



**Discours prononcé par Lawrence Schembri
Sous-gouverneur à la Banque du Canada
Association canadienne des paiements (ACP)
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
27 juin 2014**

Une vision en deux volets pour le système de paiement canadien

Introduction

Merci. C'est un privilège et un plaisir pour moi d'être ici aujourd'hui à cette importante conférence.

Comme beaucoup d'entre vous le savent, la Banque du Canada porte un grand intérêt à l'évolution de notre système de paiement. Cet intérêt va bien au-delà de son rôle de fournisseur du plus simple des moyens de paiement, à savoir l'argent liquide. Il découle non seulement de la responsabilité que la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* confère à notre institution de surveiller les systèmes de paiement d'importance systémique, mais aussi du rôle important que jouent ces systèmes dans la transmission de la politique monétaire. De fait, la collaboration que nous avons engagée avec l'Association canadienne des paiements (ACP) et d'autres acteurs pour améliorer le système de paiement s'inscrit clairement dans notre mandat, qui consiste à favoriser la prospérité économique et financière au Canada.

Aujourd'hui, j'aimerais vous présenter une vision en deux volets pour le système de paiement canadien et sa surveillance. Je ne prétendrai pas que les éléments de cette vision soient tous originaux, mais je crois qu'en expliquant clairement celle-ci, nous pourrons entamer un dialogue plus que nécessaire en vue d'améliorer notre système de paiement et de le faire rentrer dans le XXI^e siècle.

Le système de paiement canadien est en train de se transformer rapidement et radicalement. Ce changement résulte principalement de l'apport combiné d'innovations technologiques et de la volonté des consommateurs de profiter notamment de la commodité que procurent les nouvelles technologies.

Mais ce changement rapide va-t-il dans la bonne direction? Est-il suffisamment coordonné? Approprié? Pérenne? Les intérêts des usagers sont-ils bien protégés?

Ce sont là des questions importantes. Y répondre constitue un grand défi que nous devons relever, tous ensemble.

Notre réponse doit être cohérente et clairvoyante. Le système de paiement importe vraiment aux Canadiens. Chaque année, ces derniers effectuent environ 24 milliards de paiements, d'un montant global qui dépasse les 44 000 milliards de dollars. Ces paiements ne touchent pas seulement la vie quotidienne de chacun; ils ont aussi de profondes répercussions sur la capacité de notre système financier de soutenir efficacement l'activité économique, tant au Canada qu'à l'échelle internationale.

Pour coordonner notre réponse et veiller à ce que nous progressions dans la bonne direction, nous avons besoin d'une vision en deux volets pour le système de paiement canadien et sa surveillance, c'est-à-dire une vision qui favorise les innovations porteuses de gains d'efficience et qui permette de gérer les risques associés à l'adoption des nouvelles technologies.

Je vais développer aujourd'hui trois axes importants pour cette vision globale :

Premièrement, une vision pour notre système de paiement; une vision qui répond à l'évolution des besoins des consommateurs et des entreprises et qui, par conséquent, favorise la croissance de la productivité et l'amélioration du niveau de vie.

Deuxièmement, une vision pour la surveillance du système de paiement, c'est-à-dire une vision qui contribue à garantir la sûreté, la solidité, l'efficience et la sécurité du système de paiement.

Troisièmement, une démarche coordonnée visant à réaliser cette vision en deux volets; une démarche qui fasse collaborer les acteurs du secteur des paiements et les organismes de réglementation en vue d'atteindre cet objectif collectif.

Une vision pour le système de paiement

La vision envisagée pour le système de paiement implique qu'on adopte une perspective holistique¹. La distinction que l'on établit souvent entre les systèmes de paiements au détail, lesquels sont associés à de nombreux utilisateurs finaux et à de petites transactions, et les systèmes de paiements de gros ou interbancaires, n'est pas forcément adaptée à une vision d'avenir. Une vision plus globale permet, par contre, d'envisager un avenir où grâce aux progrès technologiques, les systèmes de paiements de détail et de gros offriront des services similaires et se feront donc plus directement concurrence pour obtenir une « part du gâteau » des paiements.

¹ Selon une définition générale, le système de paiement est un ensemble « de modalités qui permettent aux consommateurs, aux entreprises et à d'autres organisations de transférer de la valeur de l'un à l'autre. Il englobe les institutions, les instruments et les services qui rendent possible le transfert de valeur entre les parties à une opération. » Voir le document du Groupe de travail sur l'examen du système de paiement (non daté), *Le passage au numérique : Faire la transition vers les paiements numériques*, p. 9.

Ma vision du système de paiement s'inspire de travaux qui ont déjà été menés au Canada et dans d'autres pays pour tenter d'établir un cap à suivre pour l'évolution future des paiements.

Nous ne sommes pas les seuls à vouloir voir émerger un système de paiement novateur, sûr et sécuritaire, qui évolue pour satisfaire les besoins des consommateurs et des entreprises. Cette vision conserve les meilleures caractéristiques de l'ancien système, tout en misant sur les avantages que devraient procurer les innovations.

Un tel système de paiement comporte six caractéristiques essentielles² :

1. grande rapidité : traitement de bout en bout quasiment en temps réel;
2. coût peu élevé : système efficient et pratique;
3. accès non discriminatoire et usage généralisé;
4. fonctionnalité transfrontière améliorée;
5. sûreté, solidité et fiabilité;
6. sécurité : protection des renseignements personnels des usagers.

Je traiterai maintenant des quatre premières caractéristiques et j'aborderai les deux dernières dans la partie concernant la vision de la surveillance³.

Si l'on compare le système de paiement canadien actuel à celui que j'envisage, il est clair qu'il y a beaucoup de différences⁴. En particulier, en cette époque de communication instantanée, les Canadiens s'attendent à pouvoir envoyer (ou recevoir) des paiements plus rapidement, en tout temps et à faible coût, sans avoir à connaître les coordonnées bancaires de l'autre partie.

Des progrès ont toutefois été accomplis.

L'usage plus généralisé de nouveaux moyens de paiement numériques a permis d'accroître la vitesse des transactions, d'abaisser leurs coûts et d'élargir l'accès au marché des paiements. Par exemple, entre 2008 et 2011, le nombre de paiements par cartes de crédit et de débit a crû de 23 % et 17 % respectivement⁵. Les virements électroniques continuent, quant à eux, de remplacer les chèques pour ce qui est du paiement des factures et du versement des salaires⁶.

² Ces caractéristiques sont examinées dans les documents suivants : Groupe de travail sur l'examen du système de paiement (2011), *Nos modes de paiement : Vers un système de paiement moderne*, juillet; Association canadienne des paiements (2010), *Stratégie de l'ACP pour les paiements : Vision 2020*, février; Banques fédérales de réserve des États-Unis (2013), *Payment System Improvement – Public Consultation Paper*, septembre; Banque de réserve d'Australie (2012), *Strategic Review of Innovation in the Payments System : Conclusions*, juin.

³ Le recours à des normes mondiales en matière de messages de paiement contribuera à ce que les informations nécessaires qui seront transmises appuient la concrétisation des quatre premières caractéristiques.

⁴ Groupe de travail sur l'examen du système de paiement (2011), *Nos modes de paiement : Vers un système de paiement moderne*, juillet.

⁵ Association canadienne des paiements (2012), *Examen des méthodes de paiement et des tendances des paiements au Canada*, octobre.

⁶ Des changements visant les processus administratifs du système bancaire ont aussi permis d'accélérer l'accès aux fonds.

Bien qu'il y ait moins d'usagers pour les transactions électroniques entre particuliers et les opérations de portefeuille électronique, celles-ci ont augmenté au rythme impressionnant d'environ 40 % par an pendant la même période⁷. Et il ne faut pas oublier les dernières innovations – les monnaies numériques – qui, malgré une pénétration plus limitée dans le marché, ont la capacité de changer radicalement les choses en réduisant les délais et les coûts de transaction.

Ces innovations possèdent bien les importantes caractéristiques recherchées sur les plans de la vitesse, de la commodité, du coût et de l'efficience, mais il leur manque quelque chose de fondamental : leur usage n'est pas généralisé. Les nouveaux systèmes de paiement n'atteindront leur plein potentiel que s'ils sont aussi universellement adoptés que les systèmes préexistants.

En dépit de nombreux progrès, les paiements par chèque font toujours partie du quotidien de bien des entreprises canadiennes. Dans un document récent, le Groupe de travail sur l'examen du système de paiement souligne que le Canada est l'un des pays industrialisés où les entreprises font encore le plus appel aux chèques⁸. En fait, il faudrait un système de facturation et de paiement électroniques pour faciliter le traitement automatisé de bout en bout des paiements entre entreprises⁹.

Il faut aussi améliorer considérablement les paiements transfrontières. Une analyse de l'ACP a révélé que les besoins des intervenants en matière de paiements internationaux ne sont actuellement pas satisfaits¹⁰. Les coûts et délais de transaction associés à ces paiements dépassent ceux des paiements intrafrontaliers, en raison du passage d'un système de paiement national à un autre.

Pour qu'ils aient ces quatre caractéristiques importantes, nos principaux systèmes nationaux de compensation et de règlement des paiements doivent être mis à niveau. Le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) a été mis en place au début des années 1980, et il devient dépassé : l'accès est limité, le règlement n'a lieu que le lendemain, et le traitement de bout en bout des paiements est lent. Le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) a été lancé en 1999. Lui aussi pourrait tirer parti des progrès technologiques de façon à compenser et à régler plus efficacement *aussi bien* les paiements de détail que ceux de gros.

Une vision pour la surveillance

En complément de cette vision pour le système de paiement, il nous faut une vision neuve et plus globale pour la surveillance. L'arrivée de nouveaux acteurs

⁷ Association canadienne des paiements (2012), *Examen des méthodes de paiement et des tendances des paiements au Canada*, octobre.

⁸ Groupe de travail sur l'examen du système de paiement (non daté), *Le passage au numérique : Faire la transition vers les paiements numériques*, p. 18.

⁹ Le traitement des images numérisées des chèques constitue certes un progrès, mais ce n'est pas la meilleure solution, compte tenu des technologies offertes aujourd'hui.

¹⁰ Association canadienne des paiements (2010), *Stratégie de l'ACP pour les paiements : Vision 2020*, février, p. 8.

sur le marché des paiements de détail appelle une refonte fondamentale du cadre de surveillance canadien. La concurrence que livrent les nouveaux systèmes aux systèmes essentiels existants soulève des enjeux importants pour les pouvoirs publics.

L'objectif est de créer les conditions d'une saine concurrence pour tous les systèmes, sachant que certains présentent plus de risques que d'autres. Nous allons y parvenir en adoptant une approche plus large de la surveillance, qui englobe trois grandes catégories de systèmes de paiement :

1. les systèmes d'importance systémique;
2. les systèmes de paiement importants;
3. les autres systèmes nationaux de paiement de détail.

Cette approche soutiendra les efforts des acteurs du secteur des paiements en vue de remplir trois grands objectifs des politiques publiques¹¹ :

1. sûreté et solidité;
2. efficience;
3. satisfaction des besoins des usagers et préservation de leurs intérêts¹².

Au même titre que les services d'utilité publique aussi cruciaux que ceux de l'électricité et de l'eau, les systèmes de paiement nationaux essentiels doivent être à la fois sûrs et solides pour que soit assurée la continuité des opérations. Ils doivent être conçus et exploités de manière à garantir une gestion efficace des risques selon les normes internationales¹³, qui permette un accès non discriminatoire et fondé sur les risques ainsi qu'une couverture universelle. Les systèmes essentiels doivent être efficients pour demeurer compétitifs, c'est-à-dire que leurs coûts doivent demeurer bas. Ces critères clés faciliteront l'atteinte de la masse critique d'usagers indispensable à la réalisation d'économies d'échelle et à la maximisation des retombées sociales.

La Banque du Canada travaille avec le ministère des Finances à l'élaboration d'un nouveau cadre global de surveillance des systèmes de paiement qui donne corps à cette vision. Ce cadre doit être souple, évolutif et fondé sur les risques pour remplir les objectifs fixés en matière d'orientations publiques, dans un contexte où les systèmes de paiement changent et qu'apparaissent de nouvelles tendances.

Le défi est de parvenir à concilier le renforcement de la sûreté et la recherche de l'efficience. Le cadre de surveillance doit insuffler de la confiance dans le système de paiement et faciliter l'innovation et la concurrence afin de répondre aux besoins des usagers, de favoriser la croissance économique et de

¹¹ Voir la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (L.C. 1996, chapitre 6, annexe), consultable à l'adresse <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/p-4.4/index.html>.

¹² On peut définir globalement les intérêts des usagers en y incluant les attentes à l'égard du niveau de prestation des services, la commodité des services et leur facilité d'emploi, le prix, la sûreté, la clarté des conditions d'usage, la protection des renseignements personnels et l'efficacité des mécanismes de règlement des litiges.

¹³ Les normes internationales pour la surveillance des systèmes de paiement d'importance systémique sont exposées dans les *Principes pour les infrastructures de marchés financiers* (Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs, avril 2012).

promouvoir la stabilité financière. Les nouveaux acteurs, qui ne sont aujourd’hui pas assujettis au même processus, très complet, de surveillance réglementaire que les autres institutions, doivent être intégrés dans le cadre.

Dans cette vision, la Banque du Canada pourrait tenir un plus grand rôle, en surveillant, en sus des systèmes d’importance systémique, les systèmes de paiement importants¹⁴. L’élargissement du rôle de la Banque dans le nouveau cadre de surveillance permettrait de maintenir une infrastructure de paiement sûre et efficiente, alors même que le marché s’adaptera aux nouvelles tendances et aux besoins des usagers finaux.

Quelles conséquences ce changement éventuel du rôle réglementaire de la Banque aurait-il pour l’ACP? Une première analyse montre que le Système automatisé de compensation et de règlement exploité par l’ACP a les caractéristiques d’un système de paiement important, et qu’il pourrait donc être assujetti à la surveillance de la Banque¹⁵.

Dans notre vision, les autres systèmes nationaux de paiement de détail seraient également soumis à la surveillance de la Banque, une surveillance proportionnée aux risques. Bien que les systèmes de paiement de détail les plus récents ne soient pas des systèmes d’importance systémique ni des systèmes importants, la protection des usagers est une priorité. En effet, la plupart de ces systèmes recueillent sur leurs usagers de l’information qui a une valeur commerciale. Il faut que des précautions soient prises pour protéger cette information.

Concrétiser la vision en deux volets : la collaboration public-privé

Les contours de notre vision en deux volets ayant été brossés pour le système de paiement canadien et sa surveillance, passons maintenant à cette autre question : Comment allons-nous parvenir à concrétiser cette vision?

La réponse tient en un mot : ensemble!

Dans ce contexte, « ensemble » peut avoir deux sens, qui ont néanmoins une égale importance si nous voulons réussir à faire avancer cette vision en deux volets.

Consommateurs, acteurs du secteur des paiements et organismes de réglementation, tous ont intérêt à ce que soit mis en place un système de paiement ultra-moderne au fonctionnement irréprochable. Tous devraient être consultés. La recherche de solutions adéquates et du juste équilibre passe par la

¹⁴ Les systèmes de paiement importants n’engendrent pas un risque systémique, mais leur perturbation ou une défaillance en leur sein pourrait provoquer, à l’échelle nationale, une perturbation susceptible d’empêcher les consommateurs et les entreprises d’effectuer des paiements ou entraîner une perte générale de confiance à l’égard de l’ensemble du système de paiement.

¹⁵ La Banque du Canada pourrait appliquer des normes aux systèmes de paiement importants, en se fondant sur les *Principes pour les infrastructures de marchés financiers* (Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et Comité technique de l’Organisation internationale des commissions de valeurs, avril 2012). De telles normes seraient modifiées pour les adapter à la nature et à l’ampleur différentes des risques que posent ces systèmes.

collaboration de tous ceux qui participent à la réalisation de notre vision. À cette fin, je suis persuadé que vous êtes d'avis que nous devrions tirer parti d'instances comme FinPay¹⁶ (Comité consultatif du ministère des Finances sur le système de paiement) et comme le Comité consultatif des intervenants de l'ACP.

De plus, les propositions de réforme du cadre de réglementation et de surveillance émanant des pouvoirs publics feront l'objet de consultations publiques qui permettront de recueillir les avis de tous les intervenants.

Discuter ensemble est important. Mais agir ensemble l'est tout autant. Si les acteurs du secteur des paiements parviennent à adopter les mêmes normes à peu près au même moment, il sera alors possible de maximiser les avantages procurés par les effets positifs de réseau qui sont associés à la masse de transactions standardisées.

Pour y arriver, nous aurons besoin, au-delà de la consultation, des trois « C » : coordination, collaboration et coopération.

De toute évidence, l'ACP et les organismes publics sont bien placés pour faciliter la coordination et encourager la collaboration ainsi que la coopération parmi les acteurs du secteur des paiements.

L'ACP et ses membres peuvent prendre l'initiative en adoptant de nouvelles technologies qui assureront la mise à niveau des services essentiels de compensation et de règlement en vue d'accroître leur efficience et leur sûreté.

L'ACP s'est engagée à point nommé, et avec courage, dans cette direction en promouvant l'adoption de la norme ISO 20022 et en lançant son projet concernant la prochaine génération de systèmes de compensation et de règlement.

Le recours à une norme commune est le socle de tout système de paiement bien conçu. Des normes, comme la norme ISO 20022, favorisent le traitement intégré, l'amélioration des paiements interentreprises, l'interopérabilité, de même qu'une accélération des virements entre usagers finaux tant au Canada qu'à l'échelle internationale¹⁷.

L'adoption d'une norme commune permettra aussi de réduire les barrières qui empêchent de nouveaux acteurs d'utiliser les systèmes de compensation et de paiement essentiels.

Enfin, pour qu'elle porte tous ses fruits et bénéficie à l'ensemble des Canadiens, l'adoption de cette norme doit s'accompagner d'une coopération pour sa mise en

¹⁶ Réunissant des représentants du secteur public et du secteur privé, FinPay, le Comité consultatif du ministère fédéral des Finances sur le système de paiement, est une instance qui conseille le ministère des Finances sur les évolutions du système canadien de paiement et les dimensions connexes qui touchent les politiques publiques.

¹⁷ On pourrait également étudier la recommandation avancée par le Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, qui envisage l'approfondissement d'un projet visant à instaurer une identité numérique centralisée pour encourager des innovations (par exemple celles qui concernent les paiements par téléphonie mobile) et pour tirer parti du commerce électronique ainsi que de toute la gamme de possibilités qu'offre l'économie numérique. Voir Groupe de travail sur l'examen du système de paiement (juillet 2011), *Nos modes de paiement : Vers un système de paiement moderne*, p. 16.

œuvre. Répondre aux besoins et aux souhaits des consommateurs et des entreprises n'a rien de facile, mais nous ne pouvons échapper à cet impératif. Dans le monde d'aujourd'hui marqué par la concurrence internationale, ceux qui refusent d'innover se font dépasser.

Conclusion

Permettez-moi de conclure.

S'agissant de l'avenir, nous sommes tous ouverts à des changements technologiques qui permettront d'améliorer notre système de paiement et favoriseront le bien-être économique et financier des Canadiens. C'est pourquoi une vision en deux volets complémentaires est nécessaire au pilotage des changements qui s'imposent en ce qui concerne le système de paiement et sa surveillance. L'innovation est le moteur d'une évolution rapide, évolution qui exige de la planification, comme le faisait remarquer mon ancien collègue, James Dingle, voici plus de dix ans dans un petit livre intitulé *Une évolution planifiée : L'histoire de l'Association canadienne des paiements de 1980 à 2002*¹⁸. Si l'on devait écrire un ouvrage similaire sur les vingt années difficiles, mais passionnantes, qui attendent l'ACP, l'on parlerait sans doute d'une « révolution planifiée ».

L'objectif de la politique monétaire mise en œuvre par la Banque est d'atteindre la cible d'inflation de 2 % qui a été adoptée : cette cible représente la meilleure contribution que la politique monétaire puisse apporter pour maintenir l'économie canadienne sur une trajectoire de croissance soutenable. Comme nous l'avons précisé ces derniers mois, la croissance de l'activité doit être plus équilibrée et concerner un plus grand nombre de secteurs; elle doit également être davantage alimentée par le secteur des exportations, ainsi que par les investissements des entreprises qui y sont liées.

Permettez-moi de faire le lien avec la vision pour le système de paiement que j'ai exposée. Un des moyens de stimuler une expansion fondée sur les échanges commerciaux est de travailler avec nos partenaires commerciaux en vue de réduire sensiblement le coût des paiements transfrontières. Il va sans dire qu'un système de paiement qui fonctionne sans accroc est un élément crucial d'un système financier efficient, lequel est, à son tour, un ingrédient incontournable d'une croissance dynamique.

Les acteurs du secteur des paiements et les pouvoirs publics vont travailler ensemble en vue d'améliorer le système de paiement canadien, et nous savons que l'ACP continuera à jouer un rôle de premier plan à cet égard. À ce moment clé de notre histoire, nous voici devant une occasion unique de façonnner l'avenir de notre système de paiement. Il nous incombe de la saisir.

Nous avons hâte de poursuivre le dialogue et la collaboration qui ont été lancés pour que notre vision commune devienne une réalité.

Je vous remercie infiniment.

¹⁸ J. F. Dingle (2003), *Une évolution planifiée : L'histoire de l'Association canadienne des paiements de 1980 à 2002*, Ottawa. Publication réalisée conjointement par la Banque du Canada et l'Association canadienne des paiements.