

# Association des banquiers canadiens

## Mémoire présenté au Groupe de travail sur l'examen du système de paiement

Le 15 septembre 2010

# Table des matières

Sommaire exécutif .....	2
Sommaire des principes et des enjeux que le Groupe de travail est invité à considérer.....	4
Introduction .....	6
Des banques solides dans un système de paiements solide.....	6
Le rôle essentiel du système de paiements .....	7
Concurrence dans le système de paiements .....	7
Système de paiements de grande valeur.....	7
Système de paiements de petite valeur .....	8
Qu'est-ce qui rend un marché concurrentiel? .....	9
Efficiencia du système de paiements canadien .....	12
Omniprésence – Un facteur clé dans l'efficiencia du système.....	15
Paiements transfrontaliers – Un défi international.....	16
Équilibre entre confidentialité et sécurité nationale .....	17
Importance de la sécurité et de la robustesse du système de paiement .....	18
Divulgaion efficace .....	20
Lutte contre le crime financier .....	20
Évaluation de la responsabilité dans un environnement de paiements multi-couches.....	22
Meilleurs outils d'authentification.....	23
Réponse aux besoins des consommateurs et des marchands.....	24
Choix du consommateur.....	24
Options de paiements pour les marchands.....	25
Innovation – Un défi et une opportunité .....	26
Rôle des politiques officielles dans l'innovation des services de paiements .....	28
Évolution du marché des cartes de débit .....	28
Élimination graduelle des produits de paiements actuels .....	29
Veiller à ce que la législaion suive le pas de la technologie .....	30
Développer une approche plus globale de la gouvernance .....	31
Conclusion .....	32

## Sommaire exécutif

Le Canada bénéficie d'un système de paiements solide et vigoureux, qui repose sur les assises d'institutions financières fiables. Les Canadiens apprécient leur système de paiements et y font confiance pour effectuer leurs transactions, jour après jour. Les statistiques le prouvent : les Canadiens comptent parmi les utilisateurs les plus fréquents du système de paiements au sein du G7. Le système de paiements canadien poursuit son évolution au fur et à mesure que de nouveaux acteurs entrent sur le marché et que de nouvelles technologies de paiements sont mises à la disposition des consommateurs.

La participation et l'innovation sont certes des facteurs positifs, mais elles ouvrent la voie à des enjeux qui doivent être abordés afin de pouvoir préserver la sécurité, la stabilité et la fiabilité du système de paiement, sans oublier la confiance que les consommateurs manifestent envers ce système. Le Groupe de travail devra orienter ses efforts vers l'élaboration de la structure nécessaire afin de pouvoir tirer avantage des points forts du système de paiements canadien.

Du point de vue du secteur bancaire, la politique gouvernementale visant le système de paiements doit prendre racine dans quatre principes fondamentaux :

- **Tous les utilisateurs du système de paiements, tant individus qu'entreprises, profitent mieux d'un marché de paiements concurrentiel dans lequel un nombre de participants se livrent concurrence selon les mêmes règles du jeu.** – Les principes qui régissent les marchés efficients s'appliquent aussi bien aux activités de paiements qu'aux autres marchés : un marché efficient compte un nombre d'entreprises qui se livrent concurrence, selon des règles de jeu équitables et auprès de consommateurs pleinement avertis.
- **Les Canadiens font confiance à leur système de paiements. La politique gouvernementale doit veiller à ce que toute innovation renforce ce sentiment plutôt que de l'amoindrir.** Les Canadiens ont confiance dans leurs fournisseurs de services de paiements et comptent sur eux pour répondre à leurs besoins financiers personnels et commerciaux. Ils ont confiance que le système de paiements sera disponible chaque fois qu'ils en auront besoin. Tous les fournisseurs de services de paiements devront être en mesure de répondre à cette attente, devront pouvoir vérifier s'ils sont en mesure de répondre à cette attente et devront être tenus responsables s'ils n'arrivent pas à répondre à cette attente.
- **La sécurité et la stabilité sont essentielles et ne doivent pas être compromises.** L'innovation ne doit pas être synonyme de risque excessif ni entraîner l'érosion du système de paiements actuel. La participation et l'innovation doivent être favorisées, mais pas au prix de compromettre l'intégrité et la sécurité de l'infrastructure de paiement. Un accroissement du risque pourra ébranler la confiance des consommateurs et mener ainsi à un déclin de l'efficacité économique du système de paiements.

- **Le cadre législatif et de réglementation doit favoriser les initiatives d'innovation, mais ne doit pas les orienter.** Comme pratiques exemplaires, le gouvernement devra établir un cadre solide au sein du secteur, accompagné de règles de base de participation au marché, et laisser les forces en jeu déterminer le résultat économique optimal. Ce principe s'applique parfaitement au milieu des services de paiements.

Les quatre principes fondamentaux donnent lieu à une série de questions sur lesquelles le Groupe de travail voudrait se pencher afin de veiller à ce que ces principes soient reflétés dans le système de paiements. Par exemple, évaluer les conséquences d'avoir des fournisseurs de service moins réglementés, garantir aux consommateurs un niveau de sécurité acceptable, peu importe le fournisseur de services choisi, s'assurer que les consommateurs sont informés des conséquences de leurs choix, déterminer les responsabilités lorsque les consommateurs deviennent victimes de crimes financiers et évaluer les zones où le cadre de réglementation actuel freine l'innovation.

Le secteur bancaire accueille cette revue comme une occasion d'évaluer le système de paiements par rapport à ces principes fondamentaux.

## **Sommaire des principes et des enjeux que le Groupe de travail est invité à considérer**

**Principe** – Tous les utilisateurs du système de paiements, tant individus qu'entreprises, profitent mieux d'un marché de paiements concurrentiel dans lequel un nombre de participants se livrent concurrence selon les mêmes règles du jeu.

- L'asymétrie qui existe entre le fardeau de la réglementation imposé aux services de paiements offerts par les institutions financières réglementées et celui imposé aux autres fournisseurs de services de paiements est un enjeu sur lequel le Groupe de travail doit se pencher.

**Principe** – Les Canadiens font confiance à leur système de paiements. La politique gouvernementale doit veiller à ce que toute innovation renforce ce sentiment plutôt que de l'amoinrir.

- Dans son examen des options susceptibles d'entraîner l'évolution du système de paiements, le Groupe de travail devra envisager la valeur de l'omniprésence du système de paiements existant.
- Le groupe de travail doit passer en revue les normes internationales et évaluer leur impact sur la capacité des Canadiens d'accéder aux systèmes de paiement.

**Principe** – La sécurité et la stabilité sont essentielles et ne doivent pas être compromises.

- Au moment de se pencher sur l'avenir du système de paiements, le Groupe de travail devra décider si des mesures doivent être prises pour que les nouvelles technologies ou les nouveaux acteurs ne puissent pas compromettre la sécurité, la stabilité et la fiabilité du système, ni la confiance que les consommateurs manifestent envers ce système.
- Le Groupe de travail devra évaluer quelles normes de rendement tous les nouveaux acteurs seront tenus de respecter, quelles normes de divulgation sont nécessaires et si des règles de divulgation ou d'autres mécanismes doivent être prévus pour que les consommateurs puissent choisir le moyen de paiement et le fournisseur de services les plus appropriés.
- Le Groupe de travail devra se pencher sur les avantages d'une équivalence fonctionnelle entre les voies électronique et papier pour la divulgation de renseignements ou de changements aux produits dans le cadre d'une divulgation efficace et efficiente.
- Le Groupe de travail devra évaluer les normes de gestion de la fraude que les fournisseurs de services de paiements doivent respecter avant de pouvoir offrir des services de paiements, et évaluer s'il existe des normes minimales auxquelles tous les fournisseurs devront se plier.

- Le Groupe de travail devra voir si des mesures additionnelles devraient être prises pour rassembler le gouvernement, le secteur et les forces de l'ordre sous la bannière de la lutte contre le crime cybernétique.
- Le Groupe de travail devra envisager les moyens permettant au gouvernement d'assumer un rôle de leadership dans le raffermissement des efforts internationaux en vue de traduire en justice les auteurs de crimes cybernétiques.
- Étant donné les changements continus dans le système de paiements, le Groupe de travail devra se pencher sur les principes devant gouverner l'attribution de responsabilités en cas de fraude
- Le Groupe de travail devra revoir les nouveautés dans les systèmes d'authentification en ligne et de gestion des identités avant d'évaluer la nécessité d'adopter de nouvelles mesures pour améliorer la gestion des identités au Canada.

**Principe – Le cadre législatif et de réglementation doit favoriser les initiatives d'innovation, mais ne doit pas les orienter.**

- Le Groupe de travail devra examiner la raison pour laquelle certains secteurs dépendent encore largement des effets de commerce comme principal mode de paiement.
- Le Groupe de travail devra explorer les tendances dans l'utilisation et l'acceptation des paiements en ligne par cartes de débit ainsi que les facteurs qui influent sur leur utilisation, notamment tout enjeu lié à la concurrence ou aux contraintes.
- Le Groupe de travail devra envisager les enjeux liés à la concurrence et aux politiques officielles du marché canadien des cartes de débit, et leur impact sur l'innovation.
- Le Groupe de travail devra passer en revue l'utilisation des effets de commerce, tels que les chèques, dans les contextes canadien et international et évaluer les possibilités qui ont déjà été envisagées en ce qui a trait à l'avenir de ces effets, notamment la viabilité des outils électroniques qui peuvent être considérés comme substitués.
- Le Groupe de travail devra évaluer la pertinence d'établir des processus pour veiller à ce que le cadre législatif et réglementaire du système de paiements demeure actuel et répondre ainsi aux besoins d'un système de paiements en continuelle évolution, et ce, pour tous les participants.
- Le Groupe de travail devra envisager comment la structure de gouvernance actuelle du système de paiements peut être améliorée afin de répondre aux besoins d'un marché de paiements qui évolue.

## Introduction

Dans l'ensemble, les Canadiens tiennent pour acquise la fiabilité de leur système de paiements. Ils supposent, avec juste raison, que ce système de paiements traitera de façon efficace et exacte les paiements qu'ils effectuent. Cette confiance est une composante clé de l'économie canadienne, saine et performante. Sans cette confiance, les particuliers et les entreprises hésiteront à utiliser d'autres moyens que les billets de banque. En élargissant la portée des options de paiement éprouvées et en offrant davantage de technologies de paiements fiables, les acteurs du système de paiements ont contribué à l'augmentation de la productivité intérieure et à l'expansion de l'économie canadienne. Une étude menée par Global Insight<sup>1</sup> a révélé que la part des paiements électroniques dans la croissance économique du pays au cours des deux dernières décennies s'élevait à 107 milliards de dollars. La même étude a également trouvé que, au cours des deux dernières décennies, une portion de 60 milliards de dollars dans la hausse des dépenses liées à la consommation des ménages était attribuable aux paiements électroniques, tant par cartes de crédit (49,4 milliards) que par cartes de débit (10,4 milliards), en raison de l'efficacité opérationnelle ainsi créée.

## Des banques solides dans un système de paiements solide

Une grande partie de la confiance exprimée à l'égard du système de paiements est attribuable à la vigueur des institutions financières qui le soutiennent. Aussi bien Moody's que le Forum économique mondial ont désigné les banques canadiennes comme les plus solides au monde. Et les Canadiens le savent : une récente enquête commanditée par l'ABC a révélé que 81 % des Canadiens croient que les banques au pays sont plus stables et plus sûres que les banques ailleurs dans le monde<sup>2</sup>. La force du système de paiements canadien est, à plusieurs égards, une réflexion de la vigueur du système financier canadien :

- **Acteurs fiables** – Au centre du système de paiements se trouvent des acteurs solides et stables – institutions financières et opérateurs de système – qui ont mérité la confiance des consommateurs et des entreprises au Canada.
- **Réglementation efficace** – Les composantes et les acteurs clés du système de paiements sont soumis à une vaste réglementation dont le cadre prévoit un niveau élevé de protection du consommateur ainsi qu'un ensemble de normes essentielles qui doivent être respectées par les opérateurs.
- **Consommateurs avertis** – À la base de chaque système économique efficace se trouvent des consommateurs avertis. Informer les Canadiens de leurs droits et responsabilités ainsi

<sup>1</sup> *The Benefits of Electronic Payments in the Canadian Economy: A White Paper Prepared by: Global Insight Visa Canada Association.*

<sup>2</sup> Fiche d'information de l'ABC, *Ce que pensent les Canadiens de leur secteur bancaire.*  
[http://www.cba.ca/contents/files/backgrounders/bkg\\_annualpoll\\_fr.pdf](http://www.cba.ca/contents/files/backgrounders/bkg_annualpoll_fr.pdf)

que des recours possibles en cas de problèmes fait partie des priorités des banques et des organismes de réglementation au Canada.

## **Le rôle essentiel du système de paiements**

Autant du point de vue national qu'international, le système de paiements fait partie de l'infrastructure économique de base. Bien qu'il s'agisse d'un secteur à part entière, l'industrie des services de paiements se distingue des autres secteurs par le fait qu'elle est un élément essentiel sur lequel repose l'économie canadienne. Les éléments clés du système de paiements, soit le STPGV, la CLS Bank, le CDSX et les opérations de règlement de la Banque du Canada, sont sous la surveillance directe de la Banque du Canada vu que la défaillance de ces mécanismes créerait un « risque systémique » pour l'ensemble du système financier. Ces éléments clés sont considérés comme des composantes de l'infrastructure essentielle du Canada. Sécurité publique Canada définit ainsi les infrastructures essentielles :

*On entend par infrastructures essentielles, l'ensemble des processus, des systèmes, des installations, des technologies, des réseaux, des biens et des services nécessaires pour assurer la santé, la sûreté, la sécurité ou le bien-être économique des Canadiens et des Canadiennes ainsi que l'efficacité du gouvernement. Il peut s'agir d'infrastructures autonomes ou caractérisées par des interdépendances au sein d'une province ou d'un territoire, entre eux ou au-delà des frontières du pays. La perturbation de ces infrastructures essentielles pourrait se traduire en pertes de vie et en effets économiques néfastes, et pourrait considérablement ébranler la confiance du grand public<sup>3</sup>.*

Ainsi, même si l'on est fortement tenté d'envisager le système de paiements strictement sous l'angle de l'innovation et de l'efficacité technologiques, il faut veiller à ce que la sécurité et la protection de ce système ne soient pas compromises, car toute erreur peut entraîner des coûts économiques énormes.

## **Concurrence dans le système de paiements**

Afin de comprendre la nature concurrentielle du système de paiements, il faudra le diviser en grande valeur et en petite valeur.

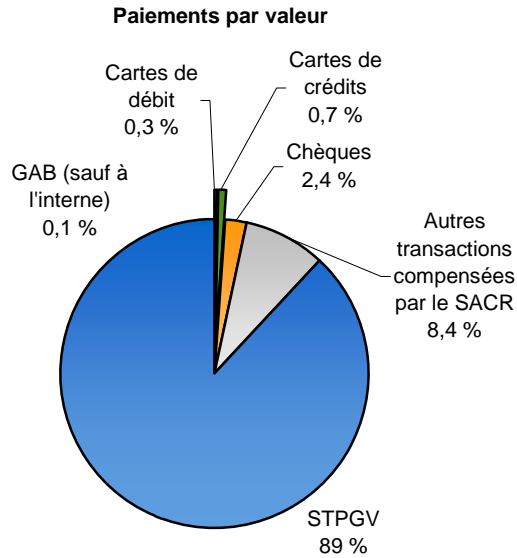
### **Système de paiements de grande valeur**

Le système de transfert de paiements de grande valeur constitue la charpente des économies développées. Il s'agit du véhicule crucial du transfert de la valeur entre les principaux agents économiques au sein d'un pays et à l'extérieur de ses frontières. C'est la charpente des transactions commerciales entre entreprises. La valeur monétaire des transactions effectuées au moyen du système de grande valeur éclipse celle du système de paiements de petite valeur (figure 1). Étant donné le rôle essentiel du système de paiements de grande valeur dans

<sup>3</sup> Sécurité publique Canada, *Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles*, 2009. Page 2.  
<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ci/fl/ntnl-fra.pdf>

l'économie, la sécurité, la stabilité et la fiabilité de ses opérations sont primordiales, la moindre défaillance pouvant produire des conséquences considérables généralisées. Par conséquent, les systèmes internationaux de paiements de grande valeur sont réglementés par des entités publiques.

**Figure 1**

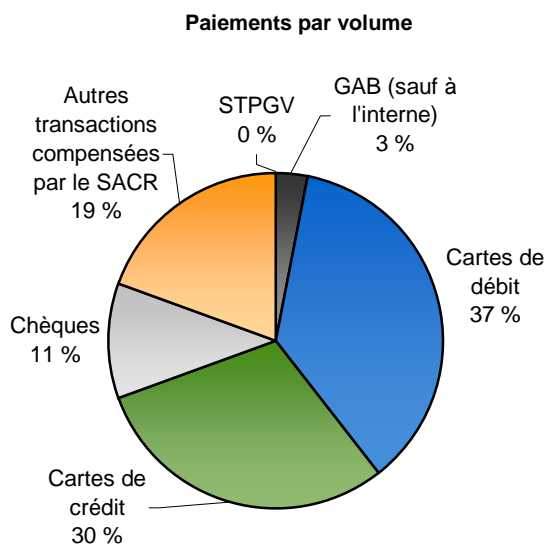


Source : Association canadienne des paiements.  
Les données sur les cartes de crédit proviennent de l'Association des banquiers canadiens.

### **Système de paiements de petite valeur**

Le système de paiements de grande valeur forme certes la charpente de l'économie, mais c'est avec le système de paiements de petite valeur que les consommateurs et les petites entreprises interagissent quotidiennement. Ce fait devient plus clair lorsqu'on envisage le système de paiements sous l'angle du volume des transactions. La figure 2 illustre le système de paiements par volume de transactions.

Figure 2



Source : Association canadienne des paiements.  
Les données sur les cartes de crédit proviennent de l'Association des banquiers canadiens.

Cette illustration ne donne pas une image complète de la diversité des moyens utilisés pour les paiements de petite valeur, car elle ne correspond pas exactement aux moyens perçus par le consommateur. Par exemple, lorsqu'un consommateur utilise un fournisseur de service de paiements comme PayPal, sa transaction peut être acquittée par carte de débit ou de crédit selon ce qu'il choisit; mais, de son point de vue, le mécanisme de paiement utilisé est PayPal. En outre, le chargement des cartes de crédit prépayées peut se faire par carte de débit; or, du point de vue du consommateur, les achats ont été faits par carte prépayée. En bref, dans l'optique du consommateur, il existe davantage de moyens de paiements que ce qui apparaît dans ce diagramme. Une autre réalité s'en dégage : afin de bien fonctionner, les nouveaux systèmes de paiements reposent souvent sur l'efficacité, l'efficience et la fiabilité des technologies interbancaires de paiements de petite valeur, donc ils profitent des systèmes que les banques et autres fournisseurs officiels de services de paiements ont établis et continuent de développer. Cela représente un investissement énorme en ressources, en temps et en expertise que d'autres fournisseurs de services de paiements n'ont pas eu à effectuer.

### **Qu'est-ce qui rend un marché concurrentiel?**

Le Groupe de travail a sollicité des opinions au sujet du caractère concurrentiel du marché des paiements au Canada. La meilleure façon d'aborder cette question est de retourner aux principes de base et d'évaluer le marché des paiements selon les caractéristiques d'un marché concurrentiel. En général, les marchés concurrentiels se caractérisent par un nombre de compétiteurs qui offrent des produits substituables à des consommateurs informés. En jugeant

selon ces normes, le marché des paiements canadien est très concurrentiel autant du point de vue du consommateur que de celui du marchand.

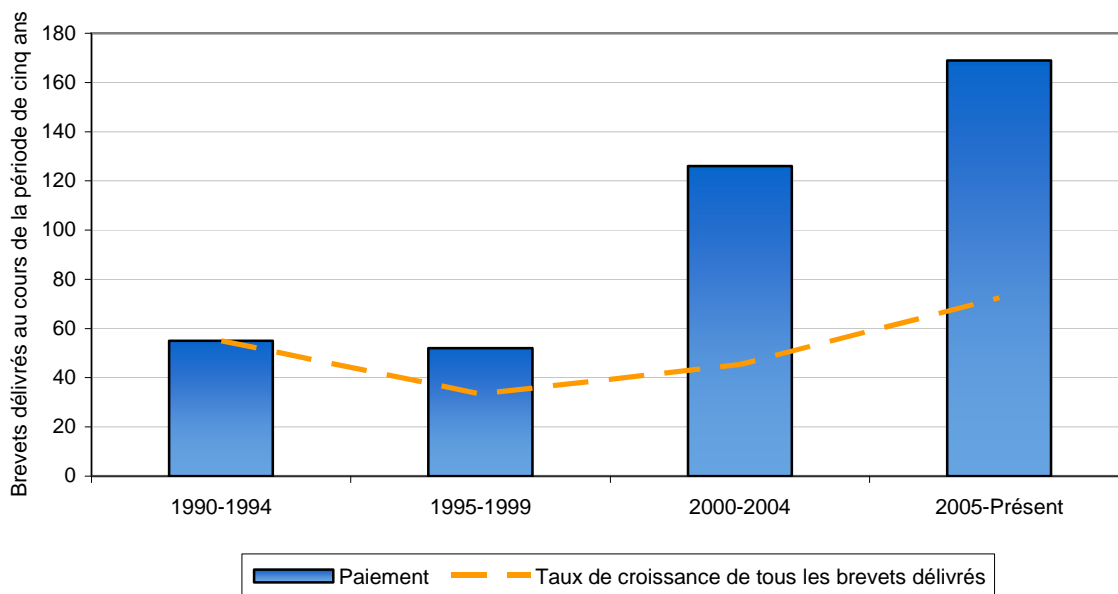
Les options de paiements de petite valeur ne manquent pas sur le marché canadien. Selon les circonstances, les Canadiens disposent de nombreuses techniques pour transférer des fonds, dont les billets de banque, les chèques, les cartes de crédit, les cartes de débit, les cartes prépayées, les services de paiements, le paiement par courriel, le virement électronique, etc. Si l'on n'envisage que l'environnement des institutions financières, les consommateurs ont le choix entre 44 émetteurs de cartes de débit et de 22 émetteurs de cartes de crédit qui émettent les cartes à leurs clients mais aussi à ceux d'autres institutions financières.

Par ailleurs, la technologie a permis à plusieurs institutions d'élargir leur offre de produits sur le marché des services de paiements. En effet, plusieurs institutions financières offrent actuellement des applications de services bancaires mobiles améliorées qui permettent aux clients d'effectuer un grand nombre de transactions de paiement grâce à leur téléphone intelligent ou leur assistant numérique (PDA). Les nouvelles technologies ont, par ailleurs, donné l'occasion à de nouveaux acteurs de livrer concurrence sur le marché des paiements. Des noms tels que PayPal et Google Checkout sont déjà bien connus alors que d'autres, qui ciblent des niches particulières ou qui offrent des technologies uniques, entrent sur le marché chaque jour. Finalement, les principales sociétés de télécommunication au Canada ont récemment fait leur entrée sur le marché des services de paiements avec un nouveau produit pour téléphones cellulaires, appelé Zoompass.

Bien qu'il n'existe pas une mesure unique d'évaluation des deux dimensions de croissance du marché (c.-à-d., nouveaux fournisseurs de services de paiements et nouveaux produits offerts par les fournisseurs actuels), la délivrance de brevets donne un aperçu intéressant de la croissance du marché des paiements. La figure 3 présente la croissance des brevets délivrés au Canada, aux fournisseurs actuels ou nouveaux, lorsque le terme « paiements » est inclus dans la description du nouveau produit. Les résultats sont révélateurs : depuis 1990, la croissance des brevets délivrés au Canada pour les nouveautés liées aux « paiements » est deux fois supérieure à celle de l'ensemble des brevets accordés.

Figure 3

**Nouveautés dans le secteur des paiements**  
**Brevets délivrés au Canada sur des produits ou des systèmes comportant le terme**  
**«paiements» dans leur description**



Source : ABC - Constitué à partir de données recueillies de l'Office de la propriété intellectuelle du Canada.

La Base de données sur les marques de commerce canadiennes donne davantage de renseignements sur la croissance de la concurrence au sein du secteur des paiements. L'examen des brevets contenus dans la Base de données a permis à l'ABC d'identifier au moins 26 fournisseurs de services, autres que des banques, qui, depuis 2005, ont enregistré des marques de commerce au Canada pour des services liés aux paiements. De nouvelles entreprises entrent donc régulièrement sur le marché.

À tous les niveaux de l'économie, un marché concurrentiel est profitable pour les consommateurs. Il leur offre davantage de choix, des prix réduits, une meilleure qualité et une stimulation de l'innovation. Le marché des paiements n'en fait pas exception. Ce qui nous mène au premier principe sur lequel nous croyons que le Groupe de travail devrait axer ses efforts.

**Tous les utilisateurs du système de paiements, tant individus qu'entreprises, profitent mieux d'un marché de paiements concurrentiel dans lequel un nombre de participants se livrent concurrence selon les mêmes règles du jeu.**

Les consommateurs et les entreprises ne manquent certes pas de méthodes de paiements surtout que de nouveaux produits sont mis sur le marché régulièrement. Toutefois, l'abondance des renseignements fournis aux consommateurs au sujet des caractéristiques de ces méthodes, ainsi qu'au sujet des droits et responsabilités du consommateur à l'égard de chaque produit,

dépend souvent du fournisseur des services de paiements. Dans le cas des services de paiements fournis par les banques, les consommateurs sont pleinement informés, de leurs droits et responsabilités, principalement pour deux raisons :

- Il s'agit d'une bonne habitude d'affaires – Les institutions financières ont souvent des relations multidimensionnelles avec leurs clients, ce qui représente une mesure incitative solide pour jumeler le client au produit approprié et lui donner toute l'explication nécessaire au sujet du produit.
- Il s'agit d'une exigence de la loi – Un vaste ensemble de lois et de règlements imposent aux institutions financières réglementées de divulguer aux clients l'information au sujet des caractéristiques du produit, des coûts, des moyens de recours ainsi qu'au sujet des droits et des obligations de l'utilisateur. Dans le cas des banques, la conformité à ces lois et règlements est surveillée au niveau fédéral par l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Par contre, les autres fournisseurs de services de paiements sont assujettis à une surveillance moins rigoureuse et leur relation avec leurs clients est beaucoup plus restreinte. Ainsi, il se peut que les clients ne comprennent pas pleinement leurs droits, leurs obligations et les risques associés à l'utilisation de certains services de paiements. **L'asymétrie qui existe entre le fardeau de la réglementation imposé aux services de paiements offerts par les institutions financières réglementées et celui imposé aux autres fournisseurs de services de paiements est un enjeu sur lequel le Groupe de travail doit se pencher.**

Le grand choix qui existe dans le système de paiements pour les consommateurs repose en grande partie sur une infrastructure commune de réseaux à travers laquelle presque toutes les transactions sont acheminées. À l'exception des cartes de crédit, pour lesquelles il existe trois réseaux en concurrence, les autres transactions dépendent d'un ensemble de réseaux communs exploités par l'Association canadienne des paiements, avec Interac qui traite les transactions par cartes de débit. Cela crée des défis uniques en termes de concurrence et d'innovation qui doivent être étudiés. (Consulter la section **Évolution du marché des cartes de débit**, plus loin.)

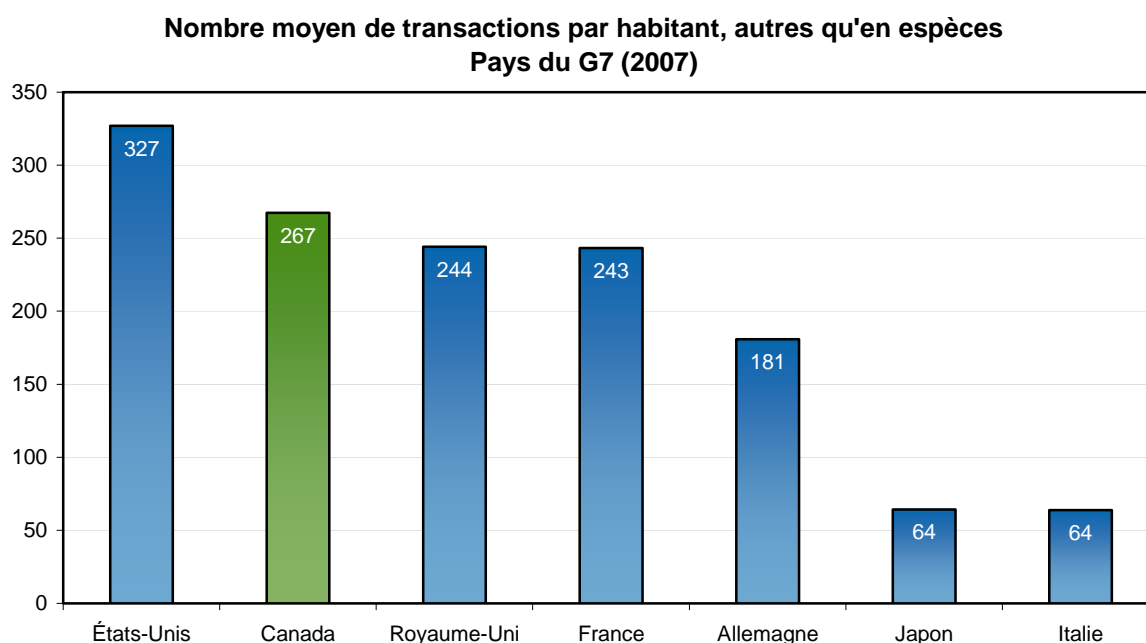
## **Efficiences du système de paiements canadien**

Le groupe de travail a exprimé un intérêt dans l'évaluation de l'efficacité actuelle du système de paiements au Canada. Ce qui, de prime abord, semble une question assez directe est en réalité une question plutôt complexe. L'efficacité économique n'est pas comparable à l'efficacité technique. Il ne s'agit pas d'un simple « plus rapide = meilleur = plus efficace ». Un système de paiements efficace est plutôt un système qui facilite le plus grand nombre de transactions conformément à des critères de temps, de la façon la plus rentable possible et en respectant un niveau de sécurité acceptable, tout en rapportant aux opérateurs et aux participants un taux de rendement assez élevé pour les inciter à maintenir et à améliorer le système. Ainsi, pour avoir un

système de paiements efficient, un pays doit mettre à la disposition des utilisateurs plusieurs canaux de paiement qui diffèrent par leurs tarifs, leur rapidité et leur niveau de sécurité.

La mesure la plus révélatrice de l'efficacité d'un système de paiements serait l'ampleur de son utilisation par les consommateurs comparativement à leur recours aux billets de banque. En tenant compte de cette mesure, le système de paiements canadien se classe bien par rapport aux systèmes dans d'autres pays. Les statistiques recueillies par la Banque de règlements internationaux montrent que les Canadiens comptent parmi les plus grands utilisateurs de moyens de paiements autres qu'en espèces au sein du G7, juste derrière les États-Unis (figure 4). Il est donc clair que les Canadiens ont confiance dans leur système de paiements et l'apprécient.

Figure 4

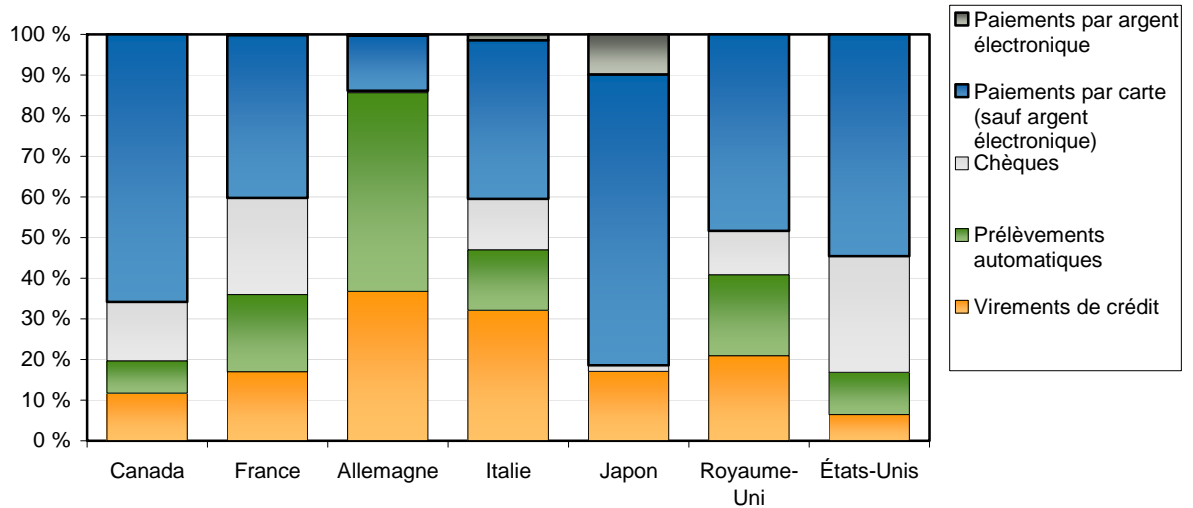


Source : Banque des règlements internationaux

Au sein du G7, le système de paiements du Japon offre une étude de cas intéressante, car il prouve le besoin d'envisager l'utilisation du système lorsqu'on veut évaluer son efficacité. L'utilisation des moyens de paiement autres qu'en espèces au Japon est largement dominée par les paiements électroniques et les consommateurs japonais utilisent beaucoup plus l'argent électronique que les consommateurs dans les autres pays du G7 (figure 5).

Figure 5

Décomposition des paiements autres que par espèces - Pays du G7 (2007)

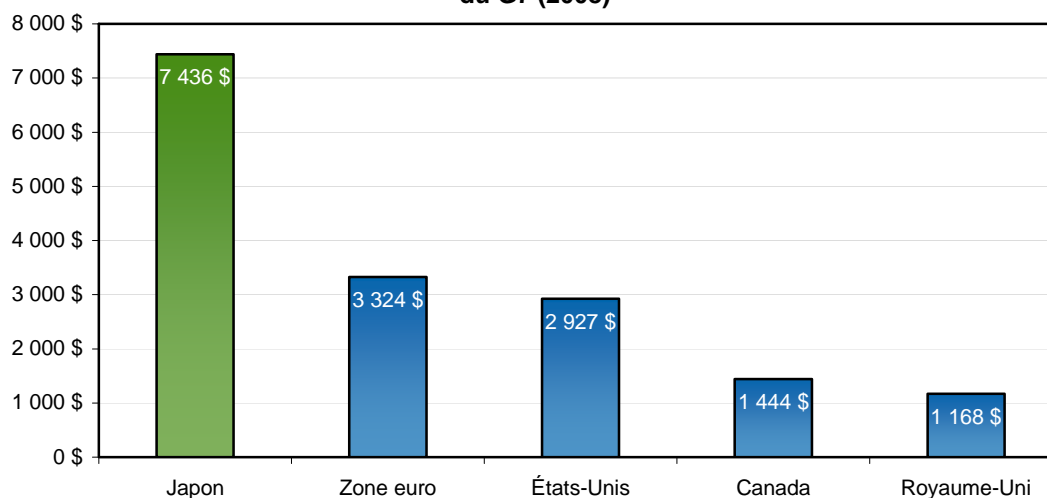


Source : Banque des règlements internationaux

Toutefois, nonobstant cette infrastructure de paiements technologiquement avancée en apparence, les consommateurs japonais effectuent très peu de paiements autres qu'en espèces. Les données sur les espèces en circulation par habitant (figure 6) montrent clairement que les consommateurs japonais ont recours aux paiements par billets de banque beaucoup plus que les consommateurs dans les autres pays. Cette réalité laisse croire que, malgré ses progrès technologiques, le système de paiements du Japon est économiquement inefficace vu que les consommateurs préfèrent recourir à l'argent liquide.

Figure 6

**Billets de banque et pièces de monnaie en circulation par habitant Pays du G7 (2008)**



Source : Banque des règlements internationaux

Remarque : Le chiffre de la zone euro est le total des chiffres de tous les pays de la zone euro.

Dans l'ensemble, les données montrent que le système de paiements du Canada, comparativement aux systèmes ailleurs, est efficace du point de vue économique. Ce constat conduit au deuxième principe de base qui devra représenter le fondement de toute recommandation ou réforme provenant du Groupe de travail.

**Les Canadiens font confiance à leur système de paiements. La politique gouvernementale doit veiller à ce que toute innovation renforce ce sentiment plutôt que de l'amoindrir.**

Dans son évaluation des moyens d'améliorer le système de paiements au Canada, le Groupe de travail devra garder à l'esprit que c'est l'efficacité économique et non l'efficacité technologique qui est le principal enjeu et que l'ajout d'éléments technologiques ne conduit pas nécessairement à une plus grande efficacité économique.

**Omniprésence – Un facteur clé dans l'efficacité du système**

L'omniprésence est un facteur clé dans la constitution d'un système de paiements utilisé à grande échelle et bénéficiant de la confiance de tous. Le système de paiements est un réseau (ou une série de réseaux) dont l'utilisation et la valeur sont régies par ses aspects économiques propres. En d'autres termes, plus un réseau de paiements est largement accessible, plus le nombre de personnes intéressées à l'utiliser est grand, et plus le système de paiements dans son ensemble devient efficace. Par contre, un réseau fracturé pourrait bien présenter des solutions technologiques novatrices afin d'être accepté. Néanmoins, l'ensemble du système sera moins économiquement efficace dans ce cas, car l'usage du réseau sera restreint à certaines régions. Ainsi, les utilisateurs de ce système seront enclins à recourir principalement aux paiements en

espèces lorsqu'ils se trouveront à l'extérieur de leur région étant donné que leur moyen de paiement privilégié pourrait ne pas être accepté. Dans un discours de 2008 qu'elle a prononcé au sujet des avantages d'un espace unique des paiements en euros, une des membres du Directoire de la Banque centrale européenne a souligné les avantages de l'omniprésence :

[TRADUCTION] *Les avantages d'un marché de cartes harmonisé et intégré sont trop évidents pour ne pas en tenir compte : normalisation, intégration au lieu de la fragmentation actuelle et davantage de concurrence sont synonymes d'un plus grand choix pour les consommateurs (quels modes utiliser), d'un plus grand choix pour les banques (quels modes émettre et acquérir, et quels processeurs utiliser, en plus d'un accès à des infrastructures techniques moins coûteuses en raison de la normalisation), d'un plus grand choix pour les détaillants (quels modes accepter) et d'un plus grand choix pour les infrastructures (quels modes traiter)<sup>4</sup>.*

Bien que cette allocution traite des marchés des cartes de paiement, elle peut très bien concerner toutes les formes de paiements. En effet, l'omniprésence profite à tout le monde. Il s'agit de l'une des forces clés du système de paiements canadien : chaque consommateur sait qu'il peut utiliser pratiquement toutes les principales formes de paiement partout au pays, et chaque marchand sait qu'il peut atteindre pratiquement la population entière du Canada s'il accepte les principales formes de paiement. Le marché des paiements continuera à offrir certaines solutions de paiements ciblées et restreintes. Mais dans l'absence d'un niveau critique d'omniprésence, les consommateurs devront recourir à une forme de paiement qui est universellement acceptée, soit le paiement en espèces. Ce serait un pas en arrière sur le chemin de la constitution d'un système de paiements efficient. **Dans son examen des options susceptibles d'entraîner l'évolution du système de paiements, le Groupe de travail devra envisager la valeur de l'omniprésence du système de paiements existant.**

## **Paiements transfrontaliers – Un défi international**

Le système de paiements interne du Canada, et de nombreux autres pays, est relativement efficient. Toutefois, cette efficacité tend à baisser quand il s'agit de paiements transfrontaliers de petite valeur. En règle générale, les systèmes de paiements nationaux ont une portée interne. Ils sont principalement destinés au transfert de fonds entre individus et institutions au sein d'un même pays. Toutefois, le commerce est de plus en plus international et les gens plus mobiles que jamais. Par conséquent, ce confinement devient progressivement une contrainte active. Actuellement, les transferts internationaux (à l'exception des achats par cartes) se font principalement par l'intermédiaire de services privés de virement (s'ils sont présents dans le pays d'origine et dans le pays de réception), de transfert électronique de fonds (qui utilise l'infrastructure des paiements de grande valeur) ou d'un effet de commerce (chèque ou mandat). Tous ces moyens ne sont pas sans défauts : les services de virement privés peuvent être

<sup>4</sup> « SEPA for Cards », allocution de Gertrude Tempel-Gugerell, membre du Directoire de la Banque centrale européenne, conférence de l'Association européenne de management et marketing financiers (EFMA), *Cartes et Paiements*, Paris, le 9 septembre 2008. <http://www.ecb.de/press/key/date/2008/html/sp080909.en.html>

coûteux et offrir une garantie limitée, les transferts électroniques sont plus chers que les moyens de paiements de petite valeur et le traitement des chèques internationaux est lent en plus de présenter un risque tant pour le payeur que pour le bénéficiaire.

Dans le cas des paiements de grande valeur, des mécanismes ont été prévus pour faciliter les transferts transfrontaliers. Principalement, la SWIFT (le fournisseur mondial de services de messagerie financière sécurisés) offre une plateforme et un format mondiaux uniformisés pour les paiements de large valeur. Ainsi, les directives de paiement sont transmises harmonieusement à travers les frontières nationales et peuvent être intégrées aux systèmes de paiements nationaux qui sont conformes aux normes de messagerie établies par SWIFT. Des normes uniformes similaires pour les transferts de petite valeur restent à être établies malgré les efforts de plusieurs entités (SWIFT, NACHA, etc.). **Le groupe de travail doit passer en revue les normes internationales et évaluer leur impact sur la capacité des Canadiens d'accéder aux systèmes de paiement.**

## Équilibre entre confidentialité et sécurité nationale

Atteindre un équilibre entre les objectifs parfois conflictuels du droit à la préservation des renseignements personnels, d'un côté, et du besoin de suivre le mouvement de l'argent afin de prémunir contre son utilisation criminelle, de l'autre, est un défi auquel les décideurs font face continuellement.

Toutes les entités qui offrent des services de paiements au Canada doivent se conformer à une structure réglementaire hautement évoluée, conçue en vue de contrecarrer les tentatives, par des éléments criminels, de transférer des fonds en vue de financer leurs activités criminelles. En envisageant le rôle actuel et futur de tout nouveau fournisseur de services de paiements, le Groupe de travail devra être conscient de l'importance de veiller à ce que les nouveaux participants soient assujettis au même niveau d'évaluation détaillée que les acteurs actuels. Un récent rapport publié par le Groupe d'action financière internationale a conclu par la constatation suivante :

[TRADUCTION] *Les criminels ont fait preuve d'adaptabilité et d'opportunisme dans leur recherche de nouveaux moyens de blanchir les revenus de leurs activités illégales et de financer le terrorisme. Avec l'élargissement de l'accès à Internet, les sites Web commerciaux et les systèmes de paiements en ligne semblent exposés à un large éventail de risques et de vulnérabilités qui peuvent être exploités par les organisations criminelles et les groupes de terroristes<sup>5</sup>.*

Les éléments criminels sont attirés par ce genre de systèmes justement parce qu'ils sont convaincus de pouvoir en profiter pour transférer des fonds à l'insu des autorités. La conclusion du rapport se poursuit par l'affirmation que, pour veiller à ce que les systèmes de paiements sur Internet ne présentent pas un risque plus élevé d'utilisation à des fins illicites, tant le secteur

<sup>5</sup> Groupe d'action financière, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Commercial Websites and Internet Payments Systems*, le 18 juin 2008, page 36.

financier que les autorités de réglementation doivent comprendre les vulnérabilités possibles associées aux sites commerciaux et aux systèmes de paiements sur Internet et adopter les mesures appropriées en matière de risque en ce qui a trait à l'identification des clients, à la tenue des dossiers et à la signalisation des transactions<sup>6</sup>. **Dans son évaluation des nouveaux fournisseurs de services de paiements au Canada, le Groupe de travail devrait envisager les moyens qui garantiront que le cadre réglementaire solide élaboré en vue de surveiller les transactions ne soit pas compromis.**

## Importance de la sécurité et de la robustesse du système de paiement

L'économie moderne est bâtie autour du concept d'accès efficient et continu aux fonds détenus dans les comptes. Un système de paiements efficient et fiable se trouve à la base de l'économie canadienne. Tel que mentionné plus tôt, le système de paiements constitue le fondement de l'infrastructure critique que représente le secteur financier. Les éléments clés du système de paiements, soit le STPGV, la CLS Bank, le CDSX et les opérations de règlement de la Banque du Canada, sont sous la surveillance directe de la Banque du Canada vu que la défaillance de ces mécanismes créerait un « risque systémique » pour l'ensemble du système financier. Des systèmes et des procédures solides ont été mis en place afin de rassurer chaque partie concernée que les autres parties sont fiables et que toutes les transactions initiées seront réglées. Les procédures garantissent que même la défaillance d'un participant dans le système ne mettra pas à risque le règlement des transactions qui sont en traitement. Les *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiements d'importance systémique* de la Banque des règlements internationaux expliquent clairement la relation entre la fiabilité du système de paiements et la stabilité systémique.

*Si les systèmes de paiements d'importance systémique constituent un rouage essentiel de l'efficacité des marchés financiers, ils peuvent également transmettre des chocs. Des systèmes mal conçus peuvent contribuer à des crises systémiques si les risques ne sont pas contenus de manière adéquate, les chocs se répercutant d'un participant à l'autre. Les conséquences d'une telle perturbation pourraient s'étendre au-delà du système et de ses participants, menaçant la stabilité des marchés monétaires et des autres marchés financiers domestiques et internationaux. Les systèmes de paiements d'importance systémique sont donc déterminants pour l'économie, de sorte que leur sécurité et leur efficacité devraient être des objectifs des politiques officielles<sup>7</sup>.*

Certes, la fiabilité des systèmes de paiements de grande valeur est reconnue et bien comprise, mais il ne faut pas oublier que la fiabilité et la robustesse des systèmes de paiements de petite valeur sont des ingrédients clés d'un bon fonctionnement de l'économie. Les Canadiens s'attendent à accéder aux fonds, soit sous forme d'espèces à partir d'un GAB soit sous forme électronique à partir d'une transaction à un point de vente et ce, peu importe le moment, le lieu

<sup>6</sup> *Idem*, page 37.

<sup>7</sup> Banque des règlements internationaux, *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*, janvier 2001, page 4.

ou le montant. De nos jours au Canada, le client de banque moyen effectue environ trois (3) transactions à un GAB ou par paiement direct Interac chaque semaine<sup>8</sup>, soit environ une transaction tous les deux jours. Les commerces se sont également habitués à accepter les paiements électroniques, au point où de nombreux détaillants n'acceptent plus les chèques. Donc, toute perturbation prolongée des services dans le système de paiements de petite valeur pourra entraîner une perturbation économique. Les problèmes de liquidité chez certains fournisseurs de paiements pourront produire une réaction en chaîne. Les individus ne seront pas payés. Les achats ne pourront plus être faits. Les factures ne seront pas réglées. Et personne n'aura assez de liquide pour pouvoir survivre assez longtemps : en général, la somme médiane que le Canadien a dans sa poche est de 30 \$; 25 % de la population ne gardent sur eux aucun billet de banque<sup>9</sup>. Cette somme n'est pas suffisante surtout lorsqu'on sait que le ménage moyen au pays dépense 164 \$ par semaine sur les articles essentiels à court terme, soit l'épicerie, les médicaments et l'essence<sup>10</sup>. Ce point rejoint le troisième principe de base que le Groupe de travail devra utiliser dans son évaluation.

### **La sécurité et la stabilité sont essentielles et ne doivent pas être compromises.**

Les banques reconnaissent le rôle central qu'elles jouent dans l'économie et disposent de plans de continuité des opérations solides afin de pouvoir continuer à offrir les services de base à leurs clients. La gestion du risque opérationnel, la sécurité, la planification des mesures d'urgence et les ententes d'impartition sont toutes surveillées par le Bureau du surintendant des institutions financières. Les fournisseurs de services de paiements qui ne sont pas des institutions financières ne sont pas assujettis à une même supervision. Donc, leur niveau de fiabilité et de robustesse est souvent inconnu, soit par les organismes de réglementation soit par les utilisateurs de ces services. Si les fournisseurs non réglementés n'investissent pas assez dans la sécurité et ne réussissent pas à constituer un service de paiements résilient, les consommateurs et les entreprises commenceront à perdre confiance dans le système de paiements en entier et à adopter de nouveau les effets de commerce. Ce pas aura de fortes conséquences néfastes sur l'économie. Une étude préparée par Global Insight<sup>11</sup> a trouvé que les paiements électroniques avaient rapporté 107 milliards de dollars à la croissance de l'économie canadienne au cours des deux dernières décennies. L'inverse sera probablement vrai : un abandon des paiements électroniques grèvera l'économie d'un montant équivalent. Il va sans dire que le fait de compromettre la sécurité et la stabilité aura des répercussions négatives sur l'ensemble de l'économie.

<sup>8</sup> Estimation de l'ABC. Le chiffre représente le nombre de transactions de crédit et de débit annuelles effectuées sur les GAB par les clients des banques, exprimé sur une base hebdomadaire, divisé par la population du Canada âgée de plus de 15 ans avec rajustement, et multiplié par le pourcentage de la population titulaire d'un compte bancaire et par la part du secteur bancaire dans le total des dépôts.

<sup>9</sup> Varna Taylor, *Tendances en matière de paiements de détail et résultats d'un sondage mené auprès du public*, Revue de la Banque du Canada. Printemps 2006, page 32.

<sup>10</sup> Source : Calcul effectué par l'ABC selon les données présentées dans un sondage de Statistique Canada sur les dépenses des ménages canadiens (2008). Les chiffres représentent les dépenses médianes sur « les aliments achetés au magasin », « l'essence et autres carburants » pour voitures achetée ou louée, et « les produits médicaux et pharmaceutiques », hebdomadairement.

<sup>11</sup> *The Benefits of Electronic Payments in the Canadian Economy: A White Paper Prepared by: Global Insight Visa Canada Association.*

*Dans une récente étude co-rédigée par la Banque centrale européenne et la Federal Reserve Bank of Kansas City, les auteurs soulignent l'importance de veiller à ce que les consommateurs comprennent les risques associés aux nouveaux systèmes de paiements, précisant que du point de vue de la protection des consommateurs et de la préservation de la confiance du public dans les instruments de paiements, il importe, pour toutes les parties impliquées, de comprendre clairement les risques liés aux diverses solutions afin de pouvoir choisir les services les plus adéquats pour le niveau de risque acceptable<sup>12</sup>.*

La sécurité, la stabilité et la fiabilité comptent parmi les principales forces du système de paiements canadien. La réussite de tout réseau national de paiements repose sur ces trois caractéristiques. **Au moment de se pencher sur l'avenir du système de paiements, le Groupe de travail devra décider si des mesures doivent être prises pour que les nouvelles technologies ou les nouveaux acteurs ne puissent pas compromettre la sécurité, la stabilité et la fiabilité du système, ni la confiance que les consommateurs manifestent envers ce système. De plus, le Groupe de travail devra évaluer quelles normes de rendement tous les nouveaux acteurs seront tenus de respecter, quelles normes de divulgation sont nécessaires et si des règles de divulgation ou d'autres mécanismes doivent être prévus pour que les consommateurs puissent choisir le moyen de paiement et le fournisseur de service les plus appropriés.**

### **Divulgation efficace**

Les voies, autant que le volume, de divulgation font partie d'un régime de communication efficace. Au Canada, les consommateurs et les marchands reçoivent de l'information ainsi qu'une divulgation détaillée et complète des conditions de la part des acteurs réglementés du système, plus particulièrement les émetteurs de cartes. Bien que le volume de divulgation communiqué aux clients soit grand, les enjeux entourant la quantité de divulgation et la façon dont cette divulgation doit être communiquée peuvent être examinés par le Groupe de travail. **Le Groupe de travail devra se pencher sur les avantages d'une équivalence fonctionnelle entre les voies électroniques et papier pour la divulgation de renseignements ou de changements aux produits dans le cadre d'une divulgation efficace et efficiente.** Le *Règlement sur les documents électroniques* récemment publié dans le cadre de la *Loi sur les banques* est un bon premier pas pour répondre aux préférences des consommateurs qui privilégient la voie électronique. Nous encourageons la reconnaissance de la voie électronique pour la livraison des communications comme équivalente et égale aux voies traditionnelles.

### **Lutte contre le crime financier**

Il est malheureux que chaque innovation en matière de paiements soit systématiquement suivie d'une nouvelle variante de fraude financière conçue afin d'essayer de voler l'argent des

<sup>12</sup> Banque centrale européenne – Division de la Surveillance et Federal Reserve Bank of Kansas City Payments System Research Function, *Nonbanks in the Payments System: European and U.S. Perspectives*. FRB Kansas City Document de consultation 07-01, mai 2007, page 43.

utilisateurs. Au cours des dix dernières années, un nouveau vocabulaire a vu le jour, reflétant tous les types d'activités pratiquées par les criminels dans le but de faire davantage de victimes par fraude financière : hameçonnage, écrémage, écorniflage, cheval de Troie, robots-réseaux, zombies, etc. Bien que les institutions financières aient prévu des mesures de sécurité solides, ces derniers trouvent toujours des personnes qui tombent victimes de leurs attaques. En 2009, les pertes financières sur cartes de crédit et de débit attribuées à la fraude s'élevaient à plus de 500 millions de dollars<sup>13</sup>. S'y ajoutent les pertes essuyées par d'autres voies de paiements, telles que les chèques et les paiements en ligne. Le coût de ces pertes est absorbé par les institutions financières étant donné que le client n'assume aucune responsabilité lorsqu'il n'a pas participé lui-même à la fraude.

Toutefois, les pertes ne représentent qu'une infime dimension du coût que la fraude occasionne pour les institutions financières. Une composante plus importante dans cet enjeu est la prévention de la fraude, assurée par le personnel et la technologie nécessaires à la réduction des risques et pas les efforts de sensibilisation et d'éducation des utilisateurs du système de paiements pour qu'ils ne soient pas victimes de fraudes. En outre, vu que la fraude représente un élément de risque, les banques conservent des fonds propres à cet effet comme outil de gestion du risque financier. Le coût total de la gestion de la fraude pour les banques au Canada s'élève à environ 900 millions de dollars par an. Il est clair que la gestion de la fraude est un élément que le secteur bancaire prend très au sérieux. De nos jours, pour offrir des services de paiements, une entreprise devra d'abord être prête à engager les fonds nécessaires à la gestion de la fraude et à la compensation des clients qui deviennent, sans le savoir, victimes de fraudes. Les statistiques montrent que les Canadiens savent que le système de paiements au pays est sécuritaire et y font confiance. Une récente enquête menée par l'ABC a révélé que plus de huit Canadiens sur dix croient que les quatre principales voies de paiements de petite valeur – liquide, chèques, cartes de crédit et cartes de débit – sont sécuritaires<sup>14</sup>. De plus, la sécurité est citée comme le principal critère dans le choix du moyen de transférer des fonds à des membres de la famille ou à des amis pour ceux qui n'ont pas recours à l'argent liquide<sup>15</sup>. Si les consommateurs ne sont pas certains d'avoir des moyens de recours au cas où ils sont victimes de fraudes financières, ils n'utiliseront pas les technologies de paiements électroniques ce qui aura de fortes conséquences négatives sur l'économie. **Le Groupe de travail devra évaluer les normes de gestion de la fraude que les fournisseurs de services de paiements doivent respecter avant de pouvoir offrir des services de paiements, et évaluer s'il existe des normes minimales auxquelles tous les fournisseurs devront se plier.**

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a pris les devants, invitant les représentants du secteur bancaires et ceux des forces de l'ordre à coordonner leurs démarches en vue de trouver et de traduire en justice les auteurs de crimes cybernétiques. Des organisations, telles que la U.S.

<sup>13</sup> Sources : ABC (cartes de crédit) et Interac (cartes de débit).

<sup>14</sup> Source : Enquête de l'ABC - Août 2010. Pourcentage par voie de paiements : liquide : 89 %, chèques : 85 %, cartes de crédit : 82 %, cartes de débit : 80 %.

<sup>15</sup> Source : Enquête de l'ABC - Août 2010. Pourcentage par voie de paiements : liquide : 20 %, chèques ou mandats : 35 %, paiements électroniques : 30 %, autres : 38 %.

*National Cyber-Forensics Training Alliance* (NCFTA), regroupent les institutions financières, les chercheurs en sécurité informatique et les forces de l'ordre dans l'objectif de fournir une approche intégrée pour contrecarrer le crime cybernétique. Bien qu'il existe des tentatives dans ce sens au Canada, la synergie entre le secteur, le gouvernement et les forces de l'ordre, nécessaire à la réalisation de ce modèle, n'existe toujours pas. **Le Groupe de travail devra voir si des mesures additionnelles devraient être prises pour rassembler le gouvernement, le secteur et les forces de l'ordre sous la bannière de la lutte contre le crime cybernétique.**

Une zone de vulnérabilité où davantage de travail peut, et doit, être accompli est la lutte contre le crime cybernétique international. Malgré les efforts louables du gouvernement du Canada, qui a adopté une loi rendant criminels le vol d'identité et le pourriel malicieux, la traduction en justice des auteurs de tels crimes pose des défis. En effet, il n'est pas facile de punir les auteurs de crimes cybernétiques qui se trouvent à l'autre bout du monde, même si leurs victimes sont ici, au Canada. Afin de pouvoir relever ces défis, les gouvernements et les forces de l'ordre doivent développer une compréhension réciproque de l'importance de pourchasser les criminels cybernétiques même s'ils ne se trouvent pas dans le même pays que leurs victimes. **Le Groupe de travail devra envisager les moyens permettant au gouvernement d'assumer un rôle de leadership dans le raffermissement des efforts internationaux en vue de traduire en justice les auteurs de crimes cybernétiques.**

## **Évaluation de la responsabilité dans un environnement de paiements multi-couches**

En cas de réussite d'une fraude commise contre l'utilisateur d'un système de paiements, la complexité de ce système pourrait rendre difficile la détermination du participant responsable de compenser le client pour sa perte. Envisageons la situation suivante :

*Un consommateur prend les dispositions pour transférer des fonds de sa carte de crédit à un tiers-fournisseur de services de paiements qui, à son tour, déposera les fonds dans le compte du destinataire final. Quelque part au cours de cette transaction, les renseignements financiers du consommateur sont compromis et une somme d'argent est volée de son compte.*

Ans cette transaction, plusieurs fournisseurs de services entrent en jeu, et n'importe lequel peut être entièrement ou partiellement responsable de la perte : la banque du client, le réseau de carte de crédit, le tiers-fournisseur de services de paiements et la banque du destinataire. Par ailleurs, tous ces fournisseurs de services n'entretiennent souvent aucune relation l'un avec l'autre et peuvent même ne pas être au courant de tous les intervenants dans cette chaîne. Dans un cas pareil, il est fort probable que le consommateur soit la seule partie au courant de tous les intervenants dans cette chaîne. Si l'on suppose que le consommateur n'a pas participé consciemment à la fraude et doit être compensé, il restera à savoir « par qui ». Pour le moment, il n'existe aucun mécanisme à l'échelle du système (autre que les tribunaux) pour évaluer et attribuer la responsabilité et pour veiller à ce que les parties responsables indemnisent le consommateur. Il existe, certes, des ententes et des mécanismes entre le consommateur et de

nombreux acteurs du système, mais il n'existe aucun forum à la grandeur du système pour rendre une seule décision générale sur la responsabilité. Par conséquent, le fardeau de la compensation tombe de manière disproportionnée sur l'institution financière en raison de sa relation directe avec le client, nonobstant le fait qu'il s'agit de l'élément le plus sécuritaire de la chaîne et celui qui est assujéti à la réglementation la plus rigide. Avec l'avènement de nouveaux acteurs sur la scène des services de paiements et l'ajout ainsi de couches intermédiaires, ce problème ne fera que s'aiguïser. **Étant donné les changements continus dans le système de paiement, le Groupe de travail devra se pencher sur les principes devant gouverner l'attribution de responsabilités en cas de fraude.**

## Meilleurs outils d'authentification

L'authentification est l'un des défis auxquels font face les banques pour fournir à leurs clients un environnement sécuritaire de services bancaires en ligne et de fonctionnalité de paiements. Les services en ligne sont fournis par la banque à distance. La banque doit donc se fier à la technologie d'authentification pour s'assurer que l'utilisateur qui se connecte au compte est bel et bien le titulaire du compte. Les banques ont développé une variété d'outils d'authentification, outre les NIP et les mots de passe, pour contribuer à la réduction des pertes occasionnées par la fraude, par exemple, les questions d'identification entre autres techniques de vérification. En outre, certaines banques mettent à la disposition des clients des logiciels spécialisés afin de réduire leur vulnérabilité aux malicieux et aux autres applications susceptibles de compromettre leurs coordonnées de connexion au compte.

Les mécanismes de sécurité prévus par les banques se sont révélés efficaces jusqu'à présent. Mais le défi de l'authentification prendra de l'ampleur à mesure que l'on s'éloigne des environnements contrôlés par les institutions financières (succursales, GAB) vers des environnements contrôlés par les consommateurs eux-mêmes (Internet, services mobiles, assistants numériques, etc.). Ainsi, il est nécessaire d'établir des mécanismes d'authentification à l'échelle du système. Le gouvernement des États-Unis s'est rendu compte de l'importance de l'authentification et a développé, en juin 2010, une stratégie nationale visant l'identification de confiance sur Internet, la *National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace*<sup>16</sup>. Cette stratégie présente des méthodes solides et sécuritaires pour des mécanismes d'identification des clients généralement reconnus, comme une composante clé de la création d'un environnement cybernétique favorisant l'innovation. Bien que ceci puisse comprendre la création de nouvelles formes d'identification, la stratégie nationale précise qu'il ne s'agit pas là d'une exigence. La stratégie se centre plutôt sur l'utilisation plus efficace des formes actuelles d'identification, sur l'élargissement de l'interfonctionnement des formes d'identification reconnues et sur la mise à la disposition des clients de moyens plus faciles pour savoir si l'entité à laquelle ils communiquent leurs renseignements personnels prend les mesures suffisantes pour protéger ces renseignements. **Le Groupe de travail devra revoir les nouveautés dans les systèmes**

<sup>16</sup> Accessible sur [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/ns\\_tic.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/ns_tic.pdf).

**d'authentification en ligne et de gestion des identités avant d'évaluer la nécessité d'adopter de nouvelles mesures pour améliorer la gestion des identités au Canada.**

## Réponse aux besoins des consommateurs et des marchands

Des millions de fois chaque jour, les Canadiens effectuent des débits électroniques (p. ex., paiements de factures) et des crédits électroniques (p. ex., dépôts directs), utilisent leurs cartes de crédit, leurs cartes de débit, leurs chèques, leurs paiements préautorisés et effectuent des paiements par d'autres moyens. En fin de compte, le système de paiements existe pour répondre aux besoins des Canadiens et de leurs entreprises. Cette large variété d'options de paiements donne aux utilisateurs un plus grand accès et davantage de souplesse. Les consommateurs et les marchands ont un accès ininterrompu à l'un des systèmes de paiements les plus abordables, les plus accessibles et les plus fiables au monde, tel qu'attesté par son utilisation à grande échelle. (Consulter la section **Efficiencia du système de paiements canadien**, plus haut).

### Choix du consommateur

La concurrence et la préférence du consommateur sont les éléments distinctifs du système de paiements canadien, opéré par le secteur des services financiers. Les taux de pénétration des marchés pour les services de paiements au Canada sont élevés.

- 96 % des Canadiens âgés de 18 ans et plus possèdent un compte d'épargne, un compte de chèques ou un autre type de compte auprès d'une institution financière, qu'ils peuvent utiliser pour libeller un chèque, payer des factures ou transférer de l'argent sans devoir manier des billets de banque.<sup>17</sup>
- 94 % des Canadiens ont une carte de débit qu'ils utilisent aux points de vente ou aux GAB pour effectuer des transactions.<sup>18</sup>
- 82 % des ménages canadiens détiennent au moins une des principales cartes de crédit.<sup>19</sup>
- 45 % des Canadiens ont principalement recours aux services bancaires en ligne pour payer leurs factures.<sup>20</sup>

Par ailleurs, la pénétration des marchés par les nouveaux acteurs est en forte croissance. PayPal, le fournisseur de services de paiements en ligne, a annoncé qu'il compte désormais plus de quatre millions d'utilisateurs au Canada<sup>21</sup>. Il est clair que les Canadiens profitent des

<sup>17</sup> Agence de la consommation en matière financière du Canada, *Sondage général sur la connaissance, les attitudes et le comportement des consommateurs de services financiers*, 2006 ([http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/publications/sondageetude/attcomport2006/attcomport2006\\_toc-fra.asp](http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/publications/sondageetude/attcomport2006/attcomport2006_toc-fra.asp))

<sup>18</sup> *Sondage général sur la connaissance, les attitudes et le comportement des consommateurs de services financiers*, 2006

<sup>19</sup> Enquête de Statistique Canada sur la sécurité financière, 2005

<sup>20</sup> Association des banquiers canadiens, *Un nombre record d'Ontariens effectuent leurs services bancaires en ligne, 28 juillet 2010* (<http://www.cba.ca/en/media-room/65-news-releases/524-record-number-of-ontarians-banking-online>)

<sup>21</sup> Plus d'un tiers des Canadiens utilisent moins fréquemment les billets de banque et les chèques. Communiqué de presse de PayPal Canada, le 22 juin 2010.

nombreuses options qui leur sont offertes. En outre, les Canadiens se rendent compte qu'ils ont des choix. L'ABC a mené une enquête destinée à évaluer l'utilisation du système de paiements par les Canadiens et l'attitude de ces derniers face au système de paiements. Les résultats étaient révélateurs. La grande majorité des Canadiens (91 %) pensent qu'ils disposent d'un choix suffisant en termes de moyens de paiements, et un peu plus de la moitié (53 %) pense qu'il y a un grand ou un immense choix de moyens. Ce pourcentage est inversement proportionnel à l'âge des répondants. Ces résultats sont conformes à l'évolution du système de paiements : de nouvelles technologies apparaissent pour servir l'économie sur Internet et les premiers adeptes de ces technologies sont les principaux participants à cette économie, soit les jeunes.

Selon cette enquête, les Canadiens sont généralement satisfaits du choix de moyens de paiements dont ils disposent, malgré les quelques zones où les options sont limitées. Principalement, une proportion considérable de Canadiens ont indiqué utiliser des chèques (62 %), principalement (43 %) parce que, dans certains cas, c'est le seul moyen de paiement accepté. À la question s'ils préfèrent utiliser un autre moyen de paiement, presque la moitié (48 %) a répondu dans l'affirmative. Ces données laissent penser que le goulet d'étranglement dans les choix offerts par le système de paiements n'est pas le résultat d'un manque de produits novateurs, ni un manque de demande de la part des consommateurs, mais plutôt le résultat de l'adoption tardive de ces moyens de paiements par les entreprises qui acceptent des paiements. **Le Groupe de travail devra examiner la raison pour laquelle certains secteurs dépendent encore largement des effets de commerce comme principal mode de paiement.**

### **Options de paiements pour les marchands**

Pour les marchands, la variété d'options de paiement, dont les cartes de débit et de crédit, en plus des autres outils électroniques, a été synonyme d'un plus grand volume d'affaires. En effet, plus le consommateur dispose de moyens de paiements, plus il sera enclin à faire des achats. Tel que mentionné plus tôt, les études montrent que, au cours des deux dernières décennies, 60 milliards de dollars en augmentation des dépenses de consommation des ménages étaient directement attribuables aux paiements électroniques tant par cartes de crédit (49,4 milliards de dollars) que par cartes de débit (10,4 milliards de dollars) en raison des efficacités transactionnelles que ces voies présentent.

Les marchands profitent également du point de vue sécurité lorsque les consommateurs optent pour d'autres méthodes de paiements que les billets de banque, sans mentionner la réduction des coûts entraînée par la non-manutention de l'argent (qui peut s'avérer dispendieuse). Accepter une variété de méthodes de paiements électroniques permet aux marchands de vendre leurs produits en ligne et d'étendre leur base de clients à travers le Canada, voire dans le monde. Les options de paiements électroniques représentent un outil de valeur qui facilite les affaires pour les marchands et pour leurs clients.

Étant donné que les marchands profitent des avantages d'un système de paiements efficient, ils en partagent également les coûts. Il s'agit là d'une des caractéristiques du système de

paiements : toutes les parties qui en tirent avantage paient pour l'utiliser, avec la compétitivité du marché comme régulateur des frais à payer. Les forces du marché déterminent les tarifs et la meilleure utilisation des investissements. Il importe de se rappeler que notre marché des paiements fonctionne très bien et qu'il y a toujours des conséquences non voulues lorsque des restrictions sont imposées sur des marchés hautement concurrentiels qui fonctionnent bien. Les conséquences non voulues qui pourront en résulter dans ce cas auront des conséquences négatives – dont certaines ne peuvent pas être prévues à l'avance – tant sur les marchands que sur les consommateurs.

Les paiements en ligne représentent un segment où les marchands et les consommateurs au Canada tardent à adopter les nouvelles technologies de paiements. Il est vrai que les marchands en ligne acceptent la plupart des principales cartes de crédit, mais un nombre limité va accepter les cartes de débit malgré la vaste utilisation de ces cartes par la population dans les commerces. Les résultats d'un récent sondage mené par le fournisseur de services de paiements en ligne PayPal semble indiquer que les consommateurs demandent de nouvelles méthodes de paiement. Le sondage a trouvé que 40 % des Canadiens qui magasinent en ligne ont abandonné leur panier d'achat avant de compléter la transaction, car leur méthode de paiement privilégiée n'est pas acceptée<sup>22</sup>. Le chiffre équivalent pour les États-Unis était de seulement 24 %<sup>23</sup>. Une enquête menée par l'ABC a également révélé le désir des Canadiens pour de nouveaux choix de paiement en ligne. À la question à savoir pourquoi les consommateurs ont choisi de recourir à un fournisseur de services de paiements en ligne, la réponse la plus fréquemment donnée (39 %) était qu'aucune autre forme de paiements n'était acceptée.<sup>24</sup> Ces résultats pointeraient vers une demande pour de nouveaux moyens et le paiement en ligne par carte de débit semble le choix le plus évident vu l'affinité des Canadiens pour ce mode de paiement. **Le Groupe de travail devra explorer les tendances dans l'utilisation et l'acceptation des paiements en ligne par cartes de débit ainsi que les facteurs qui influent sur leur utilisation, notamment tout enjeu lié à la concurrence ou aux contraintes.**

## Innovation – Un défi et une opportunité

Il n'y a aucun doute que l'espace de paiements vit une montée d'innovation sur le plan international. Qu'il s'agisse de technologies de paiements basées sur le Web, d'applications de communication en champ proche, de technologies basées sur le SEMC, ou autres, il est évident que le consommateur dispose de plus en plus de choix de méthodes de paiement. Il s'agit ici à la fois d'une opportunité et d'un défi pour les opérateurs du système de paiements ainsi que pour les décideurs.

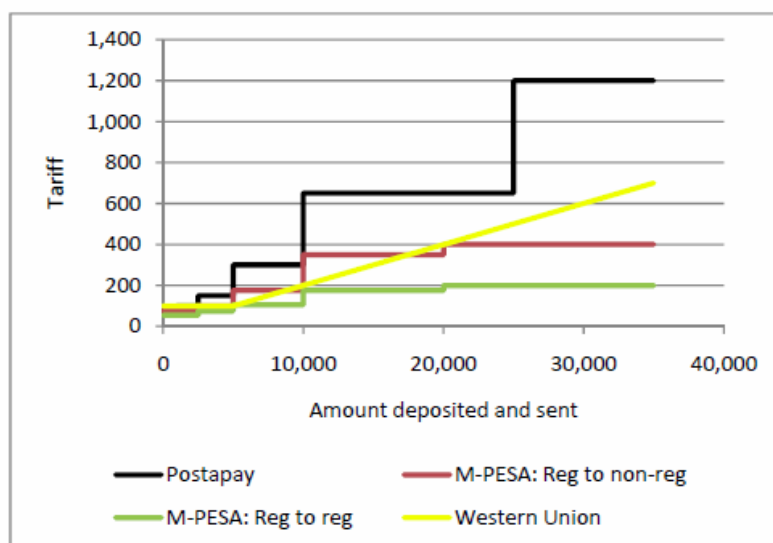
<sup>22</sup> *New PayPal Survey Reveals Why Canadians Abandon Purchases When Shopping*  
Communiqué de presse de PayPal Canada, le 24 juin 2009.

<sup>23</sup> *New PayPal Survey Reveals Why Online Shoppers Abandon Purchases*  
Communiqué de presse de PayPal, le 24 juin 2009.

<sup>24</sup> Sondage de l'ABC, août 2010

Les nouvelles technologies de paiement ont fourni de nouveaux mécanismes afin d'offrir une meilleure expérience du système de paiements aux clients qui ont utilisé d'autres méthodes de paiement et pour rejoindre les consommateurs qui n'ont jamais utilisé les services de paiements. L'expérience M-PESA au Kenya est une parfaite illustration des avantages de l'innovation et des facteurs économiques qui l'alimentent. M-PESA est un système de paiements mobile de personne à personne et de consommateur à entreprise qui a vu une croissance rapide en Afrique. Lancé en 2007, ce programme avait rejoint, en 2009, 38 % de la population adulte du Kenya. Le système permet aux clients de mettre des fonds dans leur compte M-PESA grâce à un réseau de plus de 12 000 agents au pays. Pour comprendre le succès de M-PESA, il faut d'abord comprendre l'environnement dans lequel il est exploité.

- La population du Kenya, pour la plupart, n'a pas de relation avec une banque. En 2009, seulement 23 % des adultes du Kenya étaient titulaires d'un compte bancaire traditionnel. Ainsi, une large partie de la population n'était pas desservie, ou pas assez, par les fournisseurs de services de paiements traditionnels.
- Les autres options offertes à ceux qui ne sont pas titulaires d'un compte bancaire sont très dispendieuses. Le graphique suivant compare les coûts de transfert de fonds à partir de M-PESA et à partir d'autres fournisseurs auxquels les Kenyans peuvent recourir. Bien que les transferts sur M-PESA ne soient pas gratuits, les tarifs sont concurrentiels par rapport à ceux des autres fournisseurs (M-PESA utilise des tarifs dégressifs – p. ex., le coût de transfert de 100 \$ entre usagers de M-PESA est d'approximativement 1 % ou 1 \$).



Source : William Jack et Tavneet Suri, *Mobile Money: The Economics of M-PESA*. Octobre 2009.

M-PESA dessert un segment du marché qui était mal desservi antérieurement, par des outils sous-développés en termes de paiements. Par conséquent, M-PESA peut se permettre d'exiger des tarifs assez élevés et réaliser un excellent taux de rendement. Cette dynamique est essentielle au développement d'un nouveau système de paiements tel que M-PESA. Le marché

des paiements comporte deux facettes de façon à ce que tout produit de paiements puisse facturer un prix – aux consommateurs, aux marchands ou au deux – susceptible d'attirer autant le consommateur que le marchand, tout en offrant à l'opérateur du réseau un taux de rendement suffisant pour justifier son investissement. Si toutes ces conditions ne sont pas présentes, tout nouveau réseau de paiements échouera.

Le besoin de trouver une stratégie de produit et de tarification réussie présente un obstacle particulièrement difficile pour les nouvelles technologies de paiements dans un pays comme le Canada, en raison de l'utilisation généralisée des technologies existantes et de la compétitivité des prix. Les dix dernières années ont été témoins de l'échec de services de paiements bien connus, tels que Mondex et Dexit, ces services n'ayant pas réussi à convaincre un nombre suffisant de consommateurs ou de marchands qu'ils offraient une proposition de valeur attirante face aux services existants, qui sont bien établis et efficaces.

### **Rôle des politiques officielles dans l'innovation des services de paiements**

La question qui s'impose est à savoir quel rôle les politiques officielles devraient jouer dans les innovations du système de paiements. Ceci nous amène au dernier principe de base sur lequel le Groupe de travail devrait baser son étude.

**Le cadre législatif et de réglementation doit favoriser les initiatives d'innovation, mais ne doit pas les orienter.**

L'innovation n'est pas une fin en soi, mais une conséquence indirecte des marchés concurrentiels. Les individus et les entreprises font des innovations sur le marché afin d'attirer des clients et de faire de l'argent. Ce faisant, ils améliorent l'expérience des clients, élargissent le marché et contribuent à la croissance de l'économie. Ainsi, si l'objectif de la politique officielle est de stimuler l'innovation au sein du système de paiements tout en veillant à maintenir la sécurité et la robustesse de ce système, la réponse officielle devra se traduire par des choix de politiques qui renforcent les pressions concurrentielles du système de paiements et qui imposent une adoption généralisée des normes de sécurité et de stabilité afin de préserver la résilience du système.

### **Évolution du marché des cartes de débit**

Bien qu'il s'agisse d'un principe apparemment simple, son application pourrait s'avérer difficile en raison des changements suscités par la concurrence, changements qui créent de l'incertitude. Le marché canadien des cartes de débit traverse une période de grands changements. Visa et MasterCard font leur entrée sur le marché des cartes de débit au Canada, offrant de nouveaux produits basés sur leurs plateformes internationales. En retour, Interac a reçu l'autorisation de passer d'association à but non lucratif à société à but non lucratif de façon à pouvoir mieux réagir

à la concurrence (ce qui n'a pas encore été fait)<sup>25</sup>. Le Bureau de la concurrence pourra un jour supprimer les restrictions sur les activités à but lucratif d'Interac s'il est convaincu que cela ne va pas créer d'enjeux liés à la concurrence. Il s'agit d'une étape nécessaire pour qu'Interac puisse faire concurrence à Visa et MasterCard selon les mêmes règles de jeu. Les changements que la concurrence sur le marché des cartes de débit apportera aux consommateurs et aux marchands a fait l'objet de nombreux débats au Canada. Et il est fort probable que ces débats se poursuivent. **Le Groupe de travail devra envisager les enjeux liés à la concurrence et aux politiques officielles du marché canadien des cartes de débit et à son impact sur l'innovation.**

## Élimination graduelle des produits de paiements actuels

Dans le cas de l'élimination graduelle d'un produit ou d'un service, le gouvernement devra jouer un rôle auprès de l'industrie afin de s'assurer que cette élimination est permise par la loi et qu'elle est bien comprise par les consommateurs. Des facteurs d'ordre concurrentiel et juridique pourront rendre difficile pour les participants du secteur de prendre une décision collective quant à la suppression d'un produit ou d'un service du marché, même lorsque de meilleurs produits ou services de remplacement existent.

Du point de vue du secteur bancaire, les technologies de paiements électroniques sont presque toujours privilégiées par rapport aux technologies de paiements papier, et les banques encouragent fréquemment leurs clients à les utiliser. Les paiements électroniques sont plus rapides et plus sécuritaires. Malgré les avantages des paiements électroniques, les effets de commerce représentent toujours 16 % du volume total des effets de paiements traités dans le Système automatisé de compensation et de règlement de l'Association canadienne des paiements<sup>26</sup>. Cette réalité s'explique par la familiarité face aux effets de commerce, mais aussi par les facteurs économiques. Les avantages de la rapidité et de la sécurité sont tirés par le destinataire et non par le payeur; ce dernier est attiré par les frais moins élevés des effets de commerce et leur facilité d'utilisation.

Au Canada, les problèmes associés aux chèques certifiés présentent un exemple de ce paradoxe. Les chèques certifiés sont un effet de commerce et, comme tout autre effet de commerce, ils sont exposés à la contrefaçon. Et pourtant, les chèques certifiés sont utilisés fréquemment dans de nombreux secteurs, tels que l'immobilier. Et bien que d'autres produits plus sécuritaires existent, virements et les traites bancaires, par exemple, un mélange de familiarité et d'inertie continue de mener la demande des consommateurs pour des chèques certifiés. Les institutions peuvent signaler la disponibilité d'autres outils de paiements aux clients

<sup>25</sup> « La commissaire de la concurrence annonce sa décision en réponse à la demande d'Interac visant à modifier une ordonnance par consentement » Communiqué de presse du Bureau de la concurrence, le 12 février 2010. <http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/03198.html>. Remarque : D'après ce que l'ABC a pu comprendre, les changements considérables à la structure organisationnelle d'Interac nécessitent le soutien unanime des actionnaires d'Axcsys.

<sup>26</sup> Source : Calcul fondé sur les statistiques trouvées dans le site de l'ACP.

qui envoient et reçoivent fréquemment les chèques certifiés, et elles le font. Toutefois, il est difficile pour toute institution de retirer, seule, ce produit, car elle risquerait de perdre les clients qui l'utilisent. **Le Groupe de travail devra passer en revue l'utilisation des effets de commerce, tels que les chèques, dans les contextes canadien et international et évaluer les possibilités ont déjà été envisagées en ce qui a trait à l'avenir de ces effets, notamment la viabilité des outils électroniques qui peuvent être considérés comme substituts.** Dans cette analyse, le Groupe de travail pourra également se pencher sur l'impact que l'abandon des outils de paiements papier aura sur les segments de l'économie qui sont de grands utilisateurs des effets de commerce et les mesures qui peuvent être prises pour atténuer cet impact.

Les expériences contradictoires vécues par le R.-U. et par l'Irlande dans leur tentative de supprimer l'utilisation des chèques présente une étude de cas utile sur la façon dont l'implication du gouvernement peut aider lorsqu'on détermine qu'un produit ou un service est obsolète et doit être retiré du marché.

- À la fin de 2009, le *Payments Council* du R.-U. (conseil des paiements, une entité du secteur) a annoncé qu'une décision a été prise de mettre fin à la compensation interbanque des chèques, d'ici 2018, et qu'un plan a été élaboré afin de gérer l'abandon des chèques. Ce plan a immédiatement attiré l'attention des législateurs qui ont tenu des audiences parlementaires sur la question, et du *Office of Fair Trading* (bureau de la concurrence) qui a exprimé sa volonté d'examiner la décision afin de voir si les membres du *Payments Council* ont violé la loi britannique en matière de concurrence<sup>27</sup>.
- En 2008, la *Irish Payments Services Organization* (une entité du secteur) et le ministère des Finances irlandais ont conjointement annoncé la décision de supprimer l'utilisation des chèques en Irlande, d'ici 2016. Le gouvernement irlandais a prévu des mécanismes permettant d'accélérer la transition en augmentant le « droit de timbre » (c.-à-d., taxe forfaitaire) sur les chèques et en réduisant un droit de timbre existant sur les transactions par débit.

Il est clair que, du point de vue du secteur des services financiers, le deuxième scénario est préférable au premier, car il permet une synergie des efforts du secteur public et ceux du secteur privé.

### **Veiller à ce que la législation suive le pas de la technologie**

Un point qui distingue le cadre législatif et de réglementation fédéral en matière de services financiers a toujours été le désir de rester à jour, équilibré et réceptif à l'égard des nouveautés dans le secteur. Du point de vue historique, les décideurs ont été sensibles aux effets négatifs que des règlements trop rigides ou désuets risquent de produire sur la concurrence et l'efficacité. L'objectif a été d'atteindre un parfait équilibre entre le fait de permettre aux forces du marché de

<sup>27</sup> « *Cheques could yet be saved from extinction after watchdog sounds the alarm* » - Version en ligne du *Daily Mail* du 10 janvier 2010.

fournir aux consommateurs l'accès et le choix les plus élargis tout en veillant à ce que les mesures de protection restent en place afin de prémunir contre les risques dans le système.

Afin d'arriver à cet équilibre, les gouvernements ont entrepris des révisions systémiques régulières du cadre réglementaire pour s'assurer du maintien de son efficacité et de son efficience. Par exemple, les dispositions de réexamen prévues dans les lois visant les institutions financières reflètent cette démarche de longue date. Toutefois, le système de paiements n'a pas fait l'objet d'une révision approfondie depuis de nombreuses années et certaines lois ne sont plus actuelles. Par exemple, la *Loi sur les lettres de change*, qui est probablement la pièce maîtresse de la législation en matière de paiements au Canada, est entrée en vigueur en 1890 et certaines sections clés de cette Loi n'ont pas été changées depuis. Pour illustrer la croissance et l'évolution du système de paiements, signalons qu'en 1892 la valeur totale des compensations interbanques au Canada, pour l'année entière, était légèrement supérieure à un milliard de dollars (1,05 milliard)<sup>28</sup>. Il va sans dire que le monde a changé et que le système a évolué. Par conséquent, le libellé de la Loi ne reflète souvent pas la modernisation de l'exploitation du système de paiements. Cela peut entraîner des pièges juridiques et des incertitudes pour les participants et pour les utilisateurs du système de paiements. Par exemple, en 2008, on s'est rendu compte que la *Loi sur les lettres de change* permet à la personne qui libelle un chèque de le « barrer » (en traçant obliquement deux lignes parallèles) afin de le rendre non-négociable; ainsi, le bénéficiaire n'aura comme option que de déposer se chèque à sa propre succursale. Cette pratique est fréquente dans d'autres pays, mais elle est pratiquement inconnue de nos jours au Canada. Ainsi, si le barrage des chèques devenait soudainement une tendance, il aurait entraîné de nombreuses difficultés techniques et aurait nécessité de grands efforts d'éducation de la part des institutions et du gouvernement pour veiller à ce que les personnes qui libellent les chèques et ceux qui en bénéficient comprennent les ramifications du barrage de chèque (puisqu'il y aura des conséquences pour les deux parties).

Le temps est opportun pour que le Groupe de travail évalue l'avantage pour le système de paiements d'une révision similaire à celle qui est effectuée traditionnellement sur les lois visant les institutions financières.

**Le Groupe de travail devra évaluer la pertinence d'établir des processus pour veiller à ce que le cadre législatif et réglementaire du système de paiements demeure actuel et répondre ainsi aux besoins d'un système de paiements en continuelle évolution.**

### **Développer une approche plus globale de la gouvernance**

La discussion au sujet de la relation entre la structure législative et réglementaire actuelle, d'un côté, et la technologie, de l'autre, ouvre la voie à un débat plus général au sujet de la gouvernance et de la supervision des systèmes de paiement. L'approche traditionnelle de la gouvernance dans le système de paiements a été une combinaison d'auto-gouvernance au sein

<sup>28</sup> *Journal of the Canadian Bankers Association*, Volume 1, septembre 1893, page 224.

d'un cadre législatif et de réglementation fédéral. Dans l'ensemble, cette approche a bien fonctionné. Toutefois, la croissance du système de paiements a créé des défis qui doivent être réglés. Lorsque le système de paiements était de petite taille et qu'il était largement dominé par les institutions financières sous réglementation fédérale, le livre des règlements était relativement simple et ne s'appliquait qu'à un nombre restreint d'organisations. Graduellement, l'environnement des paiements a changé : le volume s'est amplifié de façon exponentielle et le nombre de participants a considérablement augmenté. En bref, ce qui a été, il y a longtemps, un service auxiliaire est maintenant devenu un secteur en bonne et due forme, ce qui a créé deux défis sur le plan de la réglementation :

- Pour les organisations sous réglementation fédérale, cela signifie que les nouvelles réglementations se sont continuellement superposées aux réglementations en vigueur ou bien que les réglementations en vigueur ont été réajustées afin d'essayer de les adapter aux pratiques d'affaires actuelles, le plus souvent menant à des résultats discutables. Il en résulte un vaste ensemble de législations qui ne fonctionnent pas toujours ensemble de façon efficace et qui ne s'appuient pas sur un cadre de politiques sous-jacent harmonieux.
- Pour les organisations qui ne sont pas assujetties aux lois fédérales, cela signifie qu'elles ont pu se développer sans les contraintes réglementaires, à l'abri des lois destinées à protéger la stabilité et la sécurité du système et à préserver l'intérêt des utilisateurs.

Si l'intention est de développer un système de paiements ouvert, concurrentiel et novateur, la gouvernance devra évoluer afin d'être plus inclusive et devra s'accompagner d'un cadre de réglementation cohérent et efficient. **Le Groupe de travail devra envisager comment la structure de gouvernance actuelle du système de paiements peut être améliorée afin de répondre aux besoins d'un marché de paiements qui évolue pour tous les participants.**

## Conclusion

Le secteur bancaire est d'avis que la formation du Groupe de travail pour réviser le système de paiements est pertinente. Le Canada a développé un système de paiements national solide et efficient, qui offre aux utilisateurs – individus, PME et organisations – un choix d'options de paiement fiables sur lesquelles ils comptent. Toutefois, il est également vrai que le Canada est à un point d'inflexion dans l'évolution du système de paiements. De nouvelles technologies et de nouveaux acteurs ont suscité des questionnements au sujet des exigences imposées aux participants au système et au sujet de la capacité du cadre législatif et de réglementation de favoriser l'utilisation des forces du système de paiements canadien pour produire de l'innovation. Le secteur bancaire est d'avis que si le Groupe de travail effectue son analyse en tenant compte des principes de base énumérés aux présentes et traite les enjeux associés à ces principes, un cadre pourra être établi afin de permettre au système de paiements canadien d'évoluer dans une direction lui permettant de tirer profit de ses forces actuelles.