

Ce que nous avons entendu : consultation des institutions financières au sujet d'un dollar canadien numérique

En février 2020, la Banque du Canada a annoncé un [plan de prévoyance](#) pour renforcer sa capacité à émettre un dollar canadien numérique si le besoin s'en faisait sentir. Ce n'est pas le cas maintenant, mais nous nous préparons dans l'éventualité où le Parlement et le gouvernement du Canada nous demanderaient de passer à l'action.

Un dollar numérique aurait des répercussions considérables sur l'économie et le système financier du Canada. C'est pourquoi nous devons comprendre les risques liés à l'adoption d'un dollar numérique pour mieux les gérer. Voici certains de ces risques :

- Déstabilisation du financement des dépôts pour les banques, les coopératives de crédit et les caisses populaires, ce qui pourrait réduire la disponibilité des prêts consentis aux ménages et aux entreprises du Canada, et en augmenter le coût;
- Augmentation de la fréquence et de la rapidité des mouvements de panique générale où les clients se ruent vers les banques pour retirer leur argent, ce qui pourrait déstabiliser le système financier en cas de crise;
- Création potentielle d'un nouveau véhicule pour les crimes financiers, comme le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, lesquels représentent une menace importante à la sûreté, à la sécurité et à la qualité de vie de la population canadienne et à la stabilité de l'économie canadienne.

De septembre 2020 à mars 2023, nous avons rencontré des banques, des coopératives de crédit (*credit unions*) et des caisses populaires pour leur présenter le concept d'un dollar canadien numérique. La discussion a porté principalement sur des considérations générales concernant les grandes

orientations et la conception, ainsi que sur les conséquences potentielles sur leurs activités et leurs clientèles.

Le présent rapport résume ce que nous avons entendu de la part de ces parties prenantes.

Ce que nous avons fait

Dans le cadre de cette première série de consultations, nous voulions connaître le point de vue de certaines institutions de dépôt canadiennes aux profils variés (taille, territoire, propriété et orientation client). Nous avons rencontré 36 institutions financières des catégories suivantes :



Six grandes banques
canadiennes



Banques canadiennes de
petite et moyenne taille
et coopératives de crédit
fédérales



Coopératives de crédit et
caisses populaires



Sociétés coopératives de
crédit centrales

Nous avons organisé 40 rencontres bilatérales et tables rondes régionales, à la fois en ligne et en personne. Lors de chaque séance, nous avons :

- présenté le dollar numérique comme une forme de monnaie de banque centrale et les principales caractéristiques qu'il devrait avoir, par exemple :
 - Être une créance directe sur la Banque du Canada
 - Être libellé en dollars canadiens

- Ne pas rapporter d'intérêts
 - Être convertible au pair en argent comptant et dépôts bancaires
 - Être utilisable dans les transactions entre particuliers, en ligne et aux points de vente
 - Être accessible à l'ensemble des particuliers et des entreprises au Canada
- parlé des risques et des avantages potentiels d'un dollar canadien numérique;
 - fait part des questions que se pose la Banque concernant les grandes orientations;
 - passé en revue les solutions technologiques potentielles et les défis posés par un dollar canadien numérique.

Nous nous sommes assurés d'anonymiser les informations recueillies. La liste complète des institutions financières participantes se trouve à l'[annexe](#).

Ce que nous avons entendu

La plupart des participants se sont montrés sceptiques quant aux avantages d'un dollar canadien numérique, affirmant que les options de paiement actuelles répondent déjà aux besoins de la population canadienne. Selon certains participants, un dollar numérique pourrait avoir son utilité si les paiements et les services bancaires tendaient à évoluer en ce sens et que d'autres pays créaient leur propre monnaie numérique de banque centrale.

Cas d'usage du dollar numérique

La plupart des participants ont estimé que les services de paiement numériques existants étaient suffisants et qu'un dollar canadien numérique ne présenterait aucun avantage par rapport aux solutions privées actuelles. Toutefois, les participants des institutions qui servent principalement des communautés rurales, éloignées ou autochtones, de même que d'autres communautés moins bien servies, ont souligné les lacunes des solutions de paiement numériques actuelles, et indiqué de quelles manières un dollar numérique permettrait d'améliorer l'accès de ces communautés à des services financiers.

Pour certains participants, les particuliers qui dépendent aujourd'hui des espèces pourraient devenir des utilisateurs du dollar numérique. Les

Quels sont les cas d'usage?

– Commentaire d'une partie prenante

participants ont fait remarquer que ces personnes pourraient être davantage exclues sur le plan financier si :

- un nombre accru de commerçants refusaient l'argent comptant comme mode de paiement;
- davantage de paiements étaient effectués pour des biens et services numériques.

Pour les particuliers qui dépendent des espèces, un dollar numérique pourrait représenter un mode de paiement universellement accessible, et accepté par les commerces, que les transactions soient faites en personne ou en ligne.

Cela dit, de nombreux participants ont mentionné qu'il était difficile de rejoindre ce groupe de gros utilisateurs d'argent liquide pour leur offrir des services bancaires, même avec beaucoup de ressources marketing. Ces participants se sont demandé si l'adoption d'un dollar numérique se heurterait à des obstacles de même nature.

Nécessité d'en savoir plus sur les grandes orientations et la conception

Les participants ont exprimé leurs préoccupations concernant les répercussions que pourrait avoir sur le système financier l'émission d'un dollar canadien numérique par la Banque. Ils ont à maintes reprises indiqué qu'ils avaient besoin d'en savoir davantage sur les objectifs poursuivis et sur la conception du dollar numérique avant de pouvoir mesurer son impact potentiel sur leur modèle d'affaires et leurs activités.

Modèle de distribution et accès à l'écosystème

Les participants ont exprimé une forte préférence pour un modèle de distribution où les institutions financières serviraient d'intermédiaires entre la banque centrale qui émet un dollar numérique et les consommateurs qui l'utilisent. Ce modèle s'apparenterait au modèle de distribution actuel des billets de banque canadiens.

Les participants ont jugé que le modèle de distribution du dollar numérique devrait préserver le rôle du secteur privé, qui est d'interagir directement avec la population canadienne. Ils ont invoqué les raisons suivantes pour conserver ce modèle :

- les relations existantes avec les clients;
- leur connaissance des mesures d'identification des clients;
- leur expérience du service à la clientèle.

D'après les participants, la conception du modèle de distribution pourrait autant favoriser l'innovation en matière de paiements que l'entraver dans leur secteur. Certains ont dit que les intermédiaires devraient pouvoir créer leurs propres applications et services sur la plateforme conçue pour l'utilisation d'un dollar numérique. D'autres ont souligné que la Banque pourrait avoir une relation client directement avec les particuliers dans les cas précis où cette relation aiderait à généraliser l'accès du public au dollar numérique. Inversement, ils ont noté qu'une telle monnaie pourrait permettre aux institutions financières d'offrir des services dans ces cas-là.

Modèle de coût et de frais

Les participants ont clairement indiqué que le coût global et la ventilation des frais d'un dollar numérique seraient un facteur déterminant pour son adoption et par rapport aux risques qu'il représente pour le système financier.

La Banque a pris acte des préoccupations suivantes :

- Le coût global, notamment en comparaison du coût associé aux billets de banque;
- Le partage des coûts entre les différents acteurs de l'écosystème;
- Le dédoublement des coûts (il y a déjà ceux associés aux espèces);
- Les frais de transaction.

Les parties prenantes ont indiqué qu'elles devaient en savoir davantage sur le fonctionnement du modèle avant de pouvoir se prononcer sur les coûts et les frais.

Sécurité, respect de la vie privée et observation de la loi

De nombreux participants prennent à l'heure actuelle des mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent, conformément aux exigences fédérales et provinciales en matière de respect de la vie privée. Selon eux, cette expérience fait que les institutions financières sont mieux outillées que la Banque pour répondre à ces exigences en cas d'émission d'un dollar numérique.

Les participants ont indiqué que les institutions financières doivent assumer des coûts pour se conformer aux exigences en matière de respect de la vie privée et de sécurité, qu'il en serait de même si un dollar numérique était en circulation et que, dans ce cas, elles s'attendraient à recevoir une compensation.

Autres considérations relatives à la conception

Les participants ont compris que de nombreuses questions entourant la conception demeurerait sans réponse à ce stade. Malgré tout, ils voulaient en savoir plus sur les éléments suivants :

- La structure, qu'elle se fonde sur des jetons ou sur des comptes;
- La conception de produits physiques et numériques;
- La prise en charge technique du produit;
- La propriété et la conception du registre;
- L'accès universel;
- L'uniformité de l'accès;
- La disponibilité hors ligne;
- La programmabilité de l'utilisation de la monnaie et des paiements;
- Les paiements transfrontaliers.

La Banque s'est fait clairement dire que le dollar canadien numérique ne devait pas porter intérêt.

Désintermédiation et ruées bancaires

L'un des principaux problèmes soulevés par les participants est le scénario où les consommateurs détiendraient une grande partie de leur argent en dollars numériques plutôt qu'en dépôts dans une institution financière. Dans ce cas, les institutions financières auraient plus de difficulté à mettre en relation les épargnants et les emprunteurs. On parle dans ce cas de désintermédiation. Presque tous les participants étaient inquiets de l'impact de ces risques s'ils venaient à se matérialiser, mais avaient des avis très différents en ce qui concerne la probabilité de leur réalisation et à la gravité des conséquences.

Pour accorder des prêts, les institutions financières comptent sur les dépôts des particuliers, qui représentent une source importante et stable de financement. Si les consommateurs détenaient leur argent en dollars numériques plutôt que dans leurs comptes bancaires, cela ferait peser un risque important sur le système bancaire et financier, réduirait la disponibilité des prêts et en augmenterait le coût.

Étant donné qu'il serait plus facile de convertir les dépôts des particuliers en dollars numériques qu'en billets de banque, un dollar canadien numérique pourrait accroître à la fois la probabilité et la rapidité des retraits bancaires en temps normal et en temps de crise. Les institutions financières se demandaient donc comment la banque centrale réagirait face à une crise de liquidité de ce genre s'il y avait un dollar canadien numérique. Les participants

ont souhaité obtenir plus d'informations sur les modalités de garde des dollars numériques pour être en mesure d'évaluer ce risque.

D'une manière générale, la gravité de ces risques de substitution et de liquidité dépendrait du niveau d'adoption du dollar numérique par les clients. De plus, les participants n'étaient pas sûrs de l'ampleur que prendrait l'utilisation du dollar numérique dans le quotidien des consommateurs canadiens.

L'adoption et l'utilisation généralisées d'un dollar numérique pourraient réduire les dépôts des particuliers, resserrer ou diminuer les liquidités et augmenter les coûts des prêts et des emprunts. Les coopératives de crédit ont mentionné que ce scénario pourrait nuire à leur compétitivité face aux grandes banques et menacer ainsi la viabilité de leurs activités.

De nombreuses coopératives de crédit se considéraient comme plus grandement exposées au risque de désintermédiation pour les raisons suivantes :

- Elles ont une plus grande proportion de clients ayant déjà des comptes qui ne rapportent rien (c'est-à-dire comptes à faible taux d'intérêt ou à taux d'intérêt nul);
- Elles dépendent plus fortement des dépôts des particuliers pour leur financement que les grandes banques;
- Elles n'ont pas accès aux mécanismes d'octroi de liquidité des prêteurs de dernier ressort.

La plupart des participants ont indiqué que le versement d'intérêts sur les dépôts pourrait vraisemblablement contribuer à atténuer les préoccupations à ce sujet. Cependant, les participants ont signalé que cette mesure incitative pourrait ne pas convaincre certains groupes de la population, ou du moins avoir autant d'attrait qu'escompté. Plus précisément, les participants ont ajouté que les communautés autochtones peuvent considérer les intérêts comme un élément de moindre importance en raison des modèles de financement utilisés historiquement par les gouvernements, qui retenaient les intérêts générés sur les transferts.

Autres efforts de modernisation des systèmes de paiement

De nombreuses institutions financières ont investi de manière importante dans des initiatives visant à moderniser les systèmes de paiement, notamment Lynx et le système de paiement en temps réel (PTR). Les participants ont estimé qu'il fallait tenir compte de ces dépenses avant que soit mis sur pied un autre système de paiement.

Certains participants ont proposé le PTR comme plateforme pour un dollar numérique. D'autres ont affirmé qu'un dollar numérique pourrait servir de système de paiement distinct et complémentaire, comme c'est le cas aujourd'hui des espèces.

Si la mise en œuvre d'un dollar canadien numérique devait passer par un nouveau système de paiement, la majorité des participants hésiteraient à faire d'autres investissements.

Plusieurs technologies de rupture numérique se profilent à l'horizon pour les institutions financières, dont le système bancaire ouvert. Cette initiative a d'importants liens avec le dollar canadien numérique, qu'il s'agisse de sa conception d'un point de vue global ou des répercussions sur le respect de la vie privée et la conformité à la réglementation. Il conviendrait d'étudier les éventuelles interactions entre un dollar numérique et un système bancaire ouvert et d'autres technologies de rupture.

De manière plus générale, les participants ont observé que la conception du dollar canadien numérique devrait permettre le plus de souplesse possible pour faciliter l'arrimage des innovations à venir.

Annexe : Organisations participantes

- Access Credit Union
- Alberta Central
- Alterna Savings and Credit Union Limited
- Assiniboine Credit Union
- ATB Financial
- Atlantic Central
- Banque canadienne de l'Ouest
- Banque Canadienne Impériale de Commerce
- Banque de Montréal
- Banque de Nouvelle-Écosse
- Banque des Premières Nations du Canada
- Banque HSBC Canada
- Banque Laurentienne du Canada
- Banque Nationale du Canada
- Banque Royale du Canada
- Banque Toronto-Dominion
- Caisse populaire acadienne Ltée
- Cambrian Credit Union
- Central 1 Credit Union
- Coast Capital Savings Federal Credit Union
- Conexus Credit Union
- Credit Union Central of Manitoba
- Credit Union Central of Saskatchewan
- East Coast Credit Union Limited
- First West Credit Union
- Fusion Credit Union
- Innovation Federal Credit Union
- Libro Credit Union Limited
- Meridian Credit Union Limited
- Mouvement Desjardins

- Peoples Bank of Canada
- Prospera Credit Union
- Servus Credit Union
- Steinbach Credit Union
- Stride Credit Union
- Vancouver City Savings Credit Union