance de la provision au compte de règlement d'un sous-adhérent, l'adhérent pourrait exiger qu'un certain solde positif soit maintenu chaque jour au compte. Lorsqu'il y a un découvert au compte, les sous-adhérents peuvent constituer un nantissement pour garantir la livraison des effets de paiement dans la matinée de T+1. De plus, l'adhérent pourrait envoyer seulement à l'EFRNRD dans la matinée de T+1 une image de l'effet, ou lui communiquer simplement l'information de paiement pertinente, et garder l'effet jusqu'à ce que le règlement à la Banque du Canada soit terminé.

Défaut de l'adhérent – insuffisance de la provision au compte de règlement à la Banque du Canada

L'adhérent est incapable d'alimenter suffisamment son compte de règlement à la Banque du Canada avant le règlement du midi au jour T+1 et est en défaut. Il retourne à l'EFRNRD les effets de paiement encore en sa possession qui étaient tirés sur lui et ses sous-adhérents et contrepassé alors les écritures débitrices au compte de règlement des sous-adhérents. Il retourne également à l'EFRNRD sous-adhérent les effets encore en sa possession reçus de l'EFRNRD pour recouvrement et contrepassé ensuite les écritures créditrices au compte de règlement de cette dernière³¹. Les sommes dues à l'adhérent par le sous-adhérent de l'EFRNRD pour des effets tirés sur ce dernier le jour du défaut sont déposées par l'EFRNRD directement au compte de règlement de l'adhérent à la Banque du Canada³².

L'EFRNRD sous-adhérent est exposé à un risque équivalant aux montants portés à son compte de règlement chez l'adhérent en défaut. Les bénéficiaires des chèques tirés sur les comptes des clients de l'EFRNRD sont exposés à un risque de perte en raison du défaut de

³¹ Le sous-adhérent ne veut pas que les effets de paiement soient acheminés à une institution en défaut, ce qui pourrait l'exposer à une perte plus grande.

³² Ces sommes peuvent être liées, par exemple, à des effets ayant été livrés à l'EFRNRD sous-adhérent, pour vérification le matin du jour T+1, ou à des paiements par carte de débit effectués par les clients de l'EFRNRD. Pour effectuer un paiement avec valeur même jour, l'EFRNRD devrait obtenir des fonds auprès de la Banque du Canada.

l'adhérent. Si l'IFD d'un bénéficiaire n'est pas en mesure de contrepasser l'écriture provisoire de crédit au compte du bénéficiaire, c'est elle qui supporte le risque.

3. Les paiements par carte de débit

3.1 Processus

Tous les membres de l'ACP doivent se conformer aux exigences actuelles d'Interac en ce qui a trait à l'émission des cartes de crédit, mais seuls les adhérents de l'ACP peuvent faire office d'agents de règlement. Interac est censée conférer les mêmes droits à un EFRNRD sous-adhérent de l'ACP qu'aux IFD sous-adhérentes. L'EFRNRD pourrait alors émettre une carte de débit pour permettre à ses clients d'avoir un accès direct à leurs comptes, mais elle devrait pour cela ouvrir un compte de règlement chez une IFD qui a le statut d'adhérent.

Comme dans les scénarios précédents, on fait l'hypothèse que l'EFRNRD a accès aux réseaux de guichets automatiques et de terminaux points de vente par l'entremise d'un fournisseur tiers, probablement l'IFD qui est son agent de règlement. Dans l'arrangement contractuel conclu pour remplir le rôle d'agent de règlement pour l'EFRNRD dans le réseau Interac, l'adhérent est censé traiter en général l'EFRNRD de la même manière qu'une IFD sous-adhérente. Toutefois, l'arrangement contractuel pourrait encore refléter les différences entre les régimes de réglementation et d'insolvabilité applicables aux divers types d'institutions financières admissibles.

Une fois qu'un non-adhérent a autorisé un paiement, celui-ci est irrévocable en vertu des règlements actuels de l'ACP. Par conséquent, l'EFRNRD est lié envers l'adhérent par l'obligation de paiement. À son tour, l'adhérent qui représente l'EFRNRD garantit le paiement à l'IFD du bénéficiaire en vertu des règles E1 et E2 de l'ACP.

3.2 Profil et mécanisme de contrôle du risque

Défaut du client – insuffisance de la provision nécessaire au compte du client pour que l'EFRNRD autorise le paiement

Étant donné que la demande de paiement doit recevoir une autorisation en temps réel, l'EFRNRD refuse simplement d'autoriser le paiement, qui ne peut dès lors entrer dans le processus de compensation et de règlement. Comme il a été indiqué dans les scénarios précédents, l'EFRNRD peut gérer tout risque de marché lié à l'autorisation des paiements du client en temps réel, en limitant le montant transférable par chèques sur des comptes sensibles aux fluctuations du marché à un pourcentage du montant quotidien de ses paiements à l'ouverture des opérations.

Défaut de l'EFRNRD - insuffisance de la provision (et du crédit pour découvert) au compte de règlement de l'EFRNRD chez l'adhérent

L'adhérent ne vérifie pas les soldes au compte du client chez l'EFRNRD avant d'autoriser chaque paiement en temps réel. Bien que l'adhérent soit en mesure de surveiller, en temps réel, la position débitrice nette du compte de règlement de l'EFRNRD, il lui serait coûteux de surveiller en temps réel les fluctuations de ce solde, ce qu'il ne ferait que si l'évaluation du sous-adhérent suscitait certains doutes au sujet de la viabilité de ce dernier. L'adhérent peut certes refuser d'accepter une obligation de paiement, mais il est inconditionnellement lié envers l'adhérent du bénéficiaire pour tous ceux qu'il a acceptés.

Pour atténuer ce risque, l'adhérent pourrait exiger qu'un non-adhérent maintienne un solde positif au compte de règlement lié aux débits inscrits à ce compte et enregistrés durant un intervalle fixe. L'adhérent est toutefois exposé à un risque pour toutes sommes débitrices excédant le niveau résultant d'un découvert intrajournalier. Si une partie du découvert découle de pertes de compensation liées à des chèques tirés par des clients de l'EFRNRD et à des paiements par carte de débit, le dénouement de ces paiements par chèques aiderait à réduire (et peut-être même à éliminer) la position débitrice nette au compte de règlement de l'EFRNRD, ce qui réduirait le risque couru par l'adhérent.

L'adhérent peut toutefois, en invoquant l'arrangement contractuel conclu avec le non-adhérent, refuser d'accepter des demandes de paiement qui entraîneraient une

augmentation de la position débitrice au compte de règlement de l'EFRNRD. En effet, l'adhérent est en mesure de surveiller le compte de règlement de l'EFRNRD en temps réel et il a, par contrat, le droit de refuser d'autoriser des transactions par carte de débit à tous les comptes des clients et aux comptes en propre d'une EFRNRD qui passe par lui pour effectuer ses opérations de compensation³³.

Défaut de l'adhérent – insuffisance de la provision au compte de règlement à la Banque du Canada

Les paiements autorisés par carte de crédit étant irrévocables en vertu des règlements de l'ACP, l'IFD du bénéficiaire assume le risque, en supposant que son arrangement contractuel garantit le paiement au marchand (bénéficiaire).

Scénario 4 : Les EFRNRD en tant qu'adhérents de l'ACP

1. Description et processus

Dans le présent scénario, un EFRNRD qui est censé être membre de l'ACP devient un adhérent³⁴. À l'heure actuelle, les exigences essentielles du statut d'adhérent à l'ACP sont les suivantes :

- (i) détenir un compte de règlement à la Banque du Canada, qui est assorti d'un découvert à un jour en vertu duquel tous les emprunts seront pleinement garantis par des avoirs liquides admissibles et qui est conforme aux exigences de réserves nulles en moyenne³⁵;

³³ Ces mesures sont considérées comme des mesures extrêmes et un adhérent n'y aurait recours que s'il considère le risque comme inacceptable et qu'il a, comme on le présume, l'intention de mettre fin à son arrangement contractuel avec le non-adhérent.

³⁴ Les EFRNRD peuvent également envisager de conclure un arrangement de « compensation de groupe » en vertu duquel au moins quelques-unes d'entre elles procéderont à la compensation et au règlement de leurs paiements par l'entremise d'un adhérent de groupe à l'ACP. Bien qu'un adhérent de groupe soit assez semblable par ses opérations à un non-adhérent, il doit garantir ses paiements, conformément au Règlement de la compensation de l'ACP, par les membres de son arrangement de groupe aux autres membres de l'ACP.

³⁵ Pour éviter de devoir, à la fin de la période de calcul, obtenir une avance ou payer une pénalité équivalant au coût en intérêts de l'avance, la moyenne pondérée des soldes de compensation quotidiens

- (ii) satisfaire ou se conformer aux diverses normes techniques et opérationnelles régissant la participation directe à une association régionale de compensation par voie électronique ainsi que le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR); et
- (iii) maintenir un volume minimum de 0,5 % de la valeur totale des paiements compensés par l'entremise du SACR.

L'exigence en matière de volume pourrait se révéler un obstacle pour un grand nombre d'EFRNRD. Certes, une telle exigence n'est pas indispensable au fonctionnement « normal » du SACR, mais elle peut présenter, sur le plan du contrôle des coûts, certains avantages pour les points régionaux de compensation. En outre, puisque le système de soutien qui remplace le SACR en cas de panne est un processus manuel, la règle du volume limite le nombre d'adhérents aux grosses institutions, ce qui pourrait aider à réduire les retards dans la compensation et le règlement finaux³⁶.

2. Profils et gestion du risque

2.1 Risque de crédit à un jour entre les adhérents

Les adhérents s'octroient mutuellement des avances intrajournalières, mais il est toutefois possible que certains EFRNRD permettent à leurs clients d'effectuer seulement des paiements à des tiers à partir de leurs comptes et ne les autorisent pas à recevoir dans ces comptes des paiements provenant de tiers. En raison de cette asymétrie, les EFRNRD n'accorderaient pas de prêt intrajournalier mais auraient besoin d'obtenir de pareilles avances de ces dernières dans un système de règlement net différé comme le SACR.

(découverts exclus) au compte de l'adhérent à la Banque du Canada, sur une période d'un mois se terminant le troisième mercredi de chaque mois, doit être égale à zéro.

³⁶ Il est possible que les plus grosses institutions soient en mesure d'absorber les risques opérationnels et les risques de manière plus efficace que les plus petites. De même, étant donné l'attention continue et très grande que ces institutions reçoivent à la fois des secteurs public et privé, il se pourrait que le coût qu'entraînerait le suivi des grosses institutions pour les créanciers pris individuellement soit plus faible que celui du suivi des plus petites institutions.

Sans le suivi en temps réel de l'exposition au risque de crédit intrajournalier entre les adhérents, les limites à ce type de crédit n'aident pas beaucoup à contrôler le risque, étant donné que l'ampleur véritable de la position créditrice d'un EFRNRD n'est connue qu'au début de la matinée du T+1. À ce stade, la constitution de garanties n'est pas nécessairement une méthode pratique, étant donné le règlement à midi, comme le montre l'absence d'exigences de garanties entre les adhérents à l'heure actuelle. Toutefois, un paiement STPGV fait en temps réel au début de la journée T+1 pour un montant au moins égal au découvert réduirait l'exposition au risque de crédit pour le ramener à l'intérieur de la limite convenue.

2.2 Risque de contrepartie

Défaut du client – insuffisance de la provision au compte du client chez l'EFRNRD.

L'EFRNRD retourne le chèque par l'entremise de la compensation au jour T+1 et l'IFD du bénéficiaire contrepassé l'écriture provisoire de crédit au compte du bénéficiaire, assumant ainsi le risque. Le bénéficiaire supporte le risque, sauf si son IFD est en mesure de contrepasser l'écriture créditrice.

Étant donné que les paiements par carte de crédit sont autorisés en temps réel, l'EFRNRD refuse simplement d'accorder l'autorisation, et le paiement n'entre pas dans le processus de compensation et de règlement.

Défaut de l'EFRNRD – insuffisance de fonds au compte de règlement tenu à la Banque du Canada

Les chèques encore en possession de l'EFRNRD en défaut sont retournés, conformément aux règlements de l'ACP, les écritures de débit étant contrepassées aux comptes des clients sur lesquels les chèques sont tirés. L'IFD du bénéficiaire contrepassé les écritures provisoires de crédit au compte du bénéficiaire d'un paiement dès réception d'un chèque retourné. Si les chèques sont envoyés au client avant le défaut ou avant le règlement,

l'IFD du bénéficiaire s'expose à un risque, sauf si elle a la possibilité de contrepasser le crédit au compte du bénéficiaire.

Le processus et le profil de risque sont similaires dans les situations où l'EFRNRD fait office d'agent de compensation pour les sous-adhérents. Tous les effets de paiement encore en possession de l'EFRNRD en défaut, qui étaient déposés en recouvrement par des sous-adhérents, sont retournés, et on contrepassé les écritures créditrices aux comptes de passage de ces derniers chez l'EFRNRD. Les effets en possession de l'EFRNRD en défaut, dont le paiement doit être réglé par un sous-adhérent, sont retournés par l'entremise de la compensation, et on contrepassé les écritures débitrices au compte de règlement du sous-adhérent chez l'EFRNRD en défaut. L'IFD du bénéficiaire présenterait les chèques au règlement par le sous-adhérent par l'entremise de son nouvel adhérent. Si les effets de paiement ne sont plus en possession de l'EFRNRD en défaut ou des autres membres de l'ACP qui l'utilisaient comme agent de compensation, l'IFD du bénéficiaire s'exposerait au risque.

Un sous-adhérent qui a un EFRNRD comme agent de compensation peut également s'exposer à un risque s'il est créancier de l'institution en défaut. Toutefois, tous les montants dus à l'EFRNRD en défaut par un sous-adhérent à la suite de pertes sur des effets non retournés devraient être payés directement dans le compte de règlement de cette dernière à la Banque du Canada.

Comme les paiements par carte de crédit autorisés sont irrévocables en vertu des règlements actuels de l'ACP, même lorsque l'EFRNRD fait office d'agent de règlement pour les sous-adhérents de l'ACP qui émettent des cartes de débit, l'IFD du bénéficiaire supporte le risque afférent à ces paiements, à moins que :

- (i) les chèques retournés par l'EFRNRD en défaut suffisent à augmenter suffisamment le solde de règlement à la Banque du Canada pour couvrir la valeur globale des paiements par carte de crédit autorisés en faveur du client;
- ou

- (ii) l'IFD du bénéficiaire peut contrepasser l'écriture de crédit au compte du bénéficiaire en vertu d'un arrangement contractuel, ce qui a pour effet de transférer le risque au bénéficiaire.

Bibliographie

Mémoires choisis

Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, *1997 Review: Comments of the Life and Health Insurance Industry*, mémoire présenté au ministère des Finances, août 1996.

_____, *The Need for Payments System Reform*, mémoire présenté au ministère des Finances, décembre 1995.

_____, *1997 Federal Financial Services Review: Perspectives of the Canadian Life and Health Insurance Industry*, mémoire présenté au ministère des Finances, juin 1995.

Association des banquiers canadiens, *Banking in Canada : Maximizing Service, Efficiency, and Competition in Canada's Financial Sector*, mémoire présenté au ministère des Finances, août 1996.

_____, *Preparing the Canadian Payments Association for the Twenty-First Century: Banking Industry Proposals*, mémoire présenté au ministère des Finances, février 1996.

_____, *Banking Industry Views on Access to the National Payments System*, mémoire présenté au ministère des Finances, octobre 1995.

Association des compagnies financières canadiennes, *On the 1997 Review of Financial Sector Legislation: Proposals for Change*, mémoire présenté au ministère des Finances, août 1996.

Conseil canadien du commerce de détail, *Comments on 1997 Review of Financial Sector Legislation: Proposals for Change*, mémoire présenté au ministère des Finances, août 1996.

_____, *The Need for Competition in the Provision of Electronic Payment Networks and Services*, mémoire présenté au ministère des Finances, septembre 1995.

Gestion de Placements Trimark, *Mutual Funds in the Financial Services Sector: Consumer Access and Payments System Organization*, mémoire présenté au ministère des Finances, mars 1996.

Independent Investment Dealers, *Response to 1997 Review of Financial Sector Legislation: Proposals for Change*, mémoire présenté au ministère des Finances, septembre 1996.

Service de télépaiement TelPay, *Comments on 1997 Review of Financial Sector Legislation: Proposals for Change*, présentation par W.H. Loewen (président) au Comité permanent des finances (Chambre des communes), septembre 1996.

_____ , *The Canadian Payments Association: an Argument for a More Open, Responsive Clearing System Leading to Fairer Competition in Providing Financial Services in Canada*, mémoire présenté au ministère des Finances, juillet 1995.

Documents de travail, articles de revue et ouvrages

Baker, D. I., « Shared ATM Networks -- The Antitrust Dimension », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 77, n° 6, novembre/décembre 1995.

Balto, D. A., « Antitrust and Credit Card Joint Ventures », *Consumer Finance Law Quarterly Report*, vol.47, n° 1, 1993.

_____ , « Access Claims Faced by Credit Card Joint Ventures », *Business Lawyer*, vol. 49, n° 3, mai 1993.

_____ , « Payment Systems and Antitrust: Can Opportunities for Network Competition be Recognized », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 77, n° 6, novembre/décembre 1995.

Booth, L. D., « Competition and Profitability in the Financial Services Industry », *Putting Consumers First: Reforming the Canadian Financial Services Industry*, publié sous la direction de J.M. Mintz et J.E. Pesando, étude politique no 27, Institut C.D. Howe, Toronto, 1966.

Calem, P., « Joint Ventures: Meeting Competition in Banking », *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, mai/juin 1988.

Calomiris, C. W. et C. M. Kahn, « The Efficiency of Self-Regulated Payments Systems: Learning from the Suffolk System », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, Partie 2, novembre 1996.

Carlton, D. W. et A. S. Frankel, « Antitrust and Payment Technologies », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 77, n° 6, novembre/décembre 1995.

_____, « The Antitrust Economics of Credit Card Networks », *Antitrust Law Journal*, vol. 63, hiver 1995.

Economides, N., *The Economics of Networks*, document de discussion EC 94-24, Stern School of Business, New York University, novembre 1994.

_____, et L. J. White, « Networks and Compatibility: Implications for Antitrust », *European Economic Review*, vol. 38, n° 3/4, avril 1994.

_____, et G. A. Woroch, *Benefits and Pitfalls, of Network Interconnection*, document de discussion, EC 92-31, Stern School of Business, New York University, novembre 1992.

Emmons, W. R., « Price Stability and the Efficiency of the Retail Payments System », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis., vol 78, n° 5, septembre/octobre 1996.

Giddy I., A. Saunders et I. Walter, « Alternative Models for Clearance and Settlement: The Case of the Single European Capital Market », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, Partie 2, novembre 1996.

Hausman, J. et G. Leonard, « Achieving Competition: Antitrust Policy and Consumer Welfare », *World Economic Affairs*, vol. 1, n° 2, hiver 1997.

Humphrey, D. B. et A. N. Berger, « Market Failure and Resource Use: Economic Incentives to use Different Payment Instruments », *The U.S. Payment System: Efficiency, Risk, and the Role of the Federal Reserve*, publié sous la direction de D.B. Humphrey, Kluwer Academic Publishers, Boston 1990.

_____, L. B. Pulley et J. M. Vesala, « Cash, Paper, and Electronic Payments: A Cross-Country Analysis », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, Partie 2, novembre 1996.

Katz, M. L. et C. Shapiro, « Product Differentiation with Network Externalities », *Journal of Industrial Economics*, vol XL, n° 1, mars 1992.

- _____, « Systems Competition and Network Effects », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 38, n° 2, printemps 1994.
- Matutes, C. et A. J. Padillo, « Shared ATM Networks and Banking Competition », *European Economic Review*, vol. 38, n° 5, mai 1994.
- McAndrews, J. J., « The Evolution of Shared ATM Networks », *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, mai/juin 1994.
- _____, « Antitrust Issues in Payment Systems: Bottlenecks, Access, and Essential Facilities », *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, septembre/octobre 1995.
- _____, « Commentary: Antitrust and Payment Technologies », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 77, n° 6, novembre/décembre 1995.
- Mayer, T., « Competitive Equality as a Criterion for Financial Reform », *Journal of Banking and Finance*, vol. 4, n° 1, 1980.
- Nathan, A. et E. H. Neave, « Concurrence et contestabilité dans le système financier canadien : résultats empiriques », *Revue canadienne d'Économique*, vol. 22, n° 3, août 1989.
- Rochet, J.-C., et J. Tirole, « Controlling Risk in Payments Systems », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, Partie 2, novembre 1996.
- Shaffer, S., « A Test of Competition in Canadian Banking », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 25, n° 1, février 1993.
- Summers, B. J., « Comment on Controlling Risks in Payments Systems », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, Partie 2, novembre 1996.
- _____, et R. A. Gilbert, « Clearing and Settlement of U.S. Dollar payments: Back to the Future? », *Review*, Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 78, n° 5, septembre/octobre 1996.
- Tirole, J., *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1990
- Vachon, S., « The Canadian Payments Association », *An Age of Transition*, Canadian Payments System Conference, Canadian Bankers Association, Toronto, novembre 1982.

Sommaire des discussions

Introduction

Le Comité consultatif du système de paiements s'est réuni deux fois pour débattre de questions liées à l'accès au système canadien de paiements. Le document de travail intitulé *L'accès aux réseaux de paiements dans le système canadien de paiements*, rédigé par le personnel de la Banque du Canada et du ministère des Finances, a servi de point de départ aux discussions, résumées ci-après.

Un membre du Comité a fait remarquer que le document en question ne faisait pas suffisamment ressortir les risques associés à l'élargissement de l'accès au système de paiements. Ce document aurait pu traiter, par exemple, de la question de savoir si, en cas d'élargissement de l'accès, les fonds déposés par chèque à un établissement financier pouvaient encore être disponibles le jour même, comme le veut la pratique actuelle.

Un autre membre du Comité a fait valoir que le document de travail n'établissait pas hors de tout doute que l'accès au système de paiements soulevait de sérieux problèmes. Il a indiqué qu'un grand nombre des questions relatives à l'accès pourraient être réglées en vertu des règles et du cadre qui s'appliquent actuellement au système de paiements.

La fourniture d'instruments de paiement

Cette partie de la discussion a surtout porté sur les arrangements auxquels les établissements autres que les institutions de dépôt (compagnies d'assurance, maisons de courtage en valeurs mobilières et sociétés de fonds mutuels) ont accès pour permettre à leurs clients de faire des paiements ou de retirer de l'argent en prélevant des fonds (ou en utilisant le crédit disponible) à l'établissement concerné. Certains membres étaient d'avis que la question ne concernait que les institutions financières réglementées, alors que d'autres

estimaient que l'idée que des institutions non réglementées puissent offrir des instruments de paiement ne devait pas être écartée.

Les membres du Comité ont discuté des arrangements actuels qui permettent aux clients d'un établissement autre qu'une institution financière de dépôt (établissement autre qu'une IFD) d'accéder aux fonds par l'entremise d'un compte de passage. En vertu de ce type d'arrangement, les clients d'un tel établissement doivent ouvrir un compte à l'institution de dépôt qui s'est engagée à fournir à cet établissement l'accès au système de paiements. Par comparaison avec le compte de règlement ou avec une formule permettant à un établissement autre qu'une IFD d'offrir directement des instruments de paiement, le compte de passage est jugé moins pratique pour les clients et sa mise en marché plus difficile pour les établissements autres que les IFD.

On a également souligné que le coût de l'accès au système de paiements par l'entremise de comptes de passage est plus élevé que si l'accès était direct ou fondé sur l'utilisation d'un compte de règlement, étant donné qu'un compte supplémentaire doit être ouvert auprès d'une IFD par le client de l'établissement autre qu'une IFD. Les comptes de passage comportent l'inconvénient supplémentaire de rendre le recours à une autre institution de dépôt difficile et onéreux, puisque cela obligerait chacun des clients de l'établissement autre qu'une IFD à transférer également son compte de dépôt à la nouvelle institution. En ce qui concerne le coût lié à l'exploitation de deux comptes, un membre du Comité a fait valoir, toutefois, que l'emploi d'un compte de règlement exigerait aussi la tenue de comptes distincts pour les fins de la compensation des paiements et que cette formule n'est donc peut-être pas meilleur marché. Les deux formules étaient jugées plus onéreuses qu'un arrangement permettant que des paiements à même le compte du client à l'établissement autre qu'une IFD transitent directement par le système de compensation et de règlement.

Le Comité s'est penché sur l'utilisation récente de traites de règlement par les établissements autres que les IFD aux États-Unis. On a fait observer que les courtiers en

valeurs mobilières offraient des comptes chèques et la possibilité de payer par carte de crédit et que les taux d'intérêt dont étaient assortis les comptes de leurs clients dépassaient d'environ 200 points de base le taux des dépôts à vue aux États-Unis. Deux institutions de dépôt de gros se spécialisent dans la fourniture de comptes de règlement aux établissements n'acceptant pas de dépôts. On a également mentionné que les renseignements qui figurent au recto des traites de règlement ne clarifient pas les rôles des diverses institutions concernées et que les consommateurs n'ont pas tendance à examiner soigneusement les renseignements que renferment les traites ou les chèques, ni à faire la distinction entre les chèques et les traites tirées sur des établissements différents.

L'on a également discuté de la possibilité qu'une filiale de fiducie soit créée pour fournir l'accès au système de paiements. Un membre du Comité a fait remarquer qu'en vertu des conventions actuelles, un tel arrangement ne permet toujours que l'utilisation d'un compte de passage. En outre, les coûts associés à la création et à l'exploitation d'une filiale de fiducie, notamment le capital requis et les autres coûts liés à la réglementation, rendent cette option peu attrayante pour la plupart des établissements qui n'acceptent pas de dépôts. On a fait remarqué que, même si une société était en mesure d'établir un compte de règlement par l'entremise de sa propre filiale de fiducie, la coopération d'un adhérent de l'ACP serait nécessaire en vue de compenser les effets de paiement connexes; on s'inquiète du fait que les institutions de dépôt au sein de l'ACP ne permettent pas le traitement des traites de règlement.

Le Comité a examiné le risque potentiel lié aux différentes formes d'accès au système de paiements ainsi que les mesures prises pour le gérer. Les détails d'un arrangement de compte de passage conclu entre un établissement autre qu'une IFD et un membre de l'ACP ont été analysés; l'exigence voulant que cet établissement maintienne auprès du membre de l'ACP un solde suffisant pour honorer son obligation moyenne de règlement au cours d'une journée a particulièrement retenu l'attention.

Un membre du Comité a fait observer que le rapport existant entre un adhérent et un sous-adhérent au sein de l'ACP diffère de celui qui lie une institution de dépôt et un établissement autre qu'une IFD dans le cadre d'un arrangement de compte de passage. Ce rapport est régi par un ensemble de règles claires définies par l'ACP; les sous-adhérents sont assurés par la SADC et assujettis aux directives du Bureau du surintendant des institutions financières concernant la liquidité, et ils peuvent prendre des dispositions pour accéder aux liquidités de la Banque du Canada. D'autres membres ont souligné que certaines institutions autres que les IFD se comparent favorablement aux institutions de dépôt en ce qui concerne la liquidité et la stabilité financière.

Le Comité s'est également penché sur les risques que comporte l'admission de nouveaux participants à la compensation. Il faudrait que les membres existants de l'ACP évaluent la solidité financière des nouveaux arrivants. Certains intervenants ont souligné qu'il n'y a aucune raison a priori pour qu'un établissement stable financièrement ne puisse pas satisfaire aux normes imposées aux IFD. À leur avis, les compagnies d'assurance, les maisons de courtage en valeurs mobilières et les sociétés de fonds mutuels n'ont rien à envier aux institutions de dépôt sur le plan de la stabilité financière.

L'accès aux comptes de clients par les entités non financières

Le Comité a étudié les formes d'accès que les institutions non financières – en particulier les détaillants – pourraient envisager. Certains membres ont fait remarquer que la plupart des détaillants trouveraient un grand avantage à s'associer à une institution de dépôt pour émettre avec elle une carte de débit tout en laissant à cette institution le soin de gérer les numéros d'identification personnels (NIP). Quelques grands détaillants, toutefois, pourraient vouloir émettre eux-mêmes le NIP.

La discussion a essentiellement porté sur l'importance que revêtent pour les détaillants les renseignements relatifs aux clients. D'après un membre du Comité, les méthodes de paiement actuelles, y compris l'émission conjointe de cartes de crédit, ne permettent pas aux

détaillants d'avoir accès à ces renseignements. La question est de savoir si, au point de vente, le consommateur est un client du détaillant ou un client de l'institution financière dont il utilise la carte de paiement pour effectuer un achat. La réponse à cette question détermine la partie qui « possède » les renseignements et celle qui y a accès.

La discussion a tourné autour de questions de confidentialité et fait ressortir qu'il est important que les clients comprennent à quoi servent les renseignements concernant leurs opérations. Des membres du Comité ont indiqué que ce genre de préoccupation s'accroît lorsqu'une carte unique a plusieurs fonctions, par exemple comme carte de débit ou de crédit, carte à puce et carte de renseignements.

L'accès aux services de compensation et de règlement

Le Comité a examiné les rapports qu'entretiennent les institutions qui fournissent l'accès à la compensation et au règlement et les institutions qui obtiennent ces services. Il y en a plusieurs types. Par exemple, l'institution offrant l'accès au système de paiements peut être un adhérent fournissant des services de compensation et de règlement à un sous-adhérent ou n'importe quel membre de l'ACP fournissant un tel accès grâce à un arrangement de compte de passage ou de compte de règlement conclu avec une institution non membre de l'ACP.

Un membre a fait remarquer que la décision prise par un adhérent de fournir des services de compensation et de règlement à une autre institution est essentiellement une décision de crédit, qui peut être soutenue par une garantie donnée par la maison mère du sous-adhérent. Le Comité a relevé, toutefois, la distinction existant entre le risque de crédit, qui est créé lorsqu'une institution de dépôt choisit d'accorder au bénéficiaire un crédit temporaire équivalant au montant du chèque, et le risque de liquidité, qui est inhérent au processus de compensation et de règlement des chèques.

Le Comité a étudié les mesures de limitation du risque qui pourraient accompagner l'élargissement de l'accès aux services de compensation et de règlement. À cet égard, on a

suggéré la mise en place d'un système de paiement électronique de détail permettant l'approbation ou le rejet en temps réel des transactions sur la base de renseignements relatifs au risque de crédit auquel s'expose le tiré. Il a été mentionné que la mise en œuvre de mécanismes de limitation du risque, tels que la constitution de garanties, pour couvrir des paiements par chèque soulève des difficultés d'ordre pratique.

Certains membres se sont demandé si un accès élargi impliquait nécessairement un risque accru et, donc, la nécessité d'instaurer de nouvelles mesures de limitation du risque. D'autres ont souligné que l'importance que le Comité accordait aux questions relatives au risque était peut-être exagérée, étant donné que les gros paiements seront bientôt transférés au système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV). Un membre a toutefois rappelé qu'on s'attend à ce qu'environ 5,4 milliards de dollars par jour soient compensés à l'extérieur du STPGV et que rien n'empêchera que de gros paiements soient compensés à l'extérieur de ce système.

On s'est ensuite penché sur les critères d'accès aux réseaux de compensation et de règlement. Au fur et à mesure qu'augmentent les paiements par voie électronique, et si les modifications appropriées sont apportées à la *Loi sur les lettres de change* afin de permettre, entre autres, l'élimination du transfert physique du chèque, le fardeau du tri des effets de papier sera fortement allégé. Les exigences en matière de volume pour adhérer à l'ACP pourraient alors être levées. Par souci d'efficacité, l'on pourrait décider de permettre à tous les participants au système de paiements, y compris les institutions autres que les IFD qui pourraient avoir accès à celui-ci, de détenir un compte de règlement à la Banque du Canada et de fonctionner de la même manière que le font actuellement les adhérents. Tous les participants seraient ainsi exposés aux risques habituels que comporte le statut d'adhérent, mais des membres de moindre envergure pourraient trouver plus efficient de confier à d'autres institutions le traitement de leurs effets de paiement en vertu d'arrangements contractuels. Un membre du Comité a fait observer que la question vitale qu'est l'accès à des liquidités en cas de difficultés de trésorerie pourrait être résolue si la Banque du Canada

étendait à tous les adhérents de l'ACP son mécanisme de prêt de dernier ressort. D'autres membres étaient toutefois d'avis que cette approche minimisait fortement la question du risque de crédit et le coût de la surveillance des nouveaux participants au système de paiements.

Les intérêts des consommateurs et l'accès au système de paiements

Selon un membre du Comité, environ 600 000 Canadiens adultes n'ont pas de compte à une institution de dépôt, et ces personnes tendent à appartenir à la tranche de revenu inférieure. Dans un environnement économique où il est difficile d'éviter le recours aux chèques ou aux débits préautorisés, ces personnes sont de plus en plus marginalisées.

En ce qui concerne les options de paiement offertes aux consommateurs, un membre du Comité a indiqué que certains points de vente au détail n'acceptent pas d'argent liquide et qu'au moins une grande compagnie de vente au détail n'accepte de paiement que par débit préautorisé. Un autre membre a fait remarquer que, même si les facteurs de coût peuvent limiter l'accès des consommateurs à certaines formes de paiement, on peut généralement s'attendre à ce que la concurrence parmi les détaillants donne lieu à une expansion de la gamme des options offertes. Il n'en demeure pas moins qu'un grand nombre de détaillants encouragent l'utilisation de cartes de débit afin de réduire les paiements en espèces et, partant, les risques de vol. Certains marchands incitent même volontiers les clients à se procurer de l'argent liquide auprès d'eux en effectuant un débit d'un montant supérieur à l'achat et en touchant la différence en espèces. L'obtention d'avances en liquide par l'entremise de cartes de crédit est également pratique courante, les frais de prélèvement de billets pouvant excéder les frais de transaction exigés par le marchand pour ce genre d'avance. Certains clients ont pris l'habitude de se procurer du liquide auprès de ces marchands plutôt que par l'entremise de guichets automatiques. Le membre en question a ajouté que les coûts associés à ces différentes formes de paiement et à ce mode de fourniture d'argent liquide aux clients étaient mal connus.

Un membre du Comité s'est dit d'avis que, si le système de paiements était ouvert à de nouveaux concurrents, ceux-ci cibleraient probablement les clients les plus riches. Il a demandé comment cet « écrémage » du marché influencerait la position des institutions qui desservent maintenant les clients les moins riches. Certains croyaient plutôt que cela pousserait les institutions à innover davantage et à offrir des options de paiement plus attrayantes aux consommateurs à faible revenu. Dans la discussion qui a suivi, un certain nombre de membres ont fait valoir que la tenue de comptes ordinaires de dépôt représente un coût net pour l'institution de dépôt.

Le Comité a abordé la question de la confidentialité des renseignements relatifs aux clients; il s'est demandé si l'apparition de différents types d'accès au système de paiements obligerait à divulguer davantage de renseignements que ce n'est le cas actuellement. On a fait observer que l'élargissement du système pourrait mener à une plus grande diversité des types d'instruments de paiement utilisés, des types de compte sur lesquels ces effets sont tirés (la protection offerte pourrait aussi varier selon les différents régimes d'assurance) ainsi que des types d'entité participant au processus de compensation et de règlement. Les consommateurs percevront de plus en plus ces instruments comme de proches substituts, et il est important qu'ils comprennent bien ce qui les distingue les uns des autres.

On a fait remarquer que les consommateurs s'attendent à avoir une garantie raisonnable qu'en cas de faillite leurs fonds seront préservés, quel que soit le type de compte d'épargne ou de placement dans lequel ils sont tenus. À cet égard, il ne suffit peut-être pas de simplement communiquer aux consommateurs les risques qu'ils courent, car il est possible qu'un bon nombre d'entre eux n'en saisissent pas l'étendue. On a cité, à titre d'exemple, la différence entre les instruments qui sont couverts par l'assurance-dépôts et ceux qui ne le sont pas. Un membre du Comité a souligné que, si les consommateurs comprennent mal la différence entre les dépôts assurés et les dépôts non assurés, les premiers seront désavantagés sur le plan de la concurrence, le coût de l'assurance-dépôts n'étant compensé par aucun surcroît de valeur dans l'esprit du consommateur. On a toutefois rappelé que ces questions

concernent les risques liés aux différents instruments d'épargne et de placement et non au système de paiements en soi.

La réglementation et l'accès au système de paiements

Après avoir discuté de l'accès aux services de compensation et de règlement, le Comité a examiné les facteurs susceptibles de rassurer les adhérents quant au risque de crédit et à la sûreté et à la solidité du système de compensation et de règlement. Trois facteurs clés ont été relevés à cet égard : (1) l'instauration d'un cadre réglementaire commun à tous les participants, permettant aux membres de l'ACP de prévoir avec certitude les résultats des opérations de compensation et de règlement dans diverses circonstances; (2) la possibilité pour les contreparties participant directement à la compensation de recourir aux concours de trésorerie de la Banque du Canada; (3) l'adoption de règles appropriées concernant le niveau des fonds propres et la liquidité.

Certains membres ont également fait remarqué que le cadre commun de réglementation et de surveillance qui s'applique aux participants actuels au système de paiements est un outil de gestion des risques. Selon eux, en l'absence de ce cadre commun, le risque de contrepartie deviendrait une préoccupation clé et sa limitation entraînerait des coûts supplémentaires importants.

On a débattu de la nécessité d'appliquer un cadre réglementaire commun à toutes les institutions. Certains membres du Comité étaient d'avis que plus les exigences réglementaires varieraient entre les participants, moins ceux-ci se sentiraient rassurés. D'autres opinaient qu'il suffirait que les régimes de réglementation soient similaires, mais équivalents. Le choix du cadre réglementaire (instauration d'un régime unique ou de plusieurs régimes similaires) est compliqué par le fait que la nature des avoirs et des engagements diffère fortement d'un type d'institution à l'autre.

Les membres se sont généralement mis d'accord sur le fait que, pour évaluer si deux régimes de réglementation sont équivalents, il faut déterminer qui est chargé de la réglementation et la substance de celle-ci. En ce qui concerne la question de l'organisme de réglementation, les membres ont indiqué que l'existence d'une multiplicité d'autorités réglementaires peut rendre les réactions et les résultats moins certains. Quelqu'un a toutefois rappelé que les membres actuels de l'ACP ne sont pas tous réglementés par le même organisme. Le facteur clé est la transparence, c'est-à-dire la connaissance des règles et de la façon dont celles-ci sont appliquées. Certains ont fait remarquer que la même réglementation devrait s'appliquer aux mêmes gammes de services (par exemple la compensation et le règlement de paiements), quel que soit le type d'entité offrant ce service. Un autre membre a proposé que la législation et la réglementation relative aux systèmes de paiements soient revues périodiquement, comme cela se fait pour les autres lois touchant le secteur financier.

En réponse à ces préoccupations, il a été suggéré de fixer des normes applicables à tous les types d'institution à l'égard des diverses formes de participation au système de paiements. Par exemple, pour devenir un adhérent de l'ACP, une entité pourrait être tenue de satisfaire à certaines exigences minimales en ce qui concerne par exemple la liquidité et les fonds propres, et ces exigences pourraient être plus sévères que celles qui s'appliquent aux sous-adhérents. Dans un tel scénario, toute entité disposée à se conformer aux exigences imposées pour une forme particulière de participation obtiendrait l'accès au système. Cela permettrait d'éviter une augmentation du nombre des autorités réglementaires et d'éliminer les questions relatives à la compétence de chacune.

Le Comité s'est généralement prononcé en faveur de l'élargissement de l'accès direct au système de paiements, sous réserve que les questions relatives à la structure de la réglementation et à l'accès aux liquidités du prêteur de dernier ressort soient résolues de façon satisfaisante. On a également reconnu, toutefois, que c'est la manière dont ces questions peuvent être résolues qui importe réellement et que, tant que cela ne sera pas fait, l'appui à la notion générale d'accès accru signifie peu de chose.

Le Comité s'est penché sur la structure réglementaire qui s'applique aux sociétés de fonds mutuels. La nature de la relation qui existe entre un fonds mutuel et les détenteurs de parts a également été examinée. Parmi les points relevés figurent les suivants : les gestionnaires des fonds mutuels sont tenus de respecter des exigences en matière de liquidité; les fonds ne sont pas autorisés à emprunter et à donner des garanties sauf dans certaines circonstances et sous certaines conditions; les fonds sont assujettis aux règlements concernant les placements; la réglementation des fonds mutuels incombe aux commissions de valeurs mobilières des provinces. La discussion n'a pas permis d'établir quelle entité liée à un fonds mutuel serait la mieux habilitée à accéder au système de paiements.

On a également abordé le rôle que pourraient jouer les entités non réglementées dans le système de paiements. Selon les membres du Comité, la participation au système de paiement devrait être réservée aux établissements qui ont accès à un soutien financier en cas de difficultés de trésorerie; si l'on peut envisager de permettre aux établissements réglementés autres que les institutions de dépôt de faire appel aux concours de trésorerie de la Banque du Canada, il n'en va pas de même pour les entités non réglementées. La Banque prête des fonds sur nantissement à des institutions solvables et, en l'absence d'un organisme de réglementation auquel elle pourrait s'adresser, elle ne serait pas en mesure de se former une opinion au sujet de la solvabilité d'une entité donnée. En outre, l'élargissement du « filet de sûreté » (notamment le mécanisme de prêt de dernier ressort) aux entités non réglementées pourrait introduire un risque moral.

La question de la participation de filiales canadiennes d'institutions étrangères au système de paiements a également été brièvement abordée. Les principaux facteurs à prendre en considération sont la source et la nature de la réglementation ainsi que le mode de répartition des pertes.

On a soulevé la question de savoir si les progrès de la technologie des paiements ainsi que l'accès élargi au système de paiements exigent l'élaboration d'un cadre de réglementation

propre aux paiements par voie électronique. En réponse, un membre du Comité a indiqué que le droit des contrats créerait probablement les précédents juridiques nécessaires pour régler cette question, mais que cela pourrait prendre un certain temps. On a fait remarquer que l'élaboration d'un cadre réglementaire pourrait s'imposer pour des raisons de politique publique, par exemple pour veiller à ce que les consommateurs soient traités de façon équitable.