



Groupe de travail sur l'examen du système de paiement

Le Canada à l'ère numérique

DÉCEMBRE 2011

©Sa Majesté la Reine du Chef du Canada (2012)
Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire ce document doit être adressée
à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

This publication is also available in English.

No de cat. : F2-214/2012F-PDF
ISBN: 978-1-100-98823-8

Contenu

Introduction	4
L'impérieux besoin de remanier le système de paiement	
Le défi	5
Suivre les Canadiens	
Les possibilités	7
Les principes de la confiance, de l'accessibilité et de l'efficacité doivent guider l'évolution du système canadien de paiement	
Recommandations	10
Le gouvernement doit piloter le changement	
Conclusion	10
Les Canadiens veulent participer pleinement à l'économie numérique	

Introduction

L'IMPÉRIEUX BESOIN DE REMANIER LE SYSTÈME DE PAIEMENT

La manière dont nous payons nos biens et nos services touche profondément tous les Canadiens.

Le Groupe de travail sur l'examen du système de paiement a constaté que le Canada doit se doter d'un système de paiement numérique moderne, sans quoi les Canadiens ne pourront pas participer pleinement à l'économie numérique du 21^e siècle; tant notre niveau de vie à tous que notre capacité concurrentielle à l'échelle mondiale s'en trouveraient diminués.

Par ailleurs, le Groupe de travail a déterminé qu'un système de paiement pleinement moderne entraînerait pour l'économie canadienne des gains de productivité équivalant à 2 % du PIB, soit des économies annuelles de l'ordre de 32 milliards de dollars.

D'autres avantages, tout aussi déterminants, découleraient aussi de la modernisation de notre système de paiement: les consommateurs, les entreprises, les administrations publiques et tous les autres usagers bénéficieraient de plus de choix, plus d'efficacité et plus de commodité, tout en utilisant un système plus sécuritaire et plus sûr.

Si nous n'agissons pas maintenant, nous renoncerons à ces avantages et nous piégerons notre économie dans un système de paiement moins productif et plus coûteux. Il ne s'agit pas de déterminer si le Canada doit remanier son système de paiement, mais bien de mesurer s'il peut se permettre de *ne pas* le faire.

Une collaboration pour établir les faits

En vue de bien saisir la complexité de notre système de paiement et de déterminer quelles solutions nous devons adopter pour faire entrer le Canada dans l'ère numérique, le Groupe de travail est allé au-delà des processus de consultation habituels pour tirer profit plus pleinement de l'éclairage des citoyens, des spécialistes en paiements, des associations de consommateurs et des groupes représentant les petites entreprises et les détaillants, des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des banques, des petites et des grandes entreprises, ainsi que des nouveaux venus dans le système de paiement, dans le cadre d'un processus de dialogue élargi.

Le Groupe de travail a mobilisé de nombreux intervenants afin qu'ils participent à des groupes de travail et à un processus d'élaboration de scénarios, afin de mieux comprendre les changements radicaux qui s'opèrent et leurs répercussions sur les politiques et les mesures gouvernementales. Jamais encore n'avait-on entendu les points de vue détaillés d'un aussi large éventail d'intervenants à propos du système de paiement canadien.

Un environnement numérique en évolution rapide

Dès le début de ses travaux, le Groupe de travail a constaté que les habitudes de paiement et l'économie numérique évoluent rapidement, au point de dépasser la plupart des prévisions relatives

à l'ampleur de ces changements. Si court qu'ait été son mandat, le Groupe de travail a été témoin de l'apparition de nouveaux produits et services de paiements numériques qui alliaient les paiements à des applications mobiles, à l'informatique en nuage et à la technologie des paiements sans contact.

Le Groupe de travail en a également beaucoup appris sur l'interrelation essentielle entre les paiements, d'une part, et les renseignements personnels ainsi que les informations relatives aux opérations effectuées, d'autre part, qui sont associés à ces paiements. Ces couplages jouent un rôle particulièrement important dans une économie numérique et informationnelle.

Malgré ces progrès – et malgré le fait que les Canadiens ont tendance à être parmi les premiers à adopter de nouvelles technologies, nous dépendons toujours largement de modes de paiement désuets, comme le traitement des opérations de paiement sur support papier, dont l'argent comptant et les chèques. En outre, le Canada tarde à emboîter le pas aux efforts internationaux déployés pour créer l'écosystème de technologies mobiles sûres qui provoquera une révolution permettant aux consommateurs d'avoir accès à de nouveaux services commerciaux et publics extraordinaires au moyen de leur téléphone intelligent.

Le Canada se fera distancer

Vingt-sept pays de l'Union européenne, les pays dits « BRIC », et même le Pérou et la Roumanie, devancent nettement le Canada en ce qui concerne la transition vers des paiements numériques, ce qui a bien évidemment des répercussions négatives sur la capacité concurrentielle du Canada et l'interopérabilité à l'échelle mondiale.

Une étude réalisée par l'entreprise suisse de services de facturation électronique Billentis (appuyée par des études du Conseil européen des paiements, d'Innopay et de l'Association bancaire pour leuro) a établi que les pays et les organisations qui effectuent la transition permettant de passer de la facturation non automatisée des achats sur support papier vers des solutions électroniques bénéficieront notamment des avantages suivants :

- après une période de cinq à sept ans, 27 pays de l'Union européenne s'attendent à pouvoir économiser l'équivalent de 1,98 % de leur PIB grâce à des gains de productivité, ce qui représente 243 milliards d'euros par année, au total.
- Les organisations sont en mesure de réduire le coût de la facturation de 60 à 80 % lorsqu'elles passent des factures sur papier à des méthodes électroniques et automatisées.
- Les entreprises réalisent, en moyenne, une réduction de leurs coûts équivalant à 1 à 2 % de leur revenu en passant des factures sur papier à des factures électroniques et en automatisant les processus connexes dans la chaîne d'approvisionnement.

Un système dominé par les grandes banques

Les Canadiens continuent d'utiliser un système de paiement désuet non pas tant parce qu'ils le préfèrent que parce qu'on n'a ni élaboré, ni commercialisé des solutions de rechange viables, dont les caractéristiques et le prix seraient suffisamment attrayants pour qu'on les adopte. Le système canadien n'a tout simplement

pas évolué à la même vitesse que les désirs et les besoins de ses usagers, et sa stagnation empêche chacun de nous d'accéder à une meilleure qualité de vie.

Pourquoi cette stagnation? Notre structure d'encadrement des paiements est dirigée par les grandes banques canadiennes et d'autres institutions clés. Leurs intérêts sont mieux servis lorsqu'elles empêchent l'intégration dans le système de ces nouveaux venus qui pourraient mettre en place les innovations dont les Canadiens ont besoin.

Le gouvernement du Canada doit agir résolument

Le Groupe de travail a conclu que, en l'absence d'un milieu concurrentiel sain, le gouvernement doit agir au plan de la demande afin de susciter l'émergence d'un système de paiement numérique moderne. Un tel système doit accorder la priorité aux besoins des usagers, protéger l'intérêt public et encourager la collaboration et l'innovation de la part de tous les intervenants, maintenant et dans l'avenir. En particulier, le Groupe de travail recommande au gouvernement du Canada de prendre les mesures suivantes :

- mettre en œuvre un système de facturation et de paiements électroniques (FPE) pour tous les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations du gouvernement;
- conclure un partenariat avec le secteur privé pour créer un écosystème mobile;
- susciter la création d'un régime d'identification et d'authentification numérique (IAN) visant à soutenir un système de paiement modernisé et à protéger la vie privée des Canadiens;
- adopter une loi définissant une industrie des paiements distincte et créer un organisme public d'encadrement afin d'assurer la gouvernance efficace de cette industrie; modifier la Loi canadienne sur les paiements en remaniant la gouvernance, le modèle d'affaire et les pouvoirs de l'Association canadienne des paiements, et, surtout, transformer l'infrastructure des paiements de telle sorte qu'elle puisse évoluer et répondre aux nouveaux besoins des Canadiens en matière de paiements dans une économie numérique.

Le Canada doit prendre des mesures vigoureuses et remanier son système de paiement pour mieux servir les intérêts nationaux et améliorer le bien-être des Canadiens.

Comment lire ce rapport

La section « Le défi » du présent rapport fournit davantage de détails à l'égard des risques que court le système canadien de paiement actuel. À ce titre, elle précise certaines des idées explorées dans l'introduction. Dans la section « Les possibilités », on explore les perspectives d'avenir au Canada quant à la création d'un système de paiement numérique fiable, accessible et avantageux, qui réponde aux besoins d'une kyrielle d'usagers. La section « Recommandations » fait état des mesures précises que le gouvernement doit prendre pour mettre en place le système de paiement numérique que les Canadiens veulent, et dont ils ont besoin.

Le défi

SUIVRE LES CANADIENS

Les Canadiens se sentent de plus en plus à l'aise dans l'univers numérique, et c'est avec confiance qu'ils ont effectué la transition vers le monde en ligne. Au milieu de l'année 2011, plus de 80 % des Canadiens avaient régulièrement accès à l'Internet et le CRTC prévoit que, d'ici 2015, tous les Canadiens auront accès à des services de base à large bande. Les avantages que tirent les Canadiens de modes de communication en ligne fiables sont bien documentés et on en mesure bien l'ampleur.

Pourtant, nous recevons des paiements de nos clients et de nos investisseurs, puis nous versons des paiements à nos fournisseurs ou nos employés, d'une manière qui est complètement dépassée. Il est clair que des changements profonds sont nécessaires.

Avant de mettre en œuvre ces changements, il importe d'examiner un peu plus précisément certains des défis qui nous attendent.

Les Canadiens sont frustrés

Le Groupe de travail a constaté que les usagers du système canadien de paiement – consommateurs, détaillants, PME, grandes entreprises, gouvernements, organisations sans but lucratif et autres associations – sont insatisfaits du *statu quo*. Voici quelques-unes des préoccupations dont les Canadiens ont fait part au Groupe de travail :

- Les consommateurs, qui ont remis au Groupe de travail des centaines de pages faisant état de leurs problèmes et de leurs plaintes, veulent de plus en plus payer leurs achats en ligne, mais doivent trop souvent composer avec un choix limité de fournisseurs. Ils veulent également payer leurs factures en ligne, mais constatent rapidement que le traitement prend des jours, ce qui donne souvent lieu à des frais de retard injustifiés lorsque les opérations ne sont pas traitées avant l'échéance fixée par le créancier.
- D'autre part, l'usage des options de paiement en ligne par carte de crédit ou de débit offertes aux consommateurs est laborieux, notamment parce que le Canada n'a pas mis en œuvre un régime d'identification et d'authentification numérique qui garantirait que tous les paiements sont effectués de manière sûre et sécuritaire dans le cadre d'un régime convivial de paiements instantanés.
- Les petites entreprises sont ennuyées par l'inexistence de solutions de rechange aux chèques (quatre-vingts pour cent des paiements effectués par les petites entreprises prennent la forme de chèques parce qu'il n'existe pas de substitut électronique accessible et abordable).
- Les grandes entreprises souhaitent avoir la capacité de traiter des factures et des paiements provenant de partout dans le monde en temps réel, mais notre infrastructure ne peut soutenir les services dont elles ont besoin.

- Des millions de Canadiens ont de la famille à l'étranger et veulent leur envoyer des fonds. Ils se rendent compte que les services de paiements mobiles sont moins chers et plus efficaces là où vivent leurs familles, au Kenya ou aux Philippines, qu'ici, au Canada.
- Les innovateurs veulent se tailler une place dans le marché canadien mais ils hésitent à le faire parce que, en l'absence de tout effort concerté pour moderniser notre système de paiement, personne ne sait comment les règles évolueront. Qui plus est, les processus de modification de ces règles et de l'infrastructure sont contrôlés par les concurrents les mieux établis dans notre marché. Dans son état actuel, le système décourage la concurrence et comporte des obstacles insurmontables pour les nouveaux venus.

Les données qui accompagnent nos opérations sont insuffisantes

Notre infrastructure de paiements actuelle est ainsi faite que l'information relative à un produit ou à un service est disjointe du transfert de fonds proprement dit qui est effectué pour payer ce produit ou ce service. Notre infrastructure ne permet pas, par exemple, le transfert de l'information dont les banques, les entreprises et les gouvernements ont besoin pour faire un appariement des comptes clients et créditeurs. Au contraire, la technologie de virement de fonds ne permet que la transmission des données les plus élémentaires sur l'origine et la destination du paiement. Cette situation est analogue à celle de notre système téléphonique d'il y a 20 ans, lorsqu'un appel n'était accompagné d'aucune donnée concernant ses caractéristiques. Aujourd'hui, l'addition d'une couche supplémentaire d'informations permet de fournir des services comme l'identification de l'appelant, l'appel en attente et la commutation intelligente des appels.

Les paiements électroniques que nous effectuons aujourd'hui ne sont pas instantanés

Lorsqu'une personne effectue un paiement électronique, il lui semble que l'opération s'est faite à la vitesse de l'éclair, mais ce n'est pas le cas. Notre infrastructure actuelle n'est pas outillée pour permettre des paiements instantanés; ce sont plutôt des tierces parties qui traitent les paiements à la fin de la journée ouvrable. L'industrie n'a toujours pas commencé à corriger cette carence de notre système.

Nous dépendons trop des chèques et du papier

Au Canada, environ un milliard de chèques sont libellés annuellement. Environ 60 % de ces chèques sont tirés par le gouvernement, les grandes sociétés et les petites et moyennes entreprises, et 40 % sont tirés par des consommateurs. Plus de la moitié des paiements effectués par les consommateurs (y compris ceux à l'intention de détaillants, d'écoles, d'œuvres de charité, d'associations, de parents et d'amis) prennent la forme d'argent comptant ou de chèques.

Les chèques ne sont pas efficaces. Ils réduisent la productivité et ne sont pas commodes, parce qu'ils requièrent des étapes de traitement manuelles, dont la saisie d'informations, l'impression et l'envoi postal, puis l'appariement du paiement et de la facture.

Le traitement et le règlement des chèques prennent aussi du temps et retardent la mise à disposition des fonds. En revanche, les factures et les paiements électroniques éliminent les pratiques non efficaces en assurant un traitement et un paiement plus rapides des factures, à un coût moindre.

Si le Canada dépend toujours tant du paiement par chèque, c'est notamment en raison des investissements consentis par nos institutions financières dans l'infrastructure sur laquelle repose le système de paiement actuel. Ce système favorise l'utilisation du papier. Parallèlement, les institutions financières perçoivent des frais élevés de leurs clients lorsqu'ils souhaitent effectuer la transition des chèques vers les paiements numériques: la plupart prennent 1,50 \$ pour des virements électroniques. La réticence des institutions financières à remplacer leurs bons vieux systèmes s'explique donc d'autant plus facilement que la mise en place de solutions numériques modernes leur vaudrait peut-être des revenus moins élevés, mais ce n'est pas rentable pour le Canada et, à long terme, ce ne le sera pas non plus pour ces institutions financières.

En fait, la réduction de l'utilisation des chèques ne mènera pas nécessairement à une réduction du chiffre d'affaires des banques. Selon la banque finlandaise Nordea, la transition vers des solutions numériques et la création de produits informationnels novateurs lui auraient permis de réduire ses coûts et de créer de nouvelles sources de revenus. Certaines estimations indiquent que, d'ici 2020, les institutions financières feront des économies de coûts de l'ordre de 600 millions de dollars par année au plan du traitement de chèques en migrant vers un système de paiement numérique.

Le Groupe de travail ne propose pas que l'on abandonne immédiatement ou complètement les chèques. Le Canada en dépend beaucoup trop. Nous devons plutôt offrir aux gouvernements, aux entreprises et aux consommateurs des *modes de paiement électroniques de rechange*, beaucoup plus avantageux que l'actuelle infrastructure fondée sur les chèques. Il paraît raisonnable de viser l'élimination de 80 % des chèques d'ici 2020.

Les possibilités

LES PRINCIPES DE LA CONFIANCE, DE L'ACCESSIBILITÉ ET DE L'EFFICIENCE DOIVENT GUIDER L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME CANADIEN DE PAIEMENT

La fiabilité et la stabilité du système bancaire et du régime politique canadiens, qui sont admirées partout dans le monde, ne compteront pas beaucoup pour les Canadiens et pour le reste de la planète si nos banques, nos gouvernements et nos entreprises sont incapables d'effectuer de simples opérations rapidement, efficacement et en se conformant aux normes appliquées ailleurs sur la planète.

L'expérience d'autres pays montre que le leadership du gouvernement est essentiel pour faire accélérer la transition vers le paiement numérique. En effet, aucun pays n'a réussi cette transition sans l'intervention du gouvernement.

Pour remédier à la désuétude du système canadien de paiement, le gouvernement du Canada doit prendre les devants. Il peut assurer une transition rapide et sûre vers un système de paiement numérique moderne en prenant l'initiative dans un certain nombre de domaines essentiels.

1. Un système de facturation et de paiements électroniques performant pour les entreprises

La transition vers un système de facturation et de paiements électroniques (FPE) exigera que l'on remplace les systèmes et les processus comptables manuels et sur papier par des solutions électroniques automatisées. Cela comprend toutes les étapes des cycles de l'achat au paiement et de la commande à la réception: envoi et réception de factures, règlement des différends, acceptation, paiement et rentrée, appariement et archivage.

Dans l'état actuel du traitement des paiements par les entreprises et les gouvernements, on alterne, au fil des étapes allant de l'achat à la remise finale, des opérations électroniques aux opérations sur papier. Les entreprises doivent réintroduire les données manuellement, ce qui leur fait perdre beaucoup de temps. Il faut éliminer ces étapes superflues pour permettre aux entreprises de demeurer concurrentielles.

Les gouvernements ont beaucoup à gagner de l'automatisation. Dans un rapport de la firme Capgemini où on s'est penché sur 19 membres de l'Union européenne, on a estimé qu'on pouvait obtenir une réduction des coûts de fonctionnement par unité de 70 à 75 % grâce à l'élimination du papier dans la prestation des services gouvernementaux. D'autres recherches ont montré qu'un système de paiement numérique permettrait aux grandes entreprises de faire des économies qui seraient de l'ordre de 5 milliards de dollars par année au Canada, tandis que les petites et moyennes entreprises et les institutions financières économiseraient respectivement 700 et 600 millions de dollars.

L'automatisation facilite la gestion de l'information parce que les tâches manuelles sont éliminées. L'efficacité des appariements comptables et la durée des cycles de traitement des paiements s'en trouvent améliorées. Il y a également amélioration du contrôle de la qualité et de la réactivité parce que l'information est accessible en temps réel. Un système de FPE permet l'établissement d'une norme de services beaucoup plus élevée pour l'utilisateur et le fournisseur.

2. Un système de paiement mobile à la fine pointe de la technologie pour les consommateurs

La technologie a changé les comportements et les attentes des consommateurs du tout au tout. Nous avons été parmi les premiers à adopter les téléphones intelligents et les tablettes électroniques, et nous comptons parmi les plus grands utilisateurs d'Internet ainsi que du magasinage et des services bancaires en ligne au monde. Pourquoi donc les paiements mobiles sont-ils largement absents au Canada?

Les pays en voie de développement qui n'ont pas accès à des services bancaires stables, et où de nombreuses personnes n'ont même pas accès à des services bancaires traditionnels, utilisent les paiements par téléphone mobile depuis plus d'une décennie. Plus récemment, des pays industrialisés comme les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont annoncé l'implantation de services de paiements mobiles. On prévoit que, au cours des deux à quatre prochaines années, les paiements mobiles deviendront la norme, et le Canada risque d'être laissé derrière. En particulier, on doit offrir aux Canadiens des solutions de rechange aux chèques et aux paiements en argent comptant.

Le Groupe de travail a activement incité les banques canadiennes et les fournisseurs de services sans fil à se mobiliser pour créer ensemble les conditions permettant l'essor des paiements mobiles. Le Canada est déjà un chef de file dans le domaine des communications en champ proche (paiements sans contact et de proximité), puisque le taux de pénétration aux points de vente atteint 11 %. Ces dispositifs se trouvent désormais parmi les terminaux les plus utilisés au Canada et on les utilise dans les industries du commerce de détail et de services sur lesquelles comptent les consommateurs, comme les supermarchés, les stations-service, les restaurants et les cafés. Ce constat démontre que les Canadiens sont disposés à révolutionner leur mode de vie. Et pourtant nous persistons à prendre du retard.

La prochaine vague de changement en matière de paiements effectués par les consommateurs viendra des nouvelles technologies associées aux paiements mobiles¹. Pour tirer profit de ces innovations, le gouvernement et l'industrie doivent créer les conditions nécessaires au succès des technologies de pointe. La volonté des banques et des fournisseurs de services mobiles d'ouvrir des discussions avec le reste de l'industrie des paiements et les détaillants en vue de créer un milieu commercial mobile pour les consommateurs a réjoui le Groupe de travail. Il faut toutefois en faire bien davantage pour élargir la discussion, puisqu'il faut s'attendre

1 *Mobile Payments Outlook*. KPMG. 2011.

à ce qu'une bataille se livre entre fournisseurs qui veulent chacun s'approprier le portefeuille mobile.

Le pouvoir de transformation d'un écosystème mobile qui allie le commerce et les services gouvernementaux peut être exploité pour favoriser l'adoption généralisée, et nous y avons tout à gagner. À mesure que la technologie et le monde numérique continuent de remodeler les définitions usuelles de l'identité, de la communauté, du commerce et même de l'information, la clé commune permettant d'ouvrir la porte de la technologie sera celle que nous tenons dans le creux de nos mains.

3. Un régime d'identification et d'authentification numérique sûr

Les préoccupations légitimes des Canadiens concernant la fraude, le vol d'identité et la défaillance des systèmes constituent l'un des obstacles à la revitalisation du système canadien de paiement. Avant que les consommateurs embrassent la facturation et les paiements électroniques ou les paiements mobiles, il faut mettre en place les mesures assurant le degré de confiance, d'accessibilité et de réduction des coûts qui les convaincront d'utiliser de tels mécanismes. À l'heure actuelle, le recours aux systèmes de débit et de crédit est laborieux en raison de l'absence au Canada d'un régime d'identification et d'authentification numérique (IAN) robuste. Un tel régime permet aux parties d'effectuer des opérations avec plus de fiabilité et de confiance, et il est essentiel à notre passage à l'ère numérique.

L'IAN est une nouvelle manière de concevoir l'identité. Il ne s'agit pas d'une solution technologique, puisqu'aucun programme ni aucune application ne peut réduire la complexité de la gestion de l'identité. Il s'agit plutôt d'une solution sur le plan des politiques, d'un paradigme qui nous permet de nous diriger dans le monde numérique en tirant parti de toutes ses possibilités tout en minimisant les risques.

Jusqu'à maintenant, les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté une approche proactive relativement à l'IAN, et c'est un bon signe. Maintenant, il est temps de mobiliser le secteur privé et de convertir les politiques en gestes.

Le Groupe de travail a, lui aussi, adopté une approche proactive en réunissant les chefs de file au sein du gouvernement et de l'industrie pour qu'on mette en place une IAN au Canada. Ces parties ont entrepris de déterminer les rôles et les responsabilités qui doivent incomber à chacun, afin d'élaborer ensemble la stratégie qui permettra le plus sûrement d'aller de l'avant.

4. Une structure de gouvernance pour permettre la collaboration et l'innovation

Une gouvernance efficace est essentielle au succès d'un système de paiement numérique au Canada. Le nouveau système de paiement se caractérisera par une évolution rapide et discontinue, de sorte qu'il sera impossible de prévoir globalement l'avenir des paiements et de déterminer à l'avance là où des problèmes surgiront. Pour gérer ces réalités complexes, il n'y a d'autre solution que l'établissement d'un modèle de gouvernance permettant la participation et la collaboration de tous les intervenants, qui soit souple et adaptable et qui protège l'intérêt public.

Le Groupe de travail a conclu que notre écosystème de paiements prospérera si nous veillons à ce que tous les intervenants aient l'occasion de participer à un processus de collaboration, si nous confions à tous ces intervenants la responsabilité de mettre en oeuvre les grands objectifs de notre système de paiement en matière de politiques (confiance, accessibilité et efficacité) et si nous mettons en place un mécanisme de surveillance capable au besoin d'intervenir avec souplesse et rapidité. (Le Groupe de travail a analysé ces questions en profondeur dans une série de quatre documents d'orientation, qui sont évoqués *supra* dans la section « Contenu »). Au sommet d'un tel modèle de gouvernance proactif et flexible se trouve un texte législatif simple et clair, qui permet d'atteindre plusieurs objectifs.

Une industrie reconnue

Le gouvernement doit à l'avenir instituer une « industrie des paiements » distincte, qu'on ne perçoit guère encore que comme une quelconque composante de l'industrie des services bancaires et financiers. En reconnaissant l'existence de cette industrie particulière, le gouvernement déterminerait clairement qui en sont les participants, c'est-à-dire tous les fournisseurs de services de paiements, et non pas uniquement ceux qui sont présentement les mieux établis. Cela requerrait que l'on identifie désormais ceux qui sont soumis au régime applicable à cette industrie en raison de la nature des services qu'ils fournissent.

Toutefois, à mesure que le secteur des paiements devient de plus en plus fragmenté et complexe, et que de nouveaux types d'intervenants viennent s'ajouter à la chaîne de valeur, le défi de formuler une définition reflétant bien toute l'ampleur et la variété de cette industrie se corse notablement. Le Groupe de travail a convenu d'une définition pratique des entités qui doivent être considérées comme des fournisseurs de services de paiements, que voici :

Le système de paiement renvoie aux dispositifs qui permettent aux consommateurs, aux entreprises, aux gouvernements et à d'autres organisations de transférer des valeurs pécuniaires d'une partie à une autre. Il comprend les institutions, les instruments et les services qui facilitent le transfert de valeurs pécuniaires entre des parties, dans le cadre d'une opération.

Confiance, accessibilité et efficacité

Le gouvernement doit également enchâsser ces principes structurants que sont la confiance, l'accessibilité et l'efficacité, qui concourent à l'intérêt public. Même si le Groupe de travail incline par ailleurs vers l'adoption d'un cadre législatif léger, la nécessité absolue de servir l'intérêt public doit ici l'emporter sur toute autre considération.

À proprement parler, cette fonction importante qu'est la protection de l'intérêt public incombe au ministre des Finances. Nous ne pouvons toutefois pas nous attendre à ce que le ministre et son ministère se chargent de tous les problèmes, petits et grands, qui pourront surgir. Comme nous l'indiquons plus loin, il serait préférable que le gouvernement délègue l'exercice d'une part de ses pouvoirs à un organisme public d'encadrement et, au bout du compte, à l'industrie.

Un organisme public d'encadrement

Il faut créer un organisme chargé de protéger l'intérêt du public et de garantir que les principes enchâssés dans l'encadrement du système canadien de paiement – confiance, accessibilité et efficacité – soient respectés en tout temps. Un tel organisme contrôlerait la manière dont les changements sont mis en œuvre à mesure que le système de paiement évolue et verrait à ce que ces changements reflètent d'abord et avant tout les besoins et les souhaits des Canadiens. En outre, la gouvernance doit être parfaitement souple et adaptable pour offrir à l'industrie – y compris à des innovateurs et des entreprises de toutes tailles – le plus de pouvoir possible en ce qui concerne l'établissement des règles. Cependant, la complexité du nouveau système canadien de paiement garantit à toutes fins pratiques que les intervenants chargés de la gouvernance se retrouveront occasionnellement dans une impasse ou vivront des moments d'indécision.

Ces facteurs rendent nécessaire la mise en place d'un organisme d'encadrement agissant dans l'intérêt du public. Relevant de l'autorité du ministre des Finances, cet organisme public d'encadrement déléguerait la plus grande partie de son mandat d'établissement de règles et d'élaboration de politiques à une organisation autonome (OA – voir ci-dessous), tout en conservant le droit et l'obligation de ratifier les stratégies de cette OA et d'évaluer son rendement. Tous les fournisseurs de services de paiements seraient tenus de devenir membres de l'OA, tandis que les utilisateurs auraient l'occasion de s'y joindre également. L'organisme d'encadrement offrirait d'autre part un recours aux intervenants lorsque l'OA ne pourrait pas résoudre leurs préoccupations.

Organisation autonome

Le changement technologique, les nouveaux venus et les nouveaux concurrents, la mutation des risques et des occasions d'affaire ainsi que les problèmes liés à la sécurité et à la protection de la vie privée sont autant de défis qui ne peuvent être relevés que lorsqu'une collaboration saine est intégrée à la prise de décisions. Dans le cadre d'un nouveau modèle de gouvernance, le Groupe de travail envisage une OA, jouissant d'une délégation émanant d'un organisme public d'encadrement, qui fournirait une plate-forme pour une collaboration et un processus de réflexion stratégique élargis pour l'ensemble de l'industrie.

Le Groupe de travail envisage une OA plus inclusive que ses homologues à l'échelle internationale: cette organisation rassemblera les institutions financières, les réseaux de cartes de paiements, les acquéreurs et les nouveaux venus dans le domaine des services de paiement, de même qu'une

communauté d'utilisateurs-intervenants formée de consommateurs, de commerçants, de petites et moyennes entreprises, de grandes sociétés et de gouvernements.

Même si le modèle de gouvernance envisagé devra être ancré dans le cadre législatif proposé, dans les faits, il incombe à l'industrie, en consultation avec l'organisme public d'encadrement, de mettre au point le mécanisme qui garantira une collaboration réelle et efficace entre les intervenants. Quoique l'élaboration de ce cadre législatif puisse prendre un certain temps, le processus d'établissement d'une OA peut commencer immédiatement et, dans son propre intérêt, nous encourageons fortement l'industrie à prendre les devants et à l'entamer effectivement.

Infrastructure adaptée

L'entité fournissant présentement l'essentiel de l'infrastructure, c'est-à-dire l'Association canadienne des paiements, est régie par ses membres, qui sont les institutions financières canadiennes de dépôt; son conseil d'administration est donc notablement influencé par les avis exprimés par les grandes banques. Ce modèle engendre un conflit d'intérêts (les intérêts des membres sont mieux servis par des investissements restreints et la tenue à l'écart des nouveaux venus). Il est difficile pour cette entité de planifier et d'investir à long terme, et rien ne l'encourage à éliminer les obstacles à l'entrée de nouveaux participants.

Par conséquent, le système canadien de paiement n'a pas réagi aux forces du marché, et rien ne semble indiquer qu'il mettra en œuvre les innovations que requiert la transformation de l'infrastructure de paiement afin qu'elle réponde aux besoins émergents des Canadiens en matière de paiements dans une économie numérique.

Le Groupe de travail propose que le gouvernement prenne des mesures significatives, qui transformeraient l'Association canadienne des paiements. En modifiant les objectifs, la gouvernance, les pouvoirs qui lui sont attribués et ses modèles d'affaire et de financement, il réinventerait l'ACP et lui permettrait de fournir une infrastructure soutenant un système de paiement novateur et tourné vers l'avenir, qui réponde aux besoins des Canadiens tout en maintenant notre confiance et en favorisant l'accessibilité et l'efficacité. Idéalement, l'entité fournissant l'infrastructure de base regrouperait l'ACP, Interac/Acxsys et le traitement des chèques, pour faciliter la transition vers un système de paiement à la fine pointe de la technologie et pour sauvegarder notre système national et peu coûteux de débit de compte à compte.

Recommandations

LE GOUVERNEMENT DOIT PILOTER LE CHANGEMENT

Pour que le système canadien de paiement se modernise significativement, il faut mettre en œuvre des changements dans de multiples domaines, qu'il s'agisse des comportements du consommateur ou des solutions comptables, en passant par les procédures mêmes dont les gouvernements dépendent pour fournir des services. Si l'industrie n'a pas encore apporté de changements, c'est en partie en raison de l'incertitude et du manque de coordination. Par conséquent, le gouvernement du Canada doit piloter le changement en prenant les mesures suivantes :

- mettre en œuvre un système de facturation et de paiements électroniques (FPE) pour tous les fournisseurs et les bénéficiaires de prestations du gouvernement;
- conclure un partenariat avec le secteur privé pour créer un écosystème mobile;
- susciter la création d'un régime d'identification et d'authentification numérique (IAN) visant à soutenir un système de paiement modernisé et à protéger la vie privée des Canadiens.

Le Groupe de travail recommande également au gouvernement du Canada de remanier profondément la structure de gouvernance du système canadien de paiement, de telle sorte qu'on accorde la priorité aux besoins des usagers (consommateurs et entreprises), qu'on protège l'intérêt public et qu'on encourage la collaboration et l'innovation de la part de tous les intervenants, maintenant et à l'avenir. Plus particulièrement, le gouvernement du Canada doit adopter une loi en vue d'accomplir ce qui suit :

1. Définir une industrie des paiements distincte et exiger des fournisseurs de services de paiements qu'ils y adhèrent.
2. Créer un organisme public d'encadrement pour l'industrie des paiements, dont le mandat comprendra les objectifs suivants :
 - a) Protéger l'intérêt public, tel que défini largement dans le cadre d'une approche fondée sur des principes structurants;
 - b) surveiller les changements apportés au système de paiement, veiller à ce qu'il continue de servir l'intérêt public et proposer des ajustements au besoin;
 - c) Constituer au besoin une voie de recours, lorsque le comportement de l'industrie n'inspire plus la confiance ou ne favorise plus l'accessibilité, la concurrence ou l'innovation.
3. Encourager l'industrie à créer une organisation autonome réunissant une large gamme d'intervenants et visant la collaboration, en incluant à la fois fournisseurs et usagers, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie et des normes pour

l'industrie des paiements. Cette entité serait reconnue en tant qu'organisation autonome par l'organisme public d'encadrement.

4. Remanier les objectifs, la gouvernance, les pouvoirs, le modèle d'affaire et le financement de l'Association canadienne des paiements. Cela permettra à l'ACP de fournir les systèmes modernes dont nous avons besoin pour répondre aux besoins en matière de paiements de tous les Canadiens, maintenant et à l'avenir.

Conclusion

LES CANADIENS VEULENT PARTICIPER PLEINEMENT À L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Au cours des 18 mois qu'ont duré son enquête et sa réflexion, le Groupe de travail a entendu un message clair et urgent des consommateurs, des entreprises, des gouvernements, des associations et d'autres organismes canadiens: la plupart d'entre eux réclament haut et fort la mise en œuvre immédiate d'un système de paiement numérique riche en données afin que le Canada puisse entrer dans l'ère numérique. Notre capacité concurrentielle à l'échelle internationale, l'accroissement de notre productivité, sans compter les économies importantes que nous pourrions faire, l'exigent.

Les avantages d'un système de paiement numérique sont abondants. Dans un avenir proche, les familles les plus occupées pourront parcourir les allées d'un supermarché, scanner les produits au moyen de leur téléphone intelligent, comparer les prix, calculer le montant total de leurs achats, puis se diriger aussitôt vers leur voiture sans passer par la caisse. Les propriétaires de petites entreprises pourront financer leurs nouveaux projets au moyen d'un prêt reçu contre la cession de comptes payables à des dates précises, connues à l'avance. Les cliniques pourront envoyer les résultats de tests et le reçu pour le paiement dans le même ensemble de données. En outre, les gouvernements pourront verser des prestations à leurs citoyens plus rapidement que jamais, de manière plus sécuritaire et à un moindre coût que par le passé.

L'enthousiasme avec lequel les Canadiens ont déjà adopté le mode de vie numérique – dans les domaines de la communication, de l'éducation, de la vente au détail, du divertissement et de l'information, entre autres – et l'insatisfaction qu'ils ont exprimée au Groupe de travail à l'égard du système actuel indiquent clairement que les Canadiens se réjouiraient d'une transition audacieuse vers les paiements numériques.

Une direction forte assurée par le gouvernement, alliée à une saine gouvernance, permettra au Canada de mettre en place un système de paiement numérique protégé par des identifiants sûrs, mû par des partenariats public-privé, adopté par les entreprises et accueilli à bras ouverts par les consommateurs.

Il est temps d'entrer dans l'ère numérique.

Une œuvre complète

Tout au long de son mandat, le Groupe de travail a participé activement à un dialogue ouvert engageant tous les intervenants, et il a également mené des travaux de recherche susceptibles d'éclairer ses travaux. Nous nous sommes efforcés de distiller l'essence de ce labeur dans quatre documents de discussion :

- **Scénarios sur l'avenir du système canadien de paiements**
- **Nos modes de paiement : Vers un système de paiement moderne**
- **Le passage au numérique : Faire la transition vers les paiements numériques**
- **Les marchés des cartes de crédit et de débit**

Le Groupe de travail a d'autre part articulé ses réflexions dans une série de documents d'orientation. Ces documents décrivent les changements que requiert le système canadien de paiement: d'abord, prendre en compte les besoins des usagers; établir un nouveau modèle de gouvernance ouvert à tous et fondé sur des principes structurants; circonscrire les mesures législatives requises pour concrétiser tous ces changements et mettre l'accent sur les modifications que nécessite la mise à niveau de l'infrastructure sur laquelle repose le système canadien de paiement. Voici les titres de ces documents d'orientation :

- **Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers**
- **Document d'orientation B : Gouvernance – Les intervenants hors-circuit**
- **Document d'orientation C : Législation – Établir l'industrie des paiements**
- **Document d'orientation D : Infrastructure – Réinventer l'Association canadienne des paiements**

Les membres du Groupe de travail s'estiment particulièrement honorés qu'on leur ait confié, pour le compte du ministre des Finances, la réalisation de cet important travail de recherche. Durant tout notre mandat, nous avons oeuvré avec diligence et dans l'intérêt des Canadiens et de l'économie canadienne.

Brad Badeau

Stéphane Le Bouyonnec

John Chant

Laura Gillham

Lili de Grandpré

(Présidente) Pat Meredith

Terry Wright

