

Groupe de travail sur l'examen du système de paiement

# Document d'orientation D : Infrastructure

Réinventer l'Association canadienne  
des paiements

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. : F2-214/1-2012F-PDF

ISBN : 978-1-100-98824-5

# Document d'orientation D : Infrastructure – Réinventer l'Association canadienne des paiements

---

## Table des matières

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION : L'INFRASTRUCTURE DE PAIEMENT À LA CROISÉE DES CHEMINS</b> .....	<b>4</b>
<b>L'INFRASTRUCTURE ACTUELLE</b> .....	<b>4</b>
Le rôle essentiel de l'infrastructure de base.....	5
Un écart croissant .....	8
<b>LES OBJECTIFS D'UNE INFRASTRUCTURE DE PAIEMENT MODERNE</b> .....	<b>11</b>
<b>LES AVANTAGES DE L'INVESTISSEMENT DANS L'INFRASTRUCTURE</b> .....	<b>12</b>
<b>REPENSER L'ACP</b> .....	<b>14</b>
Les options en matière de propriété .....	14
Les modèles de gouvernance.....	15
Les modèles d'affaires .....	18
L'extension du champ d'action .....	19
Réinventer l'ACP .....	23
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>24</b>
A. Des modifications législatives.....	24
B. Des mesures à très court terme.....	26
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>27</b>
<b>ANNEXE D1 : L'INFRASTRUCTURE DE PAIEMENT</b> .....	<b>28</b>
<b>ANNEXE D2 : NAV CANADA</b> .....	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>39</b>
<b>NOTES</b> .....	<b>41</b>

## Résumé

L'infrastructure de compensation et de règlement au Canada a jusqu'à récemment répondu aux besoins du pays, mais elle entrave maintenant le passage au paiement numérique. En effet, la conception, la gestion et l'exploitation de cette infrastructure ont entraîné la création d'obstacles à l'entrée de nouveaux participants et ont ralenti l'innovation nécessaire à la création de services de paiement modernes. Le système se trouve donc à la croisée des chemins.

L'infrastructure de paiement au Canada est composée des réseaux, des processus et des systèmes qui facilitent les diverses formes de paiements utilisées par les individus et les organisations. Elle appartient à des intérêts hétéroclites qui la gèrent et la contrôlent, et qui fonctionnent à peu près sans coordination ni vue d'ensemble stratégique.

Cette infrastructure comprend les deux systèmes nationaux de compensation et de règlement; les systèmes de services partagés de distribution de billets, de débit et de transfert électronique (Interac/Acxsys); les réseaux de cartes de crédit, de cartes de débit et de cartes prépayées; et le système de compensation des chèques papier.

### ***L'infrastructure de base***

L'infrastructure de base constitue la portion de notre infrastructure de paiement qui y occupe une place tellement centrale et fondamentale qu'elle justifie un encadrement particulier de la part des autorités en vue d'assurer la protection de l'intérêt public. L'Association canadienne des paiements (ACP) possède et exploite une bonne partie de l'infrastructure de base. L'ACP a été créée en vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*; des éléments importants de son fonctionnement font l'objet d'un processus de surveillance de la part du ministre des Finances et son conseil d'administration est présidé par une personne que désigne la Banque du Canada. Il est généralement reconnu que le rôle du gouvernement à l'égard de l'infrastructure de base est essentiel aux plans de la gestion du risque systémique et de la garantie de la solidité de l'ensemble du système, et qu'il est également nécessaire afin de promouvoir le libre accès au système, la concurrence et l'efficacité.

### ***Un écart croissant***

Selon le Groupe de travail, le régime encadrant présentement l'infrastructure ne se conforme pas aux principes structurants que sont la confiance, l'accessibilité et l'efficacité. En effet, les principaux systèmes vieillissent, mais aucune disposition n'a été prise en vue de leur mise à niveau ou de leur remplacement. L'ACP, contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays, n'effectue pas d'investissements pour implanter le transfert immédiat de fonds (TIF). Les nouveaux concurrents, qui pourraient amener un vent d'innovation dans le système, doivent surmonter des obstacles qui limitent significativement leur aptitude à prendre pied dans le marché. On se préoccupe peu de l'interopérabilité à l'échelle internationale.

Enfin, la gouvernance de l'infrastructure de base n'embrasse pas assez large et se montre incapable de planifier dès maintenant les mesures qui s'imposeront pourtant bientôt. Cela s'explique en partie du fait que les principaux participants, c'est-à-dire les banques, n'ont pas accordé suffisamment d'attention au système de paiement, même s'il constitue pour eux une source significative de revenus et de bénéfices, et que leur participation à la gouvernance de l'ACP n'a pas fait appel à des représentants d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé.

À cause de tous ces problèmes, la transition vers l'économie numérique est compromise.

### ***Des objectifs***

Le Groupe de travail a conclu que trois nouveaux objectifs devaient s'ajouter à ceux de l'efficacité, de la sécurité et du bien-fondé déjà énoncés dans la *Loi canadienne sur les paiements* pour le système de paiement :

- **l'accessibilité** : tous les participants qui satisfont à des critères objectifs minimaux et transparents doivent avoir accès au même prix aux réseaux de compensation et d'échange;
- **l'interopérabilité** : le succès économique du Canada requiert que ses systèmes de paiement puissent communiquer entre eux au pays et qu'ils soient compatibles avec ceux de ses partenaires commerciaux;
- **l'adaptation aux objectifs stratégiques et opérationnels du gouvernement** : l'infrastructure doit être mise à niveau pour permettre au gouvernement de maintenir son rôle de chef de file en matière de facturation et de paiements électroniques et pour favoriser l'établissement de partenariats avec l'industrie en vue de créer un écosystème de paiement mobile.

### ***Repenser le rôle de l'ACP***

Ce document décrit certains des défis qui nous attendent et recommande :

- que le modèle actuel de propriété de l'ACP soit conservé;
- que la gouvernance de l'ACP soit rationalisée et mieux harmonisée avec l'intérêt public;
- qu'un modèle d'affaires axé sur le recouvrement complet des coûts soit établi à l'égard de l'infrastructure de base, le financement par emprunt étant autorisé pour permettre des investissements substantiels dans l'infrastructure;
- que la portée de l'infrastructure de base de l'ACP soit étendue afin de réaliser des économies d'échelle; plus précisément, il faut examiner la possibilité d'incorporer à l'infrastructure de base le système de paiement par carte de débit Interac et le traitement des chèques;
- que la *Loi canadienne sur les paiements* (LCP) soit modifiée en vue de créer une « ACP renouvelée ».

## **Recommandations**

Le Groupe de travail recommande que la *Loi canadienne sur les paiements* soit modifiée de manière à transformer l'Association canadienne des paiements en un service public fournissant une infrastructure de base publique et qu'elle soit dotée :

1. d'un conseil d'administration de petite taille et composé de dirigeants expérimentés et indépendants des membres de l'ACP;
2. d'objectifs additionnels, soit l'accessibilité, l'interopérabilité et l'adaptation aux objectifs stratégiques et opérationnels du gouvernement;
3. d'objectifs mesurables pour qu'on puisse s'assurer que la nouvelle ACP exécute son mandat;
4. de la capacité de recourir au financement par emprunt et de fixer des tarifs par opération visant un recouvrement complet des coûts (mais sans monopole sur les systèmes de compensation autre le Système de transfert de paiements de grande valeur);
5. de la marge de manœuvre qui lui permettrait de faire l'acquisition d'activités connexes ou de s'en départir;
6. de critères minimaux objectifs et transparents relatifs à l'admission des nouveaux concurrents et à l'obtention du statut d'adhérent.

Plutôt que d'attendre que soit parachevé le processus législatif, le Groupe de travail recommande également que le ministre des Finances demande à tous les intervenants significatifs de collaborer avec l'ACP pour élaborer, d'ici le mois d'avril 2012, un plan en vue de :

- faciliter la facturation et les paiements électroniques et d'intégrer le réseau de débit et le traitement des chèques à la plate-forme technologique;
- remplacer le Système automatisé de compensation et de règlement par un système multilatéral de compensation et de règlement des paiements de faible valeur;
- commencer à concevoir un système de transfert immédiat de fonds qui sera implanté d'ici 2020.

Le Groupe de travail a élaboré un programme ambitieux d'actualisation de la gouvernance, de la propriété et du modèle d'affaires de l'ACP. Compte tenu des difficultés que notre système de paiement doit surmonter, la mise en œuvre de ces changements s'impose de toute urgence.

## Introduction : l'infrastructure de paiement à la croisée des chemins

Au Canada, les paiements sont rendus possibles par une infrastructure de compensation et de règlement qui, jusqu'à maintenant, a répondu aux besoins des utilisateurs. Toutefois, cette infrastructure ne permet plus de soutenir l'évolution du système de paiement canadien et elle entrave maintenant la transition vers le paiement numérique que le Canada doit effectuer à court terme.

De plus, la conception et les modèles de gouvernance et de fonctionnement des réseaux, des processus et des systèmes qui soutiennent les paiements ont créé des obstacles à l'entrée de nombreux participants, ce qui a entravé l'innovation et a en définitive privé les Canadiens de l'accès à des services de paiement qui répondraient à leurs nouveaux besoins (voir *Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers*).

Ce document d'orientation passe en revue l'infrastructure de paiement actuelle du Canada, établit de nouveaux objectifs, explore certaines problématiques auxquelles il faut s'arrêter et formule enfin les recommandations qui, de l'avis du Groupe de travail, permettront la mise en œuvre des changements qui s'imposent.

Notre travail a bénéficié de l'apport des membres du groupe d'étude sur l'infrastructure, qui comprenait des représentants de la Banque du Canada, de l'industrie des paiements et du Groupe de travail. Cet apport a lui-même été rendu possible par les nombreuses et précieuses contributions de gestionnaires, de propriétaires et d'autres intervenants-clé de l'Association canadienne des paiements, d'Interac/Acxsys et des sociétés de traitement des chèques.

## L'infrastructure actuelle

Lorsque nous évoquons l'infrastructure de paiement actuelle au Canada, nous visons l'ensemble des réseaux, des processus et des systèmes qui facilitent les diverses formes de paiement que nous utilisons aujourd'hui. Voici les composantes de l'infrastructure de paiement au Canada :

- **Les deux systèmes nationaux de compensation et de règlement** du Canada. Le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) et le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) appartiennent à l'Association canadienne des paiements et sont exploités par elle.
- **Les services partagés de distribution de billets, de débit et de transfert électronique (Interac/Acxsys)**. Les services du réseau intermembres Interac (SPDB), exploité par l'Association Interac, permettent aux Canadiens de retirer de l'argent comptant dans des guichets automatiques bancaires (GAB) n'appartenant pas à leur propre institution financière et de payer leurs achats chez les commerçants au moyen de leur carte de débit. Les activités de transfert électronique et de débit en ligne sont exploitées par Acxsys, une société à but lucratif associée à Interac.

- **Les réseaux de cartes de crédit, de cartes de débit et de cartes prépayées.** Ils comprennent Visa, MasterCard et American Express, de même que de nouveaux joueurs comme PayPal, Zoompass et Blackhawk Network.
- **Le traitement des chèques papier.** Ce service est fourni par de nombreuses organisations, dont Symcor, INTRIA et certaines institutions financières qui traitent manuellement plus de 1,1 milliard de chèques échangés chaque année entre les institutions financières et entre les comptes d'une même institution financière.

L'infrastructure de paiement au Canada appartient à une kyrielle d'acteurs hétéroclites qui la gèrent et la contrôlent, et qui fonctionnent à toutes fins pratiques avec bien peu de coordination ou de perspective stratégique. Quoique ce système décentralisé ait dans l'ensemble bien répondu aux besoins associés aux modes de paiement existants, il n'est pas de nature à faciliter la mise en œuvre des grands changements dont notre infrastructure de paiement a besoin pour revenir à la tête du peloton où se trouvent nos partenaires et nos concurrents.

#### **Case D1 : Les systèmes de compensation et de règlement au Canada**

La majorité des paiements au Canada sont compensés par l'un des deux systèmes nationaux de compensation et de règlement : le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) et le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV). Les deux systèmes appartiennent à l'Association canadienne des paiements (ACP) et sont exploités par elle.

Le SACR, exploité depuis 1984, facilite la compensation et le règlement de quelque 24 millions de paiements par jour – 99 % du volume des paiements sur papier et électroniques au détail traités par l'ACP. Ce volume impressionnant ne représente toutefois que 12 % de la valeur totale des paiements. Par contre, le STPGV, un système de traitement d'opérations de grande valeur, affiche une valeur quotidienne moyenne beaucoup plus élevée, même s'il ne compense que 24 000 opérations; en effet, le STPGV traite chaque jour des paiements d'une valeur de 150 milliards de dollars, comparativement à une valeur de quelque 20 milliards de dollars pour le SACR. Le STPGV, créé en 1999, est utilisé principalement pour les paiements considérables et qui doivent être effectués rapidement, car il offre aux institutions financières et aux grandes sociétés la possibilité d'un paiement final et irrévocable en temps réel. Ensemble, ces deux systèmes représentent près de la moitié des paiements autres qu'en espèces sur le plan du volume, et plus des trois quarts de la valeur de tous les paiements faits au Canada.

#### ***Le rôle essentiel de l'infrastructure de base***

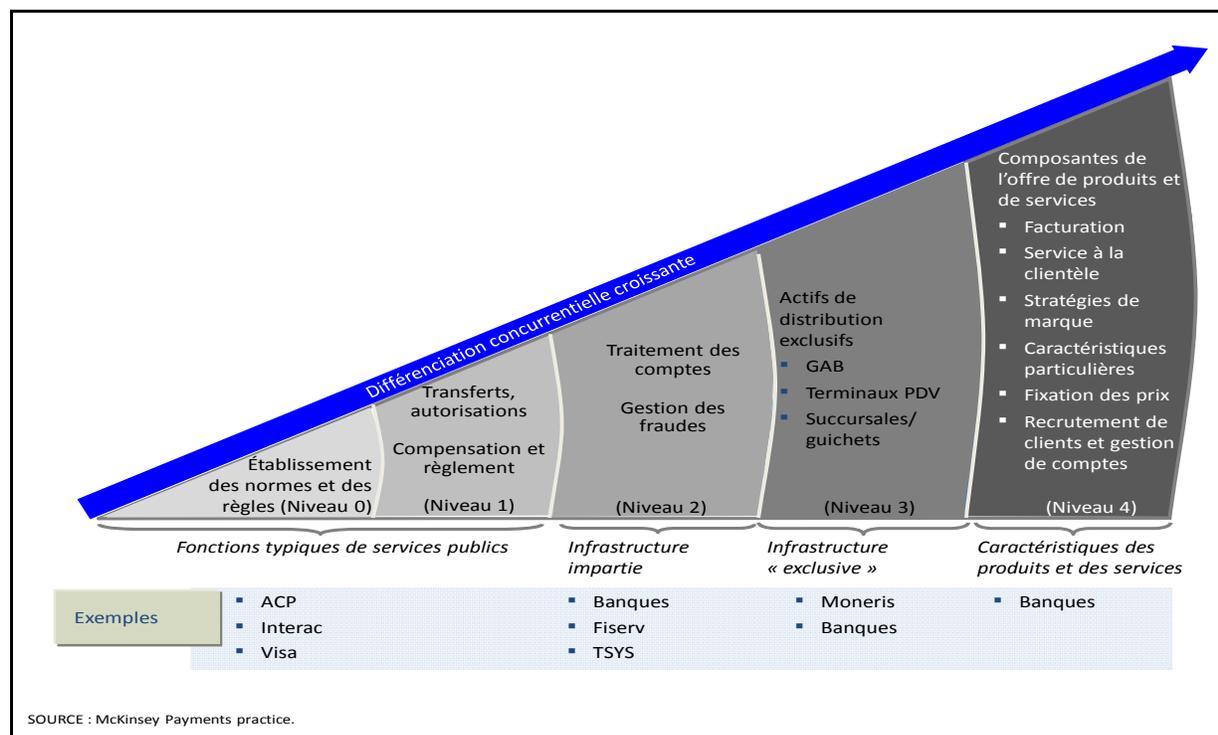
À mesure que les particuliers, les entreprises et les gouvernements au Canada font une place de plus en plus petite à l'argent comptant et aux chèques dans leurs activités de paiement, ils comptent de plus en plus sur les paiements électroniques dans la vie courante et dans les opérations commerciales. Comme citoyens, nous tenons pour acquis l'accès à nos fonds par l'intermédiaire de cartes de débit, de cartes de crédit et de systèmes de paiement en ligne. Nous présumons que notre revenu, sous forme notamment de salaires, de prestations de retraite et de remboursements d'impôt sur le revenu, sera acheminé en toute sécurité dans nos comptes. Nous sommes convaincus que nous pourrions sans peine payer nos dépenses ou faire des dons. Nous considérons

comme toute naturelle la circulation de l'argent entre les entreprises et les gouvernements, si vitale à l'économie. Or, pour que toutes ces opérations puissent être effectuées, nos grandes banques et nos autres grandes institutions financières doivent compenser et régler d'importants volumes de paiements quotidiens. Toute cette activité repose sur notre infrastructure de paiement de base.

L'infrastructure de base est la portion de notre infrastructure de paiement qui y occupe une place tellement centrale et fondamentale qu'elle justifie un encadrement particulier de la part des autorités publiques<sup>1</sup>. Il n'existe pas de définition précise du terme « infrastructure de base » et la conception qu'on s'en fait a évolué au fil du temps. Certains des facteurs qui aident à déterminer ce qui devrait faire partie de l'infrastructure de base ont trait à la mesure dans laquelle un système :

- fonctionne comme un service public, c'est-à-dire que le service offert est tel que la possibilité de différenciation concurrentielle est très limitée (voir la figure D1);
- joue le rôle d'un monopole naturel (p. ex. le STPGV, considéré comme le principal mode de règlement au Canada);
- exerce une influence déterminante sur nos comportements en matière de paiement et, à ce titre, a fait l'objet de l'intervention des autorités publiques, particulièrement en ce qui concerne la concurrence<sup>2</sup>;
- est en déclin et exige, en vue de la bonne gestion de son abandon progressif, l'élaboration d'un plan stratégique et harmonisé (p. ex. la diminution de l'utilisation des chèques papier).

Figure D1 : Différenciation entre les concurrents



Tous les gouvernements canadiens depuis les années 1970 ont constaté qu'il fallait accorder une attention particulière à l'infrastructure de base. C'est dans cette optique qu'a été créée, en 1980, l'Association canadienne des paiements (ACP), une organisation d'intérêt public qui possède et exploite ce qui pourrait être considéré comme les éléments les plus essentiels de notre infrastructure de paiement.

La loi qui a créé l'ACP a aussi conféré au gouvernement le rôle d'en nommer le président du conseil et d'en autoriser les règlements<sup>3</sup>. Ce modèle demeure le même aujourd'hui, bien que des modifications effectuées en 2001 aient renforcé le rôle de surveillance du gouvernement.

### **Case D2 : Présentation de l'Association canadienne des paiements (15 août 2011)**

L'Association canadienne des paiements, qui fonctionne en vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*, a réuni des institutions financières, des entreprises, des gouvernements et des consommateurs pour établir les règles de l'autoroute des paiements. Qui plus est, l'ACP exploite une infrastructure critique qui permet d'acheminer des milliards de dollars dans tout le pays chaque jour. L'ACP est la propriétaire et l'exploitante du Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) du Canada, que la Banque du Canada a qualifié de systématiquement important. Le Canada est unique lorsqu'on le compare à la plupart des autres pays, car le système des paiements de grande valeur est exploité par une entité qui n'est pas une banque centrale (c. à d. l'ACP), et les rôles et responsabilités destinés à garantir la sécurité et le bien-fondé du STPGV sont partagés par l'ACP et la Banque du Canada.

Cette façon de séparer l'infrastructure de paiement de base de la banque centrale était jugée unique en son genre à l'époque, et le Canada était alors considéré comme un modèle pour les autres pays. Il faut toutefois noter que, ce faisant, les citoyens et leurs gouvernements successifs ont ainsi appuyé le rôle du gouvernement dans la gestion et dans la surveillance des éléments les plus importants du système de paiement au Canada. De plus, la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* autorise le gouverneur de la Banque du Canada à assujettir d'autres systèmes de paiement à une surveillance semblable – en d'autres termes, à les intégrer à l'infrastructure de base – si le ministre des Finances est d'avis qu'une telle mesure sert l'intérêt public.

Dans ce domaine, le Canada a agi à peu près de la même façon que la plupart des autres pays développés, dans lesquels les gouvernements jouent un rôle de premier plan relativement à l'infrastructure de base, souvent par l'intermédiaire des banques centrales (qui exploitent les systèmes de base ou les surveillent étroitement)<sup>4</sup>. En fait, par l'intermédiaire de mesures aussi diversifiées que la réglementation, la surveillance et l'exploitation directe, le rôle que joue le gouvernement à l'égard de l'infrastructure de paiement de base est généralement considéré comme étant essentiel à la sécurité et à la sûreté des systèmes de paiement nationaux, et nécessaire pour promouvoir le libre accès, la concurrence et l'efficacité.

Les systèmes appartenant à l'ACP ne sont pas les seuls éléments de l'infrastructure de base. En effet, comme on le verra plus loin, les systèmes de débit, de transfert électronique et de GAB Interac/Acsys, de même que les mécanismes de traitement des chèques, sont d'autres éléments essentiels du système de paiement qu'il faut prendre en compte.

À notre avis, le gouvernement du Canada joue un rôle essentiel en ce qui concerne la surveillance de l'infrastructure de base et la protection de l'intérêt public. Ce rôle se justifie à tout le moins par la place que notre infrastructure de paiement occupe dans l'économie du Canada.

C'est dans ce contexte que le Groupe de travail a tenté de comprendre les difficultés que doit surmonter notre infrastructure de base.

### **Un écart croissant**

De l'avis du Groupe de travail, dans le cadre de la structure actuelle, les principes structurants que sont la confiance, l'accessibilité et l'efficacité, que le Groupe de travail estime essentiels pour l'avenir du système de paiement du Canada, ne sont pas mis en œuvre adéquatement. De surcroît, la question fondamentale de l'interopérabilité avec les systèmes de paiement d'autres pays est négligée.

#### **Case D3 : Rôle de la Banque du Canada<sup>5</sup>**

Au Canada, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays, la banque centrale n'est ni le propriétaire, ni l'exploitant des principaux systèmes de paiement nationaux. Les opérations du Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) sont toutefois inscrites dans les livres comptables de la Banque. En vertu de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* (LCRP), la Banque du Canada est chargée de la surveillance des systèmes de compensation et de règlement de paiements ou d'autres opérations au Canada aux fins de la réduction du risque systémique. À l'heure actuelle, le STPGV ainsi que les opérations de la CDSX et de la CLSB ont été désignés comme des systèmes aux fins de l'application de la LCRP. La Banque du Canada porte une attention particulière aux systèmes de paiement et joue un rôle dans leur gestion pour plusieurs raisons :

- la sécurité et la stabilité des systèmes de paiement concourent à l'objectif général de la Banque, qui est de promouvoir la sûreté et la solidité du système financier canadien;
- des systèmes de paiement mal protégés contre les risques peuvent compromettre la capacité de la Banque de mener à bien sa politique monétaire;
- la Banque est la source ultime de liquidités pour le système financier; il est donc naturel qu'elle se soucie de la sûreté et de la solidité des systèmes de paiement, puisque de tels systèmes, s'ils étaient mal conçus, pourraient provoquer de graves risques de liquidité et de crédit pour leurs participants;
- le règlement final des obligations de paiement se fait par le transfert de fonds dans les comptes que les participants détiennent auprès de la Banque;
- la Banque participe elle-même à ces systèmes pour régler ses propres créances et dettes ainsi que celles du gouvernement du Canada;
- la Banque maintient des liens étroits avec l'Association canadienne des paiements, qui exploite les systèmes de paiement nationaux du Canada;
- la Banque prend part aux discussions de groupes internationaux, dont celles des pays du G10, sur la détermination des types de risques inhérents aux systèmes de paiement et sur l'établissement de pratiques exemplaires relatives à la gestion et au contrôle de ces risques.

L'urgence d'innover

Notre système de compensation et de règlement des opérations de faible valeur (le SACR) a près de 30 ans et notre Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) a été mis en place il y a plus de 10 ans. Les mises à niveau dont ces systèmes ont besoin pour faciliter la facturation et les paiements électroniques ou les paiements en ligne en temps réel n'ont pas encore été effectuées. Pour que l'infrastructure du Canada réponde aux besoins émergents de nos citoyens, elle doit s'adapter de manière à garantir l'interopérabilité à l'échelle nationale et internationale tout en renforçant sa capacité de traiter des modes de paiement numériques, qui exigent une infrastructure qui diffère radicalement de celle des paiements d'aujourd'hui<sup>6</sup>.

Le transfert immédiat de fonds est un moyen pratique, certain, sûr et peu coûteux de transférer de l'argent entre des comptes, les fonds étant reçus et utilisables sans délai ou dans un délai minime. Compte tenu des innovations remarquables qui ont été réalisées en matière de traitement de l'information et de technologie des communications, le transfert immédiat des fonds est non seulement possible, mais attendu impatiemment. Aujourd'hui, les gens transportent avec eux leurs connexions personnelles aux réseaux de communication universels et peuvent obtenir instantanément de nombreux services, mais le transfert immédiat des fonds, lui, n'est pas encore largement disponible au Canada.

D'autres pays se sont déjà mis à pied d'œuvre. Par exemple, le Mexique, le Royaume-Uni et la Suisse travaillent activement à l'établissement d'un système de transfert immédiat de fonds qui rendrait les paiements au détail pratiquement instantanés, un peu comme l'envoi d'un message texte ou d'un courriel. Cette nouvelle capacité ne vise pas simplement à répondre aux attentes des usagers, qui comptent sur la possibilité d'effectuer des opérations au moment qui leur convient, mais aussi à favoriser la réalisation du plein potentiel des applications de paiement mobile.

Mais le caractère immédiat du paiement ne constitue pas la seule innovation que requiert la modernisation de l'infrastructure de paiement. En fait, le transfert immédiat de fonds ne peut s'envisager que comme résultant d'un processus graduel de réinvention et de mise à niveau de notre infrastructure de paiement de base. Le transfert de l'information, y compris l'information accessoire aux opérations qui est requise aux fins du traitement automatisé des comptes fournisseurs et des comptes clients, constitue un facteur tout aussi déterminant dans l'atteinte des gains de productivité substantiels qu'offrent la facturation et le paiement électroniques. Dans le document *Le passage au numérique*, nous avons déterminé que rien ne presse davantage que de s'attaquer au problème du transfert d'informations accessoires aux paiements.

### ***Un accès nécessaire à l'infrastructure de base***

Se pose aussi la problématique de la concurrence, qu'il faut favoriser. S'il y a trop peu d'innovation dans le système de paiement au Canada, c'est d'abord en raison des difficultés que doivent relever les nouveaux arrivants dans le marché pour avoir accès à l'infrastructure de base. Le statut d'adhérent au SACR n'est accordé qu'à des institutions financières réglementées, dotées d'un compte de règlement à la Banque du Canada et qui traitent au moins 0,5 % du volume total d'opérations traitées dans le SACR. Les institutions non financières et les institutions financières dont le volume d'activité est inférieur à ce seuil ne peuvent avoir accès au SACR qu'à titre de sous-adhérents, et doivent alors utiliser comme agent

de compensation une institution financière bénéficiant d'un accès direct au système (avec des coûts et des modalités contractuelles dont il faut alors convenir avec un concurrent).

Des sociétés innovatrices comme PayPal, Zoompass, TelPay et PayMePayYou ont de la difficulté à obtenir l'accès aux comptes de banque de leurs clients et doivent consentir des coûts supplémentaires. Les règles, la conception et les modes de propriété de l'infrastructure de base, y compris le système des paiements de faible valeur et Interac, restreignent l'entrée et l'innovation dans le système de paiement canadien.

De toute évidence, l'accès de nouveaux concurrents à l'infrastructure de base ne doit pas compromettre le respect des objectifs d'efficacité, de sécurité et de bien-fondé qui ont caractérisé le système jusqu'à maintenant<sup>7</sup>, mais la mise en œuvre de ces objectifs ne devrait pas servir à entraver l'innovation et la concurrence. En l'absence d'un accès plus libre à l'infrastructure de base, les nouveaux instruments de paiement ne pourront faire leur entrée sur le marché et l'écart continuera à se creuser entre les souhaits des usagers et, d'autre part, les produits et services de paiement qu'on leur offre.

Nombreux sont ceux qui soutiendraient que les objectifs de l'ACP ont été axés trop étroitement sur l'efficacité, au détriment de l'innovation. Bien que nous ayons un système de paiements de faible valeur très peu coûteux, il ne facilite ni le déploiement de produits innovateurs, ni l'arrivée de nouveaux participants. Ce compromis n'est peut-être pas optimal. Au cours de l'examen de la législation sur les systèmes de paiement de 1997, les responsables de l'élaboration des politiques ont reconnu qu'il faudrait peut-être faire certains compromis pour faciliter l'accès. Ils étaient prêts à accepter un risque un peu plus élevé dans le système de paiements de faible valeur, où les montants sont peu élevés et où le risque systémique est minime, si l'arrivée de nouvelles offres, de nouveaux joueurs et de nouveaux procédés s'en trouvait favorisée.

Le Groupe de travail croit que la priorité trop strictement accordée aux objectifs de la sécurité, du bien-fondé et de l'efficacité a maintenu les coûts des systèmes de compensation et de règlement du Canada à un niveau artificiellement bas. Cette situation a pour effet non seulement de décourager la réalisation des investissements dans l'infrastructure qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs, mais aussi de restreindre la concurrence et l'innovation. Même si le fait de ne plus inciter les banques à privilégier avant tout l'efficacité par rapport aux coûts accroîtra le coût moyen par opération de compensation et de règlement, l'adoption d'une conception plus globale des objectifs du système de paiement rehaussera l'efficacité des chaînes de valeur globales de l'achat au règlement et de la commande à l'encaissement. Cette efficacité accrue compensera largement l'augmentation du coût des opérations et ouvrira la voie au développement d'un système de paiement beaucoup plus performant au Canada.

À l'heure actuelle, la Banque du Canada compte sur le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) afin que soit assurée la surveillance prudentielle garantissant que le système de paiement n'est pas soumis à des risques opérationnels et financiers. Par conséquent, seules les institutions financières réglementées peuvent avoir accès au système de compensation. Il serait possible de contourner cette exigence, tout en se conformant à la méthode de supervision fondée sur le risque du BSIF, par la création d'une « banque de paiements » qui stockerait des fonds destinés à la réalisation

de paiements et qui n'investirait ces fonds que dans des éléments d'actif ne comportant aucun risque. Cette banque pourrait être réglementée en fonction du risque sous-jacent et n'aurait guère besoin de capitaux que pour couvrir son risque d'exploitation. Il faut le plus tôt possible remplacer le système de paiements de faible valeur par un système multilatéral de compensation et de règlement, et que le ministère des Finances, la Banque du Canada ainsi que l'ACP définissent des critères minimaux d'accès direct objectifs et transparents. Dans l'intervalle, toutefois, cette méthode de la « banque de paiements » permettrait aux nouveaux arrivants dans le marché de disposer d'un mode d'accès direct raisonnable à l'infrastructure de base.

## **Les objectifs d'une infrastructure de paiement moderne**

C'est dans le contexte de ces préoccupations à l'égard de l'innovation, de la concurrence et de l'accessibilité aux systèmes de paiement que le Groupe de travail a recensé les grands objectifs qu'il fallait chercher à atteindre dans le cadre de la mise à jour de l'infrastructure de paiement de base et a exploré les répercussions importantes qu'ils comportent en matière de gouvernance, de propriété, de modèles d'affaires et de champ d'action.

Dans notre contexte, où les choses changent rapidement, le Groupe de travail a conclu que les objectifs actuels d'efficacité, de sécurité et de bien-fondé établis pour l'ACP dans la *Loi canadienne sur les paiements*, tout en étant essentiels, ne sont plus suffisants. Trois objectifs supplémentaires doivent être adoptés pour orienter les efforts visant l'amélioration de l'infrastructure de paiement : l'accessibilité, l'interopérabilité et l'adaptation aux objectifs stratégiques et opérationnels du gouvernement.

### **1. L'accessibilité**

L'accès à l'infrastructure de base doit être offert au même prix à tous les participants qui se conforment à des critères minimaux objectifs et transparents en vue de maintenir la stabilité systémique, de réduire au minimum les risques d'exploitation, de favoriser les bons comportements et d'assurer la protection des usagers.

Les exigences actuelles concernant le volume minimal et l'admissibilité imposées aux participants et la structure rebutante du système des paiements de faible valeur (le SACR) et d'Interac empêchent de nombreux participants éventuels d'avoir accès à l'infrastructure de base. Ces exigences constituent clairement des obstacles à l'innovation et à la concurrence dans le domaine des paiements au Canada et doivent être éliminés.

## **2. L'interopérabilité**

L'interopérabilité avec les systèmes de paiement canadiens et ceux des partenaires commerciaux du pays est essentielle. Alors qu'un nombre croissant de pays adoptent des normes mondiales, notre infrastructure de compensation et d'échange doit être en mesure de transmettre l'information dont les citoyens ont besoin pour faire des affaires avec ces pays.

Étant donné que le Canada est un pays exportateur, notre réussite économique repose en grande partie sur notre capacité de pratiquer le commerce international. Dans ce contexte, notre système de paiement doit s'améliorer au même rythme que ceux des autres pays. En effet, notre système doit être compatible avec les autres et propice au commerce. Le Groupe de travail salue un pas important fait dans cette direction, soit les efforts récents déployés par l'ACP en vue de l'adoption de la norme ISO20022 en ce qui a trait à la transmission de l'information accessoire aux paiements.

## **3. L'adaptation aux objectifs stratégiques et opérationnels du gouvernement**

L'infrastructure de paiement doit aider le gouvernement à donner l'exemple dans des domaines importants du développement du système de paiement, comme la facturation et les paiements électroniques ou les paiements mobiles. Elle doit aussi soutenir les efforts que le gouvernement déploie afin de garantir que le système de paiement joue pleinement son rôle en matière de développement économique, tout en permettant la réalisation d'autres objectifs, comme la protection des renseignements personnels.

Nous avons déjà exposé dans le document *Le passage au numérique* les raisons pour lesquelles le gouvernement doit montrer la voie à suivre en matière de facturation et de paiements électroniques et s'associer aux acteurs de l'industrie des paiements afin de créer un écosystème de paiement mobile qui puisse offrir des services au secteur privé comme au secteur public. Son intervention stimulerait considérablement le développement dans ces domaines. Mais, pour atteindre cet objectif, il faudra effectuer des mises à niveau majeures de l'infrastructure, de manière à gérer de façon sécuritaire les données nécessaires à son automatisation complète et, par la suite, à celle des services mobiles, y compris les paiements. Pour que le gouvernement puisse indiquer la voie à suivre dans le domaine des paiements électroniques, il faut d'abord établir l'infrastructure nécessaire.

Parallèlement, à titre d'intendant de l'économie et du système financier, le gouvernement joue un rôle essentiel en matière de surveillance et de gestion du risque à l'égard du système de paiement et de son infrastructure. Il doit être en mesure de continuer à jouer ce rôle, peu importe la forme que prendra l'infrastructure.

## **Les avantages de l'investissement dans l'infrastructure**

Le Canada peut faciliter la création de solutions et de produits innovateurs, qui nous permettront de passer progressivement à un système de paiement entièrement numérisé. Nous sommes d'ores et déjà en mesure de mettre en place le transfert immédiat de fonds assorti de toute l'information nécessaire.

L'investissement dans l'infrastructure comportera des avantages immédiats et à long terme, correspondant aux besoins des acteurs dans tout le système de paiement. En voici certains :

- **Amélioration des normes relatives aux paiements et aux messages** – Comme nous l'avons souligné dans le document *Le passage au numérique*, nos systèmes de compensation et de règlement (le STPGV et le SACR) ne sont pas en mesure de transmettre les renseignements essentiels concernant les opérations avec les paiements. Pour cette raison, nous sommes non seulement plus dépendants des chèques papier – un mode de paiement beaucoup moins efficace –, mais aussi privés des avantages de la facturation et des paiements électroniques et de ceux découlant de l'automatisation du traitement des comptes fournisseurs et des comptes clients.
- **Amélioration de l'accès aux systèmes de paiement** – Dans d'autres pays, les systèmes de paiement offrent aux fournisseurs émergents de services de paiement un accès plus facile et plus direct à l'infrastructure de paiement de base, sans que soit compromise l'intégrité des systèmes des paiements de faible valeur. Par exemple, le modèle en étoile de la chambre de compensation automatisée des États-Unis (*US Automated Compensation House*) permet aux grandes entreprises d'éliminer les procédures superflues, avec l'appui des institutions financières. Un autre modèle, celui du système de paiement australien, offre l'accès direct aux grands détaillants par l'intermédiaire du parrainage de banques<sup>8</sup>.
- **Transfert immédiat de fonds (TIF)** – Au fur et à mesure que la technologie s'améliore, on tend à substituer au traitement par lots de paiements l'autorisation immédiate et, éventuellement, le règlement immédiat des paiements<sup>9</sup>. Les clients s'attendent à ce que les paiements en ligne et les paiements mobiles permettent un transfert instantané et irrévocable des fonds. D'autres pays commencent à élaborer les systèmes qui pourront combler ces attentes<sup>10</sup>.
- **Instauration de modes de virements plus efficaces** – Au fur et à mesure que croîtra l'importance des paiements en ligne et des paiements mobiles, de plus en plus de payeurs pourront déclencher eux-mêmes le paiement (comme par l'envoi d'un courriel) plutôt que de laisser l'initiative au bénéficiaire des paiements (comme les détaillants doivent le faire aujourd'hui avec la carte de débit).
- **Régimes de gestion des risques à l'échelle de l'industrie** – Nous avons l'occasion de tirer pleinement profit de systèmes de détection et de gestion du risque qui s'appliquent à l'ensemble des réseaux de paiement. Ces systèmes permettront de mieux détecter les fraudes, de mieux gérer le traitement des renseignements relatifs au recyclage des produits de la criminalité et à la lutte antiterroriste, de rendre le règlement des paiements plus efficace et d'améliorer l'analyse des tendances. L'amélioration de la qualité et de l'intégrité des données entraînera aussi la réduction ou l'élimination des coûteuses corrections manuelles.

Au Canada, l'infrastructure de compensation et de règlement des paiements se trouve à la croisée des chemins; pour permettre la transition vers le paiement numérique et répondre aux besoins des intervenants, elle a besoin d'investissements substantiels et d'innovations majeures. À cette étape importante, le Canada doit examiner de près la gouvernance, les modes de propriété et les modèles d'affaires de l'infrastructure actuelle, et déterminer comment on peut construire le plus efficacement l'infrastructure dont le pays a besoin.

## Repenser l'ACP

Pour faire en sorte que l'infrastructure de paiement au Canada corresponde aux besoins de l'économie numérique, il semble bien que nous devons mettre en place des modèles de prise de décision et de financement qui donnent aux usagers, c'est-à-dire aux consommateurs, aux entreprises et aux gouvernements, ainsi qu'aux nouveaux participants éventuels et aux fournisseurs de services actuels, les outils dont ils ont besoin pour définir les nouveaux besoins et pour orienter l'évolution de l'infrastructure. Pour ce faire, il faudra se pencher soigneusement sur les compromis et les incitatifs qui seront les plus appropriés, les buts généraux étant d'améliorer le rendement de l'ensemble du système, de satisfaire aux objectifs en matière de politiques et de faciliter les paiements numériques.

Notre examen de ces questions essentielles se concentre principalement sur l'infrastructure de base et, plus particulièrement, sur les options en matière de propriété, les modèles de gouvernance, les modèles d'affaires et le champ d'action de l'organisation qui se trouve au centre de la plus grande partie de l'infrastructure de paiement au Canada, soit l'Association canadienne des paiements (voir la case D2). On ne pourra améliorer significativement leur aptitude à soutenir les paiements numériques tant qu'on n'aura pas réglé toutes ces questions à l'égard de l'ensemble des composantes de l'infrastructure de base.

La restructuration de la gouvernance des institutions-clé chargées de la gestion de l'infrastructure de base constitue de loin le plus grand défi. Le modèle de gouvernance actuel n'embrasse pas assez large et fait en sorte qu'il est impossible de planifier dès maintenant les mesures que requiert l'évolution du système. Nous rattrapons par conséquent des occasions de développer un système de paiement moderne, qui faciliterait la transition du Canada vers une économie vraiment numérique.

Dans les pages suivantes, nous présentons les principaux changements qu'il faut apporter pour créer ce que nous appelons, aux fins de nos travaux, la « nouvelle Association canadienne des paiements ».

### ***Les options en matière de propriété***

Divers modes de propriété sont possibles pour les composantes de l'infrastructure de paiement. À l'une des extrémités de l'éventail se trouvent les sociétés appartenant au gouvernement ou contrôlées par lui (p. ex. une société d'État ou une agence gouvernementale). C'est le mode de propriété de l'infrastructure de base dans de nombreux pays. À l'autre extrémité se trouvent les organisations privées à but lucratif. Visa et MasterCard sont des exemples de ce modèle, avec des réseaux appartenant exclusivement à des sociétés ouvertes. Dans ces deux modèles, les statuts de propriétaire et de client des réseaux sont très nettement distingués l'un de l'autre.

Entre ces deux extrêmes se trouvent un certain nombre d'autres options. Par exemple, les clients d'un réseau peuvent aussi en être les propriétaires. Ce modèle était celui des associations canadiennes Visa et MasterCard avant leur transformation en sociétés ouvertes. C'est encore le modèle retenu par l'Association Interac à l'heure actuelle (voir la case D4).

#### Case D4 : Le cas particulier d'Interac

Le groupe de sociétés qui constitue Interac recourt à des modes de propriété différents :

- L'Association Interac fournit sans but lucratif des services de débit dans les guichets automatiques bancaires et les points de vente, en vertu d'une ordonnance sur consentement rendue par le Tribunal de la concurrence. Les éléments d'actifs de l'Association appartiennent à ses membres, soit, à l'heure actuelle, 58 institutions financières réglementées.
- Interac, Inc. est une société fermée (appartenant aux huit actionnaires fondateurs) et détient les marques de commerce Interac.
- Acxsys Corporation, une société à but lucratif (appartenant aussi aux huit actionnaires fondateurs), exploite les activités de transfert électronique et de débit en ligne et transfrontalier.

Interac a demandé au Bureau de la concurrence de modifier l'ordonnance sur consentement pour l'autoriser à restructurer ses composantes, sa propriété et sa gouvernance. Le Bureau n'a jusqu'à maintenant pas accepté de procéder à cette modification.

On trouvera plus de renseignements à l'annexe D1 : *L'infrastructure de paiement* et dans le document d'orientation du Groupe de travail intitulé *Les marchés des cartes de crédit et de débit*.

En revanche, l'Association canadienne des paiements n'a pas de propriétaire. En effet, la *Loi canadienne sur les paiements* ne fournit pas de précisions sur la propriété, mais définit l'ACP comme une organisation visant des fins d'intérêt public, l'équivalent d'une société sans capital-actions. L'ACP existe pour mettre en œuvre les objectifs énoncés dans la *Loi* : fournir une infrastructure qui favorise l'efficacité, la sécurité et le bien-fondé du système de paiement. À cet égard, l'ACP est semblable à NAV CANADA, une organisation à laquelle on revient à la section suivante, dans le contexte de l'examen des modèles de gouvernance.

Après avoir examiné les solutions de rechange, le Groupe de travail a conclu que le modèle de propriété actuel est celui qui convient toujours à l'ACP. Le Groupe de travail a rejeté la propriété par l'État parce que l'efficacité de ce modèle de fonctionnement n'a pas été démontrée et qu'il ne croit pas que l'ACP doive être soutenue financièrement grâce à l'argent des contribuables. Le Groupe de travail a également rejeté le régime de propriété privée parce que ce régime ne permettrait pas de garantir que le contrôle de l'infrastructure de base ne sera pas dominé par des intérêts particuliers, alors qu'il s'agit pourtant là d'un objectif de politique publique.

#### **Les modèles de gouvernance**

Les modèles de gouvernance des organisations, qu'il s'agisse de sociétés fermées ou d'organisations appartenant à l'État, sont dans la plupart des cas largement tributaires de la nature du mode de propriété. Comme on l'a noté plus haut, il n'y a pas de propriétaire dans une société sans capital-actions comme l'ACP. Les responsables de l'élaboration des politiques ont alors l'occasion de définir le modèle

de gouvernance le mieux adapté à la situation particulière de l'organisation et d'énoncer les objectifs pertinents en matière de politiques publiques, y compris la prise en compte des besoins des usagers.

Cependant, en raison de la structure actuelle des droits de vote et des frais d'adhésion de l'ACP, les membres sont pratiquement traités comme des propriétaires. En effet, les budgets d'exploitation et les budgets d'immobilisation sont soumis à l'approbation des membres. La structure des droits de vote établie à cet effet dans la *Loi canadienne sur les paiements* fait en sorte que chaque membre obtient un droit de vote pour chaque dollar de cotisation, comme le précisent les règlements. Les cotisations sont quant à elles déterminées selon le volume d'activité de chaque membre avec l'ACP.

Même si le conseil d'administration accorde un vote à chaque administrateur, l'influence des membres sur les postes de dépense essentiels est donc, en gros, proportionnelle à leur importance comme clients de l'ACP. C'est donc dire que les principaux utilisateurs des services de l'ACP dominent les discussions sur les modifications proposées à l'infrastructure de base, même si les membres ne sont pas propriétaires des éléments d'actifs de l'ACP. Cette situation pose problème parce qu'elle sert les intérêts des membres actuels les plus importants et favorise l'amortissement des investissements sur de plus longues périodes.

Le Groupe de travail a aussi observé un certain nombre de problèmes relatifs au fonctionnement du conseil, de même que l'absence de toute tribune où pourrait se dérouler un dialogue constructif avec les acteurs autres que les membres qui versent des cotisations et ont droit de vote. Parmi ces problèmes :

- Le conseil d'administration compte trop de membres et il est composé d'administrateurs qui n'occupent pas un poste suffisamment important au sein de leur organisation respective pour provoquer des changements<sup>11</sup>.
- Même s'il existe un comité consultatif d'intervenants qui a pour tâche d'accepter les suggestions formelles et informelles des utilisateurs, ce mécanisme ne semble pas exercer une influence véritable sur l'élaboration de la stratégie à long terme de l'ACP.
- Même si le modèle de gouvernance de l'ACP comporte un certain élément de protection de l'intérêt public (p. ex. nomination du président du Conseil par la Banque du Canada et autorisation ministérielle des règlements administratifs), la structure de gouvernance n'a pas permis de garantir au cours des dernières années que l'infrastructure continuerait à répondre aux besoins du système de paiement et de ses utilisateurs.

Il ne s'agit certes pas de conclure ici à quelque complot, mais ces observations témoignent de l'absence de volonté des banques d'investir dans le système de paiement à l'origine même d'une fraction significative de leurs revenus et de leurs bénéfices. Cette désinvolture se manifeste aussi par l'absence, au sein des banques, d'un dirigeant de haut niveau chargé de leurs activités de paiement, ainsi que par le niveau hiérarchique relativement peu élevé des représentants des banques au conseil de l'ACP au sein de leurs propres institutions<sup>12</sup>.

Par conséquent, la structure de gouvernance de l'ACP est peu à peu devenue un obstacle à la mise en œuvre des modifications à l'infrastructure de base qui faciliteront le franchissement des étapes

essentielles menant aux paiements entièrement électroniques, soit la facturation et les paiements électroniques ainsi que les paiements en ligne en temps réel (transfert immédiat de fonds). Malgré l'élaboration de son plan stratégique à long terme, *Vision 2020*, rien à ce jour ne démontre clairement que l'ACP planifie l'implantation des mesures qui permettront de répondre à des besoins qui sont clairement identifiés.

Selon le Groupe de travail, la structure de gouvernance de l'ACP doit être réformée pour que l'organisation soit en mesure de s'attaquer à ces questions. Il faudra modifier la composition et la taille du conseil d'administration, l'attribution de droits de veto ainsi que l'expertise et la responsabilité « fiduciaire » de ses membres. Il faudra beaucoup de soin pour parfaire les modalités de ce nouveau modèle, mais nous croyons que ses contours généraux sont déjà clairs.

L'examen d'autres modèles de gouvernance a grandement alimenté la réflexion du Groupe de travail à cet égard. Plus particulièrement, nous avons été favorablement impressionnés par l'approche de NAV CANADA, qui exploite les services de navigation aérienne du Canada et offre divers autres services à ses clients, dont le contrôle de la circulation aérienne, la prestation de renseignements sur les vols et des informations météorologiques. La structure de gouvernance très particulière de NAV CANADA a été conçue de manière à garantir qu'aucun groupe d'intervenants de l'industrie aérienne ne domine ou n'influence indûment la prise de décisions. Elle compte à cette fin sur un conseil d'administration dont les membres sont véritablement à l'abri de tout conflit d'intérêts (voir l'annexe D2 pour plus de renseignements sur le modèle de NAV CANADA).

L'énoncé de mission de NAV CANADA est aussi instructif, car il définit des objectifs mesurables pour l'organisation. Par exemple, l'un d'eux requiert que l'organisation maintienne des résultats en matière de sécurité qui se situent dans le décile supérieur des principaux fournisseurs de services de navigation aérienne dans le monde. En vertu d'autres objectifs, NAV Canada doit maintenir les redevances du système de navigation aérienne dans le quartile inférieur des systèmes semblables dans le monde, et doit exploiter un système qui se situe dans le quartile supérieur du point de vue de son caractère moderne et de son efficacité au plan des coûts. En créant une saine tension entre la nécessité de garder les coûts bas et celle d'investir dans la technologie moderne, ces objectifs font en sorte que le système ne devient pas désuet. L'adoption d'une telle approche pour le système de paiement ferait ressortir les points faibles des compromis à court terme qui ont été faits dans le passé.

En harmonisant les objectifs à l'intérêt public, l'énoncé de mission facilite la définition des paramètres entourant la prise de décisions. Afin d'être vraiment en mesure de démontrer qu'elle a atteint ses objectifs, NAV CANADA a participé à la création d'une organisation mondiale de fournisseurs de services de navigation aérienne, qui sert de point de repère pour l'évaluation comparative de leurs rendements.

Le Groupe de travail se rallie à ce modèle et croit qu'il convient à l'ACP et à la réalisation des objectifs énoncés plus haut. L'adoption de ce modèle supprimerait dans les faits le droit de vote à titre de membre dont disposeraient les institutions financières représentées au conseil d'administration de la nouvelle ACP, mais leur précieuse contribution ne serait pas perdue pour autant. En effet, comme toute autre organisation, la nouvelle ACP continuerait à répondre aux besoins de ses institutions financières

clientes, qui dominent encore le système de paiement. C'est par l'intermédiaire de la relation client que les institutions financières continueraient à jouer un rôle au sein de la nouvelle ACP, d'une façon qui correspondrait à leurs besoins à titre d'usagers. Ce modèle permettrait toutefois aussi à d'autres usagers de faire connaître leurs besoins et d'influencer l'évolution de l'infrastructure de base.

### ***Les modèles d'affaires***

L'objectif de maximisation des profits constitue pour une entreprise un repère vers lequel tous peuvent converger lorsque vient le temps de prendre les décisions qui correspondent le mieux aux intérêts à court terme des investisseurs. Dans le cas d'une organisation sans but lucratif, les décisions stratégiques concernant les investissements requis pour faire progresser l'organisation sont plus complexes et reposent sur des facteurs comme le fait que le changement doive être financé ou non par les membres, la position de chaque intervenant à l'intérieur de son propre cycle de financement, les façons par lesquelles un tel investissement influence sa propre position concurrentielle sur le marché ainsi que ses décisions d'investissement internes.

Le recouvrement complet des coûts, actuellement utilisé par la Réserve fédérale, est un autre modèle de fonctionnement selon lequel les recettes globales doivent s'élever à hauteur des coûts à long terme<sup>13</sup>. Dans le cadre de ce modèle, les recettes de chaque gamme de services doivent couvrir tous les frais d'exploitation pertinents (y compris les coûts de la gouvernance dont il est question dans le *Document d'orientation B*) ainsi que les coûts de fonds de caisse et certains coûts ventilés, comme les intérêts sur la dette à court et à long terme. En outre, l'organisation doit créer un fonds de prévoyance en vue de réaliser les investissements que peuvent requérir les modifications technologiques ou l'évolution de la structure de l'industrie. Ce modèle permet d'établir des prix plus fidèles à la réalité du marché, ce qui peut permettre l'émergence de concurrents, et elle permet à l'entité qui l'applique de financer aussi bien les investissements courants que les innovations qui s'imposeront dans l'avenir. Elle requiert d'autre part un mode de gouvernance qui soit en mesure de superviser les investissements et l'évolution des frais généraux.

Le modèle de NAV CANADA est similaire à celui du recouvrement complet des coûts. La société aborde la tarification selon une approche du coût total, fondée à la fois sur les frais d'exploitation et les coûts du service de la dette. Puisqu'il n'y a pas d'actionnaires et que l'organisation est sans but lucratif, les recettes excédentaires, le cas échéant, doivent être réinvesties ou appliquées à la réduction des frais des utilisateurs.

Une des grandes difficultés de l'ACP consiste à réunir des capitaux auprès de ses membres afin de financer les changements. Même si l'ACP a le pouvoir d'emprunter, elle a dans le passé financé ses activités au moyen des cotisations de ses membres. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les cotisations et, par le fait même, les droits de vote sur les questions budgétaires, sont calculés selon le volume des paiements des membres effectués par l'intermédiaire de l'ACP. Pour faire approuver des dépenses en immobilisations stratégiques, l'ACP doit obtenir l'aval de membres dont le volume d'activité réuni représente plus de la moitié du volume total d'activité de l'ACP<sup>14</sup>.

Le Groupe de travail appuie le modèle de recouvrement complet des coûts pour les services fournissant l'infrastructure de base, y compris ceux que fournissent l'ACP et Interac. En raison de l'évolution rapide du système de paiement, on doit établir des provisions soigneusement contrôlées qui visent à financer à la fois les investissements courants et les innovations requises à l'avenir, pour faire en sorte que l'infrastructure de base disposera bien des ressources requises afin de répondre aux besoins des usagers et de se maintenir au même niveau que les systèmes des autres pays. À l'heure actuelle, comme on l'a noté plus haut, tant le système des paiements de faible valeur que le système de débit en ligne ne sont pas à la hauteur des attentes des utilisateurs en ce qui concerne la réalisation d'opérations traitées rapidement et assorties de toute l'information utile. Le Système de transfert de paiements de grande valeur (le STPGV) n'est pas non plus en mesure d'acheminer l'information que requiert le traitement électronique des comptes clients et des comptes fournisseurs.

Le Groupe de travail appuie aussi le recours au financement par emprunt lorsqu'il s'agit de consentir des investissements substantiels dans l'infrastructure. En vertu de la *Loi canadienne sur les paiements*, l'ACP est autorisée à emprunter de l'argent et à émettre des sûretés sur ses actifs. Étant donné que la plupart des activités de l'ACP se déroulent dans le cadre de monopoles naturels, la garantie de l'État ne devrait pas être un préalable de l'accès aux marchés d'emprunt<sup>15</sup>. Cependant, s'il est établi qu'il faut accélérer la mise à niveau de l'infrastructure de base pour permettre la facturation et les paiements électroniques, les institutions financières qui utilisent l'infrastructure de base de l'ACP devraient être prêtes à s'engager à offrir un soutien financier.

### ***L'extension du champ d'action***

Comme l'ACP l'a expliqué dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail<sup>16</sup>, une bonne partie de l'infrastructure que gère l'organisation peut être considérée comme essentielle et, par conséquent, soumise à la prise en compte d'importantes considérations d'intérêt public. Mais d'autres systèmes, hors de l'ACP, pourraient aussi se retrouver dans notre définition de l'infrastructure de base. Plus précisément, nous pensons aux cartes de débit (Interac/Acxsys) et au traitement des chèques.

Pour mieux comprendre ces questions, le Groupe de travail a demandé au groupe d'étude sur l'infrastructure d'examiner les circonstances dans lesquelles il conviendrait d'inclure dans le champ d'action de l'ACP l'infrastructure qui soutient certaines autres activités de paiement. Sans se pencher pour l'instant sur les questions liées à la propriété, le groupe d'étude a constaté que ce regroupement pourrait être pertinent à l'égard des activités où le potentiel de différenciation entre les concurrents est faible.

Une étude menée en milieu universitaire appuie cette assertion :

[TRADUCTION]

« La concurrence véritable permet de garantir que les prix sont maintenus à un niveau qui favorise l'efficacité mais, dans les marchés qui se caractérisent par de hauts rendements d'échelle et des effets de réseau significatifs, le recours à plus d'une société exploitante peut être trop coûteux. Dans ces marchés, qualifiés de monopoles naturels, une seule entreprise peut mieux atteindre l'efficacité

technique. De façon plus générale, un marché donné peut être trop restreint pour assurer la viabilité d'un nombre d'entreprises assez élevé pour qu'il puisse y avoir concurrence véritable »<sup>17</sup>.

Selon le Groupe de travail, la réalisation d'économies d'échelle par le regroupement de services de base entraînera des avantages économiques globaux plus grands que le maintien des services distincts actuels ou que la création de nouveaux services. La compensation et le règlement des paiements de faible valeur (par le SACR), les opérations par carte de débit (par Interac/Acxsys) et le traitement des chèques se retrouvent dans cette catégorie.

Le Groupe de travail a noté que les organisations qui fournissent ces services (notamment Interac, Symcor, INTRIA, Central1 et le Groupe Desjardins) appartiennent à des entreprises privées. Par conséquent, les questions soulevées dans le présent document sur les possibilités et les avantages de la coordination ou du regroupement des fonctions visent non pas le gouvernement, mais l'industrie. Nous recommandons au gouvernement d'adopter les mesures législatives nécessaires afin de permettre à la nouvelle ACP d'étendre son champ d'action afin qu'il inclue ces services. Par ailleurs, nous conseillons à l'industrie de tirer profit de ce changement pour regrouper les éléments de l'infrastructure de base dont elle aura besoin afin d'élaborer le système de paiement numérique de l'avenir, ce qui sera avantageux à la fois pour les consommateurs, les entreprises, les gouvernements et l'industrie des paiements elle-même.

Les deux services qui pourraient être intégrés à une nouvelle ACP, soit Interac/Acxsys et le traitement des chèques, sont bien différents à certains égards.

### ***Les opérations par carte de débit (Interac/Acxsys)***

La plupart des Canadiens connaissent bien Interac, leur système national peu coûteux de paiement par carte de débit. Le service, qui permet les paiements directement à partir de nos comptes de banque, fait l'envie du monde entier et est considéré comme un trésor national par bien des experts internationaux. Au moment où les paiements en espèces et par chèque perdent du terrain, il est rassurant de savoir que les citoyens ont toujours accès à des paiements par carte de débit à faible coût.

L'efficacité du paiement par carte de débit Interac s'explique en bonne partie par les conséquences d'une ordonnance sur consentement rendue par le Tribunal de la concurrence, en vertu de laquelle les services partagés de GAB (guichet automatique bancaire) et d'opérations au PDV (point de vente) constituent une activité sans but lucratif. Cependant, l'interprétation actuelle de l'expression « sans but lucratif » dans le cadre de l'ordonnance sur consentement, qui a contribué en partie au maintien du bas prix de ce service de paiement, a aussi, selon Interac, restreint les ressources lui permettant d'élaborer de nouveaux produits et services. Interac elle-même a soutenu que l'ordonnance était en partie à l'origine des obstacles en matière de gouvernance, de propriété et d'investissement qui entravaient ses progrès et s'est efforcée de la faire annuler. Selon le Groupe de travail, si le paiement par carte de débit est considéré comme un service essentiel pour les Canadiens, il conviendrait mieux de l'incorporer à l'infrastructure de base gérée par la nouvelle ACP.

La question de la concurrence explique en partie cette orientation. L'ordonnance sur consentement cherche à imposer des restrictions à Interac à cause de sa position dominante dans les services d'achat

par carte de débit au point de vente et de distribution de billets. Si les activités d'Interac ne soulevaient que des problèmes de concurrence, il suffirait sans doute de laisser le droit de la concurrence s'appliquer à ces restrictions. Cependant, l'expérience dans d'autres pays (voir *Les marchés des cartes de crédit et de débit*) indique que la concurrence livrée par les réseaux privés peut, dans ce type de situations particulières, accroître de façon spectaculaire et paradoxale les coûts pour les commerçants, et réduire ainsi l'avantage dont les Canadiens bénéficient présentement en matière d'utilisation de leur carte de débit. Il en est ainsi parce que les fournisseurs de services de paiement par carte de débit peuvent se livrer concurrence pour attirer les clients au moyen de programmes et de primes de fidélité, dont les coûts sont assumés par l'intermédiaire de frais facturés aux commerçants.

La concurrence ne constitue pas notre seule source de préoccupations. En fait, le Groupe de travail estime que le maintien d'un mécanisme de paiement accessible et à faible coût devrait constituer une politique gouvernementale prioritaire. De cette façon, l'infrastructure de base serait probablement mieux en mesure de se conformer aux objectifs stratégiques et structurants que constituent la confiance, l'accessibilité et l'efficacité, énoncés dans le *Document d'orientation A : Malaise parmi les usagers*. Puisque plusieurs des nouveaux arrivants dans l'industrie des paiements sont des sociétés de technologie d'envergure mondiale, dont aucune n'a son siège social au Canada, il est important, du point de vue des politiques publiques, de protéger une option de paiement *nationale* à faible coût.

La nouvelle ACP constituerait un bon outil pour fournir, tant aux citoyens du Canada qu'aux entreprises, des paiements par carte de débit d'un compte à l'autre à faible coût. Non seulement s'attaquerait-on ainsi aux problèmes de concurrence, puisque l'aspect « sans but lucratif », qui protège le rapport coût-efficacité du service, serait maintenu, mais la mise en œuvre des objectifs en matière de politiques publiques permettrait de surmonter les problèmes de gouvernance auxquels l'organisation fait face actuellement.

Les autres avantages sont tout aussi importants. Par exemple, en incorporant le paiement par carte de débit – un service utilisé par des millions de Canadiens tous les jours – à une approche intégrée de l'infrastructure de base, l'industrie des paiements pourrait commencer à établir une plate-forme unifiée pour les paiements de faible valeur, plutôt que d'exploiter des services distincts qui pourraient se nuire mutuellement. La conception de nouveaux produits pourrait être améliorée en tenant compte des différents modes de prestation et l'évolution des services se ferait en vue d'un objectif précis, comme le transfert immédiat des fonds.

Ce type d'évolution est impossible dans le régime actuel parce qu'il mène vraisemblablement à l'élimination du système existant et de son fournisseur, une issue qu'aucune organisation n'aime envisager. Toutefois, le passage à un système de transfert immédiat de fonds intégrerait un système de débit de compte à compte entièrement en ligne, qui incorporerait la production automatique de rapports et des processus d'atténuation des risques. Si le système de paiement par débit était incorporé à une infrastructure plus large, c'est-à-dire celle de la nouvelle ACP, il deviendrait beaucoup plus facile d'articuler un plan permettant de mettre en œuvre de tels changements.

Aucune proposition qui vise des éléments d'actifs appartenant à des intérêts privés ne peut être prise à la légère. En effet, l'absorption d'une organisation existante, même une qui, par définition, est sans but lucratif, entraînerait des répercussions sur sa capacité opérationnelle. Les décisions relatives à l'intégration éventuelle de l'organisation à but lucratif associée à Interac seraient difficiles, tout comme celles visant à établir ce qui constituerait une juste indemnisation pour l'acquisition d'actifs. Cependant, la conformité aux politiques publiques pertinentes constitue ici un impératif. En effet, le Canada a absolument besoin du maintien d'une fonction moderne et efficace de paiement par débit intégrée au système de paiement.

### ***Le traitement des chèques***

Le processus de traitement des chèques au Canada n'est pas très efficace. Il y a encore 30 centres de traitement des chèques au pays, alors qu'il n'y en reste que deux (et bientôt un seul) aux États-Unis. L'imagerie des chèques n'a pas été pleinement mise en œuvre, de sorte que la compensation des chèques exige encore la manipulation de papier. En plus d'être coûteuse, cette situation peut aussi compliquer l'acceptation des chèques par certains de nos partenaires commerciaux, qui n'ont plus la capacité de traiter les chèques papier. Ce problème touche déjà les opérations financières de certaines entreprises canadiennes qui traitent avec des sociétés américaines.

De plus, au fur et à mesure que le Canada adoptera la facturation et les paiements électroniques (voir *Le passage au numérique*, chapitre 3), le volume des chèques chutera considérablement et atteindra probablement un seuil en deçà duquel le coût de leur traitement deviendrait prohibitif. Il peut sembler contradictoire, dans un rapport qui a constamment considéré le déclin de l'utilisation des chèques comme une évolution qui va dans le sens de l'intérêt public, qu'il soit maintenant proposé d'englober les chèques dans l'infrastructure de base. Cependant, nous sommes d'avis que cette mesure accélérerait le déclin des chèques tout en facilitant le passage à un nouveau système de paiement.

Même le recul naturel de l'utilisation des chèques doit s'accompagner d'un examen attentif des besoins des consommateurs. La transition doit être bien gérée, des solutions de rechange doivent être offertes rapidement et aucun segment de la société canadienne ne doit être indûment désavantagé quand le système numérique remplacera les chèques papier encore très utilisés, surtout par les petites et moyennes entreprises.

L'incorporation du traitement des chèques aux services fournis par l'infrastructure de base gérés par la nouvelle ACP suppose le regroupement des activités de traitement des chèques de Symcor, d'INTRIA, du Groupe Desjardins et de Central1 dans un seul service qui jouerait le rôle d'un service public. Les arguments économiques justifiant ce regroupement sont incontestables. En effet, selon l'industrie, l'utilisation des documents qui remplacent les chèques (les images des chèques)<sup>18</sup>, le regroupement des lieux de traitement des chèques et l'élimination des réseaux parallèles lui permettraient de réduire ses coûts de plus d'un milliard de dollars d'ici 2020.

L'incorporation des chèques à l'infrastructure de base permettra une approche coordonnée de la transition vers le paiement numérique. Elle stimulera l'élaboration de normes établies par l'industrie et favorisera le déploiement optimal de l'infrastructure, de sorte que les outils qui remplaceront les chèques seront mis en place bien avant la signature du dernier chèque papier.

Les investissements requis pour y arriver seraient partagés, plutôt que de n'accabler que quelques-uns. Les avantages tirés des gains d'efficacité résultant de la réduction du nombre de chèques devraient être répartis ou réinvestis dans le développement de nouveaux produits, de telle sorte que les solutions de rechange soient au moins aussi faciles à utiliser, commodes et populaires que le chèque papier qu'elles remplaceraient.

Bien qu'elle puisse compliquer considérablement la gestion de la nouvelle ACP, l'intégration du traitement des chèques, comme celle de la fonction de paiement par carte de débit, réduirait au minimum la tendance à la protection des intérêts individuels et permettrait la mise en œuvre cohérente (et potentiellement rapide) d'un scénario de transformation. La fusion au sein d'une seule organisation, la nouvelle ACP, des fonctions de compensation et de règlement avec le traitement des chèques et le réseau de paiement par carte de débit favoriserait la compensation et le règlement plus rapides des opérations et contribuerait à une transformation relativement harmonieuse de l'infrastructure des paiements de faible valeur du Canada, qui, à l'heure actuelle, tire de l'arrière.

### ***Réinventer l'ACP***

Se fondant sur les discussions qu'il a tenues avec les gestionnaires et les fournisseurs de systèmes de paiement, le Groupe de travail croit qu'une gouvernance saine, une stratégie proactive et une exécution efficace permettraient au Canada de transformer son infrastructure des paiements de faible valeur en l'une des meilleures au monde en moins de deux ans. Ce court délai s'impose pour donner aux gouvernements fédéral et provinciaux la possibilité de profiter de la réduction de leurs effectifs résultant de la retraite des *baby-boomers* pour automatiser la prestation de services par la facturation et les paiements électroniques et par des initiatives connexes. Le Groupe de travail estime qu'il est impossible d'atteindre cet objectif dans le cadre des structures fournissant actuellement les services de l'infrastructure de base.

Nous devons enfin reconnaître que le Canada ne peut soutenir qu'une seule infrastructure de paiement de base. En effet, les divers acteurs effectuent essentiellement à l'heure actuelle la même fonction : placer des outils de paiement entre les mains des utilisateurs. Mais ils le font sans vision ni objectifs communs.

Quelle que soit l'option qui sera finalement retenue, une vision commune sera nécessaire pour que l'infrastructure de paiement au Canada fasse son entrée dans l'ère du paiement numérique. Il faut créer un système de paiement harmonisé et cohérent qui évite une bonne partie des frictions actuelles, qui résultent d'une mauvaise harmonisation des modes de propriété et de gouvernance, des modèles d'affaires et du champ d'action des fournisseurs.

Par conséquent, pour soutenir à l'avenir le transfert éventuel des éléments d'actifs vers l'infrastructure de base, la nouvelle ACP devra être explicitement dotée du pouvoir d'acquérir des systèmes et des réseaux de paiement afin de les gérer dans le cadre d'une stratégie globale et cohérente d'exploitation et de développement de l'infrastructure de paiement de base du Canada<sup>19</sup>.

## Recommandations

Pour que les résultats décrits ci-dessus soient atteints, le Groupe de travail recommande au gouvernement d'agir sur deux fronts en même temps : il doit lancer le processus de modification législative dans une perspective à long terme, et il doit prendre des mesures immédiates pour amorcer les travaux de planification et de développement.

### ***A. Des modifications législatives***

Nous recommandons que le gouvernement lance le processus permettant de modifier la *Loi canadienne sur les paiements* de la manière suivante :

1. Renforcer la gouvernance de l'Association canadienne des paiements conformément aux pratiques exemplaires généralement acceptées et, à cette fin, prendre les mesures suivantes :
  - créer un petit (neuf personnes) conseil indépendant composé de cadres supérieurs ayant la capacité d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie globale;
  - soumettre l'ACP à la supervision du nouvel organisme public de surveillance des systèmes de paiement, mais autoriser ce dernier à déléguer ses pouvoirs au conseil (voir *Document d'orientation C : Législation*);
  - supprimer l'exigence relative à l'autorisation ministérielle des règlements administratifs et des règles de l'ACP.
2. Modifier les objectifs actuels de l'ACP afin d'y ajouter, en plus de l'efficacité, de la sécurité et du bien-fondé :
  - l'accessibilité, pour faire en sorte que ceux qui satisfont à des critères minimaux objectifs et transparents aient accès aux systèmes;
  - l'interopérabilité, pour faire en sorte que les systèmes de paiement canadiens puissent avoir des interactions avec les autres, à l'échelle nationale et internationale;
  - l'adaptation aux objectifs stratégiques et opérationnels du gouvernement, pour appuyer les initiatives du gouvernement dans des domaines comme la facturation électronique et les paiements mobiles et renforcer sa bonne intendance économique et financière.
3. Exiger de l'ACP qu'elle établisse et respecte des objectifs mesurables pour garantir que l'organisation se conforme à son mandat et atteigne ses objectifs. Ces derniers ne seraient pas énoncés dans la loi, mais pourraient comprendre des critères comme les suivants :
  - gérer des systèmes de compensation et de règlement fiables, avec un pourcentage de disponibilité supérieur à 99,5 %;

- maintenir les frais moyens de services de compensation et de règlement dans le quartile inférieur des frais des grands systèmes de compensation et de règlement dans le monde;
  - établir et faire fonctionner une plate-forme technologique de compensation et de règlement moderne, affichant un bon rapport coût-efficacité et se situant dans le quartile supérieur des systèmes semblables dans le monde;
  - faire en sorte que la progression des coûts ne dépasse pas celle des volumes d'activité, de façon à réduire à long terme les frais par paiement;
  - créer un environnement de travail productif et gratifiant, qui fait de l'ACP un des meilleurs employeurs du Canada.
4. Prévoir une définition suffisamment large du champ d'action de la nouvelle ACP, de façon à lui donner une marge de manœuvre lui permettant de procéder à l'acquisition et au dessaisissement d'activités connexes, comme les réseaux de cartes de débit et de crédit et le service de traitement des chèques, de sorte qu'elle puisse jouer un rôle efficace dans la gestion du remplacement des paiements sur support papier par le paiement numérique.
5. Autoriser la nouvelle ACP à facturer des frais par opération fondés sur le principe du recouvrement complet des coûts, y compris tous les frais d'exploitation, les coûts de fonds de caisse et les frais de financement, ainsi que la constitution d'un fonds de prévoyance en vue de l'entretien du système et des activités de recherche et développement. Les frais par opération remplaceraient les cotisations des membres.
- L'ACP n'aurait pas nécessairement de monopole sur les systèmes de compensation, à l'exception de son monopole naturel, le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV). À l'égard des services pouvant faire l'objet de concurrence, les frais par opération comprendraient aussi les taxes imputées et le rendement sur le capital investi<sup>20</sup>.
6. Supprimer le volume minimal de 0,5 % et les autres exigences d'admissibilité nécessaires à l'obtention du statut d'adhérent au système interbancaire de compensation et permettre aux sociétés l'accès au système d'opérations de faible valeur (le SACR ou son successeur) pour transmettre des paiements par l'intermédiaire du parrainage d'un adhérent.
- La nouvelle ACP serait encouragée à remplacer le plus tôt possible le SACR par un système d'opérations de faible valeur multilatéral ayant une structure en étoile, afin de réduire les coûts et les obstacles pour les entreprises qui voudraient se connecter directement. De plus, l'ACP devrait travailler en collaboration avec le ministère des Finances et la Banque du Canada afin de définir des critères minimaux transparents et objectifs qui s'appliqueraient aux nouveaux arrivants qui souhaitent devenir des adhérents.

## ***B. Des mesures à très court terme***

Reconnaissant qu'il faut beaucoup de temps pour mener à bien le processus de modifications législatives, le Groupe de travail propose que des mesures soient prises immédiatement pour lancer les travaux de développement et de mise en œuvre d'un système de paiement moderne pour le Canada. Plus précisément :

Nous recommandons que le ministère des Finances demande aux six grandes banques, avec Central1 et le Groupe Desjardins, de collaborer avec l'ACP, Interac/Acxsys, Symcor et INTRIA afin d'établir d'ici avril 2012 un plan en vue :

- d'améliorer la technologie du STPGV de façon à saisir l'information assortie aux paiements, ce qui faciliterait la facturation et les paiements électroniques, et d'intégrer le réseau de débit ainsi que le traitement des chèques à la plate-forme technologique;
- de remplacer le SACR par un nouveau système d'opérations de faible valeur multilatéral ayant une structure en étoile auquel il serait possible d'avoir accès par une seule application au moyen d'un modèle en étoile. Ce système devra fournir suffisamment d'information assortie aux paiements pour permettre la facturation et les paiements électroniques et faciliter les virements amorcés par le payeur, et être ouvert et facile d'accès pour tous les fournisseurs de services de paiement (y compris les entreprises) qui satisfont à des critères minimaux objectifs et transparents;
- de créer une plate-forme intégrée pour les paiements de faible valeur qui comprendrait les systèmes de paiements de faible valeur de l'ACP, Interac Inc. et les activités de traitement des chèques de Symcor, d'INTRIA, de Central1 et du Groupe Desjardins.

Ce plan constituerait la première ébauche d'une feuille de route technologique et d'une stratégie de mise en œuvre, dont l'objectif général serait la conversion d'ici 2020 de tout le système d'opérations de faible valeur et du STPGV en un système de transfert immédiat de fonds assorti de toute l'information nécessaire. Une fois la législation modifiée et le cadre de gouvernance de la nouvelle ACP mis en place, la transition vers le nouveau régime devrait s'effectuer sans heurts, ce qui permettra de poursuivre les travaux sur des bases raffermies, avec la participation d'une gamme élargie d'intervenants.

Cette action rapide s'impose pour permettre la mise en œuvre de la facturation et des paiements électroniques selon l'échéancier dont il a été question avec le groupe de travail du gouvernement fédéral, composé de membres du Bureau du contrôleur général, du Dirigeant principal de l'information et du sous-ministre adjoint de Travaux publics et Services gouvernementaux.

## **Conclusion**

Le Groupe de travail a mis au point un programme ambitieux de refonte en profondeur du modèle de gouvernance, des pouvoirs, du modèle d'affaires et du modèle de financement de l'ACP, afin de lui permettre de mieux jouer son rôle de gestion de l'infrastructure de base du système de paiement du Canada. Étant donné les défis que doit affronter notre système de paiement, ces changements s'imposent de toute urgence.

Ces changements comprennent la correction des lacunes de notre offre de services de paiement, comme l'absence de fonction de transmission des informations accessoires aux paiements, la suppression des obstacles qui entravent l'accès des nouveaux arrivants à l'infrastructure de paiement et l'aménagement des bases en vue de fournir à l'avenir des mécanismes de transfert immédiat de fonds. Plus ces changements seront entrepris rapidement, plus vite les citoyens du Canada profiteront d'une infrastructure transformée en vue de permettre le paiement numérique.

Le Groupe de travail ne dit pas que l'intervention du gouvernement devrait remplacer le bon sens et les ressources des acteurs de l'industrie en ce qui a trait à l'évolution du système de paiement. Cependant, il incombe au gouvernement d'agir dans l'intérêt de tous les citoyens lorsque le système ne réussit pas à atteindre ces objectifs structurants que sont la confiance, l'accessibilité et de l'efficacité.

L'infrastructure de base est étroitement liée au rôle essentiel que jouent les paiements dans notre économie. Comme le sort de cette infrastructure essentielle est soumis aux intérêts d'un petit groupe d'intervenants, notre système de paiement, globalement, risque de ne pas évoluer dans le sens de nos grands objectifs d'intérêt public. Comme le Groupe de travail l'a répété à plusieurs reprises dans ses documents, les répercussions en seraient déterminantes.

## Annexe D1 : L'infrastructure de paiement

---

Le système de paiement au Canada fonctionne grâce à une infrastructure appartenant à diverses organisations, qui en assurent l'exploitation. Ses principales fonctions sont la compensation et le règlement des paiements, et le traitement des chèques papier.

### **Compensation et règlement**

La compensation et le règlement sont des éléments essentiels de la façon dont les consommateurs, les commerçants, les entreprises et les gouvernements se paient les uns les autres, étant donné que ces fonctions conditionnent les modalités de circulation des fonds, entre qu'en espèces, entre les institutions financières (les paiements en espèces qui, de toute évidence, sont instantanés, échappent à ces processus).

Dans le cas des paiements autres qu'en espèces, le mécanisme est assez complexe. Premièrement, le payeur doit choisir l'instrument de paiement (carte de débit, carte de crédit, chèque, paiement de facture en ligne, etc.). Deuxièmement, le payeur doit prouver qu'il a le pouvoir d'utiliser l'instrument de paiement (NIP, signature ou pièce d'identité avec photo)<sup>21</sup>. Troisièmement, il faut confirmer qu'il existe suffisamment de fonds pour effectuer le paiement (dans le cas des chèques, il faut être certain que des fonds existent ou qu'il est possible de trouver le tireur du chèque si l'effet est désavoué). Quatrièmement, le montant doit être débité du compte du payeur et crédité au compte du bénéficiaire.

Le délai requis pour les trois premières étapes est relativement bref (quelques secondes, dans la plupart des cas, ou des jours pour les chèques), mais le transfert réel des fonds peut prendre beaucoup plus de temps.

Pour achever le processus, il faut exécuter des opérations de compensation et de règlement afin que les fonds soient transférés de l'institution qui a émis l'instrument de paiement vers l'institution qui l'a accepté. Enfin, il faut encore confirmer que le transfert a bel et bien eu lieu.

### **La compensation**

La Banque des règlements internationaux définit comme suit la compensation (qu'elle désigne par le terme « échange ») :

Processus de transmission, vérification et, dans certains cas, confirmation des ordres de paiement ou des transferts de valeurs mobilières préalable au règlement, pouvant comporter la compensation des ordres (*netting*) et la détermination des positions définitives en vue du règlement.

Il existe à l'heure actuelle au Canada un certain nombre de systèmes de compensation privés (p. ex. Visa, MasterCard) et un système national, le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR)<sup>22</sup>. Ces systèmes traitent des millions d'effets de paiement chaque jour et établissent la position financière des institutions participantes.

Le SACR compense divers types d'instruments de paiement chaque jour, dont :

- des instruments de paiement sur support papier, comme les chèques, les chèques de voyage et les paiements de facture papier;
- des instruments de paiement sur support autre que papier, comme les débits préautorisés, les dépôts directs, les débits au point de vente et les débits en ligne.

Le SACR est un système à plusieurs niveaux auquel les adhérents ont accès pour leur propre compte et pour celui des sous-adhérents. C'est un système par lots, c'est-à-dire que les adhérents inscrivent des volumes globaux d'opérations bilatérales de même que la valeur des instruments de paiement. Il établit les positions multilatérales nettes et la position de règlement de chaque adhérent est compensée et réglée le matin suivant.

Pour obtenir un accès direct au SACR, les adhérents doivent avoir établi et maintenir en vigueur un compte de règlement de même qu'une facilité de prêt avec la Banque du Canada. Ils doivent aussi traiter un volume d'effets de paiement d'au moins 0,5 % du volume national total et se conformer à certaines exigences techniques et financières.

Le SACR a été créé en 1984 pour remplacer l'ancien système non informatisé de compensation bilatérale et de calcul manuel des positions multilatérales. Depuis lors, bon nombre de changements mineurs ont été apportés au système afin qu'il s'adapte aux nouveaux instruments de paiement, comme les paiements par débit au point de vente. On n'a cependant consenti que des investissements limités dans la technologie. Le lancement du Réseau de services de l'Association canadienne des paiements, comme outil de transfert des données sur les paiements du SACR, a permis l'abandon des rubans pour le transfert des données.

Le SACR peut en principe faire l'objet d'un examen par la Banque du Canada en vertu de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, mais n'a jusqu'à maintenant pas été désigné à cette fin.

### **Le règlement**

La Banque des règlements internationaux définit comme suit le règlement :

Acte par lequel s'éteint une obligation liée à un transfert de fonds ou de titres entre deux ou plusieurs parties.

Même si la compensation peut être effectuée par des réseaux privés, le règlement ne peut l'être au Canada que par l'intermédiaire du Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) ou par le rajustement des soldes des parties visées. Ce dernier peut être effectué par une institution financière qui rajuste les comptes de règlement des parties visées ou par l'intermédiaire de comptes de règlement à la Banque du Canada. Par exemple, les systèmes désignés par la Banque du Canada et qui sont, par conséquent, visés par la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* doivent procéder au règlement par l'intermédiaire du STPGV<sup>23</sup>. Le règlement des positions dans le STPGV s'effectue par le rajustement des comptes de règlement que détiennent les adhérents à la Banque du Canada<sup>24</sup>.

De même, le règlement des positions dans le SACR s'effectue par le rajustement des soldes dans les comptes de règlement des adhérents à la Banque du Canada. Les soldes de règlement à un jour dans le

SACR sont remboursés (principal et intérêt) par l'intermédiaire du STPGV. Les sous-adhérents font le règlement par l'intermédiaire de l'adhérent auquel ils ont recours pour avoir accès au SACR.

Le STPGV a été créé en février 1999. C'est le système de transfert de paiements de grande valeur utilisé par les institutions financières pour régler leurs obligations financières et celles de leurs clients. Le STPGV est un système de règlement net multilatéral qui offre l'irrévocabilité des paiements en cours de journée grâce à la constitution de sûretés et à la garantie juridique de règlement fournie par la Banque du Canada.

Le STPGV a été conçu pour traiter les paiements de grande valeur et les paiements qui doivent être effectués rapidement. Le système, en plus d'être fiable et de comporter de solides caractéristiques de gestion du risque, doit aussi offrir une irrévocabilité immédiate des paiements. La Banque du Canada, le Fonds monétaire international et l'Association canadienne des paiements (ACP) ont tous évalué le STPGV en fonction des principes de base du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement<sup>25</sup> et ont estimé qu'il respectait tout à fait (et même surpassait) les exigences relatives aux dix principes de base applicables à de tels systèmes.

Seuls les adhérents ou la Banque du Canada peuvent avoir accès au STPGV. Les sous-adhérents règlent leurs positions par l'intermédiaire d'un adhérent.

Les adhérents doivent maintenir en vigueur un compte de règlement à la Banque du Canada. Ils doivent respecter toutes les ententes avec la Banque du Canada qui régissent le règlement des positions nettes multilatérales, la fourniture par la Banque du Canada d'avances pour le STPGV et la constitution de sûretés constituant une garantie pour ces avances, de même que toute autre exigence de la Banque du Canada. Les adhérents doivent aussi satisfaire aux exigences techniques de l'ACP et verser des droits d'adhésion. De plus, ils peuvent être tenus de payer une partie des coûts de développement et d'exploitation du système.

### ***Le traitement des chèques papier***

Lorsqu'un chèque est déposé, il doit passer par une série d'étapes pour être compensé et réglé. Un chèque déposé est envoyé au centre régional de traitement de l'institution financière qui l'accepte, où il est associé à l'institution financière sur laquelle il a été tiré – étape souvent désignée comme celle de la compensation. Une fois qu'il est compensé, le chèque est envoyé à la succursale qui détient le compte duquel les fonds sont prélevés; cette procédure a pour objet de confirmer qu'il existe suffisamment de fonds pour permettre d'honorer le chèque à hauteur du montant indiqué.

Au fil des ans, des changements ont été apportés au processus de traitement des chèques dans d'autres pays, comme aux États-Unis. L'imagerie des chèques, par exemple, utilise une image numérique qui remplace le chèque papier lui-même, ce qui permet une transmission électronique plutôt que physique. Toutefois, l'imagerie des chèques ne sera probablement pas mise en œuvre au Canada avant au moins deux ans.

Plusieurs institutions financières ont donné en sous-traitance le traitement des chèques à des fournisseurs de services de paiement, tandis que d'autres ont conservé cette activité à l'interne. L'industrie a réagi au déclin de l'utilisation des chèques en regroupant et en diversifiant les services et en rationalisant le traitement des paiements sur support papier.

Par exemple, en plus de la compensation des chèques, les entreprises qui traitent les paiements sur support papier peuvent aussi fournir des services de présentation des factures, de traitement automatisé des enveloppes des guichets automatiques bancaires, etc. À mesure que diminuera le volume des chèques et, plus particulièrement, que progressera la transition vers la facturation et les paiements électroniques, le modèle d'affaires du traitement des chèques devra être modifié et pourrait finalement disparaître.

### **Propriétaires et exploitants de l'infrastructure**

Différentes composantes de l'infrastructure appartiennent à des organisations différentes, qui en assurent l'exploitation. Les systèmes nationaux de compensation et de règlement (SACR, Réseau de services de l'ACP et STPGV) appartiennent à l'ACP, qui les exploite. L'ACP a été établie par une loi du Parlement, qui définit aussi son cadre de gouvernance. Le processus de décision du conseil de l'ACP est contrôlé par les institutions financières qui en font partie. Ces dernières et les autres membres supportent aussi le fardeau financier initial associé à toute amélioration de l'infrastructure des systèmes, de l'investissement initial aux mises à niveau successives.

#### **Case D5 : Les membres de l'Association canadienne des paiements et leurs droits de vote**

La *Loi canadienne sur les paiements* oblige certaines institutions financières à être membres de l'Association canadienne des paiements (ACP), soit la Banque du Canada, les banques constituées au pays et les banques étrangères autorisées.

Les organisations qui peuvent aussi en être membres comprennent les centrales de caisses de crédit, les coopératives de services financiers, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt, d'autres institutions financières acceptant des dépôts et les sociétés d'assurance-vie, de même que les maisons de courtage de valeurs et les fonds communs de placement du marché monétaire qui satisfont à certaines exigences précises.

À l'heure actuelle, les membres actifs de l'ACP comprennent :

- 58 banques (y compris la Banque du Canada);
- 13 centrales et associations coopératives de crédit;
- 26 sociétés de fiducie et de prêt;
- 1 maison de courtage de valeurs;
- 12 autres institutions financières.

Le conseil de l'ACP compte 16 membres. Le président du conseil est nommé par la Banque du Canada, et le ministre des Finances désigne trois des membres du conseil.

Les personnes qui occupent les autres sièges sont élues par les banques (six administrateurs), les centrales de caisses de crédit (deux administrateurs) et les autres catégories de membres (quatre administrateurs). La plupart des administrateurs élus occupent dans leur organisation respective le poste de vice-président ou de vice-président principal, sauf dans le cas des petites organisations, où ils occupent généralement le poste de chef de la direction.

L'Association Interac possède et exploite l'infrastructure utilisée pour relier les comptes détenus dans diverses institutions financières qui acceptent des dépôts. Elle traite les produits de l'Association Interac

comme ceux de la société Acxsys, qui lui est associée. Comme le précise la section suivante, l'Association Interac est une organisation sans but lucratif qui exerce ses activités selon le modèle du recouvrement des coûts alors qu'Acxsys fournit des services de gestion à l'Association Interac et agit comme organisation à but lucratif.

Le traitement des chèques peut se faire à l'interne ou être sous-traité à des firmes telles que Symcor ou INTRIA, qui appartiennent aussi à de grandes institutions financières canadiennes (voir les données détaillées à ce sujet à la fin de la présente annexe). Puisque la plupart des chèques sont compensés et réglés par l'intermédiaire du SACR, les travaux portant sur la modification des règles et des procédures de traitement des chèques s'effectuent toutefois sous les auspices de l'ACP.

En 2003, l'ACP a lancé un projet relatif à la présentation électronique des chèques (PEC), qui avait pour objet de permettre aux institutions financières de transmettre des images de chèques papier et d'autres instruments de paiement plutôt que de transporter des copies papier. Le projet PEC a permis des progrès importants, notamment l'adoption d'une modification à la *Loi sur les lettres de change* qui donne aux images officielles la même valeur que les instruments de papier eux-mêmes. Cependant, le conseil de l'ACP a annulé le projet en 2008 au motif qu'« [...] il est devenu manifeste qu'il ne serait pas possible de réaliser tous les gains d'efficacité qui avaient été prévus au départ, à cause des retards de mise en œuvre et de l'évolution continue du marché vers les paiements électroniques. »<sup>26</sup>

L'ACP a néanmoins poursuivi les travaux visant la mise en œuvre de normes facilitant l'imagerie des chèques. En 2010, l'ACP a publié une nouvelle Règle et une nouvelle Norme qui visent à mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la *Loi sur les lettres de change* et à rentabiliser les investissements que les institutions financières membres de l'ACP ont récemment consentis dans la technologie de l'imagerie<sup>27</sup>.

À l'heure actuelle, les institutions financières offrent des services d'imagerie de chèques à leurs clients par l'intermédiaire des services bancaires en ligne, mais la compensation des chèques et des autres effets de paiement sur support papier se fait encore au moyen de l'échange de chèques papier.

### ***Interac***

Interac est un système de paiement exploité par deux organisations, l'Association Interac, une association sans but lucratif non constituée en personne morale, et Acxsys, une organisation à but lucratif. Une troisième entité, Interac Inc., détient les marques de commerce Interac.

Interac est née en 1984 lorsque cinq grandes institutions financières émettant des cartes Visa ont créé ensemble une coentreprise afin de relier leurs réseaux de guichets automatiques bancaires (GAB)<sup>28</sup>. À la fin de 1985, les quatre principales institutions financières émettrices de cartes MasterCard sont aussi devenues membres de l'association. Au début de la décennie 1990, Interac a lancé le projet pilote Débit Interac, qui permettait aux clients d'utiliser leur carte bancaire ou leur carte de guichet automatique pour effectuer des achats au point de vente. Dès 1994, les services de Débit Interac étaient offerts dans l'ensemble du pays.

Le Bureau de la concurrence a entamé son examen visant l'Association Interac et Interac Inc. en 1990. En a découlé à compter de juillet 1992 une enquête sur des allégations selon lesquelles Interac se livrait à des agissements anticoncurrentiels, soit la limitation de l'accès au réseau, la création d'obstacles à l'innovation dans les produits et le contrôle de l'accès et de la tarification des services. En 1996, après de longues audiences publiques, le Tribunal de la concurrence a prononcé une ordonnance sur consentement<sup>29</sup> qui demeure en vigueur aujourd'hui, sous réserve de quelques modifications mineures. L'ordonnance sur consentement a notamment eu les effets suivants :

- D'autres organisations ont été ajoutées à la liste des membres admissibles à l'Association Interac. Les règlements administratifs ont été modifiés de façon à permettre à toute organisation commerciale de devenir membre, pourvu qu'elle soit en mesure d'offrir des services relatifs au réseau de paiement par carte de débit d'Interac. Le nombre de membres d'Interac est donc passé de 27 au moment de l'ordonnance sur consentement à 56 à l'heure actuelle. Depuis 2002, l'émetteur de cartes doit être une institution financière réglementée.
- Une nouvelle structure de gouvernance a été créée pour l'Association Interac. Avant l'ordonnance sur consentement, seuls les membres fondateurs, soit les grandes institutions financières directement reliées au réseau Interac, pouvaient voter sur les questions importantes. L'ordonnance sur consentement a transféré une partie du pouvoir de décision à d'autres membres d'Interac. Elle a entraîné l'établissement d'un conseil comptant un minimum de 14 membres, dont au moins deux sont nommés par des institutions non financières qui sont directement reliées au réseau Interac et trois, par des membres qui n'y sont pas reliés directement. Les décisions entraînant des changements fondamentaux exigent un vote à la majorité des deux tiers. Celles qui concernent des améliorations au réseau, de nouveaux services et les commissions d'interchange peuvent être prises à la majorité simple.
- L'Association Interac a été tenue de fixer ses prix selon le modèle du recouvrement des coûts. L'ordonnance sur consentement exige que toutes les recettes de l'Association Interac soient tirées de frais de commutation, facturés par message aux utilisateurs du réseau Interac, qui reflètent le coût de prestation des services et de développement du réseau. L'ordonnance sur consentement exige aussi d'Interac Inc. qu'elle continue à exercer ses activités en tant qu'organisation sans but lucratif. Cependant, l'ordonnance sur consentement n'a pas limité la capacité de l'Association Interac de fixer le montant des commissions d'interchange. Ces dernières sont présentement établies à zéro.
- Les commerçants ont été autorisés à imposer des frais supplémentaires sur les opérations de débit Interac. Avant l'ordonnance sur consentement, ces frais supplémentaires étaient interdits.

Selon le Bureau de la concurrence, le but de l'ordonnance sur consentement était « d'ouvrir l'accès au réseau afin de créer un environnement propice au lancement de nouveaux services ».

En raison de l'imposition des restrictions figurant dans l'ordonnance sur consentement, en 1996, les neuf membres fondateurs de l'Association Interac, qui étaient aussi les actionnaires d'Interac Inc., ont fondé Acxsys Corporation, une organisation à but lucratif, qui aurait pour mandat de fournir des services de gestion à l'Association Interac et se spécialiserait dans le développement et l'exploitation de nouveaux services de paiement. Le président-directeur général d'Acxsys est aussi président-directeur général de l'Association Interac. Les activités actuelles d'Acxsys comprennent l'exploitation des services

Virement Interac, Interac en ligne et Débit transfrontalier. Ce dernier service est offert dans le cadre d'un partenariat avec NYCE Corporation, un des principaux réseaux de paiement par carte de débit aux États-Unis. Les activités de l'Association Interac ont été limitées à celles qu'elle réalisait avant l'ordonnance sur consentement : Fric Interac, le réseau qui relie les GAB des membres, et Débit Interac, qui traite les opérations de débit au point de vente.

Au début de 2009, inquiète de l'entrée sur le marché des cartes de débit de MasterCard et de Visa, l'Association Interac a prié le Bureau de la concurrence de lui permettre de passer du statut d'association sans but lucratif à celui d'organisation à but lucratif.

Dans son exposé présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, la direction d'Interac a souligné qu'elle appuyait le principe de la concurrence dans un marché libre, mais uniquement si Interac était autorisée à livrer bataille à armes égales. Or, pour y arriver, l'Association Interac devait, selon la direction, devenir une association à but lucratif. La direction d'Interac a précisé que la structure de gouvernance n'était pas fonctionnelle et qu'elle compromettait la capacité de l'organisation d'effectuer les investissements et de prendre les décisions en matière de tarification qui lui permettraient de livrer une concurrence efficace à des concurrents bien nantis et expérimentés comme Visa et MasterCard. Elle a ajouté que si l'Association Interac devenait une organisation à but lucratif, elle pourrait faire concurrence à Visa et à MasterCard en tirant parti de sa présence dans un grand nombre de commerces et en se présentant comme un fournisseur à faible coût et appliquant une tarification fixe.

Cependant, les commerçants ont craint que l'Association Interac facture des tarifs plus élevés et devienne vulnérable à une prise de contrôle par les réseaux internationaux de cartes de crédit.

En février 2010, le Bureau de la concurrence a rejeté dans les termes suivants la demande de l'Association Interac : « À la lumière de l'information disponible actuellement, notamment en ce qui concerne l'actuelle position dominante d'Interac dans le marché, le Bureau ne peut appuyer la modification ou la suppression des garanties offertes par l'ordonnance, qui s'avèrent efficaces pour protéger les consommateurs contre des activités potentiellement anticoncurrentielles ». Cependant, le Bureau a ajouté qu'il était prêt à accepter certaines modifications dans la structure de gouvernance de l'Association, comme la nomination d'administrateurs indépendants.

### ***Organisations offrant des services de traitement***

#### **Symcor<sup>30</sup>**

Symcor a été créée en 1996 comme coentreprise fermée du Groupe Financier Banque TD, de RBC Groupe financier et de BMO Groupe financier. C'est l'un des principaux fournisseurs canadiens de services de traitement des opérations financières. Symcor offre aux grandes banques et à de grandes sociétés de vente au détail et de télécommunication du Canada les services suivants :

- services de traitement des effets financiers, dont le traitement des chèques, des exceptions et retours et la transmission d'images;
- services de gestion de la trésorerie, incluant des services de collecte de valeurs par boîte postale;

## *Groupe de travail sur l'examen du système de paiement*

- services de relevés intégrés, y compris les solutions imprimées et les solutions électroniques.

Symcor traite au-delà de 1,4 milliard de chèques par année<sup>31</sup>, soit plus de 70 % du volume d'activité de traitement des chèques.

### **INTRIA<sup>32</sup>**

INTRIA a été créée en 1996 comme coentreprise de la CIBC et de Fiserv. Depuis 2005, elle est une filiale en pleine propriété de la CIBC. Chef de file canadien dans le traitement de l'information sur les paiements et les activités commerciales, INTRIA sert un vaste éventail de clients dans les secteurs des services financiers, des services publics et de la vente au détail. Voici ses principaux secteurs d'activité :

- traitement des devises et de la trésorerie : traitement des enveloppes de GAB et des dépôts commerciaux, traitement de la trésorerie, et prévisions et rapprochements relatifs au numéraire des GAB;
- services de traitement des remises;
- services de traitement des chèques.

INTRIA traite chaque année quelque 472 millions de chèques, 52 millions de paiements, six milliards de billets de banque et 104 millions d'enveloppes de dépôt dans les GAB.

## Annexe D2 : NAV CANADA<sup>33</sup>

---

NAV CANADA a été créée en 1995 en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* comme société du secteur privé sans capital-actions pouvant se financer au moyen d'emprunts sur le marché.

En 1996, la propriété et la responsabilité de l'exploitation des services de navigation aérienne (SNA) ont été cédées par Transport Canada à NAV CANADA. Cette dernière offre aussi d'autres services à ses clients : contrôle de la circulation aérienne, information de vol, exposés météorologiques, services consultatifs d'aéroport, services d'information aéronautique et aides électroniques à la navigation. Pour la première fois, la responsabilité de la navigation aérienne civile était cédée par le gouvernement au secteur privé.

En 1999, NAV CANADA a émis des obligations sur le marché afin de rembourser les emprunts bancaires qu'elle avait contractés pour financer l'achat d'actifs du gouvernement fédéral. À l'heure actuelle, NAV CANADA est entièrement financée au moyen de titres d'emprunt et sa cote de crédit est de AA. Ses emprunts sont garantis par la valeur de ses recettes, étant donné son monopole en matière de SNA, plutôt que par celle de ses actifs.

La *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile (Loi sur la CSNA)* définit les rôles et les responsabilités de NAV CANADA. En vertu de la *Loi sur la CSNA*, NAV CANADA :

- peut imposer des redevances pour les services offerts aux utilisateurs ou mis à leur disposition;
- peut fixer le montant des redevances sur autorisation de son conseil d'administration, pourvu que ces dernières soient conformes aux paramètres d'établissement des redevances énoncés dans la *Loi sur la CSNA* (voir ci-dessous);
- peut imposer des redevances qui permettent de financer l'ensemble des coûts, de constituer un fonds de prévoyance et de maintenir la qualité du crédit de la société;
- peut percevoir des redevances des utilisateurs auprès du propriétaire ou de l'exploitant d'un aéronef;
- peut saisir un aéronef, après en avoir demandé l'autorisation à un tribunal, pour des redevances impayées;
- doit fournir les mêmes services, moyennant les mêmes redevances, dans les zones densément peuplées du sud et dans les zones peu peuplées du nord du pays.

NAV CANADA dispose en vertu de la loi d'un monopole non réglementé sur les SNA. Puisqu'il s'agit d'une organisation sans but lucratif, NAV CANADA établit la tarification selon la méthode du recouvrement intégral des coûts, qui comprennent à la fois les frais d'exploitation et les coûts du service de la dette. Un compte de stabilisation des tarifs permet d'amortir les effets des variations des coûts et des recettes. Puisqu'il n'y a pas d'actionnaires, les recettes excédentaires, le cas échéant, doivent être réinvesties ou appliquées à la réduction des frais d'utilisation.

La *Loi sur la CSNA* énonce les paramètres s'appliquant à l'imposition de redevances. Ces principes sont fondés sur les lignes directrices de l'Organisation de l'aviation civile internationale, et NAV CANADA doit les respecter. Plus précisément, en vertu de la *Loi sur la CSNA*, les redevances imposées aux utilisateurs doivent se conformer aux exigences suivantes :

- être conformes à la méthode de calcul établie et publiée;
- ne pas encourager des pratiques non sécuritaires;
- ne pas établir de distinctions entre vols intérieurs et internationaux;
- ne pas faire de distinctions entre les transporteurs aériens canadiens ou étrangers;
- distinguer les services fournis lors du décollage et de l'atterrissage d'un aéronef et ceux qui sont fournis alors qu'il est en vol;
- répartir de façon raisonnable les coûts entre les services fournis lors du décollage et de l'atterrissage d'un aéronef d'une part et, d'autre part, les services fournis lorsqu'il est en vol;
- ne pas être déraisonnables ou injustifiées à l'égard de l'aviation de plaisance;
- ne pas être plus élevées pour les services fournis dans les régions nordiques du Canada, comparativement à ceux qui le sont dans le reste du pays;
- être conformes aux obligations internationales du gouvernement du Canada;
- ne pas être supérieures aux besoins de la société pour lui permettre d'assumer ses obligations financières courantes et futures, y compris la constitution d'un fonds de prévoyance et le maintien d'une bonne cote de crédit.

NAV CANADA est dirigée par un conseil d'administration de 15 membres. Dix administrateurs sont nommés par les groupes d'intervenants : les transporteurs aériens commerciaux (quatre administrateurs), l'aviation générale (un administrateur), le gouvernement fédéral (trois administrateurs) et les syndicats (deux administrateurs). Ces 10 administrateurs élisent ensuite quatre administrateurs indépendants de l'industrie aérienne. Enfin, les 14 administrateurs nomment un président et chef de la direction, qui est le quinzième membre du conseil.

Grâce à cette structure, les intérêts de l'un ou l'autre intervenant ne l'emportent pas sur ceux des autres, et aucun groupe d'administrateurs ne peut exercer une influence indue sur le conseil.

NAV CANADA a obtenu trois prix *Eagle*, décernés par l'Association du transport aérien international au meilleur fournisseur de services de navigation aérienne dans le monde.

### **Case D2 : La mission de NAV CANADA**

La mission de NAV CANADA est de faciliter le mouvement sécuritaire des aéronefs de façon efficiente et rentable par la prestation durable à long terme de services de navigation aérienne. La Société entend réaliser sa mission comme suit :

- maintenir un dossier de sécurité dans le décile supérieur des principaux fournisseurs de SNA dans le monde;
- maintenir les redevances de SNA, en moyenne, dans le quartile inférieur des principaux fournisseurs de SNA dans le monde;
- mettre en place et maintenir une plate-forme de technologies SNA moderne et rentable dans le quartile supérieur des principaux fournisseurs de SNA dans le monde;
- maintenir la croissance des coûts de prestation des services de navigation aérienne en deçà de celle des redevances afin de permettre à long terme la réduction des redevances;
- créer un environnement de travail productif et épanouissant pour faire de NAV CANADA l'un des meilleurs employeurs au Canada;
- cerner et, lorsque cela est réalisable, introduire des avantages mesurables qui contribuent à réduire l'empreinte écologique de l'industrie de l'aviation.

## Bibliographie

- ARJANI, N., et D. MCVANEL. 2006. *Le Système canadien de transfert de paiements de grande valeur : notions de base*, Banque du Canada. Adresse : [http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/05/stpv\\_neville.pdf](http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/05/stpv_neville.pdf).
- ASSOCIATION CANADIENNE DES PAIEMENTS. 1993 (sept.). *Les pérégrinations d'un chèque*. Adresse : [http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/fra/res/gi/general\\_travels.aspx](http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/fra/res/gi/general_travels.aspx).
- ASSOCIATION CANADIENNE DES PAIEMENTS. 2008. *Conformité du STPGV de l'ACP avec les principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*. Adresse : [http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/Public\\_Papers/fra/res/pp/Public\\_Papers.aspx?languaged=1](http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/Public_Papers/fra/res/pp/Public_Papers.aspx?languaged=1).
- ASSOCIATION CANADIENNE DES PAIEMENTS. 2008. *Revue annuelle 2008*. Adresse : [http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/Annual\\_Review/fra/res/Annual\\_Review.aspx](http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/Annual_Review/fra/res/Annual_Review.aspx).
- ASSOCIATION INTERAC. 2007. *Association Interac : information générale*. Adresse : [http://www.interac.ca/fr/pdf/backgrounder\\_fr.pdf](http://www.interac.ca/fr/pdf/backgrounder_fr.pdf).
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. COMMITTEE ON PAYMENT AND SETTLEMENT SYSTEMS. 2011. *Payment, Clearing and Settlement Systems in the CPSS Countries, Volume 1*, « CPSS Publications », n° 97 (sept.). Adresse : <http://www.bis.org/publ/cps97.pdf>.
- BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX. 2003. *Glossaire des termes utilisés pour les systèmes de paiement et de règlement*. Adresse : [http://www.bis.org/publ/cps00b\\_fr.pdf](http://www.bis.org/publ/cps00b_fr.pdf).
- BERGMAN, Mats A. 2003. « Payment System Efficiency and Pro-Competitive Regulation », *Economic Review*, n° 4. Adresse : [http://webappl.sh.se/C1256D28002FEC76/0/D7233AA28BE1D4CFC1256F9E00370778/\\$file/Payment%20system%20efficiency%20and%20pro-competitive%20regulation.pdf](http://webappl.sh.se/C1256D28002FEC76/0/D7233AA28BE1D4CFC1256F9E00370778/$file/Payment%20system%20efficiency%20and%20pro-competitive%20regulation.pdf).
- BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM. *Policies : The Federal Reserve Payments System*, document publié en 1984 et révisé en 1990. Adresse : [http://www.federalreserve.gov/paymentsystems/pfs\\_frpaysys.htm](http://www.federalreserve.gov/paymentsystems/pfs_frpaysys.htm).
- CRAWFORD, Bradley, c.r. *The Law of Banking and Payment in Canada*, Toronto, Canada Law Book, éd. perm. à jour, déc. 2011.
- DINGLE, James F. 2003. *Une évolution planifiée : l'histoire de l'Association canadienne des paiements de 1980 à 2002*, Banque du Canada et Association canadienne des paiements. Adresse : <http://www.banqueducanada.ca/publications-et-recherches/livres-et-monographies/evolution-planifiee/>.

*Groupe de travail sur l'examen du système de paiement*

- GOODLET, C. 2001. « Les principes fondamentaux afférents aux systèmes de paiement d'importance systémique et leur application au Canada », *Revue de la Banque du Canada* (printemps 2001), p. 21-34. Adresse : <http://www.banqueducanada.ca/2001/05/article-de-la-revue-de-la-banque-du-canada/les-principes-fondamentaux-afferents-aux-systemes-de-paiement-dimportance-systemique-et-leur-application-au-canada/>.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DU SYSTÈME DE PAIEMENT. 2011. *Le passage au numérique — Faire la transition vers les paiements numériques*.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2000 (juin). *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Canada*. Adresse : [http://www.imf.org/external/np/rosc/can/payment.htm#P41\\_4380](http://www.imf.org/external/np/rosc/can/payment.htm#P41_4380).
- JACOB, Katy, et Kirstin E. WELLS. 2011 (nov.). « Evaluating the Potential of Immediate Funds Transfer for General-Purpose Payments in the United States », *Chicago Fed Letter*, The Federal Reserve Bank of Chicago. Adresse : [http://www.chicagofed.org/digital\\_assets/publications/chicago\\_fed\\_letter/2011/cflnovember2011\\_292a.pdf](http://www.chicagofed.org/digital_assets/publications/chicago_fed_letter/2011/cflnovember2011_292a.pdf).
- SUMMERS, Bruce J, et Kirstin E. WELLS. 2011 (3<sup>e</sup> trim.). *Emergence of Immediate Funds Transfer as a General-Purpose Means of Payments*, The Federal Reserve Bank of Chicago. Adresse : [http://www.chicagofed.org/digital\\_assets/publications/economic\\_perspectives/2011/3qtr2011\\_part2\\_summers\\_wells.pdf](http://www.chicagofed.org/digital_assets/publications/economic_perspectives/2011/3qtr2011_part2_summers_wells.pdf).

## Notes

---

<sup>1</sup> Les banquiers centraux font une distinction systématique entre « infrastructure d'importance systémique » et « infrastructure critique ». Dans le cas de l'infrastructure d'importance systémique, ils s'intéressent exclusivement aux répercussions que la défaillance d'un système de paiement aurait sur l'ensemble du système financier. Dans le cas de l'infrastructure critique, ils s'intéressent aux répercussions que la défaillance d'un système d'une importance critique pourrait avoir sur l'ensemble de l'économie. Selon le Groupe de travail, l'infrastructure de base devrait comprendre tant l'infrastructure d'importance systémique que l'infrastructure critique.

<sup>2</sup> Interac est un excellent exemple d'un système déterminant. La délivrance d'une ordonnance sur consentement du Bureau de la concurrence en 1996 de même que la restriction s'appliquant à la coexistence de marques en vertu du Code de conduite destiné à l'industrie canadienne des cartes de crédit et de débit, diffusé par le ministre des Finances en 2010, sont abordées de façon plus détaillée dans le document d'orientation du Groupe de travail intitulé *Les marchés des cartes de crédit et de débit*.

<sup>3</sup> James F. Dingle, *Une évolution planifiée : l'histoire de l'Association canadienne des paiements de 1980 à 2002*.

<sup>4</sup> Voici deux exemples parmi bien d'autres à l'échelle de la planète :

- 1) La *Reserve Bank of Australia* (RBA) assume la responsabilité formelle de la régulation des systèmes de paiement en Australie. La RBA possède et exploite le système de règlement en temps réel de l'Australie, appelé RITS – *Reserve Bank Information and Transfer System*. Les systèmes de compensation en Australie sont administrés par l'association australienne de compensation des paiements (*Australian Payments Compensation Association*), une société à responsabilité limitée. (Source : Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlement Systems, *Payment, Compensation and Settlement Systems in the CSPP Countries* – vol. 1, « CPSS Publications », n° 97, septembre 2011, <http://www.bis.org/publ/cpss97.pdf>.)
- 2) La Réserve fédérale américaine exploite aussi un certain nombre de systèmes, notamment une chambre de compensation automatisée et un système de règlement brut en temps réel; elle offre aussi des services de recouvrement de chèques à des institutions acceptant des dépôts. La Réserve fédérale exerce la surveillance prudentielle d'un certain nombre d'arrangements en matière de paiement, de compensation et de règlement.

<sup>5</sup> Site Web de la Banque du Canada :

<http://www.banqueducanada.ca/systeme-financier/systemes-paiement/generalites/>.

<sup>6</sup> Le document du Groupe de travail intitulé *Le passage au numérique* décrit en détail les obstacles qui empêchent le Canada d'effectuer des percées dans les domaines de la facturation et des paiements électroniques, des paiements mobiles ainsi que de l'identification et de l'authentification numériques.

<sup>7</sup> *Loi canadienne sur les paiements*, par. 5(2) : « Dans la réalisation de sa mission, l'Association favorise l'efficacité, la sécurité et le bien-fondé des systèmes de compensation et de règlement et tient compte des intérêts des utilisateurs. »

<sup>8</sup> Deux grands détaillants australiens gèrent eux-mêmes une grande partie de leurs opérations de transfert électronique de fonds (TEF) et de leurs opérations au point de vente (PDV) et ils ont aussi un accès direct au système de compensation électronique des consommateurs (*Consumer Electronic Compensation System*), le système qui effectue la compensation des opérations au guichet automatique bancaire et des opérations de TEF/au PDV en Australie. (Source : Bank for International Settlements, Committee on Payment and Settlement Systems, *Payment, Compensation and Settlement Systems in the CSPP Countries* – vol. 1, « CPSS Publications », n° 97, septembre 2011 : <http://www.bis.org/publ/cpss97.pdf>.) Règle générale, cet accès est encadré par une institution financière réglementée, mais la connexion directe garantit un traitement plus efficace des paiements par les détaillants. La législation actuelle, y compris les restrictions s'appliquant à l'adhésion à l'ACP, ne permettrait pas ce type de fonctionnement au Canada.

<sup>9</sup> Voir Katy Jacob et Kirstin E. Wells, « Evaluating the Potential of Immediate Funds Transfer for General-Purpose Payments in the United States », *Chicago Fed Letter*, novembre 2011.

<sup>10</sup> Certains pays ont déjà commencé ce travail important : le Mexique, le Royaume-Uni et la Suisse travaillent activement à l'établissement d'un système de transfert immédiat de fonds appliqué aux paiements au détail, qui rendrait les paiements pratiquement instantanés, tout comme l'envoi d'un message texte ou d'un courriel.

<sup>11</sup> À l'heure actuelle, le conseil d'administration de l'ACP compte 16 administrateurs et 13 administrateurs suppléants, un nombre nettement supérieur à celui qui est généralement recommandé dans le cadre des pratiques exemplaires de gouvernance des organisations. Jusqu'à tout récemment, la plupart des membres du conseil d'administration occupaient un poste du niveau de vice-président dans les grandes banques, soit plusieurs échelons en deçà du président-directeur général qui, à l'heure actuelle, est la seule personne qui peut véritablement s'exprimer au nom d'une banque en ce qui concerne l'ensemble des activités de paiement, compte tenu de la structure de la plupart de ces banques.

<sup>12</sup> Aux États-Unis, le conseil d'administration de la chambre de compensation (Clearing House) est composé des PDG des 20 principales banques.

<sup>13</sup> Board of Governors of the Federal Reserve System, *Federal Reserve's Key Policies for the Provision of Financial Services*, document publié en 1984 puis révisé en 1990.

<sup>14</sup> Comme nous en discutons dans le *Document d'orientation B : Gouvernance – Les intervenants hors-circuit*, la part des coûts de la gouvernance du système de paiement qui revient à l'ACP (organisme public de surveillance et organisme de gouvernance autonome) serait comprise dans ses coûts de fonctionnement.

<sup>15</sup> Voir le modèle de fonctionnement de NAV CANADA décrit à l'annexe D2.

<sup>16</sup> Mémoire de l'Association canadienne des paiements, été 2011.

<sup>17</sup> Mats A. Bergman, « Payment system efficiency and pro-competitive regulation », *Economic Review*, n° 4 (2003).

<sup>18</sup> Le Groupe de travail appuie le recours à des documents qui remplacent les chèques afin de rendre plus efficient le traitement des chèques, sans pour autant consacrer ces derniers comme moyen de rechange au paiement numérique.

<sup>19</sup> Cette restructuration pourrait aussi être avantageuse pour les institutions financières, parce qu'elles pourraient investir les sommes ainsi libérées dans de nouveaux produits et services et être déchargées du fardeau que représente la gestion d'organisations disparates et encombrantes.

<sup>20</sup> Si elle ne possédait pas de monopole officiel, l'ACP pourrait avoir de la difficulté à financer les investissements initiaux (qui se situeraient, selon les estimations actuelles, entre 200 et 500 millions de dollars) requis pour le remplacement de notre système des paiements de faible valeur, améliorer le système des paiements de grande valeur et commencer à établir un système de TIF pour l'avenir. Dans ce cas, l'ACP devrait chercher à obtenir de l'industrie des engagements en matière de volume d'activité afin d'étayer sa demande de financement auprès des marchés financiers.

<sup>21</sup> Il est à noter que certains instruments de paiement (p. ex. les cartes prépayées) n'exigent pas de preuve d'identité.

<sup>22</sup> Pour transmettre des renseignements sur les paiements, le SACR a recours au Réseau de services de l'ACP.

<sup>23</sup> Plus précisément, par l'intermédiaire du système CDSX de la Caisse canadienne de dépôt de valeurs limitée (CDS) et de la Banque CLS (Continuous Linked Settlement [CLS] Bank), une initiative de l'industrie bancaire internationale pour le règlement d'opérations en devises.

<sup>24</sup> Les adhérents qui ont une position créditrice nette dans le STPGV feront un dépôt à un jour à la Banque du Canada. Quant aux adhérents ayant une position débitrice nette dans le STPGV, ils obtiendront un prêt à un jour de la Banque du Canada.

<sup>25</sup> Le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement est un comité de la Banque des règlements internationaux. Pour plus de renseignements, voir C. Goodlet, « Les principes fondamentaux afférents aux systèmes de paiement d'importance systémique et leur application au Canada », *Revue de la Banque du Canada* (printemps 2001); Fonds monétaire international, *Rapport sur le respect des normes et des codes – Canada*, juin 2000; et Association canadienne des paiements, *Conformité du STPGV de l'ACP avec les principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*, 2008.

<sup>26</sup> Association canadienne des paiements. *Revue annuelle 2008*.

<sup>27</sup> L'ACP met en œuvre une nouvelle Règle sur les images de chèques, avec une Norme de sécurité des images, juin 2010. Adresse : [http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/res/ns/image\\_rule\\_security\\_standard.aspx](http://www.cdnpay.ca/imis15/fra/res/ns/image_rule_security_standard.aspx).

<sup>28</sup> Le réseau *The Exchange* est le seul autre réseau de GAB au Canada. Beaucoup plus petit, il relie quelque 2 300 GAB, comparativement à près de 60 000 pour Interac. Certaines des petites banques et presque toutes les coopératives d'épargne et de crédit sont membres du réseau *The Exchange*. Il n'y a pas de commission d'interchange dans le réseau *The Exchange* mais, pour Interac, l'émetteur verse à l'exploitant (ou à l'acquéreur) du GAB 0,75 \$ pour chaque opération.

<sup>29</sup> Dans ce cas, une ordonnance sur consentement désigne un moyen de corriger une situation d'abus de position dominante; elle a été négociée entre le Bureau de la concurrence et les neuf membres fondateurs de l'Association Interac et d'Interac Inc. Elle a par la suite été approuvée par le Tribunal de la concurrence. L'ordonnance sur consentement a été remplacée en 2002 par un consentement.

<sup>30</sup> D'après les renseignements fournis sur le site Web de Symcor : [www.symcor.com](http://www.symcor.com).

<sup>31</sup> L'industrie considère la réception et l'encaissement d'un chèque comme deux opérations; il y a donc deux fois plus d'opérations que de chèques dans le système.

<sup>32</sup> D'après les renseignements fournis sur le site Web d'INTRIA : [www.intriatemsinc.com](http://www.intriatemsinc.com).

<sup>33</sup> Site Web de NAV CANADA : <http://www.navcanada.ca/>.