Groupe de travail sur l'examen du système de paiement

Document d'orientation A: Malaise parmi les usagers

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.

N° de cat. : F2-214/3-2012F-PDF
ISBN: 978-1-100-98926-6

Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers

Table des matières

RÉSUMÉ **1**

INTRODUCTION **4**

Notre processus 4

La structure du document 5

QUE REQUIÈRENT LES USAGERS? **6**

Les consommateurs 6

Les commerçants 14

Les petites et moyennes entreprises 17

Les grandes entreprises et les gouvernements 18

LES DÉFIS **20**

Que veulent les usagers? 20

Qu'attendent les fournisseurs actuels? 20

Pourquoi les autres fournisseurs n'offrent-ils pas de solutions? 22

Ce qu'il faut faire 23

DES PRINCIPES ET DES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE POLITIQUES **23**

L'importance des principes et des objectifs 23

Des principes et des objectifs pour un nouveau système de paiement 24

CONCLUSION **27**

ANNEXE A1 : PROPOSITION DE POLITIQUE NATIONALE DES PAIEMENTS **29**

NOTES **31**

Résumé

Les usagers du système de paiement du Canada éprouvent un profond malaise. Qu'il s'agisse des consommateurs, des commerçants, des petites et moyennes entreprises, des organisations sans but lucratif, des grandes entreprises ou des organismes gouvernementaux, ils comptent sur le système de paiement tous les jours, mais le système ne répond pas à leurs espoirs et à leurs besoins.

La gravité et l'ampleur du malaise éprouvé par les usagers ont étonné le Groupe de travail. Nous avons conclu qu'il devait constituer l'un des moteurs nos travaux, de pair avec nos préoccupations à l'égard des répercussions que le système de paiement pourrait avoir sur l'avenir de l'économie canadienne. Voilà pourquoi nous adoptons la perspective des usagers pour commencer notre analyse du système de paiement, et pourquoi nous nous sommes assurés de dépeindre limpidement leurs préoccupations.

Par conséquent, nous examinerons d'abord dans ce document les défaillances du système de paiement actuel, et les contraintes qu'il leur impose, du point de vue des usagers. L'analyse est fondée sur les commentaires d'un vaste éventail d'intervenants, formulés lors de rencontres et de tables rondes ou énoncés dans des mémoires et des rapports. Pour accomplir cette tâche, le Groupe de travail a reçu l'aide du Groupe consultatif des consommateurs et du Groupe d'étude sur la facturation et les paiements électroniques.

Les usagers

Les **consommateurs** effectuent plus des trois quarts de toutes les opérations de paiement au Canada. Leur situation et leurs besoins en matière de services de paiement sont très variés et, à l'heure actuelle, un trop grand nombre d'entre eux sont mal servis par les fournisseurs de services de paiement.

En effet, de nombreux consommateurs voient leur utilisation des services financiers et des services de paiement entravée par divers obstacles. Une proportion appréciable d'entre eux ont des capacités de lecture et d'écriture limitées et peuvent avoir de la difficulté à utiliser des systèmes complexes. De plus, l'accès aux services financiers de même que l'accès à Internet ou aux services de téléphonie cellulaire varient considérablement d'une région du Canada à l'autre. Environ un quart des citoyens du Canada ne peuvent profiter de services de télécommunication adéquats. Enfin, de nombreux consommateurs possèdent des moyens financiers limités et, par conséquent, ont besoin de solutions à faible coût. En résumé, «la fracture numérique» empêche déjà de nombreux citoyens de participer pleinement à l'économie numérique.

Même si les cas de fraude ou d'erreur grave dans l'industrie des paiements sont relativement rares, le cadre réglementaire actuel ne permet guère aux Canadiens de comprendre l'étendue des risques qu'ils encourent ou de la responsabilité qui peut leur incomber si des difficultés survenaient. Si ces problèmes ne sont pas réglés, la confusion et l'incertitude juridique s'aggraveront au fur et à mesure que de nouvelles méthodes de paiement seront lancées. Devant tous ces changements sur le marché et malgré le pouvoir collectif de l'ensemble des consommateurs, plusieurs se sentent démunis et menacés.

Les **commerçants** éprouvent leurs propres problèmes à titre d'usagers du système de paiement. En effet, pour demeurer concurrentiels, ils doivent offrir un vaste éventail d'options de paiement et investir dans l'infrastructure requise et la formation du personnel. Mais ils n'ont pas vraiment leur mot à dire au

sujet des modalités de conception et de mise en œuvre des solutions et des politiques. Les détaillants estiment aussi qu'ils ne comprennent pas l'ensemble des coûts et des répercussions des nouvelles technologies de paiement et qu'ils sont souvent obligés d'effectuer des investissements moyennant un court préavis. Les commerçants n'ont que bien peu d'occasion de donner leur avis à l'égard des commissions d'interchange et des frais de service. Il leur faut avoir les moyens d'échanger avec les fournisseurs au sujet de leurs préoccupations.

Parmi les **petites et moyennes entreprises**, nombreuses sont celles qui, en l'absence de solutions numériques valant le coup, effectuent encore la plus grande partie de leurs paiements par chèque papier. De même, nombre de petites entreprises à l'extérieur des industries du commerce de détail et de l'hébergement n'acceptent pas encore les cartes de débit ou de crédit. Par contre, les entreprises de taille moyenne ont généralement beaucoup plus recours aux transferts électroniques de fonds, notamment pour le versement des salaires.

Cette réticence envers de nouvelles méthodes de paiement s'explique par la crainte qu'inspirent des coûts élevés et des problèmes relatifs à la conversion des systèmes. Afin de surmonter cette résistance, les PME doivent comprendre les avantages tangibles qu'elles pourraient tirer du changement. Elles ont besoin de produits et de services qu'elles jugeront particulièrement utiles et avantageux sur le plan des coûts. Étant donné les avantages, énoncés dans le document *Le passage au numérique*, que la transition vers les paiements numériques procurerait à l'économie canadienne, les gouvernements doivent faire mieux connaître les nouveaux modes de paiement et offrir à ces entreprises des incitatifs qui les pousseront à les adopter.

Les **grandes entreprises et les gouvernements** se distinguent des autres usagers parce qu'ils sont généralement impatients de passer au paiement numérique. En effet, ils considèrent que les nouvelles méthodes de paiement constituent une occasion de réaliser des économies importantes et d'améliorer l'efficience et l'efficacité de leurs opérations avec la clientèle et les autres organisations. Ils cherchent à intégrer leurs activités au moyen de systèmes de comptabilité et de facturation automatisés. Ils éprouvent des inquiétudes importantes à l'égard de la fiabilité des systèmes, existants et futurs, à l'égard des frais, de la sécurité, de la fonctionnalité et de l'interopérabilité entre fournisseurs, mais ils voient peu de signes d'amélioration ou d'innovation dans un avenir prévisible.

Les défis associés aux besoins des usagers

Les usagers ont besoin d'un système de paiement qui soit plus rapide et plus riche en information, qui gère les opérations en ligne de façon plus sécuritaire, dont les règles sont plus claires, qui est plus facile d'accès pour tous, partout, et qui est moins coûteux.

Les fournisseurs actuels doivent relever une myriade de défis avant d'offrir de nouveaux services alors que les nouveaux arrivants, qui pourraient favoriser la concurrence et l'innovation, sont souvent incapables d'avoir accès à l'infrastructure de base. Nous avons besoin d'un système à la pointe de la technologie, auquel les usagers de toutes les régions du Canada ont accès, et qui facilite la participation des nouveaux fournisseurs. Tous les types d'usagers, à titre d'intervenants, devraient avoir une place dans le processus de gouvernance du système, qui devrait offrir des services à un coût juste et raisonnable et permettre une interopérabilité complète, à l'échelle nationale comme internationale.

Des principes et des objectifs

Le Groupe consultatif des consommateurs a recommandé l'adoption de trois principes simples qui, de l'avis du Groupe de travail, sont des conditions essentielles à la réussite de tout système de paiement: la confiance, l'accessibilité et l'efficience. Le Groupe de travail propose que ces principes fondamentaux soient placés au coeur d'un nouveau modèle de gouvernance pour le système de paiement du Canada. Le système de paiement doit:

- susciter et maintenir un degré élevé de **confiance** parmi les participants;
- être facile d'**accès** pour tous les usagers et leur offrir un éventail de choix raisonnable entre des modes de paiement adéquats;
- faire en sorte que les usagers en aient pour leur argent parce qu'il est **efficient**.

Aucun de ces principes ne suffit à lui seul. Aucun d'entre eux n'est non plus absolu: ils doivent s'équilibrer l'un l'autre. Il ne s'agit pas non plus que le système leur soit conforme en tous points et en tout temps, mais plutôt qu'on applique ces principes pour en encadrer l'orientation générale.

Introduction

Les usagers du système canadien de paiement éprouvent un profond malaise. Qu'il s'agisse des consommateurs, des commerçants, des petites et moyennes entreprises, des grandes entreprises ou des organismes gouvernementaux, ils comptent chaque jour sur la transmission et la réception de paiements, mais le système de paiement ne répond ni à leurs espoirs, ni à leurs besoins.

La gravité et l'ampleur du malaise éprouvé par les usagers ont quelque peu étonné le Groupe de travail. Nous avons conclu qu'il devait constituer l'un des moteurs nos travaux, de pair avec nos préoccupations à l'égard des répercussions que le système de paiement pourrait avoir sur l'avenir de l'économie canadienne. Voilà pourquoi nous adoptons la perspective des usagers pour commencer notre analyse du système de paiement, et pourquoi nous nous sommes assurés de dépeindre limpidement leurs préoccupations.

Notre processus

Le Groupe de travail peut présenter ses observations avec une certaine confiance, considérant que ses échanges constants avec une vaste gamme d'intervenants l'ont pendant 18 mois plongé jusqu'au tréfonds de l'univers des paiements. Nous avons organisé des tables rondes nationales et régionales auxquelles plus de 100 entreprises et autres organisations ont participé et nous avons tenu, dans tout le pays, des centaines de rencontres individuelles avec des gens travaillant pour des dépanneurs, des stations-service, d'autres entreprises grandes ou petites, et des administrations publiques (à l'échelle fédérale, provinciale et municipale). Nous avons aussi parlé à des consommateurs par l'entremise des médias sociaux.

Nous avons également tiré parti d'une autre importante source d'information, soit une enquête menée par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante auprès de 8 200 petites et moyennes entreprises (PME). Cette enquête a fourni non seulement des réponses à des questions précises, mais aussi plus de 400 pages d'observations sur la relation (le plus souvent laborieuse) de ces entreprises avec le système de paiement du Canada. Tous ces renseignements nous ont aidé à comprendre la situation du point de vue des entreprises.

Les divers groupes d'étude que nous avons constitués ainsi que leurs sous-comités ont aussi aidé le Groupe de travail à mieux comprendre un vaste éventail de questions relatives aux paiements. Par exemple, le Groupe d'étude sur la facturation et les paiements électroniques a bénéficié du soutien de nombreux experts et de sous-comités où se sont exprimés les avis des usagers du système de paiement, qu'il s'agisse de PME, de grandes sociétés, d'organismes gouvernementaux ou d'individus.

Nous avons pu approfondir encore notre compréhension du système de paiement du point de vue des usagers individuels grâce aux conseils que nous a prodigués le Groupe consultatif des consommateurs, composé de personnes aussi expérimentées que pondérées et provenant tant d'associations citoyennes que d'entreprises offrant des services aux consommateurs. Nous avons tiré parti d'un rapport d'une centaine de pages (affiché sur notre site Web), rédigé par un universitaire proche des associations de consommateurs[1]. Toute cette information nous a permis de constater que, jusqu'à ce que le Conseil canadien du commerce de détail ne mette sur pied, en 2008, *la coalition Cessez de nous coller des frais à*

payer dans le but de s'opposer à certaines pratiques concernant les cartes de crédit, les usagers avaient au Canada rarement voix au chapitre à l'égard des questions relatives aux paiements.

Pour leur part, les fournisseurs nous ont affirmé que le système de paiement est sûr, fiable et efficient, et notre propre recherche corrobore en gros ce qu'ils ont dit à propos du système de base. Les usagers aussi font généralement confiance au système, mais ils sont insatisfaits à d'autres égards. Peu importe à qui nous nous adressions dans la collectivité des usagers, nous avons entendu un flux incessant de plaintes témoignant de déficiences importantes, largement perçues et persistantes, auxquelles il faut maintenant s'attaquer. Chose peut-être encore plus importante à long terme, les usagers ont affirmé n'avoir aucun moyen de s'assurer que leurs préoccupations et leurs désirs soient pris en compte par les fournisseurs, ou d'influer sur l'orientation du système de paiement dans l'avenir.

Comme le montrera cette série de documents d'orientation, le fait de réaliser que les usagers de toutes catégories doivent pouvoir s'exprimer d'une voix forte et directe dans une industrie des paiements souple, réceptive et, dans la mesure du possible, autonome a contribué significativement à façonner la réflexion du Groupe de travail. Par conséquent, c'est par là que nous commençons notre examen.

La structure du document

La première partie du document passe en revue les défaillances et les limites du système de paiement actuel du point de vue des diverses catégories d'usagers. Cette analyse est fondée sur l'information que le Groupe de travail a recueillie auprès d'usagers dans le cadre de réunions et de tables rondes organisées pendant de nombreux mois et qu'il a obtenue par la lecture de nombreux mémoires et la réalisation de recherches sur les systèmes de paiement dans d'autres pays.

La deuxième partie se penche sur les difficultés que devront surmonter tant les fournisseurs établis que les nouveaux concurrents pour répondre aux besoins des usagers. On énonce ensuite un objectif général, soit l'établissement d'un système de paiement électronique moderne et efficace.

Dans la troisième partie, le document présente les principes élaborés par le Groupe consultatif des consommateurs, puis adoptés par les membres du Groupe de travail dans le but d'établir le fondement conceptuel d'un système de paiement canadien remanié en profondeur. Ces principes se fondent sur les trois ingrédients sans lesquels un système de paiement ne peut répondre aux besoins et aux espoirs des usagers: la confiance, l'accessibilité et l'efficience.

En établissant les objectifs d'un nouveau système de paiement dans le présent document, nous ouvrons la voie à trois autres documents connexes de la présente série. Le *Document d'orientation B : Gouvernance – Les intervenants hors-circuit* propose un modèle de gouvernance pour le système de paiement. Le *Document d'orientation C : Lois – Établir l'industrie des paiements* énumère les modifications législatives requises pour mettre en œuvre ce modèle. Enfin, le *Document d'orientation D : Infrastructure – Réinventer l'Association canadienne des paiements* aborde les modifications qu'il faut apporter à l'infrastructure de paiement.

Que requièrent les usagers?

Individu, institution ou organisation: dans notre société, nous utilisons pratiquement tous le système de paiement. Certains, comme nous le verrons plus loin, n'y participent peut-être pas pleinement, parce qu'ils sont marginalisés par des problèmes sociaux ou économiques ou bien par une incapacité. Mais même les fournisseurs des services de paiement sont eux-mêmes des usagers du système.

Dans le cadre de l'examen du système de paiement, il est logique de commencer par les usagers. La compréhension des besoins et des attentes des usagers permet de définir des principes et des objectifs qui devraient déterminer la réforme du système de paiement (tout en reconnaissant que le concept de «besoins» est mouvant et qu'il est façonné en partie par les services existants).

Aux fins de notre examen, nous avons recensé quatre grandes catégories d'usagers :

1. les consommateurs;
2. les commerçants (et autres intervenants dans le commerce de détail);
3. les petites et moyennes entreprises;
4. les grandes entreprises et les organismes gouvernementaux.

Les consommateurs

Les moyens par lesquels les consommateurs choisissent de recevoir ou de transférer des fonds ont une grande influence sur l'évolution du système de paiement. Alors que la valeur des paiements des consommateurs représente moins de 5 p. 100 de celle de tous les paiements au Canada[2], elle constitue plus des trois quarts du volume total. Étant donné que 34 p. 100 de tous les paiements sont encore effectués au moyen d'argent comptant et que 4 p. 100 le sont au moyen de chèques, principalement faits par des consommateurs, il est évident que si le Canada doit passer à l'ère numérique, un nombre important de paiements des consommateurs devront être remplacés par des formes d'opérations électroniques, existantes ou nouvelles.

Il est important de transformer les modes par lesquels les consommateurs paient et sont payés, mais la question est délicate et tous les participants au système de paiement seront touchés. Il ne s'agit pas simplement de changer les habitudes des consommateurs: de nouveaux produits et services doivent être offerts par les fournisseurs, utilisés par ceux qui ont des relations de paiement avec les consommateurs, qu'il s'agisse d'employeurs, de compagnies d'assurance, de gouvernements, de services publics ou de détaillants, et acceptés par les consommateurs. De ces trois défis, le dernier pourrait bien être le plus difficile à relever parce que les consommateurs adopteront de nouvelles méthodes de paiement uniquement s'ils peuvent leur faire confiance, y avoir accès facilement et y trouver un avantage réel.

Étant donné qu'ils effectuent une proportion si importante de l'ensemble des paiements, les consommateurs ont un rôle particulier à jouer dans la réussite de tout changement apporté au système de paiement.

Consommateurs et changement

Au cours des cinquante dernières années, les nouvelles technologies ont envahi la vie des consommateurs. Les innovateurs ont bien sûr cherché à comprendre pour quelles raisons nous adoptons certaines technologies et en boudons d'autres. Les chercheurs dans des domaines comme la psychologie et le marketing se sont efforcés de concevoir des modèles qui pourraient expliquer les comportements des consommateurs quant à l'adoption de nouvelles technologies[3].

Un message clair ressort de la plupart de ces études: les consommateurs adoptent une nouvelle technologie s'ils la jugent facile à utiliser et vraiment utile. Les gadgets trop compliqués[4] ou les innovations qui ne comportent pas un avantage évident, comparativement aux solutions existantes, échouent le plus souvent.

Mais d'autres facteurs sont aussi en jeu. La sécurité est essentielle. Les inquiétudes persistantes en matière de protection des renseignements personnels et à l'égard des moyens d'authentification constituent des obstacles importants au développement du paiement numérique, et rebutent certains consommateurs qui ne sont pas à l'aise avec les modes de paiement actuellement offerts.

Les préférences de marque et le statut social associé à une marque ou à une technologie ont nettement des répercussions sur les choix et la loyauté des consommateurs. Leur propension à passer d'un fournisseur à un autre peut aussi être considérablement affaiblie par les coûts et les inconvénients associés à ce changement, qui découragent souvent indûment le transfert, même lorsque les consommateurs sont disposés à adopter de nouveaux services et de nouveaux fournisseurs. Les tracasseries qui entourent le transfert des débits préautorisés et autres virements périodiques lorsque le client passe d'une institution financière à une autre en constituent un bon exemple[5].

Les frais «innovateurs» imposés aux consommateurs pour un certain nombre d'opérations électroniques ne font rien pour aider la cause. Même si un service est très commode, il ne recrutera pas de nombreux usagers si les consommateurs ont l'impression que son prix dépasse considérablement ses avantages comparatifs, surtout s'ils soupçonnent qu'ils n'en obtiennent pas pour leur argent dans le processus. Les débats actuels aux États-Unis au sujet des commissions d'interchange relatives aux opérations de débit et les réactions des consommateurs à la hausse vertigineuse de certains frais bancaires en fournissent une excellente illustration.

Ces facteurs, et d'autres aussi, ont déjà des effets sur pratiquement tous les consommateurs et ne pourront qu'avoir des impacts encore plus perturbateurs à l'avenir, à moins que des correctifs soient apportés. Le changement est difficile à mettre en œuvre, même lorsque les consommateurs ne sont pas entièrement satisfaits de ce qu'on leur offre présentement.

Mais qui sont ces «consommateurs»?

De nombreux intervenants clament que «les intérêts du consommateur» constituent leur priorité absolue. Mais il n'existe pas de consommateur type. La catégorie inclut des individus bien nantis et qui adoptent très tôt les nouvelles technologies aussi bien que des parents célibataires en chômage et possédant de faibles capacités de lecture et d'écriture. Il est tentant de s'attarder surtout aux premiers, ne serait-ce que parce qu'ils sont souvent les clients qui procurent la marge la plus élevée à divers

fournisseurs. Cependant, les familles à faible revenu et celles qui ont une valeur nette modeste sont plus nombreuses que de prospères utilisateurs rivés à leur Blackberry[6].

On compte un million de ménages détenant des dépôts d'au plus 400 $ dans une institution financière[7]. Environ un million d'adultes au Canada n'auraient pas de compte dans une institution financière acceptant les dépôts[8], le plus souvent parce qu'il n'en existe pas dans leur région ou parce qu'ils ne peuvent se conformer aux exigences relatives à l'ouverture d'un compte imposées par de nombreuses institutions[9]. Cinquante-sept pour cent des salariés au Canada se retrouveraient dans une situation financière «difficile» si le paiement de leur salaire était retardé, ne serait-ce d'une seule semaine[10]. Un grand nombre de Canadiens sont par conséquent vulnérables au plan financier, ce qui entraîne des répercussions sur les modes de paiement qu'ils peuvent (ou qu'ils souhaitent) utiliser.

Il existe aussi d'autres formes de vulnérabilité. De nombreux Canadiens possèdent des capacités limitées de lecture et d'écriture; ils peuvent lire les mots, mais n'arrivent pas à comprendre des messages complexes. Ils ne maîtrisent pas bien les interfaces compliquées et ne lisent sûrement pas les modalités de leur entente avec un fournisseur.

Les contraintes géographiques posent également un problème. Les institutions financières et les autres grands fournisseurs de services financiers ne sont pas présents partout au Canada, et les commerçants qui se substituent nécessairement à eux pour fournir des services de paiement au Nunavut ou dans les Territoires du Nord-Ouest, par exemple, ne peuvent offrir une gamme complète de modes de paiement. Cela s'explique par des raisons technologiques, réglementaires et financières: en effet, il n'existe pas de réseau de téléphonie cellulaire, les commerçants ne sont pas des institutions financières et l'obtention des services dans ces régions est coûteuse. Même dans le Sud, il subsiste hors des grandes agglomérations urbaines de vastes zones où les réseaux de téléphonie cellulaire sont muets et où on n'offre pas de connexion Internet haute vitesse.

La connectivité est un problème récurrent et il s'agit aussi d'un élément fondamental dans l'avenir du système de paiement. En 2010, près de la moitié de la population rurale ne pouvait pas profiter de connexions d'une vitesse supérieure à 5 mégabits par seconde, définie par le CRTC comme la vitesse minimale acceptable pour des services à large bande. Par contre, plus de 80 p. 100 des personnes vivant dans des agglomérations urbaines avaient accès à des connexions d'une vitesse supérieure à 20 mégabits par seconde[11]. De grandes régions du pays (ayant certes une faible densité démographique) n'ont aucun accès aux communications sans fil[12].

Les coûts constituent un autre obstacle. En effet, tant les services sans fil que ceux à large bande sont assez coûteux au Canada, comparativement à ce qu'on observe dans plusieurs autres pays[13]. Ce n'est peut-être pas une coïncidence si, en 2010, plus de 90 p. 100 des ménages canadiens du quintile de revenu le plus élevé utilisaient un téléphone cellulaire, mais que ce pourcentage tombait à 50 p. 100 à peine pour les ménages du quintile de revenu le plus bas[14]. Si les téléphones mobiles représentent la voie de l'avenir pour les paiements (et notamment grâce aux téléphones intelligents), la problématique des coûts pourrait compromettre l'accès à divers moyens de paiement.

Nous pourrions poursuivre et relever aussi les défis que doivent affronter les nouveaux Canadiens ou, dans un tout autre contexte, les personnes handicapées. Nous sommes d'accord avec cette évaluation qu'a faite le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en 2011:

> D'autres consommateurs ne sont pas aussi branchés sur l'environnement numérique. Il sera difficile pour les Canadiens ayant peu d'aptitudes en informatique de participer entièrement à l'économie numérique et de s'engager dans une société de plus en plus numérique. De même, les Canadiens ayant une incapacité, les personnes âgées, les nouveaux Canadiens, les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté ou celles vivant dans une région rurale ou éloignée pourraient se heurter à des obstacles. Plusieurs autres raisons peuvent expliquer le fait que certains consommateurs pourraient ne pas posséder les connaissances nécessaires pour obtenir les services dont ils ont besoin. Ensemble, ces consommateurs courent un risque disproportionné si le marché ne respecte pas les objectifs des politiques publiques, ou encore si les politiques publiques échouent ou qu'elles ont des conséquences involontaires[15].

Ces commentaires valent tout autant pour les paiements numériques que pour les problèmes de connectivité, qu'il faudra régler si le Canada veut réussir la transition vers le paiement numérique.

La plupart des services de paiement ne peuvent cibler uniquement les usagers de la première heure. En effet, pour atteindre une masse critique, les innovations doivent être rapidement utilisables par presque tout le monde. Pour y arriver, il faut prendre en compte les besoins et les préoccupations des usagers dès le stade de la conception. Mais ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, l'adaptation de services aux consommateurs ayant de faibles capacités de lecture et d'écriture, qui ont un trouble de la vue ou dont la mobilité est restreinte est souvent envisagée uniquement plus tard, après le lancement de l'offre sur le marché, lorsqu'il est beaucoup plus coûteux de la modifier[16]. On aggrave ainsi inutilement l'exclusion sociale et on ralentit la transition vers le paiement numérique.

Cette fracture numérique retarde la croissance du commerce et des paiements mobiles. Pourtant, la technologie et ses développements devraient nous permettre de rétrécir l'écart plutôt que de l'élargir, en faisant en sorte qu'on offre des modes de paiement plus sûrs, plus fiables et accessibles à un vaste éventail d'usagers. Nous invitons donc les fournisseurs de services de télécommunication, les autres intervenants, le CRTC et le gouvernement à s'attaquer plus efficacement aux obstacles qui empêchent encore de trop nombreux Canadiens de participer pleinement à l'économie numérique.

Le marché des consommateurs actuel

Tout ne baigne pas dans l'huile dans le marché canadien des paiements des consommateurs.

Le consommateur qui règle sa facture provenant d'un service public à la date d'échéance par l'intermédiaire du site Web de son institution financière devra probablement payer des frais de retard parce que le paiement ne sera pas crédité à son compte avant un jour ou deux. Les grandes institutions financières aiment à en imputer la responsabilité aux processus internes inefficaces des émetteurs de factures, qui soutiennent à leur tour que les banquiers ne leur offrent pas les réseaux enrichis de

données dont ils ont besoin. Pendant ce temps, des consommateurs frustrés intentent des recours collectifs contre les émetteurs de factures[17].

Selon une enquête réalisée en 2006[18], 12 p. 100 des ménages ayant recours au débit préautorisé avaient éprouvé un problème important relativement à ce type d'opération au cours des deux années précédentes. Les erreurs comprenaient notamment des dates d'opération erronées, la double facturation et des opérations de débit effectuées bien au delà de la date de la fin du contrat; 22 p. 100 des personnes qui avaient éprouvé un problème ont eu l'impression qu'il n'avait pas été réglé à leur satisfaction, que ce soit par l'émetteur de factures ou leur institution financière. Selon des données plus récentes, ces problèmes continuent d'accabler les consommateurs[19].

Et les coûts – c.-à-d. payer pour payer – peuvent aussi faire problème. Les consommateurs avaient l'impression que les paiements étaient gratuits quand ils les faisaient surtout en espèces et par chèque. Mais, à l'heure actuelle, de nouveaux frais s'ajoutent constamment aux paiements en ligne, et la tendance ne devrait pas s'infléchir[20]. La situation est compliquée par l'existence de programmes de fidélisation et d'autres incitatifs qui poussent les consommateurs à s'enticher de certains modes de paiement.

Lorsqu'il y a erreur de paiement ou fraude, les citoyens apprennent à la dure que le cadre réglementaire est composé en grande partie de «codes volontaires» que les usagers ne peuvent invoquer devant les tribunaux, et de règles de compensation dont ils ne savent presque rien. Le problème tient aussi à ce que certaines règles, comme celles d'Interac, ne sont pas publiques, tandis que d'autres sont formulées de façon obscure et imprimées en très petits caractères, dont celles de Visa et Mastercard. Bien qu'ils posent un risque potentiel pour tous les consommateurs, ces problèmes frappent surtout ceux qui sont les moins capables d'y faire face. Comme le souligne l'organisme *St. Christopher House* dans son mémoire de 2010 présenté au Groupe de travail [TRADUCTION] «Ce sont les citoyens à faible revenu qui sont le plus durement touchés lorsque survient une erreur de traitement d'un paiement»[21]. Les organisations communautaires qui travaillent auprès des personnes handicapées soulignent aussi [TRADUCTION] «l'absence d'efforts dynamiques et soutenus de la part de l'industrie afin de dialoguer avec les représentants des personnes handicapées»[22].

Bon nombre d'intervenants ont souligné devant le Groupe de travail l'importance d'un ensemble de règles justes, cohérentes et bien expliquées en matière de paiement numérique.

Mémoire du Conseil canadien de la consommation (13 septembre 2010)

[TRADUCTION]

Les paiements électroniques peuvent rendre l'économie plus efficace. Mais la confiance des consommateurs est essentielle à leur réussite, et à celle de l'économie en général. L'absence d'un cadre juridique adéquat s'appliquant aux modes de paiement électronique les plus répandus pourrait éroder la confiance à l'égard de ces systèmes. Il est donc important que le Canada agisse maintenant afin de garantir l'adoption d'un ensemble de règles équitables régissant les paiements électroniques.

Mémoire de l'Association canadienne des paiements (15 août 2011)

Il existe à l'heure actuelle un déséquilibre de la surveillance. Le manque de surveillance pour de nombreux nouveaux mécanismes de paiement de détail signifie que des paiements semblables ne sont pas assujettis à des règles semblables, ce qui risque d'affecter les expériences des consommateurs et des marchands […] Les exigences manquent de clarté. Des effets de paiement semblables ne sont pas nécessairement assujettis aux mêmes exigences ou attributs relativement à la protection du consommateur, les responsabilités des participants, la sécurité ou l'authentification, etc.

Au fur et à mesure qu'émergeront de nouvelles méthodes de paiement, cette confusion et cette incertitude juridique ne pourront que s'accroître, ce qui ralentira leur adoption et augmentera la prévalence du risque. Les règles en vigueur sont souvent dictées par le fournisseur au moyen de contrats d'adhésion non négociables et qui sont généralement plus avantageux pour ce fournisseur que pour les usagers. Des organismes comme l'Union des consommateurs ont donc pressé le Groupe de travail de garantir que toutes les formes de paiement fassent l'objet de dispositions législatives claires et cohérentes. Comme le soulignait Le Conseil canadien de la consommation dans son mémoire présenté en 2010 au Groupe de travail, [TRADUCTION] «tous les intervenants mentionnent que l'absence de confiance des consommateurs à l'égard de la fiabilité et de la sécurité des systèmes de paiement et des choix offerts nuit à la croissance de l'économie prétendument numérique au Canada». La section suivante, intitulée «Débrouiller les responsabilités: une étude de cas», se penche plus précisément sur cette question.

Lorsqu'il effectue un achat par Internet, le consommateur canadien ne peut le plus souvent utiliser que sa carte de crédit, ou peut-être un compte PayPal. Dans ce créneau, les options de paiement demeurent peu nombreuses. Dans le cas des paiements d'un individu à un autre, les espèces et les chèques constituent encore les solutions les plus pratiques. Les services de virement électronique offerts par Interac/Acxsys, moins bien connus, gagnent graduellement en popularité, mais demeurent une solution de rechange coûteuse par rapport aux espèces et aux chèques. Même les chèques personnels sont loin d'être commodes, car les fonds des consommateurs sont souvent gelés par la banque pendant des périodes pouvant atteindre une semaine[23].

Le Canada, innovateur? Un consommateur canadien peut se rendre en personne à un comptoir de *Western Union* et remettre de l'argent comptant qui, à son arrivée à destination au Kenya, sera prestement et électroniquement expédié jusqu'au destinataire par le réseau de paiement mobile M-Pesa. Ce consommateur canadien aura peut-être l'impression que nos fournisseurs nationaux sont à la remorque du reste de la planète.

Débrouiller les responsabilités : une étude de cas

Afin de comprendre plus concrètement un des problèmes que doivent affronter les usagers qui traitent avec le système de paiement actuel au Canada, prenons comme exemple la situation d'une «Canadienne moyenne» imaginaire qui cherche à bien gérer ses affaires.

Sonia a un compte dans une institution financière, une carte de débit, une carte de crédit émise par une autre institution et quelques ententes touchant des débits préautorisés, dont certains sont tirés sur son compte de dépôt et d'autres sur sa carte de crédit; elle paie une partie de ses factures sur le site Web de son institution financière, mais fait des chèques à l'occasion et vient de créer un compte PayPal relié à sa carte de crédit.

Pour essayer de comprendre sa responsabilité potentielle si un problème survenait, Sonia devrait consulter (au moins) les documents suivants :

1. la loi en vertu de laquelle l'institution financière a été créée;
2. son ou ses ententes avec l'institution financière qui détient le compte;
3. le *Code de pratique canadien des services des cartes de débit*;
4. les règles A4, A6, E1, E2 et E4 de l'Association canadienne des paiements;
5. les règlements d'Interac;
6. les lois provinciales applicables en matière de protection du consommateur;
7. la loi en vertu de laquelle son émetteur de cartes de crédit a été créé;
8. l'entente ou les ententes régissant l'utilisation de ladite carte de crédit;
9. les règles du réseau auquel est associée sa carte de crédit;
10. la *Loi sur les lettres de change*;
11. les ententes avec PayPal.

Mais les résultats de cette vaste recherche seraient trompeurs. En effet, les tribunaux ont statué que les clients d'une institution financière ne peuvent fonder une action en justice sur les règles de l'ACP, conclusion qui s'appliquerait probablement aussi aux règles d'Interac et des réseaux de cartes de crédit. La plus grande partie des règles concernant Interac ne sont pas diffusées. Certaines dispositions des règles et des ententes peuvent être invalides à cause de l'effet prépondérant de diverses dispositions législatives.

Le résultat pourrait aussi être trompeur en ce que nombre de ces documents sont affligés de lacunes importantes, ne s'appliquent qu'à un ensemble limité de situations ou offrent des solutions qui ne sont pas de nature à satisfaire même les consommateurs les plus raisonnables. Il est donc compréhensible que le consommateur s'égare dans ces dédales.

En pratique, qu'est-ce que tout cela signifie? Revenons à Sonia, qui fait des achats au centre commercial et qui se demande si elle devrait utiliser sa carte de débit ou sa carte de crédit au point de vente, ou plutôt aller chercher de l'argent comptant au guichet automatique bancaire. Voici les choix qui s'offrent à elle et la responsabilité qu'elle devrait peut-être assumer en cas d'opération frauduleuse qui surviendrait sans qu'elle ait commis quelque faute que ce soit :

1. carte de débit avec NIP au point de vente ou au guichet automatique: aucune responsabilité en vertu du *Code de pratique canadien des services de carte de débit*;
2. carte de débit sans NIP au point de vente: responsabilité selon l'entente avec l'institution financière émettrice, le fardeau de la preuve incombant au consommateur;
3. carte de crédit au point de vente: responsabilité limitée au plus à 50 $ maximum de la législation provinciale et de l'alinéa 12 (1) *c*) du *Règlement sur le coût d'emprunt (banques)*;
4. carte de crédit émise par une autre institution qu'une banque, à un guichet automatique bancaire: responsabilité imprécise, mais probablement limitée à 50 $ en vertu de la législation provinciale;
5. carte de crédit émise par une banque, à un guichet automatique bancaire: responsabilité jusqu'à concurrence de la limite de crédit offerte par la carte, en vertu de l'alinéa 12 (1) *d*) du *Règlement sur le coût d'emprunt (banques)*.

Les réseaux de cartes pourront ici vouloir noter qu'en cas d'utilisation frauduleuse, ils offrent aux consommateurs leur propre filet de sécurité, sous la forme d'une garantie de «responsabilité zéro». La protection offerte par les règles d'un grand réseau de cartes de crédit est expliquée sur son site web dans la note suivante, reproduite à l'identique[24] :

> ** Les titulaires de carte Visa doivent démontrer qu'ils ne sont pas responsables de la transaction, conformément à toutes les ententes applicables de l'institution financière émettrice. Ne s'applique pas aux transactions effectuées à un GAB ou aux transactions avec NIP non traitées par Visa. Des montants de crédit provisoire individuels peuvent être retenus, retardés, limités ou annulés par un émetteur en fonction de facteurs comme la négligence grave ou la fraude, le retard à signaler une utilisation non autorisée de la carte, l'enquête et la vérification d'une réclamation et l'état et l'historique du compte.

Le texte sur le site Web semble être composé en caractère Arial 6 points, de couleur gris pâle. Ce paragraphe sera peut-être plus facile à lire sous la forme suivante :

> ** Les titulaires de carte Visa doivent démontrer qu'ils ne sont pas responsables de la transaction, conformément à toutes les ententes applicables de l'institution financière émettrice. Ne s'applique pas aux transactions effectuées à un GAB ou aux transactions avec NIP non traitées par Visa. Des montants de crédit provisoire individuels peuvent être retenus, retardés, limités ou annulés par un émetteur en fonction de facteurs comme la négligence grave ou la fraude, le retard à signaler une utilisation non autorisée de la carte, l'enquête et la vérification d'une réclamation et l'état et l'historique du compte.

On nous indique donc que les titulaires de carte doivent prouver qu'ils ne sont pas responsables de l'opération supposément frauduleuse; il leur incombe de démontrer que la garantie doit s'appliquer à eux. L'absence de responsabilité doit être prouvée selon des critères imposés par les émetteurs dans des contrats d'adhésion. La garantie ne s'applique pas aux opérations acheminées (sans que le consommateur en ait décidé ainsi ou en ait connaissance) par d'autres réseaux. Les remboursements peuvent être annulés selon

«l'état et l'historique du compte», probablement à la discrétion de l'émetteur. En toute justice à l'égard de ce réseau, les autres n'offrent pas beaucoup mieux lorsque nous prenons la peine de lire attentivement les paragraphes en petits caractères.

Cependant, Sonia pourrait aussi faire un achat en ligne au lieu de se rendre au centre commercial. Si les marchandises ne sont pas livrées comme convenu, elle peut disposer de règles permettant la rétrofacturation dans certaines provinces et certains territoires si elle a payé au moyen de sa carte de crédit, mais non si elle a utilisé d'autres moyens de paiement, ou si elle vit dans d'autres provinces ou territoires.

Bref, même si diverses lois stipulent que certains fournisseurs de services de paiement doivent établir des procédures de traitement des plaintes et être membres de services de conciliation fournis par des tiers, bien peu de mesures sont prises pour aider les consommateurs comme Sonia à mieux comprendre leurs droits et leurs obligations.

Les commerçants

Les détaillants canadiens doivent gérer un éventail déconcertant de modes de paiement au point de vente. Ils doivent investir de plus en plus dans l'infrastructure et la formation du personnel pour offrir tous ces modes de paiement à leurs clients. Selon le Conseil canadien du commerce de détail, le déploiement du paiement «puce et NIP» a coûté environ un milliard de dollars aux commerçants. Ils n'ont pas manqué de faire entendre leur voix à l'égard des prix toujours plus hauts de ces services de paiement.

La concurrence entre les réseaux illustre bien la situation. Les grands réseaux de cartes de crédit se livrent concurrence pour attirer des émetteurs participants, notamment en augmentant les commissions d'interchange payées par les commerçants. Comme nous le notons dans notre document *Les marchés des cartes de crédit et de débit*, on ne sait si cette concurrence débouchera sur la fixation de commissions d'interchange efficientes. Étant donné que de nombreux pays ont tenté de régler le problème des commissions d'interchange, il semble que le marché ait de la difficulté à produire un résultat efficient en l'absence d'intervention des gouvernements ou d'application des lois antitrust. Au Canada, des intervenants comme le Conseil canadien du commerce de détail, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation (ACDA) ont tous souligné dans les mémoires qu'ils ont présentés au Groupe de travail en 2010 que les commerçants ne verraient aucun avantage à l'ouverture à la concurrence du marché du paiement par carte de débit.

Selon le Conseil canadien du commerce de détail et l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires, les frais payés par les commerçants semblent nébuleux et sans rapport avec les coûts. L'Association canadienne des dépanneurs en alimentation et la Coalition québécoise contre l'augmentation des frais de cartes de crédit et de débit ont demandé explicitement un encadrement réglementaire des commissions d'interchange ou des frais imposés aux commerçants. Selon le Conseil canadien du commerce de détail, il faut agir pour garantir que les réseaux de paiement par carte de crédit et carte de débit se comporteront équitablement.

La FCEI, l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires de même que l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation soutiennent que les réseaux de paiement par carte de crédit incitent les consommateurs à utiliser des méthodes de paiement plus coûteuses pour les détaillants. Selon

une enquête récente[25], les petites et moyennes entreprises de l'industrie de la vente au détail et de l'industrie de l'hébergement préfèrent être payées par carte de débit (44 p. 100) ou en espèces (37 p. 100) plutôt que par carte de crédit (5 p. 100). Cependant, sur le volume total, les cartes de crédit (35 p. 100) l'emportent sur les cartes de débit (27 p. 100) et l'argent comptant (19 p. 100). En d'autres mots, les consommateurs préfèrent utiliser le mode de paiement dont le traitement est souvent le plus coûteux pour les détaillants, parce qu'ils estiment ainsi réduire leurs propres coûts et le risque juridique qu'ils encourent, tout en maximisant leurs récompenses (comme les points), en profitant de sa commodité et en tenant plus facilement leur comptabilité[26]. Par conséquent, la liberté des commerçants de choisir les modes de paiement qu'ils offrent est grandement restreinte s'ils veulent conserver leur clientèle. Il ne va pas de soi que cette situation favorise la répartition la plus efficiente des ressources.

Les détaillants, qui affirment être tenus d'offrir un vaste éventail de modes de paiement afin de demeurer concurrentiels, même s'ils sont coûteux, sont aussi requis par certains fournisseurs d'investir dans de nouvelles technologies (comme les terminaux points de vente) et de nouveaux processus (comme la conformité en matière de sécurité)[27]. Cependant, ils soutiennent qu'ils n'ont pas vraiment leur mot à dire sur la conception et la mise en œuvre de ces exigences. Selon l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires, «le changement est imposé unilatéralement à l'industrie et les commerçants doivent absorber les coûts». De son côté, la FCEI estime que «les commerçants assument la totalité des coûts des nouvelles mesures de sécurité», même si très peu de données démontrent que la nature et l'ampleur des risques réels exigent véritablement la mise en œuvre de toutes ces mesures coûteuses. Les détaillants ont réitéré maintes fois qu'ils ne comprennent pas l'ensemble des coûts et des répercussions des nouvelles technologies de paiement et que, le plus souvent, ils ne peuvent planifier en conséquence, puisqu'ils sont à leur avis contraints de procéder à de nouveaux investissements moyennant de trop courts préavis.

L'implantation des nouveaux terminaux peut aussi entraîner des problèmes de service à la clientèle:

Mémoire du Conseil du commerce de détail du Canada, 17 décembre 2010

[…] de septembre 2009 jusqu'à la fin juin 2010, à mesure que des centaines de chaînes de grande, moyenne ou petite taille implantaient des terminaux pour carte à puce dans des milliers de magasins de part et d'autre du Canada, près d'une douzaine de commerçants ont éprouvé de graves défaillances associées aux claviers des terminaux, avec de très forts taux d'opérations rejetées. Tandis qu'un certain nombre de firmes de traitement réagissaient rapidement, beaucoup de grandes entreprises au Canada demeuraient impuissantes alors que la résolution de ce problème prenait des jours, sinon des semaines, à s'effectuer dans leurs magasins, parce que les différents fournisseurs du système de paiements (émetteurs, entreprises de cartes et firme de traitement) s'accusaient réciproquement, n'offrant au commerçant ni recours ni explication. […] Au Canada, aucun forum, quel qu'il soit, n'aurait pu permettre de discuter de cette problématique. Du point de vue du commerçant, l'arrivée du paiement mobile pourrait entraîner les mêmes problèmes et créer les mêmes risques, en faisant peu pour augmenter les ventes ou l'achalandage.

Ce n'est pas là une caractéristique d'un marché sain et concurrentiel. En fait, les détaillants n'ont qu'un choix limité entre les réseaux de cartes de crédit et de débit, puisque que trois d'entre eux (Interac, Mastercard et Visa) ont à eux seuls la mainmise sur la plus grande partie des opérations par carte de

débit et par carte de crédit au pays. L'entrée de nouveaux arrivants sur le marché est difficile à cause des difficultés que représente l'établissement de nouveaux réseaux de paiement[28].

Mémoire du Conseil du commerce de détail du Canada (17 décembre 2010)

Dans le monde des cartes de crédit, la concurrence ne vise qu'un seul groupe de «clients», les institutions financières qui sont les émetteurs des cartes des réseaux et, en fait, leurs partenaires d'affaires. Les réseaux de cartes rivalisent en cherchant à offrir des rendements sans cesse plus élevées aux émetteurs. Le prix de cette «concurrence» est absorbé non pas par les réseaux, mais par les commerçants et l'ensemble des consommateurs qui achètent leurs produits et services.

Mémoire de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc. (15 septembre 2010)

[TRADUCTION] Il est bon de rappeler que l'ACP [Association canadienne des paiements] a été créée au cours des années 1970 pour corriger le déséquilibre en matière de concurrence qui découlait de la domination qu'exerçaient les grandes banques sur le système de paiement sur support papier. Aujourd'hui encore, malheureusement, un très petit nombre d'entreprises peuvent exercer une très grande influence sur le rythme d'adoption de nouvelles solutions de paiement. Cette situation, qui n'est plus limitée aux chèques papier, concerne maintenant un vaste éventail de types de paiement, dont la collecte des valeurs par boîte postale, les solutions d'imagerie, les opérations par carte de débit, le marché de la prestation aux commerçants de services de traitement des cartes et les virements en format SWIFT.

Les réseaux de cartes et d'autres fournisseurs font quant à eux ressortir les avantages du paiement par carte:

Mémoire de Mastercard (2 septembre 2011)

[TRADUCTION]
Les Canadiens, au moyen des services de carte de crédit, effectuent chaque année des opérations d'une valeur supérieure à 267 milliards de dollars. Ce faisant, ils en retirent des avantages importants, dont une bonne partie ne sont pas offerts par d'autres formes de paiement, comme:

- la commodité et la sécurité;
- une méthode de paiement reconnue partout dans le monde;
- une responsabilité nulle et un mécanisme de rétrofacturation;
- des récompenses – des biens et des services offerts en prime et qui stimulent encore plus l'activité économique;
- des innovations en matière d'achat en ligne, comme la carte sans contact *PayPass*[mc] de MasterCard[md].

Mais ce sont là deux débats distincts, de sorte qu'il est difficile de trouver un terrain d'entente. En effet, les consommateurs peuvent tirer certains avantages de l'utilisation de cartes de crédit et peuvent même préférer les détaillants qui offrent ces modes de paiement, mais le marché des services de carte de crédit aux commerçants relève d'une dynamique différente. La demande des commerçants à l'égard des

produits de paiement par carte paraît relativement inélastique et ils ne peuvent compter que sur un groupe restreint de fournisseurs.

Avec l'arrivée qu'on leur dit imminente du paiement mobile sur le marché, les détaillants craignent qu'on leur impose un nouvel amalgame de services (et de coûts connexes[29]), alors que les problèmes relatifs aux services de carte actuels et à leurs caractéristiques de sécurité n'ont pas encore été réglés. S'il existait un groupe de travail permanent sur les paiements mobiles, il pourrait jeter des ponts entre les commerçants et les fournisseurs de services et régler les problèmes avant l'arrivée de nouveaux produits sur le marché.

Mais ce n'est là qu'un exemple. L'information recueillie par le Groupe de travail montre clairement que des communications plus nombreuses entre fournisseurs et usagers faciliteraient considérablement l'aplanissement de certaines préoccupations. Il faut adopter un processus qui permettrait aux intervenants de travailler ensemble afin de rendre plus efficaces des projets comme l'implantation des terminaux à puce et à NIP. Ces questions sont abordées dans le document d'orientation sur la gouvernance.

En somme, les détaillants ont l'impression qu'on leur propose peu d'options, à des coûts illimités. À cet égard, ils éprouvent en matière de paiement des problèmes semblables à ceux des PME, des grandes entreprises et des gouvernements.

Les petites et moyennes entreprises

Selon l'enquête récente de la FCEI évoquée précédemment, les petites et moyennes entreprises (PME) à l'extérieur des industries du commerce de détail et de l'hébergement effectuent et reçoivent la plupart de leurs paiements par chèque[30]. Elles ne s'en plaignent guère, peut-être parce que leurs processus comptables sont établis en fonction des chèques et qu'elles ne peuvent mesurer les gains d'efficience potentiels associés au passage au paiement numérique, alors que les coûts et les ennuis associés à une telle migration peuvent d'emblée rebuter des entreprises dont la vocation n'inclut pas l'expertise en matière de paiements.

Même si le volume de chèques utilisés au Canada diminue, cette forme de paiement demeure apparemment plutôt utile et la plupart des PME y tiennent encore. C'est pourquoi la FCEI a pressé le Groupe de travail de tenir compte des préoccupations et des besoins particuliers des PME dans le cadre de sa proposition de passer des chèques au paiement numérique. Il faut cependant distinguer. Entre autres, la taille de l'entreprise a des répercussions importantes sur les types de paiement qu'elle préfère. Par exemple, les plus grandes PME sont cinq fois plus nombreuses à payer leurs employés par transfert électronique de fonds que les plus petites qui, pour la plupart, utilisent encore des chèques. Les secteurs d'activité sont une autre variable importante, qu'il faut prendre en compte: 96 p. 100 des PME de l'industrie du commerce de détail peuvent accepter des cartes de crédit, contre seulement 37 p. 100 de celles de l'industrie des ressources naturelles.

Pourquoi les modes de paiement «classiques» sont-ils toujours si populaires auprès des PME? La réponse simple est que les PME ne voient pas de solution de rechange électronique viable aux factures et aux chèques papier. L'enquête de la FCEI a révélé que les PME seraient grandement intéressées à

envisager de telles solutions si elles étaient offertes à prix raisonnable. En fait, les coûts sont considérés comme le principal obstacle à la transition vers le paiement numérique.

Les effets de réseau constituent un autre obstacle important: aucun nouveau mode de paiement électronique n'est apparu qui fournisse une solution numérique généralement acceptée par les clients, les fournisseurs et les autres partenaires commerciaux. Les entreprises hésitent donc à prendre l'initiative et à consentir les investissements requis, puisque leur réussite repose sur l'interopérabilité, laquelle nécessite des normes dont les contours demeurent nébuleux. Chacun attend que l'autre bouge. Cette réticence à s'engager est compliquée par des inquiétudes concernant la sécurité et la protection des renseignements personnels.

Les entreprises continuent d'envoyer des chèques par la poste pour une autre raison: cette méthode leur permet d'ajouter des encarts qui servent à renforcer l'image de marque ou à faire de la promotion. À l'heure actuelle, les options en matière de paiement électronique n'offrent pas le même potentiel. L'absence d'information relative à l'opération associée au paiement constitue un obstacle supplémentaire à la migration.

Dans ce contexte, pourquoi abandonner un système connu, facile à utiliser, abordable et fonctionnel pour se lancer dans l'inconnu – particulièrement si ce dernier peut être plus coûteux? Selon l'enquête et les autres discussions que nous avons menées, les gains d'efficience apparents qui pourraient provenir du transfert vers le paiement électronique ne semblent pas encore suffisants pour justifier qu'on lève enfin les voiles. Les systèmes actuels fonctionnent, et le changement pourrait être onéreux et risqué. En d'autres termes, les quelques nouvelles solutions qui sont offertes ne sont pas perçues comme étant meilleures ou moins coûteuses que les produits existants et sont parfois même considérées comme moins efficaces; les usagers sont donc peu nombreux à les adopter. Même s'il a déjà débuté, particulièrement auprès des entreprises plus grandes et dans certains secteurs d'activité, le passage des PME au paiement électronique se fera probablement de manière très graduelle.

Afin de surmonter cette résistance au changement, les PME doivent percevoir des avantages réels qui seraient offerts par la facturation et les paiements électroniques. Comme nous l'avons souligné dans *Le passage au numérique,* il faut élaborer des produits et des services qu'elles jugent utiles et peu coûteux. Parmi les possibilités, notons la prévision des flux de trésorerie, l'automatisation des états des résultats et l'affacturage des comptes clients et des comptes fournisseurs. Le Groupe de travail est d'avis que le gouvernement doit faire sa part en offrant des incitatifs comme le traitement plus rapide des factures présentées à l'État et l'offre de crédits d'impôt à l'investissement, afin de favoriser les investissements requis dans la technologie. En outre, des efforts en matière de commercialisation et d'éducation s'imposent pour que les usagers soient mieux informés des avantages du passage au numérique et craignent moins les coûts de cette transition.

Les grandes entreprises et les gouvernements

Contrairement aux petites et moyennes entreprises, qui manifestent une certaine réticence, les grandes entreprises et les organismes gouvernementaux n'en peuvent plus d'attendre les nouveaux produits qui combleraient leurs besoins croissants. Ces usagers se montrent critiques à l'égard de fournisseurs qui ne répondent pas à leurs besoins.

Comparativement aux chefs de file de la planète, le Canada tire de l'arrière dans certains domaines

[TRADUCTION]
Les innovations dans le domaine des paiements mobiles, les solutions intégrées pour la chaîne d'approvisionnement ainsi que les améliorations des paiements par chambre de compensation automatisée (paiements internationaux et paiements par le système de virement CTX) aux États-Unis, de même que l'adoption de l'espace unique de paiement en euros (SEPA) en Europe et du système de paiement accéléré [*Faster Payments*] au Royaume-Uni ne sont que quelques exemples d'améliorations innovatrices, axées sur le client, qui ont été implantées sur le marché à l'étranger au cours des dernières années. Nous n'avons pas l'impression que l'on innove au même rythme au Canada. (Source : Mémoire de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes inc., 15 septembre 2010)

Bien que le Canada ait fait des progrès en ce qui concerne les paiements électroniques du consommateur à l'entreprise, l'évolution a été beaucoup plus lente dans deux marchés essentiels: interentreprises et entreprise à gouvernement. (Rapport de la FCEI, *Pour une transition à un nouveau mode de paiement adapté aux besoins des PME*, octobre 2011)

Ces usagers rêvent de données liées aux opérations, qui accompagneraient automatiquement les paiements et en faciliteraient la gestion, particulièrement en ce qui concerne le traitement automatisé des comptes clients et des comptes fournisseurs. Ils veulent des paiements rapides et irrévocables. Ils s'attendent à ce que des opérations semblables soient assujetties à des règles semblables, peu importe le fournisseur et peu importe si les paiements passent ou non par l'entremise de processus de compensation. Il est pour eux impératif que les opérations transfrontalières soient facilitées. Ils se montrent sceptiques à l'égard de la fiabilité des systèmes présentement exploités par les principaux fournisseurs, ils réclament des systèmes ouverts et ils sont mécontents des frais qu'on leur réclame.

Voici quelques exemples d'observations figurant dans les mémoires que ces grands usagers ont présentés au Groupe de travail :

- La plus grande part du marché des paiements est dominée par les «cinq grandes banques» et les plus grandes institutions financières sont en mesure d'exercer une influence prépondérante sur les principaux réseaux de paiement.
- L'innovation et l'évolution se font généralement au rythme des fournisseurs les plus lents.
- Le système canadien de paiement doit être amélioré par l'ajout de données sur les opérations en ligne qui fourniraient des renseignements détaillés aux usagers.
- Les Canadiens ont besoin d'un système en ligne où les temps de traitement sont adaptés aux besoins et où les opérations sont finales.
- Le système est dépourvu de normes cohérentes.

Bref, ces usagers ne constatent pas l'existence d'un marché innovateur au Canada, un marché qui leur offrirait les occasions dont profitent leurs homologues dans d'autres pays. Tant l'infrastructure que les services offerts

au Canada sont inférieurs, ou le seront bientôt, à ceux d'autres pays, et les grands usagers ne voient actuellement aucun présage que la situation pourrait s'améliorer dans un avenir prévisible.

Les fournisseurs ne sont toutefois pas responsables à eux seuls de tous les maux. Par exemple, certains des gros usagers se passeraient volontiers des chèques, mais ils en sont empêchés par les obstacles mentionnés précédemment. En effet, une bonne partie des PME avec lesquelles ils font des affaires ne sont pas motivées et ne voient pas pourquoi elles passeraient à d'autres modes de paiement; d'autre part, une proportion importante des consommateurs ne sont pas à l'aise avec les paiements numériques[31]. Les effets de réseau, les coûts et l'incertitude se combinent aussi pour favoriser le *statu quo*.

Les défis

Que manque-t-il aux usagers du système de paiement au Canada? Pourquoi leurs besoins ne sont-ils pas comblés? Pourquoi les entreprises en place ou les nouveaux arrivants ne font-ils pas tous les efforts requis pour implanter de nouveaux produits, afin de combler ces lacunes?

L'expérience dans d'autres pays nous démontre que l'adoption d'options de paiement innovatrices est possible. Mais, à quelques exceptions notables, ce n'est pas ce qui se produit au Canada.

Que veulent les usagers?

Comme nous l'avons expliqué dans les sections précédentes, le Groupe de travail a vite compris de quelle façon le système de paiement canadien actuel devrait être amélioré pour combler les besoins des usagers. Chaque groupe d'usagers a des priorités différentes, mais pratiquement tous seraient d'accord pour dire que le système de paiement doit, dans toute la mesure du possible, devenir :

- **plus rapide**, avec comme objectif final le transfert instantané des fonds;
- **plus complet** en ce qui concerne les renseignements qui accompagnent les paiements;
- **plus sûr**, en matière de protection des renseignements et des fonds;
- **plus clair et plus cohérent** en ce qui concerne les règles et les responsabilités respectives;
- **plus facile d'accès** dans l'ensemble du Canada, pour les individus et les entreprises, dans toutes les circonstances;
- **moins coûteux**, au moins en ce qui a trait aux services de paiement essentiels.

Les besoins fondamentaux des usagers sont clairs et ils ne sont pas comblés assez rapidement.

Qu'attendent les fournisseurs actuels?

Les institutions financières et les autres fournisseurs établis de services de paiement doivent être disposés à surmonter des obstacles et des facteurs dissuasifs importants avant d'envisager d'améliorer leur offre de service en matière de paiement.

La première difficulté vient du fait que le rendement initial sur l'investissement dans de nouveaux services risque d'être faible. En effet, le traitement des paiements est une activité à volume élevé et à faible marge, où les économies d'échelle jouent un rôle déterminant; or, dans le cadre de l'implantation

d'un nouveau service, il est inévitable que l'entreprise enregistre d'abord un volume d'activité relativement faible. De plus, en général, le nouveau service remplace un service existant, même si les coûts du premier n'ont peut-être pas encore été pleinement amortis.

Au cours des dernières décennies, les institutions financières ont pu induire le remplacement des paiements en espèces et par chèque par le recours aux cartes de crédit et de débit lors des opérations effectuées en personne au point de vente. Abstraction faite d'une graduelle évolution (y compris le passage récent de la bande magnétique à la carte à puce), on a réalisé en matière de cartes de paiement et de terminaux de point de vente un déploiement à grande échelle, auprès des consommateurs et des commerçants, d'une technologie assez normalisée.

Cependant, il sera plus difficile d'implanter la nouvelle génération numérique. L'adoption d'un nouveau mode de paiement procurera vraisemblablement aux institutions financières un avantage nettement inférieur à celui qui a résulté de la conversion précédente, soit le passage de l'argent comptant et du support papier aux cartes – encore que, dans certains cas, l'investissement puisse être rendu plus attrayant par la prestation de services à valeur ajoutée qui créent de nouvelles sources de revenus. Il faut aussi compter avec la menace de nouveaux concurrents, qui peuvent être en mesure de fournir des services similaires, particulièrement s'ils ont accès à l'infrastructure de base.

La situation est encore plus difficile dans nombre de segments du marché mal servis, comme les régions éloignées du Canada. En effet, les volumes potentiels sont moindres et les besoins en matière de paiement peuvent varier considérablement et exiger des solutions adaptables à ces créneaux et plus coûteuses. Il sera souvent nécessaire d'accroître à grands frais les capacités de l'infrastructure ou de la mettre à niveau pour répondre aux besoins de nouveaux clients.

Deuxièmement, le traitement des paiements est essentiellement une activité fondée sur des réseaux. Donc, pour atteindre les volumes qui permettent de rendre un système de paiement efficient – et rentable – les fournisseurs doivent collaborer afin de garantir l'interopérabilité entre les réseaux. Le compte de dépôt duquel les fonds sont retirés et le compte crédité vers lequel les paiements sont acheminés appartiennent généralement à des fournisseurs différents. En effet, il est rare qu'un seul fournisseur soit en mesure d'attirer suffisamment de clients pour entretenir un système fermé rentable. Cette nécessité que les fournisseurs collaborent avec leur concurrents pour assurer tant l'interopérabilité entre les systèmes que le respect de normes minimales relatives aux modes de paiement complique le processus d'implantation de nouveaux produits.

Les institutions financières doivent aussi composer avec des systèmes anciens, parfois implantés il y a quelques décennies, et dont dépendent les services financiers actuels, y compris les comptes bancaires. Comme le souligne McKinsey :

> [TRADUCTION]
> Les banques se débattent avec des plates-formes qui ne répondent plus à leurs besoins. Ayant hérité de systèmes de TI cloisonnés et étant tenues de procéder à l'intégration des données, ces institutions doivent envisager la création de plates-formes centralisées (*hubs*). Cependant, il ne semble guère y avoir de consensus sur cette notion même de plate-forme centralisée (même parmi ceux qui les fabriquent), non plus que sur leur place dans l'ensemble du système de paiement[32].

Étant donné les investissements consentis par les fournisseurs dans la technologie encore utilisée, les nouveaux produits qui sont compatibles avec cette technologie, ou avec des solutions de rechange comme les plates-formes centralisées, sont favorisés, ce qui entraîne des limitations importantes.

Une autre sorte de problème hérité du passé se pose: si l'architecture des systèmes doit être modifiée pour accueillir de nouveaux modes de paiement, elle doit aussi continuer à soutenir les anciens modes. Par conséquent et tandis que leurs activités migrent progressivement vers de nouveaux moyens de paiement, les institutions doivent continuer à entretenir un système ancien de moins en moins rentable. L'évolution du marché du traitement des chèques en fournit un bon exemple.

Pour les fournisseurs établis, le changement est donc exigeant, et souvent onéreux. De plus, les rendements, au moins à court terme et dans le sens étroit du terme, sont faibles. Il n'y a par conséquent pas beaucoup d'engouement pour l'innovation.

En outre et même si, comme les membres du Groupe de travail l'ont entendu dire à maintes reprises, les usagers sont mécontents du système de paiement actuel, on ne constate pas que s'exprime une demande de changement bien articulée qui serait adressée aux fournisseurs ou au gouvernement. Il en résulte que le changement s'opère lentement dans le domaine des paiements au Canada.

Pourquoi les autres fournisseurs n'offrent-ils pas de solutions?

Lorsque, dans un système de marché, les fournisseurs existants ne suffisent pas à la demande de nouveaux produits ou services, la solution classique veut que d'autres fournisseurs fassent leur entrée pour combler cette lacune. Les membres du Groupe de travail se sont donc demandé pourquoi le jeu de la concurrence n'incitait pas des fournisseurs moins bien établis à combler les besoins des usagers qui recherchent des options de paiement nouvelles et améliorées.

La concurrence joue parfois. Par exemple, au cours des dernières années, de nouveaux services comme PayPal et Zoompass ont été créés à l'extérieur du système de paiement traditionnel. Cependant, les exploitants de systèmes fermés ont de la difficulté à obtenir l'accès nécessaire à l'infrastructure de paiement de base et lorsqu'ils y réussissent, c'est seulement au prix de détours complexes et inefficients. Même alors, les nouveaux arrivants ont besoin de la collaboration des fournisseurs existants pour offrir leurs services. De plus, ils peuvent trouver difficiles leurs incursions sur les marchés des moyens de paiement, étant donné que les entreprises établies peuvent leur mettre des bâtons dans la roue en imposant des tarifs ou par d'autres méthodes, plus subtiles, mais qui protègent néanmoins les produits existants[33].

Il n'est pas facile non plus pour les nouveaux arrivants d'avoir directement accès au système de compensation. Comme nous le précisons dans le *Document d'orientation D*, les conditions d'admissibilité au titre d'adhérent et l'exigence que l'on traite au moins 0,5 p. 100 du volume total des opérations de paiement au Canada peuvent présenter un obstacle infranchissable, du moins aux premiers stades d'un nouveau service.

Enfin, les nouveaux arrivants sont rebutés par un cadre réglementaire flou. Étant donné l'écheveau complexe des dispositions législatives et des mécanismes de surveillance existants, ils ne peuvent être sûrs que leurs produits sont bien conformes aux règles actuelles et qu'ils le seront également aux règles qui pourraient émerger.

Ce qu'il faut faire

Pour corriger cette situation insatisfaisante, le Groupe de travail a cherché des moyens de provoquer le changement. Voici, à notre avis, ce dont le Canada a besoin:

- un système de paiement techniquement avancé, comparable aux meilleurs dans le monde, qui offre des opérations de paiement instantanées, la transmission simultanée de renseignements complets et des services entièrement mobiles;
- la garantie d'accès, dans tout le Canada, aux services pour les usagers et à l'infrastructure pour les fournisseurs (sous réserve de limites raisonnables liées à ce qui est techniquement et économiquement réalisable);
- un accès plus facile à l'infrastructure pour les nouveaux arrivants, en vue de stimuler la concurrence et l'innovation, sous réserve de l'application d'exigences légitimes et transparentes visant à protéger la sécurité et l'intégrité du système;
- la participation à la gouvernance du système de paiement par toutes les catégories d'usagers (consommateurs, entreprises et gouvernements) à titre d'intervenants;
- une structure de surveillance efficace et souple, gérée par l'État, pour veiller à la protection de l'intérêt public;
- des règles et explications plus conviviales, cohérentes et ouvertes quant à la nature des coûts et des responsabilités respectives;
- des services de base à faible coût et des coûts globaux qui font en sorte que les usagers en ont pour leur argent;
- un système dont l'interopérabilité est complète au pays et avec le reste du monde.

Voilà les objectifs dont le reste du présent document et les trois autres documents d'orientation veulent favoriser la réalisation.

Des principes et des objectifs en matière de politiques

L'importance des principes et des objectifs

Dans le document *Nos modes de paiement*, le Groupe de travail a soutenu qu'il fallait adopter une approche fondée sur des principes pour répondre aux besoins. Les avantages de ce type d'approche nous avaient été exposés par de nombreux intervenants et, en particulier, des associations de consommateurs. Nous croyons que la complexité et l'évolution rapide de l'écosystème de paiement ne favorisent pas la mise en œuvre d'un cadre réglementaire détaillé, rigide et exigeant, qui serait probablement dépassé de toute façon avant même d'avoir fait l'objet de consultations. Mais, du point de vue des politiques publiques, la liberté absolue ne saurait constituer une solution de rechange dans un domaine aussi délicat et essentiel que celui des paiements.

Les principes et les objectifs doivent occuper un juste milieu: ils fournissent une orientation claire à tous les intervenants et des repères qui permettent de mesurer les progrès réalisés; cependant, ils laissent aussi leur

place à l'évolution et à la souplesse que requiert un monde mouvant. Nous estimons que cette approche est celle qui convient le mieux dans l'environnement en mutation rapide où nous nous trouvons.

Comme on l'a noté dans le *Document d'orientation B*, le Groupe de travail est en faveur d'un modèle de gouvernance qui peut réagir aux difficultés qui surviennent dans l'industrie des paiements. Même si le régime aura besoin d'une autorité réglementaire qui, au besoin, s'occuperait de toute pratique indésirable que la structure de gouvernance autonome ne serait pas en mesure d'aborder, le Groupe de travail croit que le régime échouerait vraisemblablement s'il devait être soumis à une foule de règles strictes.

Dans *Nos modes de paiement*, nous avons proposé douze principes au sujet desquels nous avons sollicité les commentaires des intervenants. Nous avons aussi demandé à des personnes qui ont de l'expérience dans l'élaboration de ce genre de principes d'évaluer leur efficacité une fois appliqués à des questions de politiques. Compte tenu des commentaires reçus, le Groupe consultatif des consommateurs a recentré et simplifié ces concepts pour les regrouper en trois principes de politique publique de haut niveau, que le Groupe de travail a adoptés dans le cadre de ses recommandations.

Ce faisant, nous avons accompli la première tâche que nous confiait notre mandat, c'est-à-dire «cerner les objectifs que les pouvoirs publics doivent poursuivre en ce qui concerne l'exploitation et la réglementation du système». Nous présentons aussi le fondement du modèle de gouvernance fondé sur des principes qui constitue un élément essentiel de nos recommandations relatives à l'avenir de l'industrie des paiements.

Devant des questions complexes et difficiles, les décideurs doivent tenir compte de tous les aspects pertinents et trouver un équilibre entre les intérêts des diverses parties. En bout de piste, chacun doit faire des concessions (sinon, les décisions ne seraient pas difficiles à prendre); mais un cadre solide et transparent permet aux décideurs et aux autres intervenants de dialoguer dans un cadre clair, et donc de mieux comprendre et, finalement, d'accepter les choix qui doivent être opérés. En proposant des principes et des objectifs pour le système de paiement, nous cherchons à offrir un encadrement qui facilitera le respect de l'intérêt public.

Des principes et des objectifs pour un nouveau système de paiement

Le Groupe consultatif des consommateurs a recommandé trois principes simples qui, selon le Groupe de travail, sont des éléments essentiels de tout système de paiement fonctionnel:

a) les participants doivent lui faire **confiance;**

b) les participants doivent être en mesure de l'utiliser (c.-à-d. y avoir **accès**);

c) le système doit faire en sorte que les usagers en aient pour leur argent parce qu'il est **efficient**.

Selon le Groupe de travail, ces principes de base, et les objectifs vers lesquels ils tendent, devraient être au centre du modèle de gouvernance et, par conséquent, de l'ensemble du système de paiement. Ils constituent le point de départ d'objectifs plus précis qu'il reste à élaborer.

a) La confiance

Objectif: Le système de paiement doit susciter et maintenir un degré élevé de confiance parmi les participants.

Le système de paiement et ses diverses composantes doivent être stables et sûrs. En effet, tous les usagers tiennent avant tout à ce que leur argent soit protégé et c'est aussi une grande préoccupation des fournisseurs, parce qu'ils partagent les risques réputationnels et financiers liés au fonctionnement du système. Cependant, les exigences de gestion prudentielle ne doivent pas être si élevées qu'elles entravent la concurrence et l'innovation: elles doivent être proportionnelles au risque. Les mêmes préoccupations valent pour les questions liées à la robustesse des systèmes, à la fiabilité, à la sécurité et à la protection des renseignements personnels.

Les gens font plus facilement confiance à quelque chose qu'ils comprennent, qui répartit le risque de perte équitablement et dont ils jugent les coûts raisonnables. Comme nous l'avons vu, le cadre réglementaire actuel des paiements au Canada n'est *pas* facilement compréhensible par la plupart des gens, et tous ne le croient pas équitable. Il doit être renforcé, élargi, simplifié et assoupli, et devenir aussi plus transparent. Il doit offrir plus de certitude et d'équité aux usagers, aux nouveaux arrivants et aux fournisseurs établis, et les coûts doivent être raisonnables. L'élaboration de ce nouveau cadre dépasse les attributions et les moyens du Groupe de travail; nous croyons toutefois que la structure de base proposée dans le *Document d'orientation B* et développée dans le *Document d'orientation C* constituera un bon point de départ[34].

Ce cadre réglementaire modernisé devra être efficace et vraiment applicable dans la pratique; sinon, il érodera la confiance au lieu de la raffermir. Si un des participants ne se comporte pas correctement, les parties lésées doivent avoir accès facilement à un mécanisme de réparation efficace et, pour prévenir ce genre de comportement, il faut que s'exerce une surveillance appropriée.

La confiance est associée à la perception de la légitimité qui, à son tour, est souvent liée à la possibilité pour tous les intervenants d'être entendus; de là le lien entre la confiance et le modèle de gouvernance que nous proposons. La mise en œuvre d'une nouvelle approche permettant à tous les intervenants de travailler ensemble à l'amélioration de notre système de paiement exigera un esprit d'ouverture et un dialogue franc. Les intervenants devront se concentrer sur le bien commun plutôt que sur les intérêts de chacun. La réussite sera tributaire de la volonté de tous les intervenants de traiter les autres comme des égaux dans la discussion et, parfois, dans la négociation. Pour y arriver, il faudra mettre en œuvre des moyens qui permettront à tous de participer pleinement.

b) L'accessibilité

Objectif : Le système de paiement doit être facile d'accès pour tous les usagers et leur offrir un éventail de choix raisonnable entre des modes de paiement adéquats.

Il est facile d'oublier que, même aujourd'hui, des millions de Canadiens n'ont pas accès à un éventail adéquat de modes de paiement; dans le contexte de la transition vers le paiement numérique, nous devons faire en sorte que personne ne soit laissé sur l'accotement. Les associations de consommateurs

et citoyennes possèdent des compétences exceptionnelles à l'égard de ces problèmes d'accès et peuvent jouer un rôle important en vue de les corriger tout au long du processus de réforme.

L'abordabilité se retrouvera de plus en plus au centre des préoccupations parce que l'utilisation d'un grand nombre de modes de paiement électronique comporte un prix, contrairement à l'argent comptant, qui est gratuit pour ses usagers. Cette évolution suscite des difficultés pour les personnes à faible revenu mais, dans un autre contexte, l'abordabilité est aussi une préoccupation non seulement pour les petites et moyennes entreprises, mais même parfois pour les grandes.

De nombreux services ne sont pas offerts partout au Canada. Alors qu'on migrera vers les paiements mobiles ou par Internet, les obstacles au paiement numérique que créent les lacunes de réseaux à haute vitesse et de grande qualité revêtiront de plus en plus d'importance. Le prix de nos services de télécommunication est aussi un frein au développement du paiement numérique qui préoccupe beaucoup le Groupe de travail.

Les citoyens n'ont pas tous les mêmes habiletés et les mêmes capacités. Nous ne pouvons pas oublier le fait que de nombreux adultes au Canada ne possèdent pas des capacités de lecture et d'écriture assez bonnes pour traiter des documents complexes. À l'ère des paiements électroniques, ils demeureront vulnérables. Et n'oublions pas non plus les incapacités qui touchent des millions de citoyens, qui ont souvent de la difficulté à utiliser des modes de paiement qui ne sont pas adaptés à leurs besoins.

L'accès aux nouveaux services de paiement numérique suppose notamment que les usagers soient conscients de leur existence, en comprennent la valeur et savent comment les utiliser. Comme nous l'avons recommandé dans le document *Le passage au numérique*, les gouvernements et les fournisseurs doivent démontrer de manière plus convaincante les avantages des solutions numériques pour tous les groupes d'usagers.

Les gouvernements doivent lancer des campagnes d'éducation, fournir de l'information, améliorer la sensibilisation et détruire les mythes au sujet de la facturation et des paiements électroniques auprès des consommateurs, des PME, des grandes entreprises et même des autres ordres de gouvernement. Des experts en marketing et en communication devraient travailler avec les intervenants afin de recenser les préoccupations des usagers au Canada, en mettant l'accent sur la fiabilité, la sécurité, la commodité et la réduction des coûts pour tous, y compris les consommateurs.

L'accès n'est pas seulement un problème qui touche les consommateurs. Pour les entreprises et les gouvernements, les normes jouent un rôle déterminant dans la réduction de l'incertitude, tant au pays qu'à l'étranger, concernant l'interopérabilité des systèmes de transmission de paiements et d'information. Pour les nouveaux arrivants, la capacité de participer aux activités des réseaux de paiement à des conditions raisonnables est aussi une question d'accès.

c) L'efficience

Objectif : Le système de paiement doit faire en sorte que ses usagers en aient pour leur argent.

Nous voulons tous des services meilleurs et moins coûteux. Dans le domaine des paiements, nous devons fournir des services qui, en plus d'offrir un bon rapport coût-efficacité, sont avantageux pour tous les citoyens, de sorte que les usagers en aient pour leur argent.

Un tel système de paiement est avant tout sûr, efficient, facile d'accès et ouvert à l'innovation. La meilleure façon d'y arriver consiste à faire confiance, chaque fois que c'est possible, aux forces du marché et à la liberté d'accès pour les nouveaux arrivants. En ce qui concerne l'industrie des paiements, le gouvernement devrait intervenir uniquement en réaction à l'échec démontré du marché. Le Groupe de travail a clairement noté que les obstacles existants à l'entrée de nouveaux fournisseurs de services restreignent la concurrence et, par conséquent, l'efficience et l'innovation. Cependant, des mesures prises pour augmenter la concurrence pourraient avoir l'effet imprévu et néfaste de modifier la situation d'une façon qui réduit l'efficience. Pour régler ce problème, la coopération, une bonne gouvernance et une surveillance appropriée s'imposent en vue de protéger l'intérêt public. Voilà pourquoi l'objectif doit être d'en donner pour leur argent aux usagers, et non simplement de renforcer la concurrence.

Parmi les autres actions qui auront finalement pour effet d'améliorer l'efficience, soulignons la rationalisation du cadre réglementaire (voir *Document d'orientation B*). Des critères minimaux transparents et objectifs s'appliquant aux participants au système sont nécessaires pour maintenir la confiance, mais ils doivent aussi permettre aux innovateurs et aux nouveaux arrivants de livrer concurrence conformément à ces critères. L'interopérabilité aux niveaux national et international est aussi une condition essentielle qui permettra au système d'en donner à tous pour leur argent.

Conclusion

Nous savons bien qu'il est facile de dire qu'il faut soutenir la confiance, garantir l'accès et renforcer l'efficience en améliorant la concurrence et l'innovation. Nous ne sous-estimons pas pour autant le défi que nous lançons ainsi aux fournisseurs, actuels et potentiels, du système de paiement au Canada.

Nous devons souligner qu'aucun de ces principes ne peut être pris isolément. Aucun d'entre eux n'est absolu: ils doivent être mis en balance les uns par rapport aux autres, évalués ensemble sous l'angle du bien commun, puis éprouvés dans le marché. Nous ne nous attendons pas à ce que chaque petite composante de l'énorme écosystème de paiement soit en tout temps conforme à tous les aspects de l'application de ces principes. Ils constituent plutôt des repères pour le fonctionnement de l'ensemble du système et pour les organismes de réglementation, qui devront avoir une vision nette et globale de l'évolution de notre système de paiement. Certains impacts potentiels de l'application de ces principes de base sont énoncés à l'annexe A1 et leur mise en œuvre sous forme législative est examinée dans le *Document d'orientation C*.

Dans les autres documents de la présente série, nous examinons de quelle façon les principes et les objectifs que nous venons d'exposer doivent être incorporés au nouveau système de paiement du Canada, qui prendra forme au cours des prochaines années. Dans le *Document d'orientation B*, nous

élaborons un modèle pour faire en sorte que tous les intervenants, tant les usagers que les fournisseurs, aient toujours leur place dans le grand effort collectif qui consiste à établir et à maintenir en bon état de fonctionnement le nouveau système, dans le but de servir les objectifs que nous venons de décrire. Nous proposons aussi un mécanisme de surveillance pour faire en sorte que chacun assume ses responsabilités à cet égard.

Dans le *Document d'orientation C*, nous fournissons un aperçu des mesures législatives et réglementaires qui devront être appliquées pour mettre en œuvre le modèle de gouvernance et atteindre ces objectifs. Le *Document d'orientation D* met l'accent sur les principaux systèmes de compensation et de règlement qui doivent être transformés, de même que sur les réseaux plus classiques de traitement des chèques et des cartes de crédit et de débit. Encore une fois, la discussion est ramenée aux trois principes fondamentaux énoncés dans le présent document, de façon à ce que les besoins des usagers soient pris en compte.

Ces principes sont essentiels, non seulement comme point de départ, mais aussi comme cadre d'orientation à chaque stade du processus. En exposant clairement ces principes, le Groupe de travail espère avoir fourni un point de repère pour tous les développements ultérieurs de la réforme du système de paiement.

Annexe A1 : Proposition de Politique nationale des paiements

La proposition de Politique nationale des paiements élaborée par le Groupe consultatif des consommateurs montre de quelle façon les trois principes simples, recommandés par le Groupe de travail en tant que fondement de la réforme, pourraient se transformer en objectifs plus précis pour le système de paiement canadien.

Le Groupe de travail estime qu'il faut absolument énoncer des principes et préciser leur incarnation dans des objectifs pour fournir une orientation à tous ceux qui jouent un rôle dans la direction du système de paiement, l'élaboration de nouveaux modes de paiement, la prestation de services de paiement ou le versement et la réception de paiements. La Politique nationale des paiements proposée s'articule autour des valeurs fondamentales qui, selon le Groupe consultatif des consommateurs, sont essentielles à l'évolution constante et à la réussite de l'écosystème de paiement.

Une politique nationale des paiements comme celle qui est proposée par le Groupe consultatif des consommateurs ne peut répondre à toutes les questions précises qui peuvent être soulevées, et elle n'y prétend pas non plus. Elle vise plutôt à offrir un cadre aux décideurs qui devront faire face un vaste éventail de défis. Par conséquent, la politique définit des principes généraux et elle énonce les objectifs qui en découlent, plutôt que de tenter de fixer des règles précises.

Remarques sur la forme de la politique

En présentant la proposition de Politique nationale des paiements, le Groupe consultatif des consommateurs a délibérément cherché à reprendre la structure des politiques nationales déjà adoptées par le Parlement dans d'autres domaines d'activité. Le Groupe de travail espère aider ainsi les décideurs à adapter ces idées à un nouveau modèle de gouvernance pour le système de paiement canadien.

Le premier paragraphe, qui présente la politique, énonce les motifs qui sont à l'origine de l'élaboration d'un ensemble d'objectifs qui régissent le système de paiement canadien. Parce que ce système est essentiel pour notre économie et notre société, il doit évoluer dans les directions les plus avantageuses pour le Canada dans son ensemble, un résultat réalisable uniquement s'il est efficient. En somme, ce paragraphe énonce l'objectif stratégique global: **stimuler la croissance, la richesse et le bien-être au moyen d'un système de paiement efficient.**

Pour que cet objectif stratégique soit atteint, des objectifs opérationnels plus précis doivent être établis. Ils le sont dans les paragraphes suivants.

La Politique nationale des paiements et ses objectifs spécifiques s'appliquent au système de paiement dans son ensemble. On n'envisage pas que chacune des nombreuses composantes du système doive en tout temps respecter parfaitement toutes ces exigences, mais plutôt que le système soit globalement conforme à ces objectifs.

La Politique nationale des paiements vise les «participants». Nous entendons par ce terme non seulement les usagers finals – consommateurs, entreprises et gouvernements – mais aussi les fournisseurs de services de paiement et les intermédiaires. Bref, la politique vise tous ceux qui, au Canada, jouent un rôle dans l'établissement, la réception ou le traitement des paiements.

Proposition de Politique nationale des paiements

Le système de paiement joue un rôle essentiel dans l'économie et la société canadiennes. En vue d'optimiser le bien-être économique et social de l'ensemble des participants au système, de garantir son efficience, et d'orienter son évolution et son développement, le système de paiement canadien doit être régi par les objectifs suivants:

Confiance

a) Le système doit susciter et maintenir un degré élevé de confiance parmi les participants en étant, de manière démontrable:

(i) stable et sûr au plan financier, en tenant dûment compte du degré de risque créé ou encouru par les participants;

(ii) juste, raisonnable et ajusté au plan de la répartition des coûts, des avantages, des droits et des responsabilités entre tous les participants, compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris le degré de risque encouru et la capacité des participants de prévenir et de supporter les risques et les coûts;

(iii) robuste au plan de l'exploitation et capable de traiter les paiements avec diligence et exactitude;

(iv) sûr et capable de protéger l'intégrité et la confidentialité des renseignements;

(v) étayé par des règles facilement accessibles et compréhensibles régissant son utilisation, les prix facturés aux participants et les renseignements y relatifs;

(vi) assujetti à des obligations de conformité sous l'égide des organismes publics et des organismes d'autoréglementation autorisés, chargés de sa supervision;

(vii) assorti de mécanismes de recours faciles à comprendre, impartiaux et accessibles, qui agissent avec diligence et de façon efficiente, et qui sont dotés de processus d'appel indépendants;

(viii) régi de telle sorte que toutes les catégories de participants aient l'occasion raisonnable de contribuer à sa gouvernance, son développement et son utilisation;

Accessibilité

b) Le système doit être d'accès facile pour tous les participants qui utilisent les divers modes de paiement et leur offrir un éventail de choix raisonnable entre des modes de paiement adéquats en garantissant:

(i) la prestation de services efficaces et efficients dans tout le Canada;

(ii) la prestation de services adéquats et abordables qui sont offerts indépendamment de la situation socioéconomique et démographique des participants ou de leur taille au plan commercial;

(iii) la prestation de services faciles à utiliser et adaptés aux aptitudes et habiletés des participants;

Efficience

c) Le système doit être efficient, de sorte qu'il doit:

(i) fonctionner de façon à ce que les coûts pour les participants soient les plus efficients possibles, conformément aux objectifs de la Politique nationale des paiements;

(ii) établir un cadre réglementaire efficient et cohérent, qui s'applique à tous les participants et qui soit fondé sur la neutralité fonctionnelle;

(iii) faciliter la concurrence entre un vaste éventail de fournisseurs et de services, notamment par l'élimination des obstacles inutiles;

(iv) favoriser l'interopérabilité, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Ces objectifs s'appliquent dans toute la mesure raisonnable aux divers participants au système de paiement du Canada, compte tenu de leur situation particulière.

Notes

[1] Jacques St. Amant, *The problem with adoption: an overview of some critical factors concerning payment mechanisms and user adoption in Canada*, document présenté au Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, 22 février 2011.

[2] Deloitte, *Système de paiements au Canada*. Document rédigé à l'intention du Groupe de travail sur l'examen des systèmes de paiement, septembre 2010. p. 21.

[3] Pour un exposé plus détaillé de ces questions, voir J. St Amant, *The problem with adoption : an overview of some critical factors concerning payment mechanisms and user adoption in Canada*, document présenté au Groupe de travail sur l'examen du système de paiement, 22 février 2011.

[4] Une innovation peut être à la fois très complexe et avoir beaucoup de succès, dans la mesure où l'interface est bien conçue; du point de vue de l'utilisateur, c'est habituellement la simplicité de l'interaction qui importe.

[5] Pour une analyse des questions entourant les coûts de transfert d'un fournisseur à l'autre, voir notamment Jean-Pierre Dubé, Günter Hitsch et Peter Rossi, « Do Switching Costs Make Markets Less Competitive? », *XLVI Journal of Marketing Research*, 2009, p. 435-445; Oz Shy, *A Short Survey of Network Economics*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston, « Working Papers », n° 10-3, mars 2010. Adresse :

http://www.bostonfed.org/economic/wp/wp2010/wp1003.pdf.

Pour un exemple d'intervention non législative d'un organisme de réglementation visant à atténuer les problèmes associés aux coûts de transfert entre fournisseurs, voir Office of Fair Trading. *Personal current accounts in the UK – Progress update*, London, Office of Fair Trading, septembre 2010. Adresse :

http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/financial_products/OFT1275.pdf.

[6] Public Interest Advocacy Centre, *All along the watchtower: seeking the future of Canada's payment system*, septembre 2010. Adresse : http://paymentsystemreview.ca/wp-content/uploads/PIAC-Sept15-various2.doc.

[7] Statistique Canada, *Avoirs et dettes détenus par les unités familiales, montants médians, selon le quintile de valeur nette*. Adresse : http://www40.statcan.gc.ca/l02/cst01/famil116b-fra.htm.

[8] Les études de marché Créatec +, *Sondage général sur la connaissance, les attitudes et le comportement des consommateurs de services financiers - Sommaire des résultats*, Ottawa, Agence de la consommation en matière financière du Canada, décembre 2006. Adresse :

http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/ressources/PDFs/FCAC_GenSurvExec_2006-fra.pdf.

[9] Même si le Parlement et le gouvernement canadien ont joué un rôle dynamique dans ce domaine au cours de la dernière décennie en exigeant des banques qu'elles acceptent toute demande d'ouverture de compte dans la plupart des situations, d'autres institutions financières ne sont pas liées par des obligations juridiques semblables et, dans des centaines de collectivités du Canada, il n'y a aucune succursale bancaire.

[10] Association canadienne de la paie, *Sondage de la Semaine nationale de la paie mené par l'ACP auprès des employés*, juillet 2011. Question 10.

[11] Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, Ottawa, juillet 2011. p. 137, 145. Adresse :

http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2011/cmr2011.pdf.

[12] *Ibid.,* p.165.

[13] *Ibid.,* p.168, 170.

[14] *Ibid.,* p. 117.

[15] Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Naviguer dans les eaux de la convergence II : Tableau des changements au sein de l'industrie des communications canadiennes et des répercussions sur la réglementation*, Ottawa, 2011. Adresse :

http://www.crtc.gc.ca/fra/publications/reports/policymonitoring/2011/cmr2011.pdf.

[16] Une expérience récente au Royaume-Uni relativement à l'abolition proposée du système de compensation des chèques est instructive à cet égard. Le *Payments Council* a annoncé en décembre 2009 sa décision de fermer le système central de compensation de chèques, pourvu que des solutions de rechange efficaces soient mises en œuvre à temps. Les consultations menées par le Conseil lui-même et l'opposition au Parlement l'ont amené à annuler sa décision en juillet 2011. S'ils n'avaient pas effectué l'annonce de 2009 et les consultations qui ont suivi, le Conseil et l'industrie auraient probablement dû affronter la même opposition en 2017 ou en 2018 et auraient été forcés de reculer.

[17] C'est le cas au Québec contre la Banque American Express, Bell Canada et Bell Mobilité. Dans cette dernière affaire, un règlement a été approuvé par la Cour en 2010; en vertu de ce règlement, les deux entreprises ont déclaré avoir investi plus de deux millions de dollars pour mettre à niveau leurs systèmes et ont distribué aux consommateurs lésés plus de 700 000 $. *Boulerice* c. *Bell Canada*, 2010 QCCS 2922.

[18] Environics Canada/Option consommateurs, *Preauthorized debits,* document rédigé pour le compte de l'Initiative des consommateurs canadiens, mars 2006. Adresse :

www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/budget/DPAsurvey.pdf.

[19] Ellen Van Wageningen, « Prearranged transactions require some scrutiny », *The Windsor Star*, 7 novembre 2011. Adresse : www.windsorstar.com/story_print.html?id=5667495&sponsor=true.

[20] En plus des frais au GAB, les consommateurs paient souvent des frais pour un nombre limité d'opérations dans leur forfait bancaire mensuel et les opérations supplémentaires sont facturées à leur compte. Un certain nombre d'émetteurs de cartes de crédit perçoivent des frais annuels. Des frais s'ajoutent souvent au coût des cartes prépayées, en plus des coûts associés aux dates d'expiration (lorsque la loi le permet) et d'autres exigences. Les cartes prépayées soulèvent aussi des préoccupations quant à la protection des fonds en cas de défaillance de l'émetteur de cartes, étant donné qu'il ne s'agit généralement pas de dépôts assurés en vertu de la législation pertinente.

[21] Le Conseil canadien du commerce de détail a formulé un commentaire semblable dans son mémoire de 2010.

[22] Mémoire présenté au Groupe de travail en 2010 par la Société Neil Squire et l'Institut national canadien pour les aveugles.

[23] Nous notons que le ministre fédéral des Finances a déposé en mars 2011 un projet de règlement relativement à ce problème. Au moment où ces lignes sont écrites, le règlement n'était pas encore en vigueur et, de toute façon, il ne toucherait pas les pratiques semblables d'institutions financières acceptant des dépôts non réglementées par le gouvernement fédéral.

[24] Voir http://www.visa.ca/fr/personal/securewithvisa/liability.jsp, site consulté le 16 janvier 2012.

[25] Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Pour une transition à un nouveau mode de paiement adapté aux besoins des PME,* Toronto, octobre 2011. Adresse :

http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3239f.pdf.

[26] La responsabilité des titulaires de carte est limitée par la législation sur la protection du consommateur dans le cas d'une opération non autorisée sur carte de crédit, mais habituellement pas dans les autres cas, comme il a été mentionné précédemment. Cependant, les consommateurs ne sont pas nécessairement toujours au fait des subtilités de la réglementation. La protection de la loi en matière de rétrofacturation se limite surtout aux achats effectués au moyen d'une carte de crédit. De plus, les programmes de fidélisation offrent en fait aux titulaires de carte ce qui constitue essentiellement un «prix négatif» par l'intermédiaire de récompenses et de remises.

[27] Il ne s'agit pas ici de savoir si ces exigences, notamment celles qui ont trait à la sécurité des données, sont légitimes: c'est plutôt la rigueur de leur application et l'insuffisance ces préavis de mise en œuvre qui paraissent problématiques.

[28] Un nouveau réseau a fort à faire pour convaincre les consommateurs d'utiliser ses produits, étant donné que peu de détaillants les acceptent, et il est tout aussi difficile de convaincre les détaillants de les offrir parce que peu de consommateurs les demandent. Tant qu'une masse critique n'est pas atteinte, un nouveau réseau est extrêmement fragile. Il est très difficile de parvenir à cette masse critique sur le marché des paiements, étant donné qu'il faut loger une grande confiance en un nouveau fournisseur et que les fournisseurs existants occupent pratiquement tout le terrain.

[29] De même que, potentiellement, les questions de responsabilité. Qu'arrive-t-il si un consommateur paie au moyen de son «portefeuille mobile», dont la fonction par défaut est fixée à «crédit» plutôt qu'à «débit», sauf si le consommateur modifie la fonction par défaut, ce qui entraîne des commissions d'interchange plus élevées? Est-ce qu'une opération de paiement mobile sera jugée équivalente à un achat avec carte matériellement présentée, ou à un achat à distance, à des fins d'établissement des frais par opération et de répartition des responsabilités? La liste des préoccupations est infinie.

[30] Nous présumons que la plupart des organisations sans but lucratif se classent dans la catégorie générale des petites et moyennes entreprises.

[31] Le virement direct de fonds en constitue un bon exemple parce que le bénéficiaire doit avoir, et être prêt à utiliser, un compte dans une institution financière pour accepter les paiements. Quelque 4 à 5 p. 100 des adultes au Canada n'ont pas de compte dans une institution financière, souvent pour des raisons indépendantes de leur volonté; en gros, environ un million de personnes se trouvent dans cette situation. Un autre segment des consommateurs – peut-être 5 p. 100 d'entre eux – préfèrent au moins à l'occasion recourir aux services de fournisseurs autres que les institutions financières pour encaisser des chèques ou recevoir des paiements, même si bon nombre d'entre eux sont titulaires d'un compte dans une institution financière.

[32]Rob Hayden, Akash Lal, Steve Ledford et Charlie Nunn, « Payments hubs: Redefining the industry's infrastructure », *McKinsey on Payments*, McKinsey & Company, juin 2010, p. 1.

http://www.mckinsey.com/clientservice/Financial_Services/Knowledge_Highlights/Recent_Reports/~/media/Reports/Financial_Services/MoP8_Payments_hubs.ashx.

[33]Au Canada, comme en Australie, la refonte de l'architecture du réseau de paiement peut aussi avoir des effets sur la concurrence. En effet, dans les deux pays, l'obligation faite à un nouveau participant à un réseau comme celui de l'Association canadienne des paiements d'établir des liens bilatéraux avec tous les autres impose un fardeau important au nouvel arrivant, mais aussi à tous les fournisseurs existants, particulièrement si le nombre de nouveaux arrivants est important. Pour l'Australie, voir plus particulièrement Payments System Board, *Annual Report 2010*, Reserve Bank of Australia, 2010. Adresse :

http://www.rba.gov.au/publications/annual-reports/psb/2010/pdf/2010-psb-ann-report.pdf. Voir aussi Reserve Bank of Australia, *Strategic Review of Innovation in the Payments System: Issues for Consultation,* juin 2011. Adresse :
http://www.rba.gov.au/publications/consultations/201106-strategic-review-innovation/pdf/201106-strategic-review-innovation-issues.pdf.

[34] Lorsqu'une nouvelle réglementation, au sens classique du terme, sera requise, nous suggérons que les autorités fédérales, provinciales et territoriales examinent la possibilité d'adopter des lois harmonisées, après consultation des organes de gouvernance que nous décrivons dans le *Document d'orientation B*.