

Réponse de l'ABC à *Nos modes de paiement* – Document de consultation du Groupe de travail sur l'examen du système de paiement

Association des banquiers canadiens

Août 2011

Introduction

Le Groupe de travail a été créé en juin 2010 avec comme vaste mandat d'examiner le système de paiement sous plusieurs angles et de faire des recommandations au ministre des Finances sur les points forts du système, ses lacunes et les moyens de l'améliorer. Étant donné l'envergure, la portée et la complexité du système de paiement, la tâche n'était pas facile. Nous félicitons donc le Groupe de travail pour les efforts déployés jusqu'à ce jour. Il est évident qu'un immense travail a été accompli par ce Groupe ainsi que les divers intervenants et groupes qui ont participé à ce projet. L'ABC trouve que le document de consultation contient des points essentiels. Plus particulièrement, l'importance mise sur les avantages qu'apporte une coopération plus poussée dans des domaines comme les normes et les paiements mobiles a suscité des discussions entre les intervenants du secteur, dans le cadre du processus mis en place par le Groupe de travail et à l'extérieur de cet environnement, des discussions qui pourraient contribuer à ouvrir la voie à un système canadien futur, plus novateur.

D'un autre côté, l'approche du Groupe de travail comprend des aspects qui suscitent des préoccupations, notamment le processus suivi par le Groupe de travail, que nous soulignerons dans ce mémoire, afin de mieux diriger les travaux futurs axés sur ces enjeux. Notre préoccupation avec cette approche est qu'elle s'est principalement concentrée sur la mise en place d'outils, tels que les structures de réglementation et de gouvernance, sans avoir préalablement accompli les travaux de recherche nécessaires et les avoir soumis à un examen ouvert aux intervenants du secteur et autres afin d'en valider les résultats. Nous sommes d'avis que l'analyse souffre d'un manque de rigueur par moments, notamment en ce qui a trait aux enjeux essentiels soulignés dans le mandat du Groupe de travail, tels que la sécurité et la solidité du système, l'innovation et les objectifs de la politique publique, et que ce manque de rigueur mène à des conclusions qui ne peuvent pas être soutenues par les preuves existantes.

Le document de consultation affirme qu'il existe quatre « défis fondamentaux » auxquels le système de paiement au Canada fait face actuellement :

- rendre les relations plus équitables dans le cadre des réseaux de cartes de crédit et de débit;
- mettre à jour la structure de réglementation et de gouvernance;
- améliorer les processus d'authentification, la sécurité et la protection des renseignements personnels en ligne; et

- assurer la transition vers une économie numérique.

Le présent mémoire portera sur tous ces points en commençant par le cadre de réglementation et de gouvernance, qui est le point central du document de consultation. Nous reconnaissons l'importance de traiter certains de ces enjeux en détail dans de prochaines études. Toutefois, quelques remarques préliminaires faites par le Groupe de travail dans son document de consultation ont suscité nos préoccupations et nous nous proposons d'y répondre individuellement.

Structure de réglementation et de gouvernance

Au Canada, autant les citoyens que l'économie comptent sur notre système de paiement efficient et efficace, qui est sécuritaire, pratique et accessible à tous les participants. Dans son mémoire présenté au Groupe de travail le 15 septembre 2010, l'ABC a exprimé l'avis que, malgré le bon fonctionnement du système de paiement pour l'ensemble des Canadiens, la structure de réglementation et de gouvernance de ce système ne répond plus à la réalité du secteur des paiements. Ainsi, l'ABC a recommandé qu'une nouvelle structure de réglementation, plus large, soit créée afin de niveler les règles du jeu pour tous les fournisseurs de services de paiement au Canada. Dans ledit mémoire, nous avons souligné que nos recommandations se basaient sur quatre principes qui sous-tendent la vision du secteur bancaire de la façon dont le système de paiement doit être gouverné et exploité :

- Tous les utilisateurs du système de paiement, 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 Canadiens font confiance à leur système de paiement. La politique gouvernementale doit veiller à ce que toute innovation renforce ce sentiment plutôt que de l'amoinrir.
- La sécurité et la stabilité sont essentielles et ne doivent pas être compromises.
- Le cadre législatif et de réglementation doit favoriser les initiatives d'innovation, mais ne doit pas les orienter.

Bien que nous soyons heureux qu'un bon nombre de ces thèmes ait trouvé écho dans le document de consultation, les propositions faites dans ce document au sujet de la gouvernance suscitent chez nous de grandes préoccupations. Notre préoccupation première à l'égard du cadre de gouvernance proposé touche au découpage des activités qui est implicitement formulé dans le plan proposé. Nous craignons que le Groupe de travail ne soit en train d'aller de l'avant avec des projets spécifiques à un modèle de gouvernance avant que des analyses adéquates ne soient effectuées au sujet des écarts ou des failles dans la structure actuelle. Ce n'est que lorsque ces lacunes seront identifiées que des solutions sous forme de politiques pourront être développées et par la suite incorporées à une structure législative, de réglementation et de gouvernance.

Le plan comprend un certain nombre de composantes complexes et interconnectées, qui doivent toutes être appliquées pour que le plan se réalise. La principale composante est le cadre législatif global qui est perçu comme l'outil d'adossement législatif de l'organisme sectoriel autoréglementé (OSA). Bien que l'objectif d'un cadre de législation global sur les paiements reçoive certainement l'appui de l'ABC, nous nous devons de noter l'ampleur énorme d'une telle initiative. En effet, une telle initiative nécessitera du temps, elle nécessitera des ressources et elle conduira à un nouveau domaine juridique. Si on commence par créer un OSA sans effectuer d'abord les analyses sur les lacunes de la structure actuelle et sans prévoir l'infrastructure juridique nécessaire pour encadrer cet enjeu, le gouvernement et le secteur courront le risque de se retrouver avec une entité qui n'est pas dotée d'un objectif de politique publique clair ni d'un mandat juridique pour réglementer l'industrie des paiements dans son ensemble ou qui va opérer dans un vide législatif. Il en résultera la création d'un nouvel organisme dont la compétence de réglementation sera le reflet des organismes de réglementation et de normalisation actuels. Dans ce cas, le travail de l'OSA sera en grande partie soit une reproduction des activités déjà entreprises par des organismes existants soit un travail facilement exécutable par ces organismes. Ainsi, la validité de l'OSA pourra être remise en question. **Par conséquent, notre principale recommandation à ce sujet est que, en ce qui a trait à la gouvernance, le Groupe de travail concentre son attention et ses ressources sur les analyses des politiques et des études pour sous-tendre le cadre législatif qui serait nécessaire pour que la compétence du gouvernement fédéral soit étendue sur toute activité additionnelle qui devrait être réglementée dans le système de paiement. Une fois ce cadre établi, il deviendra possible d'avoir une discussion utile sur le design de l'OSA étant donné que les résultats de l'analyse effectuée montreront si le modèle d'OSA proposé est pertinent ou si d'autres options y sont préférables.** Si le gouvernement fédéral prend la décision d'établir un tel cadre législatif, une autre discussion devra également avoir lieu au sujet du lien entre un OSA,

le gouvernement et une entité telle que la Commission de surveillance des systèmes de paiement, étant donné que le rôle de cette dernière n'est pas clair.

Nouvelle législation en matière de paiements

Dans son mémoire soumis en septembre 2010 au Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, l'ABC a souligné le principe que « Tous les utilisateurs du système de paiement, 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 ». Partant de ce principe, le mémoire a noté que « 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 ». Nous sommes ravis que le Groupe de travail ait décidé de se pencher sur la question. Ceci dit, dans son effort de mettre en place un système de réglementation proportionnel pour l'espace de paiement, le Groupe de travail devra veiller à ne pas compromettre la cohérence des règlements qui existe dans des domaines tels que l'acceptation des dépôts.

Comme nous l'avons déjà noté, en ce qui a trait à la portée des lois et des règlements, l'ABC est d'avis que tous les fournisseurs de services de paiement doivent être assujettis à une structure réglementaire fédérale unique qui garantit une équité dans les règles applicables.

Infrastructure

Le document de consultation avance l'argument que le Canada a besoin d'une infrastructure accessible, efficiente et moderne qui soutient le système de paiement. Nous convenons avec ce principe : l'infrastructure de paiement est l'une des pierres angulaires de l'économie canadienne. Le document de consultation affirme également qu'une telle infrastructure devrait « stimuler l'innovation et susciter confiance ». Nous sommes d'accord sur ce point également : le mémoire soumis par l'ABC en septembre 2010 allait dans ce sens.

Nous convenons certes, avec la philosophie des objectifs que le Groupe de travail essaie d'atteindre; nous avons toutefois de grandes réserves quant à certains partis pris, qui semblent inclus dans la section de l'infrastructure de façon explicite et implicite. Plus particulièrement, nous sommes en désaccord certain avec la proposition que l'un des objectifs de l'organe public d'infrastructure soit de « réduire la concentration de la propriété et du contrôle des réseaux de

paiement ». Le rôle du fournisseur de l'infrastructure de paiement est de fournir une infrastructure de base et non d'agir à titre d'autorité en matière de concurrence. Les décisions en lien avec la concurrence et la force du marché sont du ressort du Bureau de la concurrence.

Nous croyons également que, lorsqu'on envisage des changements à l'infrastructure de base, il faut examiner l'allure à laquelle les marchés se développent. Le prix que les utilisateurs paieront pour utiliser l'infrastructure de base devra être assez élevé pour couvrir (en fin de compte) les coûts des mises à niveau et des améliorations du système. Bien qu'on soit toujours tenté de mettre en place les systèmes les plus modernes, les plus imposants et les meilleurs qui soient, si leurs coûts vont dissuader les usagers de les utiliser, on aurait simplement étouffé l'innovation au lieu de la stimuler. Tel que spécifié dans le document de consultation, l'infrastructure aura besoin d'un « modèle équitable d'utilisateur-payeur »; toutefois, si le surdéveloppement va créer une situation où le prix équitable est plus élevé que ce que la plupart des usagers sont prêts à payer, l'innovation fera un pas en arrière plutôt qu'en avant. Par conséquent, il est clair que toute décision de ce genre devra se faire après une analyse coûts-avantages rigoureuse.

L'enjeu le plus important peut-être de l'infrastructure de paiement n'a pas été abordé dans le document de consultation : quels éléments du système de paiement sont inclus dans l'infrastructure. Une clarification de cette question s'impose et le secteur devra être consulté et son point de vue devra être pris en compte.

Équité dans les cartes de paiement

L'ABC reconnaît que les cartes de paiement représentent une question litigieuse et que les commerçants ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des coûts d'acceptation des cartes et des stipulations des contrats entre eux et les acquéreurs. Toutefois, enchaînée dans le défi lié aux cartes de crédit, tel qu'exposé par le Groupe de travail, se trouve la supposition que le système actuel de cartes de paiement est injuste envers les commerçants. Nous remettons en question cette supposition que le document de discussion ne fait malheureusement aucun effort pour prouver, se limitant à l'énoncer.

Afin de traiter équitablement cet enjeu, toute analyse impartiale devra partir du principe que les commerçants, les consommateurs et les émetteurs tirent tous un avantage des cartes de crédit. Il s'agit d'une simple déclaration des faits. Étant donné que toutes les parties en profitent, il est normal que toutes les parties paient pour l'entretien et l'amélioration de ces réseaux.

Parallèlement, les commerçants, les émetteurs et les réseaux eux-mêmes sont des entités à but lucratif qui doivent générer un taux de rendement assez élevé afin de mériter leur participation.

Le document de consultation avance avec raison que les consommateurs apprécient l'utilisation des cartes de crédit, ce qui incite les commerçants à accepter ce moyen de paiement. Que la demande des consommateurs puisse affecter le comportement et les choix des commerçants est une évidence pour toute entreprise, y compris les banques. Néanmoins, une autre évidence est que les entreprises à but lucratif envisagent toujours les retombées financières d'une décision d'affaires. Le document de consultation n'en a pas fait mention. L'acceptation des cartes de crédit et des autres outils de paiement électroniques s'est traduit pas une hausse des ventes pour les commerçants. Une étude de Global Insight a révélé que, au cours des deux dernières décennies, une hausse de 60 milliards de dollars dans les dépenses personnelles de consommation est directement attribuable aux paiements électroniques, tant les cartes de crédit (49,4 milliards) que les cartes de débit (10,4 milliards), étant donné leur efficacité transactionnelle¹. Les commerçants ne sont pas tenus d'accepter les cartes de crédit, mais de plus en plus d'entre eux choisissent de le faire puisque les cartes de crédit sont une valeur sûre. Voici certains des avantages pour les commerçants : hausse des ventes, paiements efficaces sans papier, épargne de temps et réduction des erreurs à la caisse, réduction des coûts et des risques associés à la manutention de l'argent, règlement des transactions dans la devise choisie par le commerçant, accès à des millions de clients internationaux grâce à l'acceptation généralisée des cartes de crédit dans le monde et de la garantie de paiement une fois l'autorisation de la transaction obtenue. Les commerçants n'ont pas à se soucier de la solvabilité du client ou du recouvrement de leur dû. Le marché des cartes de crédit est hautement novateur, les émetteurs développant continuellement de nouveaux produits afin d'améliorer l'expérience de paiement tant pour les commerçants que pour les consommateurs. Cette innovation donne lieu à de nouveaux produits de paiement (p. ex., les cartes sans contact) qui facilitent les achats pour les consommateurs et par le fait même augmentent les ventes pour les commerçants. Les cartes de crédit ont joué un rôle essentiel dans le développement du commerce électronique. Une analyse adéquate qui évalue les mérites du système de cartes de crédit actuel devra tenir compte de tous ces aspects.

Pour les entrepreneurs, les cartes de crédit représentent à la fois un outil de paiement pratique et une source importante de crédit à court terme dont ils peuvent se servir pour gérer leur flux monétaire. Une enquête de Statistique Canada auprès des petites et moyennes entreprises

□

¹ *The Benefits of Electronic Payments in the Canadian Economy*. Étude effectuée par Global Insight pour Visa Canada.

(PME) a trouvé que 48 % des PME utilisent les cartes de crédit commerciales et que 50 % utilisent les cartes de crédit du propriétaire; par ailleurs, la même étude a trouvé que les cartes de crédit représentent moins de 1 % du passif total des PME². Ceci est une indication que les propriétaires de PME utilisent les cartes de crédit comme un outil de paiement afin de les aider à faire le suivi et la gestion de leurs dépenses, en plus d'amortir le flux monétaire, plutôt que comme moyen de financement. Là aussi, il s'agit d'un facteur équilibrant qui a été omis dans l'aperçu de l'enjeu présenté dans le document de consultation.

Une autre supposition intégrée dans le document est celle que les coûts d'acceptation des cartes de crédit suivent une courbe à la hausse. Les ajustements apportés dans les réseaux des cartes de crédit au cours des dernières années montrent que certaines catégories de commerçants ont accusé une hausse des coûts alors que d'autres catégories ont vu leurs coûts baisser. Les déclarations faites par les principaux réseaux de cartes montrent que les baisses compensent les hausses de façon à ce que le taux général d'interchange demeure le même³. Envisagé sur une période plus longue, cet élément suggère que le coût global d'acceptation de cartes de crédit est en fait à la baisse. L'économiste David Evans, un expert dans le domaine des cartes de paiement, a noté ce qui suit en ce qui a trait au marché des cartes de crédit aux États-Unis :

En 1966, les commerçants payaient entre 5 % et 7 % à American Express et des taux plus intéressants entre 3 % et 5 % à Visa. En 2002, ces frais ont baissé en moyenne à 2,6 % pour American Express, à près de 2,1 % pour Visa et MasterCard, et à environ 1,5 % pour Discover⁴.

En bref, le coût d'acceptation des transactions par cartes de crédit a diminué de moitié, au fur et à mesure que le système s'est amélioré et que la valeur qu'apporte l'acceptation de cartes de crédit a augmenté. Il faut qu'une évaluation équilibrée, précise et impartiale de la discussion autour des coûts d'acceptation reflète ce fait.

□

² Statistique Canada – *Enquête sur le financement des petites et moyennes entreprises*, 2000.

³ En avril 2009, en réponse à une question devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet des changements aux frais d'interchange, le chef de la direction de Visa Canada, M. Tim Wilson, a déclaré : « J'ai dit que certains taux ont augmenté alors que d'autres ont baissé. L'effet général des changements sur le système a été neutre. Notre taux d'interchange en vigueur au Canada est resté relativement le même pendant quelque temps, s'élevant à environ 1,6 %. » Dans la même séance, le chef de la direction de MasterCard Canada, M. Kevin Stanton, a noté que « Dans l'ensemble, nous sommes passés de 3 taux à 19. Notre taux le plus élevé a augmenté de 2 % à 2,13 %; notre taux le plus bas a été réduit de 1,45 % à 1,21 %. Il s'agit des premiers ajustements en 7 ans. Nos taux demeurent inférieurs à ceux d'autres marchés développés. »

⁴ David Evans, *More Than Money: The Development of a Competitive Electronic Payments Industry in the United States* (LECG, 2003).

Dans le cadre d'une évaluation équilibrée, l'analyse devra également reconnaître que les commerçants au Canada profitent de l'un des systèmes de débit les moins chers au monde. Cet élément devra être pris en compte lors de l'évaluation du coût total pour le commerçant de l'acceptation des paiements électroniques au point de vente. Selon une étude menée par la commission européenne, en 2004 le taux d'escompte moyen des commerçants dans les systèmes de débit nationaux (c.-à-d., similaires à Interac, à l'exception des systèmes internationaux, tels que Visa Débit et Maestro) de l'Union européenne était de 1,17 %⁵. En comparaison, une enquête menée en 2006 par la Banque du Canada auprès des commerçants a trouvé que la valeur moyenne des transactions de débit au Canada était de 50 \$ et que les frais de traitement d'une transaction de débit pour un commerçant étaient de 0,12 \$⁶, ce qui signifie que le taux d'escompte moyen des commerçants pour les transactions de débit au Canada, exprimé en pourcentage de la valeur de la transaction, était de 0,24 % - environ le cinquième de ce que le commerçant européen moyen paie pour le même service. Ce taux est également bien en deçà du taux en vigueur aux États-Unis. Même avec la récente règle imposée par la Federal Reserve⁷ – qui fixe le taux d'interchange maximal pour les cartes de débit à 0,24 \$US (il s'agit du taux d'interchange, le taux d'escompte des commerçants est bien supérieur) –, le coût d'acceptation des cartes de débit aux États-Unis est probablement deux fois plus élevé qu'au Canada.

L'intérêt des consommateurs

L'intérêt des consommateurs semble perdu dans la discussion sur l'acceptation des cartes présentée dans le document de consultation. En ce qui a trait aux consommateurs, le document de discussion affirme ce qui suit :

Les consommateurs peuvent s'estimer gagnants sur tous les plans lorsqu'ils utilisent une carte de crédit, qui leur offre la possibilité de reporter le paiement tout en obtenant des récompenses. Ils présumant peut-être que c'est l'industrie des cartes de crédit qui fait les frais des

□

⁵ Commission européenne, *Sector Inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on retail banking: Interim Report I – Payment Cards*. (12 avril 2006) P. 47.

⁶ Carlos Arango et Varya Taylor, *Merchant Acceptance, Costs, and Perceptions of Retail Payments: A Canadian Survey*. (Banque du Canada, Document de discussion, 12 août 2008).

⁷ Règlement II (*Debit Card Interchange Fees and Routing*).

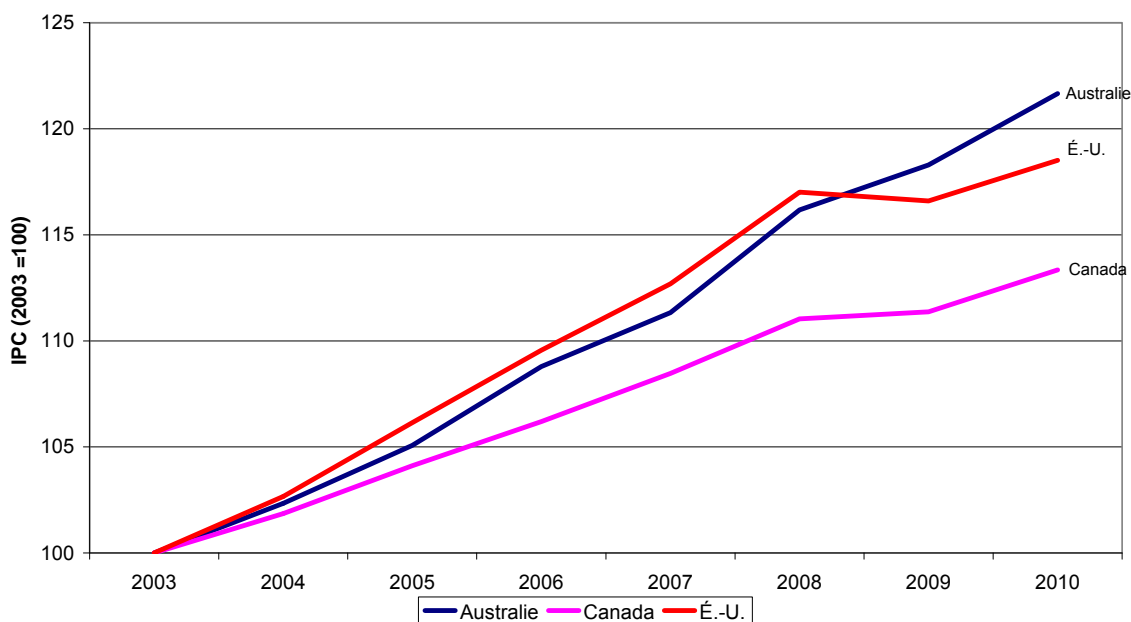
avantages qu'ils obtiennent. Les commerçants soutiennent toutefois que ce sont eux qui assument ces coûts additionnels, sous la forme de commissions d'interchange. Et plus la carte comporte de « privilèges » pour le consommateur, plus ces commissions sont élevées pour le commerçant. (p. 13)

La valeur réelle qu'offrent les cartes de crédit est la raison pour laquelle les consommateurs y ont recours. En effet, les cartes de crédit sont une forme de paiement sécuritaire et pratique, donnant un accès immédiat à du crédit non garanti souvent à des frais minimes ou sans frais du tout. En plus, certaines cartes offrent aux consommateurs des récompenses à valeur ajoutée pour avoir utilisé la carte. Il s'agit d'un vrai avantage tangible. En revanche, l'affirmation que les consommateurs profiteraient d'une réduction possible des prix provoquée par la réduction des frais imposés aux commerçants est discutable. En Australie, où les frais payés par les commerçants ont été réduits de 43 % à la suite d'une intervention législative visant les tarifs d'interchange⁸, les consommateurs n'ont constaté aucune réduction des prix au détail; en réalité, depuis cette intervention, l'Australie a accusé un taux d'inflation plus élevé que le Canada ou les États-Unis (voir le graphique suivant).

□

⁸ Calcul effectué par l'ABC selon les données fournies dans le rapport annuel du conseil australien des systèmes de paiement (2005 et 2010).

Indice des prix à la consommation 2003-2010 Australie, Canada et États-Unis



Source : www.rateinflation.com. L'année de base des données a été remise à 2003.

Les groupes de consommateurs au Canada se sont prononcés sur cet enjeu et ont déclaré clairement qu'aucune intervention de l'État dans la tarification des frais imposés aux commerçants ne leur sera bénéfique. L'Association des consommateurs du Canada (ACC) s'est prononcée à ce sujet devant les comités des finances et de l'industrie de la Chambre des communes en 2009, durant une audience conjointe portant sur les frais d'interchange :

Pour revenir à notre sujet, l'ACC ne croit pas que les marchands feraient bénéficier les consommateurs d'une réduction des frais d'interchange. Ils empocheraient plutôt la différence. C'est exactement ce qui s'est passé en Australie lorsque la banque de réserve a pris des mesures pour réglementer les frais d'interchange. Les marchands n'ont pas fait profiter les consommateurs des réductions des frais. En fait, en dépit de cette réduction des frais, de nombreux marchands ont tiré profit des nouvelles règles qui permettaient d'imposer des frais supplémentaires. Les consommateurs qui souhaitent payer par carte de crédit se sont vus imposer de nouveaux frais, ce qui veut dire que les frais ont augmenté pour les consommateurs en Australie sous l'effet de la diminution des frais d'interchange.

Ici, au Canada, il y a déjà des preuves que, lorsque les marchands bénéficient de réductions de leurs frais, ils n'en font pas toujours profiter le consommateur. Ce qui s'est passé en 2007 en est le meilleur exemple, lorsque le Canada a vu la valeur de son dollar augmenter rapidement jusqu'à ce qu'il y ait parité avec le dollar américain et même plus. Il a été abondamment documenté à l'époque que de nombreux détaillants n'avaient pas ajusté leurs prix pour refléter l'augmentation de la valeur du dollar.

Ainsi, de nombreux libraires de détail ont continué à faire payer les livres aux consommateurs canadiens beaucoup plus cher que le prix facturé aux consommateurs américains. Les propriétaires de magasins d'articles comme les meubles, l'électroménager et les vêtements ont continué à facturer des prix bien plus élevés dans leurs magasins au Canada que dans ceux aux États-Unis, bien que le dollar canadien soit passé de 0,75\$ américain à la parité. Nous craignons que, avec l'augmentation rapide de la valeur du dollar, récemment, nous assistions à nouveau à une situation où les marchands ne font pas bénéficier les consommateurs de ces économies en baissant leurs prix. C'est là un domaine sur lequel devrait se pencher le Comité.⁹

L'absence de toute prise en compte du point de vue des consommateurs est également apparente dans la discussion visant la migration vers la puce et le NIP. Dans l'exposé autour de cet enjeu, le document se concentre sur les coûts de migration pour les commerçants. Certes, les commerçants assument des coûts à cet égard, mais les autres participants aux systèmes de cartes de paiement, soit les émetteurs et les acquéreurs, assument des coûts également. Toutes les parties ont défrayé les coûts de cette migration, et l'ont fait car la mise à niveau technologique était nécessaire pour contribuer à protéger les consommateurs contre la fraude financière. Toutes les parties profitent du fait que les consommateurs utilisent les cartes de crédit et toutes sont donc responsables de veiller à leur fournir un système sécuritaire.

Nous nous retrouvons perplexes et inquiets que le point de vue des consommateurs n'ait pas été soulevé dans les discussions entourant cet enjeu, surtout que les consommateurs sont des participants clés du système de cartes de crédit. La directive que le ministre des Finances a

□

⁹ Association des consommateurs du Canada, *Mémoire au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes au sujet de l'étude sur les frais d'interchange des cartes de crédit et le système de paiement par carte de débit au Canada*. 22 juin 2009. (http://www.consumer.ca/pdfs/cac_fr_joint_meeting_of_committees.pdf)

donnée au Groupe de travail est de « déterminer si les consommateurs et les marchands sont bien servis par le système de paiement et soumett(re) un rapport sur le sujet ». Or, l'analyse faite jusqu'à présent a passé outre l'impact des changements sur les consommateurs. Une vraie analyse complète de l'acceptation des cartes de crédit ne devrait pas contenir une telle faille. **Ainsi, l'ABC recommande vivement que les opinions des consommateurs soient prises en compte dans les recommandations finales du Groupe de travail, étant donné que ces opinions ne sont pas reflétées dans le document de consultation.**

Authentification, confidentialité et sécurité en ligne

Dans le document de consultation, le Groupe de travail, tout à son honneur, a identifié correctement le besoin de mettre en place de meilleures formes d'authentification comme enjeu clé dans le développement du commerce mobile et électronique. Le document mentionne que le défi de fournir une protection accrue contre les crimes cybernétiques repose dans le fait que les outils et les mécanismes d'authentification actuels deviennent de plus en plus encombrants pour les clients. Ceci a pour effet de dissuader les consommateurs de recourir au commerce électronique. Nous appuyons donc les efforts déployés par le Groupe de travail pour collaborer avec les fournisseurs des services financiers, les commerçants et les gouvernements au développement de solutions d'authentification efficaces qui pourront servir à la fois à l'amélioration de la sécurité en ligne et à la simplification de l'expérience des consommateurs.

Le document de consultation fait référence spécifiquement à la législation sur le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes. Il est noté que ces lois, bien qu'elles soient établies afin d'assurer la conformité avec les normes internationales et conçues pour protéger contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes, peuvent faire obstacle à l'innovation dans les services de paiement. Ces lois imposent certes des niveaux de vigilance élevés sur les fournisseurs de services de paiement, mais il n'est pas clair comment elles entravent l'innovation. Il est vrai que les dispositions législatives requièrent que les participants surveillent de près les paiements qu'ils facilitent. Étant donné l'importance de l'enjeu, cet examen minutieux est justifiable.

Transition vers une économie numérique

Dans son mémoire présenté au Groupe de travail en septembre 2010, l'ABC a noté que le système de paiement canadien, vu sous la plupart des angles, est déjà numérique : les

Canadiens comptent parmi les consommateurs des pays développés qui utilisent le moins l'argent liquide pour leurs échanges; les instruments papier représentent seulement 11 % de tous les paiements scripturaux en volume et moins de 3 % en valeur. Ceci dit, il faut noter que les chèques représentent une ancienne technologie, antérieure à la révolution des télécommunications sur laquelle repose le commerce électronique. Dans notre mémoire de septembre 2010, nous avons émis des commentaires sur les questions liées à l'élimination des chèques. Ces commentaires méritent d'être repris ici vu leur pertinence absolue à l'égard des discussions portant sur cet enjeu dans le document de consultation :

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 paiements¹⁰. Cette réalité s'explique par la familiarité par rapport 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 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

□

¹⁰ Source : Calcul fondé sur les statistiques trouvées sur le site de l'ACP.

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 concurrence¹¹.*
- *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.

□

¹¹ « Cheques could yet be saved from extinction after watchdog sounds the alarm » - Version en ligne du *Daily Mail* du 10 janvier 2010.

L'extrait précédent amène plusieurs points clés qui sont pertinents à la discussion de l'avenir des chèques dans le document de consultation.

- Le secteur ne peut pas prendre la décision unilatérale d'éliminer les chèques. Si le gouvernement convient avec le Groupe de travail qu'il s'agit de l'orientation à suivre, le gouvernement devra alors assumer un rôle de leadership dans l'aboutissement de ce dossier. Tel que noté dans le document de consultation, le gouvernement est un grand émetteur de chèques. Donc toute initiative de suppression des chèques devrait être menée par le gouvernement. La récente décision du *Payments Council* du R.-U. de changer de cap et d'annuler sa décision de mettre fin à la compensation interbanque des chèques d'ici 2018, en réaction à une forte opposition de la part de certaines parties, est un exemple frappant de la raison pour laquelle l'acceptation et le soutien du gouvernement sont essentiels pour la mise en œuvre d'une telle mesure.
- Pour les payeurs, les chèques sont une forme bon marché de paiement. Si le preneur ne spécifie pas une forme de paiement, le payeur aura souvent recours au chèque puisqu'il s'agit d'un moyen à faible coût. Comme c'est le cas pour l'Irlande, si le gouvernement décide que les chèques doivent être éliminés, il devra mettre en place les incitatifs économiques appropriés afin d'encourager les payeurs à adopter d'autres formes de paiement.
- L'acceptation des chèques par les preneurs est strictement dictée par des facteurs économiques. Dans certains cas, comme la plupart des petites entreprises, l'infrastructure est fondée sur les chèques comme principale forme de paiement. Dans d'autres cas, comme les organismes de bienfaisance, les écoles et les églises, la nature des transactions favorise l'acceptation des chèques, qui représentent peu de risque pour le preneur (étant donné sa relation soutenue avec le payeur, il peut être certain que le chèque est provisionné). Là encore, dans des pays où les options électroniques, telles que les systèmes de facturation électroniques, sont devenues la norme, le gouvernement a joué un rôle de premier plan pour faire adopter ces options parmi les PME, en mettant en place des politiques d'approvisionnement dans ce sens. Voici comme exemple une description des activités entreprises par le gouvernement italien en vue d'accélérer l'adoption de la facturation électronique :

Le gouvernement italien joue un rôle important dans l'adoption de la facturation électronique, en approuvant la loi qui rendra obligatoire l'adoption des factures électroniques par les entités publiques (cybercommerce entreprises-gouvernement). Plus particulièrement,

l'administration publique ne sera plus autorisée à accepter d'autres types de factures que les factures électroniques, et ne pourra effectuer aucun paiement avant d'avoir reçu une facture sous forme électronique. Les règles techniques qui dicteront la façon de faire parvenir les factures électroniques aux administrations publiques seront publiées en 2010. Cette mesure s'aligne avec les objectifs stratégiques du gouvernement italien, soit accélérer le pas sur le chemin du renouveau et promouvoir la dissémination des outils informatiques en vue de soutenir la lutte contre la fraude fiscale. Le dernier objectif est d'ouvrir la voie à l'adoption de la facturation électronique entre les entreprises (commerce électronique interentreprises) avec ce que ça promet en avantages relativement à la transparence et à l'innovation. Un grand nombre d'administrations publiques locales ont déjà souscrit à la facturation électronique et en tirent des avantages certains. Le nombre d'entités qui adoptent cette technologie en Italie ne cesse d'augmenter¹².

Globalement, la décision d'éliminer les chèques ne doit pas être prise à la légère ou à la hâte. Décider de le faire simplement pour suivre les pas de certains autres pays n'est pas une raison suffisante. Pour pouvoir éliminer les chèques, le gouvernement devra prendre une décision délibérée, en consultation avec le secteur, et devra mettre en place un plan à cet effet, avec la participation du secteur. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une décision pouvant être appliquée en demi-mesures : il serait tentant de réduire le volume des transactions par chèque sans toutefois éliminer totalement le recours aux chèques, ce qui aura pour effet de faire hausser le coût du traitement de ces chèques étant donné que l'infrastructure vouée à la compensation interbanque des chèques devra rester en place. Il est impératif donc que la décision soit prise pour l'ensemble du système. Si le gouvernement choisit de suivre les recommandations du groupe de travail et d'éliminer graduellement les chèques, cette initiative devra être complétée de façon structurée et en consultation avec le secteur.

□

¹² European Banking Association and Innopay, *E-Invoicing 2010*. p. 42.

Conclusion

Le Groupe de travail a reçu un mandat énorme qui vise des enjeux difficiles en lien avec le système de paiement. Il est inévitable de se livrer à « une lecture dans la boule de cristal » sur certains éléments puisque l'objectif de cette initiative implique une planification du futur. Ceci dit, la nature d'un marché libre comme celui du Canada ne se prête pas à la planification centralisée, mais suit plutôt une croissance organique grâce aux forces en jeu et à l'innovation privée, favorisées par une structure législative et de réglementation qui établit les grandes lignes sans essayer de dicter l'orientation. L'ABC encourage le Groupe de travail à concentrer ses efforts sur les recommandations visant les grandes lignes et à éviter la tentation de s'engager dans une planification sectorielle au niveau microéconomique.