

**Deuxième document de travail**

**Le système de paiements au Canada :  
Objectifs et approches de la politique des pouvoirs publics**

**Document d'information générale à l'intention  
du Comité consultatif sur le système de paiements**

**préparé par**

**le personnel de la Banque du Canada et du ministère des Finances**

**Mai 1997**

## Avant-propos

Ce document est le deuxième d'une série de documents d'information rédigés par le personnel de la Banque du Canada et du ministère des Finances et destinés au Comité consultatif sur le système de paiements. Celui-ci collabore avec le ministère des Finances pour mener à terme l'examen du système des paiements au Canada.

Dans le sillage du premier document intitulé *Le système de paiements au Canada : Concepts et structures*, le présent document aborde les objectifs de la politique gouvernementale relative au système des paiements, les approches générales à mettre en oeuvre pour les réaliser et, s'il s'avère impossible de les réaliser tous pleinement, les compromis qu'il faudra faire. L'analyse porte surtout sur trois grands objectifs, à savoir l'efficacité, la sécurité et la promotion des intérêts des consommateurs. Les divers aspects de chacun de ces objectifs sont examinés de façon assez détaillée. L'approche envisagée pour les réaliser, qui est essentiellement fondée sur les forces du marché, est également abordée, tout comme la raison d'être de l'intervention possible des pouvoirs publics dans le fonctionnement du système de paiements. Le présent document s'attache également à la nature des choix qu'il faudra peut-être faire entre les objectifs ainsi qu'aux conditions selon lesquelles les changements d'ordre technique ou institutionnel pourraient augmenter les chances que se réalise pleinement au moins un objectif sans que cela nuise à la réalisation des autres. Il illustre, à l'aide de la documentation existante, la façon de pondérer ces objectifs dans les systèmes de paiements de détail et de gros.

Un sommaire des discussions menées par le Comité consultatif sur les questions soulevées est annexé au présent document. Les commentaires qu'il contient s'ajoutent à ceux qui portent sur la structure et le contenu spécifiques du document de travail et dont un grand nombre a été incorporé dans le présent document. Ils permettent de cerner davantage la nature des préoccupations que les participants ont à l'égard des objectifs visés pour le système de paiements canadien et des approches proposées pour les réaliser.

# TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction .....	1
2. Le cadre de référence des objectifs et des approches de la politique des pouvoirs publics .....	4
2.1 Les objectifs de la politique des pouvoirs publics .....	4
2.1.1 L'efficacité .....	5
2.1.2 La sûreté .....	7
2.1.3 L'intérêt du consommateur .....	9
2.2 Les approches de la politique des pouvoirs publics .....	11
2.2.1 Une approche axée sur le marché .....	13
2.2.2 Les motifs de l'intervention des pouvoirs publics dans le système de paiements .....	15
<i>Les effets de déversement</i> .....	15
<i>Une structure de marché défavorable</i> .....	18
2.3 La coordination des politiques des pouvoirs publics .....	20
3. La pondération des objectifs de la politique des pouvoirs publics .....	23
3.1 La nature des compromis à faire entre les objectifs .....	23
3.2 La réalisation des objectifs sans compromis .....	26
3.3 La pondération des objectifs des systèmes de paiements de gros et de détail .....	29
<i>Les systèmes de paiements de détail</i> .....	30
<i>Les systèmes de paiements de gros</i> .....	32
4. Résumé .....	33

## Bibliographie

## 1. Introduction

La politique économique, au Canada comme ailleurs, vise à réaliser une économie vigoureuse et compétitive sur la scène internationale. L'existence d'un secteur financier efficient et solide est une des conditions essentielles à cet égard. Le système de paiements est au coeur du système financier et, de fait, de l'économie entière. Il s'agit d'un écheveau complexe d'instruments, d'institutions et de services qui facilite le transfert de valeurs entre les parties à une transaction. Comme dans la plupart des secteurs de l'activité économique, la structure organisationnelle et les opérations du système de paiements sont façonnées par les politiques en place, par le système de réglementation et par les forces du marché. Le présent document expose les objectifs de la politique des pouvoirs publics en ce qui concerne le système de paiements et examine la relation fondamentale entre cette politique et les forces du marché au Canada.

Depuis l'entrée en vigueur en 1980 de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, la technologie a considérablement influé sur le système de paiements canadien, qui est surtout fondé sur le papier. Cette influence s'est étendue de l'automatisation, de la gestion et du traitement des instructions de paiement au lancement d'instruments de paiement électroniques de pointe. Plus récemment, les changements d'ordre législatif et réglementaire qui ont touché le secteur financier ont modifié le climat de concurrence dans lequel œuvraient les banques, les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières, donnant lieu à l'émergence de nouveaux débouchés. Cette évolution a des répercussions pour le système de paiements canadien. Parmi les changements importants qui ont eu lieu récemment, mentionnons la croissance rapide de l'utilisation des cartes de débit et d'autres instruments de paiement électronique; de nouveaux débouchés pour la distribution de produits et services par voie électronique; le lancement de divers projets pilotes de mise à l'essai du potentiel de la monnaie électronique; la restructuration d'Interac entreprise pour élargir l'accès des acquéreurs à ses réseaux de guichets automatiques et de réseaux de points de vente; et la mise au point par l'Association canadienne des paiements (ACP) d'un nouveau système de paiements de grande valeur par voie électronique.

Même si les questions concernant le système de paiements sont perçues principalement comme faisant partie de la «plomberie» du système financier, elles ont crû en importance aux yeux des participants au système et de ceux qui sont responsables de sa surveillance. L'intérêt que les décideurs, les banques centrales et les organismes de réglementation portent au système de paiements vient à la fois du fait que celui-ci contribue à l'efficacité économique globale en permettant le transfert des fonds dans l'économie et du fait qu'ils sont plus conscients des risques que des difficultés survenant dans ce système peuvent représenter pour les participants, le système financier plus général et l'économie dans l'ensemble. Les services de paiement, en particulier ceux qui sont liés aux paiements électroniques, influencent également de plus en plus la compétitivité stratégique et la rentabilité future à la fois des entreprises qui fournissent des services privés et de celles qui les utilisent. De plus, de nouvelles technologies de paiement permettent de réduire les coûts tout en facilitant l'utilisation de ces services pour les consommateurs<sup>1</sup>. Toutefois, l'utilisation de méthodes nouvelles et novatrices de paiements comporte des risques, tout comme les systèmes de paiements existants. Ainsi, une contribution essentielle à l'examen actuel du système de paiements lancée par le gouvernement canadien consiste à établir des objectifs clairs pour le système de paiements, les facteurs que les autorités doivent examiner pour déterminer un équilibre approprié entre ces objectifs ainsi que les circonstances dans lesquelles il faudrait faire des choix entre eux.

Le présent document vise principalement à exposer un cadre d'examen des objectifs de la politique qui pourrait orienter la réglementation et le fonctionnement des divers compartiments du système de paiements canadien et à fournir une analyse des facteurs contribuant à la pondération de ces objectifs. L'analyse des objectifs, des méthodes générales à appliquer pour les réaliser et des choix possibles entre les objectifs est un élément important des travaux entrepris par le Comité consultatif sur le système des paiements, étant donné qu'elle servira de cadre aux analyses qui seront faites dans les documents à venir sur les

---

1. Dans ce document, «utilisateurs» est le terme global pour désigner ceux qui utilisent les services de paiements, alors que «consommateurs» ne s'applique qu'au secteur des ménages.

critères appropriés d'accès aux diverses parties du système et sur la structure de gestion appropriée.

Le présent document commence par la détermination d'un cadre conceptuel dans lequel seront examinés trois objectifs que les pouvoirs publics pourraient établir pour le système de paiements. Même si ces objectifs, qui sont exposés brièvement au début de la prochaine section, peuvent s'appliquer à tous les systèmes de paiements, les questions liées à leur réalisation sont illustrées à l'aide d'exemples de systèmes de paiements particuliers ou de services particuliers à l'intérieur d'un système donné. Les approches générales en vue de la réalisation des objectifs et les raisons de l'intervention des pouvoirs publics sont également exposées dans cette section, tout comme les questions relatives à la coordination des politiques. Dans la troisième section, le processus de détermination d'un équilibre approprié entre les trois objectifs est abordé et illustré à l'aide d'exemples à la fois des compromis qui devront être faits et des circonstances dans lesquelles ils peuvent être évités. Elle est suivie d'une analyse, fondée sur des études réalisées sur le sujet, de l'équilibre implicite entre les objectifs envisagés pour les systèmes de paiements de détail et de gros. Les principales questions examinées sont récapitulées en conclusion.

## 2. Le cadre de référence des objectifs et des approches de la politique des pouvoirs publics

La politique publique a pour objectif de faire en sorte que le système de paiements soit doté des caractéristiques propres à assurer son bon fonctionnement. La plupart des intervenants dans le système, notamment les utilisateurs et les fournisseurs des services de paiement, à la fois des secteurs privé et public, partagent avec les décideurs et les organismes de réglementation le désir de réaliser ces objectifs. Divers groupes d'intervenants peuvent, toutefois, juger différemment l'importance relative des divers objectifs et la meilleure approche à mettre en oeuvre pour les réaliser.

### 2.1 Les objectifs de la politique des pouvoirs publics

Trois grands objectifs sont examinés dans le présent document : l'*efficience*, la *sûreté* et l'*intérêt du consommateur*. Par *efficience* on entend les mécanismes appropriés du marché et la structure institutionnelle qui servent à affecter et à gérer les ressources de façon à ce que les besoins des utilisateurs soient satisfaits en peu de temps, au coût le plus bas possible pour les fournisseurs et au prix le plus bas possible pour les utilisateurs. Par *sûreté*, on entend la capacité d'un système de bien limiter les risques, de résister aux chocs et l'application d'un cadre juridique solide et transparent. L'*intérêt du consommateur* dans le système de paiements englobe des questions telles que la protection des renseignements personnels et l'accès élargi aux services de paiement. Ces objectifs sont compatibles avec les objectifs généraux des pouvoirs publics en ce qui concerne le fonctionnement approprié de l'ensemble du système financier au Canada. Par ailleurs, tout comme les objectifs globaux du système financier, les objectifs du système de paiements, en particulier ceux qui sont liés aux intérêts des consommateurs, s'inscrivent dans un objectif plus étendu de la politique sociale, qui veut que les avantages provenant de systèmes sûrs et efficaces soient largement partagés<sup>2</sup>.

---

2. La réalisation d'objectifs spécifiques en ce qui concerne le processus décisionnel lié aux opérations futures du système de paiements, tel que le rôle des intervenants dans les discussions sur les objectifs futurs du système, pourrait être traitée comme un autre objectif. Toutefois, dans le présent document, des questions touchant les processus sont incorporées dans l'examen des approches à suivre dans la réalisation des objectifs prévus pour les systèmes de paiements. Les questions liées aux processus sont examinées en détail dans le quatrième document de cette série.

### 2.1.1 L'efficience

Par efficience on entend l'utilisation de ressources dans la prestation de services de paiement, la prise de mesures visant à encourager l'innovation, la détermination des prix et la pertinence des services de paiement. Si l'on aborde d'abord l'efficience du point de vue des *fournisseurs de services de paiement*, la prestation de services au coût le plus bas constitue un objectif spécifique. Si un fournisseur peut attirer un nombre suffisamment important d'utilisateurs, son coût moyen peut de fait baisser à la faveur de l'augmentation de la production jusqu'à une certaine limite (économies d'échelle). De même, s'il offre des services financiers complémentaires aux utilisateurs, il peut également augmenter ses profits et réduire davantage ses coûts moyens (économies de diversification). L'efficience du point de vue du fournisseur (efficience de l'offre) de services de paiement se manifeste par un coût moyen peu élevé.

Le *rythme de l'innovation technologique* dans les services de paiement est également source d'efficience. Au fur et à mesure que de nouvelles technologies de l'information et de télécommunications s'implantent, les fournisseurs existants et potentiels de services de paiement mettent au point de nouvelles applications, soit pour réduire leurs coûts, soit pour créer de nouveaux systèmes et instruments commercialement viables. Un système de paiements suffisamment souple pour absorber rapidement les nouvelles technologies et les innovations profite à la fois aux fournisseurs et aux utilisateurs. Un tel dynamisme exige un environnement institutionnel et réglementaire souple, en particulier en ce qui concerne le cadre réglementaire et juridique, de sorte que le rythme de l'innovation technologique ne soit pas entravé inutilement<sup>3</sup>.

On peut également décrire l'efficience du point de vue des *utilisateurs des services de paiement*. Pour ces derniers, l'efficience se manifeste par des coûts bas en général, notamment les prix des instruments et des services, les frais de service additionnels pour l'acquisition de

---

3. Toutefois, sur un marché incertain et dynamique, les coûts irrécupérables dans les technologies et systèmes existants, les coûts d'ajustement des ressources et les coûts de l'information (y compris les coûts d'apprentissage) tendent à ralentir la dissémination des nouvelles technologies.



ces instruments et services, les coûts de l'information et les coûts d'apprentissage liés aux nouvelles méthodes de paiement ainsi que les coûts de gestion des risques. Les efficacités qui permettent la fourniture de services et instruments de paiement au plus bas coût possible peuvent contribuer à faire baisser les prix que paient les utilisateurs. Toutefois, les prix effectifs que paient des utilisateurs d'instruments et services de paiement spécifiques ne seront le plus bas possible que si ces derniers sont en mesure de chercher les modes de paiement les moins chers et sont prêts à le faire, et si les fournisseurs sont encouragés à les offrir au coût de revient le plus bas possible. Il faut remarquer toutefois que les fournisseurs de services de paiement ne peuvent soutenir la production que s'ils sont en mesure de recouvrer les coûts de main-d'oeuvre, les coûts en capital et les coûts de services intermédiaires utilisés dans les technologies des paiements. La qualité des instruments et services de paiement est également importante pour les utilisateurs. La notion de qualité se rapporte à des caractéristiques telles que la vitesse et la certitude du règlement ainsi que la facilité d'accès aux instruments et services de paiement. Un système très attentif aux besoins et exigences des utilisateurs est également souhaitable. Enfin, la capacité de renseigner les utilisateurs sur la disponibilité, les risques relatifs et les prix des divers instruments de paiement concourt à l'amélioration de l'efficacité, étant donné que les utilisateurs ont besoin de renseignements adéquats et pertinents pour choisir de façon efficace l'option de paiement qui leur convient<sup>4</sup>.

Le système de paiements est efficace dans l'ensemble si l'efficacité du point de vue du fournisseur et du point de vue de l'utilisateur et l'efficacité dynamique sont réalisées conjointement au sens absolu du terme. Toutefois, l'efficacité globale peut également être relative; il s'agit ici de la notion générale de compétitivité, c'est-à-dire l'efficacité globale d'un système de paiements par rapport à un autre. On peut comparer l'efficacité relative de divers systèmes de paiements au niveau national ou au niveau international. Les systèmes de paiements compétitifs attirent une vaste gamme d'utilisateurs et, grâce à l'utilisation économique qu'ils font des ressources, contribuent de façon positive à l'efficacité de l'économie aux niveaux national et international.

---

4. Compte tenu des coûts liés à la collecte, au traitement et à la diffusion de l'information, l'information ne peut pas toujours être aisément accessible à tous les participants du système de paiements.

## 2.1.2 La sûreté

La meilleure façon de décrire la sûreté est peut-être de parler de la réduction des risques, le risque étant la possibilité que le résultat observé à une date ultérieure soit différent du résultat attendu. De telles divergences, généralement sous la forme d'un paiement non dénoué conformément aux instructions du payeur ou aux attentes du bénéficiaire, sont onéreuses pour les participants. Les risques liés au système de paiements sont généralement mesurés selon la fréquence des défauts de paiement ou la valeur attendue des pertes connexes.

Les pertes surviennent lorsqu'un payeur ou son institution ne peut honorer un engagement à effectuer un paiement ou retarde la livraison d'un paiement, ce qui donne lieu à un manque de liquidité pour le bénéficiaire ou son institution. Les pertes peuvent être mesurées selon le montant principal du paiement ou le coût de remplacement de la transaction (risque de crédit) et selon le coût en intérêts lié au refinancement tenant au paiement retardé (risque de liquidité). Outre la taille potentielle de la perte, la valeur attendue d'une perte est également fonction de la probabilité de défauts de paiement individuels. Cette probabilité est généralement liée à la solvabilité du payeur, à la position financière des institutions et des firmes fournissant des instruments et services de paiement et à l'intégrité du cadre juridique et du réseau de traitement des paiements. La fréquence des défauts de paiement et la taille potentielle des pertes peuvent ainsi tenir non seulement à la défaillance d'un payeur, mais également aux pannes du système de traitement ou aux arrangements contractuels non honorés concernant les droits et obligations juridiques ainsi que la répartition de la responsabilité parmi les participants. Les mécanismes qui réduisent la fréquence des défauts et la taille des pertes potentielles auraient clairement pour effet d'améliorer la sûreté d'un système de paiements. Des mesures prises en vue de renforcer la solidité des institutions et des réseaux du système de paiements et d'améliorer l'intégrité, la fiabilité et la prévisibilité opérationnelles du système de compensation et de règlement y contribueraient. L'établissement de règles et règlements transparents et complets concernant les droits et les obligations juridiques de chaque participant au système, ainsi qu'une définition claire du caractère définitif des paiements, contribuerait davantage à la sécurité du système de paiements en aidant à éliminer les conséquences inattendues d'un défaut de paiement.

Les risques mentionnés ci-dessus sont ceux qu'assument en grande partie les participants individuels aux systèmes de paiements. Souvent, toutefois, la perte résultant d'un défaut de paiement n'est pas uniquement absorbée par les créanciers de la partie en défaut; d'autres participants et organisations qui interviennent dans la livraison, la compensation et le règlement du paiement peuvent porter une part de la perte. Dans la mesure où l'incapacité d'un participant clé à mener à terme des paiements peut accroître la possibilité de défaut d'autres participants, il se pose également la question du risque systémique. Cela donne à penser que les risques collectifs peuvent être plus élevés que la somme des risques individuels perçus dans le système. Les efforts de gestion du risque individuel ne suffisent donc peut-être pas à maîtriser efficacement le risque global inhérent au système de paiements, et l'établissement de procédures visant à contenir la transmission des pertes d'un participant en défaut à d'autres s'impose lorsque les expositions au risque sont importantes. En conséquence, on peut mesurer la sûreté du système de paiements en fonction de la solidité ou de la protection du système global contre les chocs importants de sources à la fois endogène et exogène. L'objectif en matière de sécurité consiste à veiller à ce que le système continue de fonctionner adéquatement en cas de choc majeur, sans coût excessif pour les contribuables.

### 2.1.3 L'intérêt du consommateur

Dans le cadre de l'examen des systèmes de paiements, l'efficacité et la sûreté sont généralement acceptées comme étant deux des objectifs clés de la politique publique. Les consommateurs de services de paiement sont, évidemment, bien desservis par un système efficace et sûr. Il existe toutefois un certain nombre de questions qui ne peuvent pas être adéquatement examinées sous l'angle de l'efficacité et de la sécurité. Bien qu'elles soient étroitement liées à ces objectifs, les questions telles que la protection de la vie privée et la protection des renseignements liés au paiement ainsi que l'accès raisonnable aux instruments et services de paiement par des groupes spécifiques d'utilisateurs (par exemple les consommateurs à faible revenu) doivent être abordées en particulier en vue de promouvoir l'utilité globale du système de paiements. Un grand nombre de ces questions intéresse également un groupe plus grand de participants au système. Tous les utilisateurs de services de paiement de détail et de gros sont, par exemple, concernés par la protection des renseignements concernant les paiements, et les fournisseurs d'instruments et de services de soutien de paiements sont forcés par le marché à répondre à ces préoccupations<sup>5</sup>. Les consommateurs, toutefois, peuvent être moins en mesure d'exprimer leurs préoccupations aussi efficacement que les entreprises et sont ainsi moins en mesure d'influencer la conception et l'exploitation d'un système de paiements.

En ce qui concerne la protection des *renseignements personnels et la confidentialité*, la technologie permet maintenant de conserver une preuve des paiements individuels pour presque toutes les transactions ne faisant pas intervenir de l'argent liquide. La mise au point de fichiers de paiements électroniques s'accompagne d'une capacité beaucoup plus grande de transmettre, d'emmagasiner et de gérer l'information liée aux paiements ainsi que d'autres renseignements de nature financière concernant les consommateurs. Les renseignements

---

5. Un système de paiements de détail est un système interbancaire de transfert de fonds qui traite un volume important de paiements de faible valeur faits par chèque, transfert de crédit et de débit direct, carte de crédit, carte de débit et par carte à mémoire. Un système de paiements de gros est également un système interbancaire de transferts de fonds, mais par lequel transitent des mouvements des fonds de grande valeur et de haute priorité entre les participants, pour leur propre compte ou pour le compte de leurs clients. Les instruments de paiement englobent généralement des transferts de crédit directs (souvent dans le cadre de l'échange électronique de données), tels des chèques et d'autres instruments de papier. Même si les lignes de démarcation sont arbitraires, les paiements de gros portent généralement sur des montants élevés (au moins 50 000 \$) et ont un volume faible.

relatifs aux paiements à la fois au niveau agrégé et au niveau individuel peuvent être utiles aux entreprises à des fins de marketing et à d'autres fins. Au niveau agrégé, les renseignements peuvent être utilisés, par exemple, pour saisir les tendances du marché (par exemple la croissance de l'utilisation des cartes de débit au Canada, la valeur moyenne des transactions et la fréquence d'utilisation des cartes). Même si l'utilisation de renseignements hautement agrégés peut ne pas susciter de préoccupation chez les consommateurs, l'utilisation de renseignements de paiements personnels détaillés pour le ciblage de campagnes de marketing ou pour d'autres fins peut constituer une préoccupation majeure, compte tenu des considérations relatives à la protection des renseignements personnels. L'utilisation non autorisée de ces renseignements par les participants aux systèmes de paiements en vue d'exploiter des occasions d'affaires non liées aux services de paiement contractuels peut ainsi susciter des préoccupations au sujet du droit à la vie privée d'un consommateur, voire de tout utilisateur.

*La protection des renseignements relatifs aux paiements* est liée de près à la question du respect de la vie privée. L'accès aux comptes de dépôt et de crédit des consommateurs est nécessaire pour le traitement des paiements. La transmission et l'enregistrement de ces renseignements dans le processus de transfert du paiement pourraient exposer des consommateurs à des pertes si quelqu'un d'autre que le fournisseur autorisé de services y accédait<sup>6</sup>. De tels problèmes se posent avec particulièrement d'acuité dans le cas des nouveaux instruments de paiement électroniques tels que ceux qui sont véhiculés par le réseau Internet. L'objectif poursuivi consiste alors à encourager la mise au point de normes de sécurité efficaces, telles que l'encodage, pour renforcer la confiance des consommateurs à l'égard du système de paiements.

Certaines des questions de consommation liées aux instruments et services de paiement et aux renseignements les concernant sont relevées dans la première partie de l'analyse de

---

6. Étant donné que tous les intervenants admettent que la confiance dans le système de paiements serait sérieusement touchée s'il était possible d'accéder sans autorisation aux comptes de dépôt et de crédit, on est généralement d'accord pour que ces comptes soient protégés. On ne s'accorde pas, toutefois, sur la façon dont cela devrait être fait.

l'efficience du point de vue de l'utilisateur. Toutefois, l'objectif relatif à l'efficience ne concerne que les besoins des consommateurs en général et part du principe que tous les consommateurs sont traités de la même façon. Certains consommateurs (en particulier les consommateurs à faible revenu) peuvent ne pas avoir le même accès au système de paiements que d'autres, compte tenu des considérations de sécurité de la part des institutions de dépôt, de leur revenu limité ou d'autres facteurs tels que l'emplacement des succursales et des guichets automatiques ou le manque de familiarité avec certaines technologies de paiement. De plus, les consommateurs individuels perçoivent souvent peu de différence, aux points d'accès, entre les différents mécanismes de paiement. La connaissance qu'ils ont du statut que la réglementation confère à un fournisseur de services de paiement en particulier ou le degré de protection qu'un système particulier peut leur offrir devient souvent flou. Étant donné les coûts que comporte l'acquisition de renseignements aussi détaillés, les consommateurs peuvent facilement se tromper dans l'évaluation des risques auxquels ils font face. De plus, compte tenu de la complexité juridique de la répartition contractuelle des engagements, il est possible qu'une simple divulgation des droits et des obligations des consommateurs à l'égard du système de paiements en particulier ne protège pas efficacement leurs intérêts et qu'une intervention réglementaire plus active par le secteur public soit justifiée.

## **2.2 Les approches de la politique des pouvoirs publics**

Il existe un certain nombre d'approches que les pouvoirs publics peuvent adopter pour réaliser les objectifs de leur politique. La gamme des approches possibles peut être décrite comme un continuum constitué d'une variété d'initiatives du secteur privé et du secteur public visant à atteindre un résultat donné. À une extrémité de ce continuum se trouve une approche entièrement axée sur le marché, en vertu de laquelle les mesures du secteur privé sont la seule force façonnant les résultats du système de paiements, ce, sans intervention aucune des pouvoirs publics. À l'autre extrémité se trouve une approche entièrement interventionniste, en vertu de laquelle la participation du secteur public serait le seul mécanisme d'affectation des ressources et de détermination des résultats. En pratique, des économies modernes telles que le Canada mettent en oeuvre un ensemble d'initiatives du

secteur public et du secteur privé pour éviter les deux extrémités de ce continuum. D'autres pays, toutefois, suivent des approches différentes le long de ce continuum.

L'existence d'une foule de techniques d'intervention du secteur privé est directement liée au continuum d'approches en matière de politique. Ces techniques vont de la simple *surveillance* des actions du secteur privé par les autorités jusqu'à la *fourniture directe* d'instruments et de services de paiement par des organismes publics. On recense à cet égard des mesures telles que la *persuasion* (qui encourage les participants au système de paiements d'entreprendre certaines actions), l'utilisation de *mesures incitatives* ou de *soutien financier* et la *réglementation* directe du fonctionnement des marchés des instruments et des services de paiement. Étant donné que les systèmes de paiements offrent une vaste gamme de services par l'entremise d'organismes qui deviennent de plus en plus centralisés entre le moment où le paiement est déclenché et celui où il est réglé, l'approche de la politique des pouvoirs publics et les instruments utilisés varient habituellement selon le service offert. Les critères de sélection d'une approche et les instruments connexes toucheraient aux questions concernant l'adaptabilité de ceux-ci et peut-être, sur un plan plus général, l'efficacité, la polyvalence, la transparence, la responsabilité et l'obligation de rendre compte<sup>7</sup>.

Au Canada, les structures organisationnelles de fourniture de la plupart des instruments et services de paiement sont largement déterminées par les forces du marché. Pour des activités telles que la fourniture d'instruments de paiement ainsi que le traitement et les services de messagerie connexes, les pouvoirs publics n'offrent qu'un cadre juridique vague pour orienter les procédures de paiement et une structure réglementaire visant les activités générales des institutions financières sur les marchés des services financiers. Toutefois, en vertu de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, le secteur public participe plus directement à la conception des systèmes de compensation et de règlement. De fait, les services de règlement final sont fournis uniquement par la Banque du Canada.

---

7. Les aspects particuliers au régime de gestion du système de paiements au Canada seront examinés dans un autre document.

### **2.2.1 Une approche axée sur le marché**

Une approche largement fondée sur le marché permet aux participants du secteur privé de jouer un rôle prédominant dans la mise au point de mécanismes de coordination et de régie des activités des fournisseurs et des utilisateurs de services de paiement. Selon les circonstances, il joue ce rôle à la fois par l'entremise de réseaux coopératifs créés pour fournir certains services de paiement et par le jeu de la concurrence concernant des services spécifiques entre des fournisseurs individuels ou entre des réseaux. Les profits et les parts de marché motivent les fournisseurs d'instruments et de services de paiement à mettre au point des conventions, des règles et des institutions appropriées sur les marchés des services de paiement; les économies au chapitre des coûts motivent les utilisateurs. Des mécanismes tels que le rationnement par les prix et par d'autres moyens sont mis au point dans le but d'organiser la production et la distribution de services et de répartir les instruments et services disponibles parmi les utilisateurs en fonction de la demande individuelle.

La concurrence est un élément clé de l'approche attentive au marché et est caractérisée par l'absence de barrières non nécessaires à l'entrée, un cadre juridique souple et prévisible et la divulgation complète des caractéristiques des instruments et services de paiement ainsi que des rôles et responsabilités des divers participants. La possibilité de faire concurrence sur le marché des instruments et services de paiement est essentielle pour le développement d'un système de paiements efficient. De plus, même s'il faut un cadre juridique et réglementaire souple pour fixer les règles d'une concurrence efficace, c'est surtout la disponibilité de renseignements adéquats concernant la nature des débouchés et un accès raisonnable au marché des instruments et services de paiement qui en sont les moteurs. L'accès des fournisseurs admissibles à ces marchés d'instruments et de services encourage l'innovation et la production à un faible coût. L'accès des utilisateurs encourage la détermination des prix de manière concurrentielle par les fournisseurs ainsi qu'une répartition élargie des fruits de l'efficience entre les utilisateurs.

Un des aspects importants de la conception d'un système de paiements est la possibilité que des fournisseurs individuels se constituent en réseau de services coopératifs. Même si un



grand nombre de fournisseurs offrent des instruments et services de paiement en vue d'augmenter leurs recettes et de réaliser des économies de diversification, des réseaux d'associations de services coopératifs tels que l'ACP, Interac, MasterCard et Visa ont été créés dans le but d'organiser la livraison de services de paiement et la compensation et le règlement des obligations de paiement de la façon la moins onéreuse possible. Ces réseaux sont constitués d'institutions individuelles, qui conservent et partagent ainsi les avantages collectifs liés à la normalisation de la fourniture de ces services et à une participation plus large sur le plan de l'offre. De fait, les normes, particulièrement celles qui se rapportent à l'équipement, aux logiciels et aux systèmes de messagerie, sont essentielles au développement d'un système de paiements efficient. Des règles formelles qui se reflètent dans des arrangements contractuels, ainsi que des conventions informelles qui contribuent à normaliser et à organiser les activités commerciales des divers participants aux réseaux de systèmes de paiements, donnent généralement lieu à une amélioration de la fiabilité et de l'efficience.

Toutefois, le développement de réseaux pour la fourniture d'instruments de paiement et de services de messagerie, de traitement et de compensation, peut également susciter des préoccupations au chapitre de la sûreté du système, compte tenu de la façon dont de tels systèmes concentrent les risques. Des règles définies et transparentes visant à améliorer la certitude de paiement, à valider des arrangements de compensation et à répartir les pertes sont autant de facteurs qui encouragent les participants à gérer efficacement les risques. D'autres normes, comme celles qui se rapportent à l'intégrité financière des fournisseurs tiers, ont également tendance à améliorer la sécurité du système de paiements<sup>8</sup>.

Une approche largement fondée sur le marché part du principe que les activités concurrentielles produisent généralement des résultats qui répondent aux objectifs des pouvoirs publics. Dans ce contexte, l'intervention du secteur public est réduite au minimum et vise principalement à faciliter le développement du marché privé et le jeu des forces de la

---

8. Même si les normes peuvent être mises au point par le secteur privé ou public pour améliorer l'efficience et la sûreté du système de paiements, les décideurs doivent s'assurer qu'elles ne sont pas indûment restrictives de façon à entraver l'innovation ou l'accès.

concurrence par des normes adéquates de divulgation, d'accès et de sortie. Pour ce faire, les instruments de politique peuvent englober, entre autres, des lois et des règles de fonctionnement régissant le comportement des participants, la mise au point de normes et l'établissement d'organismes chargés de surveiller et peut-être de réglementer des procédures de fonctionnement particulières, ainsi que l'élaboration de procédures d'établissement des prix, y compris les subventions et les taxes, dans le but de prévoir des incitatifs financiers pour la fourniture et l'utilisation d'instruments et de services de paiement.

### **2.2.2 Les motifs de l'intervention des pouvoirs publics dans le système de paiements**

Les pouvoirs publics n'interviennent activement dans le système canadien de paiements que lorsqu'il est établi qu'une approche fondée entièrement sur le marché ne permettra pas de réaliser l'équilibre souhaité entre les objectifs poursuivis. Habituellement, cette intervention a lieu lorsque les incitatifs du marché ne suffisent pas à gérer de façon efficiente les effets des facteurs externes positifs et négatifs (effets de déversement) sur d'autres services financiers ni ceux des activités économiques provenant de la prestation ou de l'utilisation de services de paiement. L'intervention a lieu également lorsque les conditions techniques et les incitatifs que procure le marché en faveur de la création de réseaux de fourniture de certains services de paiement donnent lieu à la mise en place de structures et de résultats défavorables pour les utilisateurs des services de paiement.

#### ***Les effets de déversement***

Ce qui peut sembler être une structure souhaitable pour certains participants à un système de paiements particulier peut donner lieu à des effets non souhaitables pour d'autres participants à ce système, à d'autres systèmes de paiements et à d'autres marchés financiers. Cela serait généralement le cas si des phénomènes touchant un système de paiements donné entraînaient certains coûts non justifiés et irrécupérables pour d'autres participants à ce système de paiements, à d'autres systèmes ou à d'autres marchés financiers. C'est la perspective de tels effets pervers qui a fait susciter des préoccupations au sujet du risque systémique inhérent aux systèmes de paiements de gros. En cas de choc majeur, des mesures

inadéquates visant la réduction du risque systémique peuvent mettre en danger l'intégrité financière d'une vaste gamme d'institutions financières, perturber les marchés financiers et réduire l'aptitude de la banque centrale à mettre en oeuvre sa politique monétaire de façon efficace. Les participants du secteur privé au système de paiements peuvent ne pas être disposés ou peuvent être incapables de prendre ces facteurs exogènes entièrement en compte. De plus, lorsqu'ils mettent au point leurs systèmes de paiements, ils peuvent également tabler sur la perception inappropriée selon laquelle le secteur public offre implicitement des garanties illimitées contre la défaillance possible des fournisseurs de services de paiement. Une telle situation peut rendre les participants et les systèmes vulnérables à des chocs imprévus qui peuvent se répercuter sur d'autres systèmes et d'autres marchés financiers. Un grand nombre de ces aspects ont été largement étudiés par les experts des secteurs public et privé qui ont mis au point le système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) de l'ACP.

Certains effets de déversement provenant des changements au niveau de l'architecture des systèmes de paiements peuvent avoir des effets souhaitables sur des marchés financiers connexes, ce qui ne devrait pas être découragé. Par exemple, au milieu de 1986, la Banque du Canada a commencé à antidater le règlement des paiements d'un jour pour la faire correspondre à la date de la compensation dans le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) de l'ACP. Ce système institutionnel visait principalement à éliminer les effets en cours de règlement, qui exerçaient certaines influences non souhaitables sur le comportement des participants aux marchés financiers. Toutefois, puisque ce changement permettait également la comptabilisation du règlement des opérations financières le même jour, le rythme de croissance des marchés monétaires au Canada en avait été encouragé, ce qui a contribué à leur profondeur, à leur envergure et à leur liquidité. De même, aux États-Unis, à la fois la compensation et la négociation sur les marchés des pensions concernant les titres d'État ont été quelque peu touchées par l'imposition, à compter de 1994, de frais pour le crédit intrajournalier lié aux paiements véhiculés par Fedwire. Les titres d'État, qui sont utilisés comme garanties pour les opérations de pension, sont retournés plus tôt pendant la journée au fur et à mesure de la liquidation des transactions au jour le jour, et sont relivrés

plus tôt, au fur et à mesure du règlement de nouvelles opérations. L'activité sur le marché s'est également accrue tôt le matin. Ces activités ont contribué à réduire la taille et la durée de certaines expositions créditrices intrajournalières de la Réserve fédérale et amélioré l'efficacité du marché des pensions.

Tous les systèmes de paiements sont caractérisés par les effets externes induits par les réseaux. Dans les systèmes de paiements de détail, tels que les systèmes de cartes de crédit et de débit, la demande d'instruments et de services de paiement est fonction du nombre de membres, du nombre de cartes qu'ils utilisent ainsi que du nombre et de la taille des marchands participants recrutés. Les participants individuels tirent clairement parti de la croissance de la taille du réseau, non seulement parce que cela permet de répartir largement les coûts de fonctionnement de celui-ci, mais aussi parce que cela facilite l'utilisation des services et fait augmenter le chiffre d'affaires des marchands. Ainsi, les membres existants du réseau peuvent réaliser des gains nets provenant de l'adhésion de chaque nouveau membre, du moins jusqu'à une certaine taille critique. De fait, la possibilité qu'entrent en jeu ces facteurs externes positifs et des économies d'échelle encouragent le développement de réseaux pour la fourniture de services de paiement d'infrastructure tels que la compensation et le règlement. Les coûts de mise en place de tels services sont importants, et la normalisation permet des économies substantielles. Même en l'absence de toutes questions de structure de marché défavorable, les entreprises participantes se feraient néanmoins activement concurrence pour la fourniture d'instruments de paiement et de services d'acquisition<sup>9</sup>.

Même si la présence de réseaux peut avoir des effets induits positifs, il est également possible que des problèmes liés à ces réseaux réduisent l'efficacité globale des marchés des services de paiement et des services financiers. La fourniture croisée de subventions parmi les membres du réseau, en ce sens que certains membres consomment les avantages du réseau

---

9. Les services d'acquisition (ou d'accès) sont liés à la fourniture d'instruments de paiement aux utilisateurs et englobent, entre autres, la fourniture de comptes de dépôts transférables par chèque et les services de collecte de chèques; la provision de services pour des transferts directs de fonds tels que les débits préautorisés, le dépôt direct et les paiements de factures; la commercialisation et l'émission de cartes de paiements aux consommateurs; la fourniture et la maintenance de réseaux de guichets automatiques et d'autres équipements en ligne aux points de vente; et le traitement de fichiers de paiements individuels pour l'accès aux systèmes de compensation.

sans assumer les coûts appropriés, pourrait constituer un problème. Par exemple, dans le cas de réseaux de paiements où les contributions au fonds de réserve pour pertes ne sont pas reliées au risque, les participants à haut risque peuvent ne pas assumer une part adéquate des coûts du système de gestion du risque, ce qui pourrait décourager les nouveaux membres dont le coût de la participation est faible. De plus, dans certains cas, de nouveaux participants à un réseau peuvent acquérir la valeur de la marque du réseau sans toujours absorber une part complète des coûts d'installation du réseau. Ainsi, les réseaux peuvent imposer des frais d'entrée aux nouveaux participants ou limiter la participation à de nombreux membres dont le niveau de risque est le même que celui des participants existants. Même si les participants qui n'assument pas toute leur part du risque peuvent être éliminés et l'intégrité du réseau établie plus clairement, les utilisateurs de services de paiement peuvent encourir certaines pertes de commodité.

### ***Une structure de marché défavorable***

Une autre préoccupation liée au développement de réseaux de services coopératifs de fourniture de services de paiement est la possibilité que des monopoles se créent. Les économies d'échelle qui peuvent être réalisées pour la fourniture de services particuliers peuvent donner lieu à l'émergence d'un fournisseur privé unique. Toutefois, tant que des entreprises peuvent accéder sans restrictions au marché des services concernés et que l'information relative aux conditions sur ce marché et aux nouvelles technologies est accessible également à tous les participants existants et potentiels, le fournisseur unique peut ne pas être en mesure d'exploiter sa position monopolistique. En d'autres termes, le secteur des services de paiement peut fonctionner de façon efficiente même avec un fournisseur unique.

Dans d'autres circonstances, le fournisseur unique peut être en mesure de contrôler l'accès aux technologies et marché et, ainsi, traiter différemment les diverses catégories des participants au marché. Dans le cas de systèmes de paiements, cette question concerne le plus les organismes reliés en réseau de fourniture de services de compensation d'infrastructure et de certains services de traitement de données liés aux paiements. Les membres d'un réseau

peuvent en restreindre l'adhésion en guise de mécanisme de gestion du risque, en ce sens que cela réduit les coûts de surveillance et limite l'exposition à des participants moins dignes de confiance. Toutefois, de telles restrictions peuvent devenir des barrières effectives pour les nouveaux établissements voulant entrer sur le marché et pour la mise au point de nouveaux instruments. Dans ce cas, il est possible que les membres du réseau tirent des profits excessifs de la fourniture de services de paiement d'infrastructure. De plus, compte tenu de la complémentarité des services d'accès, de compensation et de règlement, ils peuvent tirer des avantages de la fourniture de certains instruments de paiement.

À cause des préoccupations que suscite ce problème, les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures visant à prévenir tout exercice de pouvoir monopolistique de la part des réseaux privés de services coopératifs de paiement. Dans plusieurs cas, il n'est pas toujours nécessaire d'intervenir pour faire en sorte que ces réseaux répondent adéquatement aux besoins des utilisateurs. Il est peut-être trop tôt pour juger de l'efficacité du conseil consultatif des intervenants établi récemment par l'APC, mais cette mesure illustre une initiative du secteur privé visant à prendre en considération le point de vue du plus grand nombre dans le fonctionnement et la mise au point future du système de paiements au Canada. L'enquête sur Interac menée par le Bureau de la concurrence et l'ordonnance par consentement émise par le Tribunal de la concurrence en 1996 sont un cas de figure de la réaction active de la politique à de telles préoccupations. Les outils de base utilisés à cet égard englobaient l'utilisation de la législation contre les coalitions, l'instauration d'une agence officielle chargée de surveiller le respect de cette loi et d'une structure judiciaire chargée de la mettre en oeuvre et d'imposer des sanctions dans les cas de non-respect. Le processus faisait intervenir la négociation entre l'agence de surveillance publique et le réseau privé pour l'élaboration d'une série de critères concernant l'adhésion, l'établissement des prix et l'exploitation du réseau, susceptibles de satisfaire, dans le contexte de ce mode de fourniture des services de paiement, les dispositions de base de la *Loi régissant les pratiques d'affaires*. Même si le secteur public intervenait dans ce cas, l'approche de base à l'égard de la fourniture de services de paiement en réseau resterait largement fondée sur le marché.

En ce qui concerne d'autres services, tels que les services de règlement, où l'efficacité du point de vue des utilisateurs se traduit par l'existence d'un fournisseur unique, le secteur public intervient plus directement. La menace de l'exploitation monopolistique est non seulement une préoccupation possible pour les utilisateurs, mais le risque de défaut du fournisseur peut également avoir des conséquences systémiques sérieuses pour le système de paiements et, de façon plus générale, pour l'ensemble du système financier. Les services de règlement des paiements sont, ainsi, généralement fournis directement par la banque centrale<sup>10</sup>.

### **2.3 La coordination des politiques des pouvoirs publics**

Au Canada, l'approche de la politique appliquée dans le domaine des paiements exige une coordination soignée avec les politiques appliquées au sein du même secteur de compétence par les pouvoirs publics dans les domaines non financiers, avec les politiques financières à la fois au niveau fédéral et au niveau provincial et avec les initiatives prises à l'étranger touchant une vaste gamme de services financiers. En ce qui concerne les politiques mises en oeuvre dans le même domaine de compétence, il faut se rappeler que la confidentialité des renseignements relatifs aux paiements a été un des objectifs envisagés pour la sauvegarde des intérêts des consommateurs. Pour déterminer l'approche appropriée relative à la confidentialité des renseignements liés aux paiements de détail, ainsi que la mesure dans laquelle les services publics peuvent intervenir, il serait utile d'examiner l'approche globale adoptée par les pouvoirs publics en matière de protection des renseignements personnels dans d'autres domaines. Même s'il peut être vrai qu'il faut faire preuve d'un degré élevé de confidentialité lorsque les affaires financières d'un particulier sont en cause, la politique de la protection de la vie privée doit être mise en oeuvre de façon homogène dans tout l'appareil gouvernemental pour éviter des conflits entre la loi et l'interprétation de cette politique.

---

10. Même si une institution privée surveillée de près par le secteur public et disposant d'une garantie du secteur public pour la bonne fin des opérations pourrait fournir des services de règlement, les problèmes d'éthique et les coûts relativement élevés de la surveillance et de la réglementation semblent justifier la prestation de ces services directement par un organisme public tel qu'une banque centrale.

Une autre question d'ordre pratique qui se pose lorsqu'il s'agit d'harmoniser les objectifs de politique relatifs aux systèmes de paiements au Canada est l'effet de l'interaction de l'autorité fédérale et provinciale sur les institutions et les marchés financiers. De fait, le chevauchement des compétences et, dans certains cas, leur application parallèle, sont une contrainte importante qui pèse sur l'ensemble des choix de politique possibles. Pour illustrer le problème dans le contexte des systèmes de paiements, il faut se rappeler que tous les membres de l'Association canadienne des paiements sont des institutions de dépôt. Même si certaines de ces institutions sont de compétence fédérale et d'autres, provinciale, il existe maintenant, compte tenu des efforts de coordination entre les deux niveaux, un certain degré d'uniformité dans les cadres réglementaires respectifs. Un grand nombre d'aspects des systèmes de paiements sont sous l'autorité fédérale, mais les propositions visant à modifier les politiques relatives aux systèmes de paiements doivent prendre en considération le fait qu'il y en a également qui sont sous l'autorité provinciale. Ce fait est spécialement important, compte tenu des effets de déversement que des modifications peuvent avoir sur les autres activités des marchés financiers et des institutions financières réglementés. Un des domaines de compétence partagée qui compliquent souvent la formulation des politiques est la protection des consommateurs. Même si celle-ci est généralement de compétence provinciale, les politiques qui se rapportent aux systèmes de paiements touchent également les questions de protection de la vie privée et de la confidentialité des renseignements de nature financière. La sauvegarde des intérêts des consommateurs, que visent les autorités fédérales à cet égard, doit donc être coordonnée avec les politiques relatives à la protection des consommateurs et au secteur financier mises en oeuvre par les autorités provinciales.

Les efforts faits sur la scène internationale pour régler les problèmes liés au commerce transfrontières de biens et services (y compris les services financiers) par le biais de la coordination des politiques sont également très importants pour la réalisation des objectifs fixés pour le système de paiements canadien. Comme il a déjà été mentionné dans la section réservée à l'efficacité, la compétitivité internationale d'un système de paiements contribue à l'efficacité globale de l'économie. Des cadres juridiques et réglementaires bien coordonnés, transparents et compatibles avec des normes internationales, telles que celles qui ont été mises



au point par les banques centrales des pays du groupe des Dix sous les auspices de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), améliorent l'efficacité et la sûreté des systèmes de paiements, à la fois pour les paiements intérieurs et pour les paiements internationaux. Le Canada a non seulement adhéré à ces normes, mais il joue également un rôle de réglementation en ce qui concerne le blanchiment de l'argent à l'échelle internationale et participe aux efforts internationaux visant à régler les préoccupations liées aux systèmes de paiements par le réseau Internet, ce qui pourrait influencer le gouvernement dans le choix de politiques.

### **3. La pondération des objectifs de la politique des pouvoirs publics**

Étant donné que les objectifs énoncés dans la section précédente peuvent entrer en conflit dans certaines circonstances, il y a lieu de les pondérer dans une certaine mesure. Comme il a été mentionné précédemment, si, dans la perspective des politiques gouvernementales, l'équilibre entre les objectifs, déterminé par le jeu des forces du marché, est jugé inadéquat, les autorités interviennent pour mieux les harmoniser, autrement dit pour établir des pondérations entre eux. Pour promouvoir la confiance des participants au système, il est essentiel de trouver un équilibre acceptable entre les objectifs visés pour divers éléments d'un système de paiements. La meilleure façon d'aborder la question relative à la méthode indiquée d'harmonisation des objectifs est peut-être celle qui consiste à étudier, au moment de concevoir un système de paiements, la nature de certains des compromis à faire. Il est également utile de procéder à un examen des circonstances où il est possible de réaliser et de promouvoir des objectifs de la politique sans l'obligation de procéder à des arbitrages entre eux. Certaines observations tirées des publications sur la pondération des objectifs des politiques dans les systèmes de détail et de gros permettent d'étudier cette question dans un contexte bien connu de ceux que le sujet intéresse.

#### **3.1 La nature des compromis à faire entre les objectifs**

Les modifications des caractéristiques techniques et institutionnelles des systèmes de paiements et des préférences des participants à ces systèmes sont de nature à influencer l'équilibre entre les divers objectifs. Par exemple, à la fin des années 1980, les banques centrales et les organismes de réglementation des systèmes de paiements se sont préoccupés de plus en plus de la nature des risques systémiques, en particulier ceux qui concernaient les systèmes de paiements de gros, et se sont de plus en plus intéressés à ce problème. C'est ainsi qu'ils ont procédé à un réaménagement de ces objectifs dans le but d'accorder une plus grande pondération aux problèmes de sûreté avec, par exemple, la mise en place des systèmes de transfert de paiements de grande valeur en temps réel, qui permettent de surveiller et de gérer de façon continue l'exposition aux risques. Le coût d'exploitation de ces systèmes est relativement élevé, de sorte que, dans l'environnement technologique actuel, la diminution

des risques courus, qui aide à réduire le risque systémique et à améliorer la sûreté du système de paiements, est réalisée au prix d'une hausse des coûts au sein du système.

Dans de nombreuses autres circonstances, il est possible qu'il faille, pour atteindre un objectif donné du système de paiements, renoncer à réaliser intégralement d'autres objectifs. Par exemple, une modification d'ordre institutionnel des critères d'adhésion qui élargirait l'accès au réseau de compensation peut intensifier la concurrence entre les fournisseurs des instruments et des services de paiement de détail, ce qui peut entraîner une diminution des prix payés par les utilisateurs. Toutefois, l'augmentation du nombre de participants pourrait également engendrer une augmentation des coûts de surveillance pour les fournisseurs et les utilisateurs de ces services et affaiblir la confiance dans le système. Un renforcement de l'efficacité du système de paiements de détail serait possible, bien que, du point de vue des utilisateurs et des fournisseurs, la sûreté du système puisse être affaiblie. En outre, dans le cas de certaines technologies, il se pourrait que les préoccupations du consommateur au sujet de la confidentialité des données empêchent l'adoption et l'utilisation intégrales d'un instrument de paiement peu coûteux, ce qui réduirait l'efficacité du système de paiements. La protection de la confidentialité entraîne des coûts, par suite de l'adoption de normes qui peuvent rendre certaines technologies non rentables. Certes, il s'agit là, dans une large mesure, d'une question de préférence personnelle, mais les consommateurs ont indiqué que, dans certaines circonstances, ils toléreraient l'utilisation de certains types de renseignements financiers personnels. Les pouvoirs publics doivent essayer de réaliser un compromis raisonnable entre les normes relatives à la protection des renseignements personnels et les coûts qu'assument les fournisseurs et les utilisateurs des instruments et des services de paiement.

Il convient de noter, à titre de réserve d'ordre général dans la présente discussion, que l'incidence qu'ont les changements institutionnels ou structurels importants sur les objectifs des politiques peut être dans certains cas difficile à évaluer. Les arbitrages stylisés envisagés dans les exemples précédents semblent clairs, parce que les changements institutionnels vont dans un seul sens. Mais il se pourrait que l'on doive faire face à un ensemble de changements variés, ce qui est plus réaliste. Par exemple, un accès plus large à un mécanisme de

compensation des paiements de détail pourrait être combiné avec certaines exigences en matière de protection contre les risques sous la forme de cotisations à un fonds de réserve pour pertes destiné à renforcer la garantie d'une chambre de compensation ou peut-être l'utilisation, à un certain moment dans l'avenir, du traitement en temps réel, de limites de crédit et de sûretés. En pareil cas, certains des gains d'efficience résultant d'un choix plus large offert aux consommateurs et d'une intensification de la concurrence pourraient être contrebalancés par l'augmentation des coûts associés à une plus grande protection contre les risques. En outre, selon les modalités de l'accord de gestion des risques, rien ne garantit que l'objectif relatif à la sûreté sera mieux garanti qu'avant la mise en œuvre des changements mentionnés.

Dans les cas où les changements structurels ou institutionnels vont dans plusieurs sens, leur incidence sur la réalisation des objectifs est loin d'être simple. En fait, il faut souvent faire des compromis entre différents aspects d'un seul grand objectif. Les changements institutionnels associés à l'élaboration du STPGV en sont un cas de figure. Les exigences en matière de garantie pour les crédits à un jour font que le STPGV est plus sûr que le SACR et le Système international de paiements interbancaire (SIPI), où les crédits à un jour ne sont pas assortis de garanties et où les prix ne sont pas indiqués. La garantie entraîne également un accroissement des coûts de la compensation pour les membres du STPGV. Toutefois, l'augmentation des coûts est compensée par une amélioration de la qualité de la compensation et du règlement tenant à la comptabilisation en temps réel, à la compensation par novation des obligations de paiement dans le cadre de la compensation multilatérale continue et à la certitude du règlement. Ainsi, le STPGV présente, sur le plan de la sûreté, des avantages considérables sur le SACR et le SIPI à la fois pour les utilisateurs et pour les fournisseurs de services de paiement de gros, car l'augmentation des prix est partiellement compensée par l'amélioration de la qualité des services.

Les concepteurs des systèmes de paiements essaient de trouver des moyens de minimiser les coûts des compromis. En ce qui a trait à l'exemple du STPGV cité plus haut, la sûreté accrue du système de paiements de gros est réalisée par la constitution des garanties, comme

il est mentionné ci-dessus. Toutefois, pour limiter les coûts associés à cet accroissement de la sûreté, la méthode choisie combine les principes de la contribution des «participants en bonne santé» et des «participants en défaut» dans la constitution des garanties. Comparativement à la méthode de paiements par les institutions en défaut, le principe du paiement par toutes les autres institutions exige moins de garanties de la part des participants pris individuellement, ce qui implique des coûts moins élevés pour ceux-ci, mais n'élimine pas tous les risques de perte pour les institutions en bonne santé. Cependant, cela encourage les participants à surveiller la solvabilité des autres participants afin de pouvoir fixer efficacement leurs propres lignes de crédit bilatérales et de fournir l'information dont les autres ont besoin pour leur octroyer des lignes de crédit. Cette méthode permet au secteur public d'adopter des méthodes de surveillance moins coûteuses et de réduire les problèmes liés aux effets pervers associés au suivi du système de paiements, ce qui contribue à la fois à l'efficacité et à la sûreté du système. Par rapport au principe du paiement par les participants en bonne santé, un système qui utilise la méthode du paiement par les établissements en défaut améliore l'accès, ce qui est de nature à favoriser la concurrence et l'efficacité, sans compromettre la sûreté du système.

### **3.2 La réalisation des objectifs sans compromis**

Il existe des circonstances où on peut éviter les compromis et réaliser plus facilement un ou plusieurs objectifs sans réduire la capacité du système à réaliser d'autres objectifs. Même si l'on considère l'état actuel de la technologie comme un fait, il se peut que l'on puisse, par le biais de changements d'ordre institutionnel, faire une meilleure utilisation de la technologie existante pour réaliser des progrès sur le triple plan de l'efficacité, de la sûreté et de la prise en considération des intérêts des consommateurs. La mise en place d'un système de compensation bilatéral ou multilatéral de paiements dans le but de réduire les coûts de règlement et les risques par une réduction des risques de crédit entre les participants est un exemple d'initiative collective privée susceptible d'accroître la sûreté, tout en permettant un renforcement de l'efficacité du système.

L'efficacité avec laquelle les mécanismes de compensation permettent d'améliorer la sûreté et l'efficacité des systèmes de compensation et de règlement dépend dans une très

large mesure de la certitude entourant, sur le plan juridique, les mécanismes et les règles régissant le fonctionnement du système de paiements. La compensation n'est qu'un des domaines où une plus grande certitude sur le plan juridique, comme celle fournie par exemple par la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, apporte une contribution positive. Le renforcement de la certitude juridique, plus généralement dans le système de paiements par des mesures telles que des lois définissant mieux les droits et obligations des parties aux transactions de paiement, est de nature à améliorer l'efficacité et la sécurité et à promouvoir les intérêts des consommateurs. De telles lois, en particulier dans le cas des modes électroniques de paiement, aideraient de toute évidence les utilisateurs à prendre des décisions éclairées à propos de divers types de paiements.

Des changements technologiques de grande envergure peuvent également permettre de réaliser un ou plusieurs objectifs sans que la position d'autres intervenants ne soit sérieusement compromise. De fait, un grand nombre de considérations entourant l'examen du système canadien de paiements sont greffées sur l'idée que les progrès de la technologie informatique et des télécommunications permettent de modifier divers aspects des systèmes de paiements, de sorte qu'on peut réaliser plus facilement certains, sinon l'intégralité, des objectifs. À cet égard, la mise au point des systèmes en ligne de transmission de messages de paiement constitue un exemple très significatif. Comparativement au traitement des effets en papier, ces systèmes peuvent, grâce à la diminution des coûts des calculs, permettre des économies considérables. En même temps, les systèmes en ligne permettent de suivre les paiements à mesure qu'ils sont soumis au système de paiements, permettant ainsi de contrôler les risques de crédit. Ce suivi est maintenant rentable dans le cas des paiements de grande valeur et il pourrait, avec quelques innovations, s'avérer à la longue avantageux également pour les systèmes de détail.

Des obstacles d'ordre structurel ou juridique empêchent parfois l'adoption de nouvelles technologies qui pourraient aider à réaliser certains objectifs gouvernementaux. Par exemple, il existe maintenant des technologies qui permettraient d'utiliser la technique de la limitation de la circulation physique de chèques, ce qui pourrait accroître, sans risque supplémentaire,

l'efficacité du mode de compensation de ces derniers. Cette technique s'applique à tout système dans lequel les données essentielles relatives au paiement sont tirées du chèque et transmises par voie électronique, de sorte qu'il n'y a plus remise effective du chèque. Ce système est présenté comme une méthode plus efficace de compensation des chèques, mais il n'est pas autorisé par la *Loi sur les lettres de change*, qui stipule que chaque chèque doit être retourné à l'institution sur laquelle il est tiré. De plus, la *Loi sur la preuve au Canada* ne prévoit pas actuellement l'utilisation d'enregistrements électroniques aux fins de preuve. Si les questions liées aux droits des parties qui effectuent ou reçoivent des paiements par chèque peuvent être réglées de manière satisfaisante, il serait possible d'élaborer un système sans échange de chèques qui permettrait des réductions de coûts considérables. En outre, la sécurité globale du système de paiements des chèques n'en souffrirait probablement pas, même si certains arbitrages devraient s'effectuer entre des aspects particuliers de la sûreté du système. Plus précisément, sans une technologie d'imagerie très avancée, il serait très difficile pour la banque de l'émetteur du chèque, lorsque c'est une image électronique d'un chèque plutôt que le chèque lui-même qui lui est retournée, de déterminer si le chèque a été contrefait ou modifié, ce qui soulève la question juridique de l'acceptation en preuve<sup>11</sup>. Par contre, la technologie utilisée pour saisir et transmettre électroniquement l'information contenue dans le chèque peut également permettre de détecter plus rapidement les fraudes.

Par ailleurs, les modifications des mécanismes institutionnels et l'état de la technologie influent aussi sur la répartition des pertes et la gestion des risques et peuvent influencer qualitativement et de la même façon l'efficacité et la sûreté. Les conditions et les mécanismes qui empêchent une répartition appropriée des pertes faussent les décisions des participants relatives à un mode de paiement approprié, ainsi que les efforts qu'ils font pour gérer les risques associés aux instruments de paiement. Par conséquent, les lois concernant les systèmes de paiements doivent évoluer parallèlement à ces systèmes, de sorte que les règles relatives à la répartition appropriée des pertes puissent être adaptées et que les instruments et les processus de paiement nouveaux, tels que les paiements électroniques les plus récents, ne

---

11. Dans certains systèmes de non-échange physique de chèques, le chèque original est retenu pour un laps de temps fixe par l'institution qui l'a reçu et peut donc être repris à des fins judiciaires durant cette période.

soient pas désavantagés. En fait, même sans réduire ou redistribuer les risques individuels de pertes financières, une déclaration juridique transparente des droits et obligations des parties à tous les stades du processus de paiement peut, pour l'ensemble des instruments de paiement, apporter une contribution positive à plus d'un objectif. Cela réduira les risques juridiques, ce qui renforcera la sûreté du système de paiements, et permettra de réduire les frais juridiques et les autres frais de gestion des risques, ce qui apportera une plus grande efficacité.

### **3.3 La pondération des objectifs des systèmes de paiements de gros et de détail**

Un survol des publications relatives aux paiements, notamment des documents de première main traitant du système canadien de paiements, indique que l'ensemble des trois objectifs - l'efficacité, la sûreté et la prise en considération des intérêts des consommateurs - doivent être poursuivis en vue d'un fonctionnement harmonieux du système de paiements. En général, les analyses contenues dans ces publications portent principalement sur la réalisation d'un certain équilibre entre ces objectifs. Toutefois, la diversité des propositions avancées fait ressortir la difficulté d'obtenir un consensus sur une pondération acceptable<sup>12</sup>.

L'examen des systèmes de paiements de détail et de gros qu'on trouve dans ces publications semble faire ressortir certaines différences au niveau de l'importance attribuée aux objectifs relatifs à ces deux types de systèmes, lesquelles s'expliquent en partie par certaines différences entre les caractéristiques des systèmes de paiements de détail et de gros. La considération de l'objectif de sûreté - ou son contraire, le risque inhérent au système de paiements - dans la pondération des objectifs de politique est compliquée par le fait que cet objectif est fonction du niveau du risque et par les attitudes des participants envers le risque dans les divers systèmes de paiements. En général, des risques considérables et une forte

---

12. Les différences entre les points de vue relatifs à l'équilibre désiré entre les objectifs reflètent non seulement la différence existant entre les types de systèmes de paiements, mais également les intérêts des divers participants aux systèmes. L'examen des systèmes de paiements de gros dérive largement d'études publiées en général par les banques centrales, tandis que les publications portant sur les systèmes de paiements de détail reflètent dans une large mesure les points de vue des fournisseurs privés d'instruments de paiement et de services d'accès à ces systèmes.



aversion pour les risques conduisent à des efforts accrus pour leur prévention et leur limitation. Dans le cas des systèmes de paiements de détail, on semble accorder, en termes qualitatifs, la plus grande pondération à l'efficacité, et une pondération un peu moindre aux autres objectifs. Dans les systèmes de paiements de gros, par contre, l'attention se porte plutôt sur la sûreté et l'efficacité, les intérêts des consommateurs attirant très peu l'attention dans la plupart des analyses.

### *Les systèmes de paiements de détail*

Dans l'analyse des systèmes de paiements de détail, les objectifs d'efficacité les plus souvent cités dans les études consultées sont l'efficacité sur le plan des coûts du point de vue des utilisateurs (notamment les frais de service additionnels), la sensibilité aux demandes des utilisateurs et la capacité d'innover au chapitre de la conception des instruments et de la prestation des services. À l'occasion, il est fait mention du facteur temps, de la prévisibilité et de la vitesse du règlement. Parmi les objectifs liés à la sûreté envisagés, on peut citer la fiabilité et la sûreté du système de paiements, ainsi que les programmes de gestion efficace des risques (y compris le système de soutien au réseau) et les règles relatives au partage des pertes entre les participants. La prise en considération des intérêts des consommateurs par le biais d'un renforcement de la transparence des systèmes de paiements est souvent citée comme un objectif spécifique des systèmes de détail.

Les études publiées font état d'un certain nombre de caractéristiques des systèmes de paiements de détail qui semblent influencer l'importance accordée à l'efficacité, comparativement à la sûreté. À cet égard, il est fait état d'une vaste gamme d'instruments de paiement fournis par l'entremise d'un certain nombre d'entreprises et qui sont mis à la disposition des utilisateurs pour des paiements de faible ou de valeur moyenne. Le consommateur a ainsi la possibilité de faire certains choix, et il existe des solutions pour les cas où un instrument particulier ou un système ne fonctionne pas<sup>13</sup>. En outre, il est fort probable qu'un participant donné utilise plusieurs instruments pour honorer des obligations de

---

13. Il arrive que les ententes contractuelles conclues avec certains vendeurs limitent le choix des instruments de paiement que peut faire le consommateur.

paiement découlant de divers types d'opérations. Ainsi, dans les systèmes de paiements de détail, on accorde une très grande attention aux coûts que doivent assumer le fournisseur et l'utilisateur, ainsi qu'aux considérations de facilité d'accès des consommateurs aux instruments de paiement.

Dans l'ensemble, le poids attribué au risque financier individuel associé aux systèmes de paiements de détail peut être moindre par rapport à celui qui est accordé aux questions d'efficience, car il serait probable que les risques de pertes auxquels seraient exposés les utilisateurs ne concernent que quelques transactions. En outre, la perte financière provenant du fait qu'un seul paiement n'a pu être exécuté est en moyenne faible par rapport à la situation financière globale de la plupart des utilisateurs pris individuellement, à la fois les consommateurs et les marchands. Néanmoins, la sûreté n'est pas négligée. Certains paiements de détail sont, au moins à l'occasion, assez importants pour les particuliers. De plus, pour les émetteurs de quelques instruments de paiement de détail, le risque de pertes financières potentielles dans l'éventualité de la faillite d'un participant au système peut être considérable à cause du volume des effets traités. Par exemple, l'impossibilité pour un fournisseur de monnaie électronique de fonctionner pourrait exposer un consommateur à une perte de quelques centaines de dollars, mais le danger pour un marchand pourrait être beaucoup plus grand. On se préoccupe beaucoup des risques opérationnels, des risques juridiques et des risques de sûreté relatifs aux instruments et systèmes particuliers de paiement de détail, ce qui se reflète dans le rythme d'acceptation graduel de certains nouveaux instruments de paiements de détail par voie électronique. Par exemple, une panne technique à un centre de compensation de cartes de crédit pourrait causer des problèmes de liquidité susceptibles d'avoir des implications plus larges sur le plan des risques pour d'autres systèmes de paiements auxquels participent les institutions financières émettrices de cartes.

### ***Les systèmes de paiements de gros***

L'importance accordée à la sûreté en tant qu'objectif des systèmes de paiements de gros est exprimée dans les études relatives aux systèmes de paiements sous la forme d'une préoccupation au sujet de la sûreté des paiements individuels, de la fiabilité et de l'intégrité

des systèmes de paiements de grande valeur et des risques systémiques inhérents à ces systèmes. Les objectifs d'efficience dans le cas des systèmes de paiements de gros (de grande valeur) sont en général formulés en fonction de la rapidité et du bas niveau des coûts des services de compensation et de règlement. Une question capitale autour de laquelle s'articule la promotion de la confiance des utilisateurs dans les systèmes de paiements est celle de la coordination du cadre juridique et réglementaire, à la fois sur la scène nationale et la scène internationale.

Les utilisateurs de services de paiement de gros sont en général des institutions financières réglementées, dont certaines sont également de grands fournisseurs de services de paiement, et des établissements non financiers sophistiqués. La principale caractéristique des systèmes de paiements de gros qui explique apparemment le poids relativement plus grand accordé à la sûreté par rapport aux systèmes de détail réside dans l'existence d'un risque systémique important. Les systèmes de paiements de gros, ou de grande valeur, sont plus exposés aux risques systémiques en raison du montant élevé des effets de paiement qu'ils véhiculent. Parmi les participants à ces systèmes de paiements, ce sont les banques centrales qui se préoccupent le plus de la sûreté des paiements de gros. Celles-ci tiennent compte des effets pervers de la prestation de services de paiement de gros et favorisent donc l'élaboration de systèmes qui minimisent ou éliminent le risque systémique.

## 4. Résumé

L'efficacité, la sûreté et la prise en considération des intérêts des consommateurs sont les grands objectifs de la politique des pouvoirs publics en ce qui a trait aux systèmes de paiements au Canada. Les objectifs spécifiques en matière d'*efficacité* sont généralement définis en fonction de la réduction des coûts dans la fourniture des instruments et des services de paiement, laquelle est répercutée sur les prix réclamés aux utilisateurs, et en fonction de la qualité des services, notamment la rapidité du règlement, le caractère prévisible de la compensation et du règlement et la sensibilité aux besoins des utilisateurs. Les objectifs de *sûreté* sont habituellement définis en fonction de la réduction du risque et sont liés à la fréquence des défauts de paiement ou aux pertes prévues qui en découlent. La fiabilité d'un système de paiements et sa robustesse face à des chocs importants sont souvent cités comme des objectifs de sûreté. Enfin, la prise en considération des *intérêts des consommateurs* dans la conception et l'élaboration d'un système de paiements est étroitement liée à l'efficacité et à la sûreté, mais plus spécifiquement du point de vue du consommateur. Les objectifs ont trait aux droits à la protection des renseignements personnels et à la sécurité des renseignements relatifs aux paiements qui, eux, concernent d'autres participants au système de paiements ainsi que les consommateurs et ce, dans la mesure où les consommateurs ont un accès raisonnablement large aux systèmes de paiements.

Les méthodes utilisées par les pouvoirs publics pour réaliser ces objectifs couvrent un large éventail, qui va d'une méthode axée largement sur les marchés privés comme mécanismes efficaces de coordination, où les pouvoirs publics limitent leur intervention à garantir la divulgation des renseignements pertinents et un accès raisonnable aux utilisateurs, à une intervention vigoureuse et directe des pouvoirs publics dans les opérations du système de paiements. Au Canada, la méthode dominante repose sur une large participation des marchés à la réalisation des objectifs et elle est orientée par un système juridique et réglementaire qui favorise et facilite la concurrence.

Le secteur public intervient activement dans le système de paiements lorsque la méthode axée sur le marché ne parvient pas à bien harmoniser les objectifs. Cela se produit dans les

situations où interviennent des effets externes, en particulier lorsque des chocs négatifs à un système de paiements peuvent s'étendre à d'autres systèmes de paiements et à d'autres marchés financiers. En général, le secteur public intervient également sur les marchés des services de paiement afin d'empêcher la création de structures et de situations défavorables. Les mesures incitatives destinées à créer un réseau coopératif d'organisations dans le but de fournir des services de paiement d'infrastructure tels que les services de compensation et de règlement peuvent donner lieu à des comportements monopolistiques. Dans certaines circonstances, de tels réseaux peuvent accroître l'efficacité du système de paiements. Toutefois, dans d'autres circonstances, un comportement de monopole peut permettre à certains membres du réseau de réaliser des profits excessifs, et peut donner lieu à des avantages réduits pour les utilisateurs, par le biais du mode d'établissement des prix et de la prestation de ces services, ou il peut conférer des avantages de marché à certains fournisseurs qui offrent des services de paiement complémentaires et d'autres services financiers.

Les divers arguments qu'on trouve dans la documentation relative aux objectifs appropriés d'un système de paiements indiquent que des facteurs complexes interviennent dans la pondération des objectifs poursuivis par la politique des pouvoirs publics à l'égard d'un système de paiements particulier. Il y a des circonstances où des progrès à l'égard d'un objectif sont réalisés au détriment d'autres objectifs. Il est essentiel de reconnaître et de considérer clairement la possibilité de faire des compromis. Il existe, de toute évidence, des circonstances où de tels arbitrages peuvent être évités. Des changements technologiques importants, tels que ceux qui se sont produits dans les domaines de l'informatique et des télécommunications, ainsi que des réformes institutionnelles, peuvent permettre des progrès dans la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs, sans que l'on doive en sacrifier d'autres. Même en l'absence de progrès technologiques importants, il y a des cas où l'élimination de certaines rigidités institutionnelles favorise également la réalisation de l'ensemble des objectifs, ou permet d'en réaliser un sans préjudice aux autres.

Les études publiées sur le sujet indiquent que tous les objectifs au sens large des politiques des pouvoirs publics doivent être atteints à un degré plus ou moins grand pour qu'un système

de paiements fonctionne bien. Toutefois, en raison des différences sur le plan des intérêts, ces objectifs peuvent être pondérés différemment par les différents participants à différents systèmes. Par exemple, l'examen des systèmes de paiements de détail et des systèmes de paiements de gros qu'on trouve dans les études publiées sur le sujet indique que la pondération des objectifs diffère d'un type de système de paiements à l'autre. Dans les systèmes de paiements de détail, l'efficacité - en particulier les mesures de l'efficacité du point de vue des utilisateurs - reçoit une plus grande attention que les considérations relatives à la sûreté ou aux intérêts des consommateurs. Dans les systèmes de paiements de gros, où le risque systémique constitue une préoccupation plus importante, la sûreté et l'efficacité sont les objectifs premiers.

## Bibliographie

### Documents officiels et mémoires

#### (i) Canada

Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : propositions de modifications*, mémoire au ministère des Finances, août 1996.

Association des banquiers canadiens, *Le secteur bancaire canadien : Pour une optimisation du service, de l'efficacité et de la concurrence dans le secteur financier, L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : propositions de modifications*, mémoire au ministère des Finances, août 1996.

Association des compagnies financières canadiennes, *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : propositions de modifications*, mémoire au ministère des Finances, août 1996.

Bureau d'assurance du Canada, *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : propositions de modifications*, mémoire au ministère des Finances, août 1996.

Conseil canadien du commerce de détail, *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : Propositions de modifications*, mémoire au ministère des Finances, août 1996.

L'Association des assureurs-vie du Canada, *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : propositions de modifications*, mémoire au ministère des Finances, août 1996.

Lowen, W. H., président, TelPay Bill Payment Service, exposé fait devant le Comité permanent sur les finances (Chambre des communes) de *L'examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières : propositions de modifications*, 24 septembre 1996.

Trimark Investment Management, *Mutual Funds in the Financial Services Sector: Consumer Access and Payments System Organization*, mémoire au ministère des Finances, mars 1996.

*Vers un système de paiements électronique*, gouvernement du Canada, Ottawa, 1975.

**(ii) Autres pays**

Australian Payments and Clearing Association Ltd., *Submission to the Financial System Inquiry*, septembre 1996.

Blinder, A. S., Vice Chairman, Board of Governors of the Federal Reserve System, Statement (on Electronic Money) to the Sub-Committee on Domestic and International Monetary Policy of the House Committee on Banking and Financial Services, dans *Federal Reserve Bulletin*, vol. 81, n° 12, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., décembre 1995.

Reserve Bank of Australia, *Submission to the Financial System Inquiry*, septembre 1996.

**Articles, rapports et livres**

Anvari, M., «The Canadian Payments System: An Evolving Structure», dans *The U.S. Payments System: Efficiency, Risk and the Role of the Federal Reserve*, publié sous la direction de D. B. Humphrey, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1990.

Berger, A. N., D. Hancock et J. C. Marquardt, «A Framework for Analyzing Efficiency, Risks, Costs and Innovations in the Payments System», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, 2<sup>e</sup> partie, novembre 1996.

Berger, A. N., W. C. Hunter, et S. G. Timme, «The Efficiency of Financial Institutions: A Review of Research Past, Present and Future», *Journal of Banking and Finance*, vol. 17, n<sup>os</sup> 2 et 3, avril 1993.

Coleman, W. D., «Financial Services Reform in Canada: The Evolution of Policy Dissension», *Canadian Public Policy*, vol. XVIII, n° 2, juin 1992.

Crow, J. W., «Le point de vue de la Banque du Canada sur la compensation et le règlement des transactions financières», *Revue de la Banque du Canada*, Ottawa, novembre 1990.

Dingle, J. F., «Some Guidelines for the Evolution of the Payments System», miméo, Association canadienne des paiements, Ottawa, juillet 1982.

Dingle, J. F., «The Public Policy Implications of EFTS», *Journal of Bank Research*, vol. 7, n° 1, printemps 1976.

*Efficacité et réglementation : une étude des institutions de dépôts*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1976.



- Evans, J. L., «Technological Change and the Regulation of Financial Services», dans *Putting Consumers First: Reforming the Canadian Financial Services Industry*, publié sous la direction de J. M. Mintz et J. E. Pesando, Policy Study n° 27, C. D. Howe Institute, Toronto, 1996.
- Faulhaber, G. R., A. Phillips et A. M. Santomero, «Payment Risk, Network Risk, and the Role of the Fed», dans *The U.S. Payments System: Efficiency, Risk and the Role of the Federal Reserve*, publié sous la direction de D. B. Humphrey, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1990.
- Folkerts-Landau, D., P. Garber et T. Lone, «Payment System Reform in Formerly Centrally Planned Economies», *Journal of Banking and Finance*, vol, 17, n° 5, septembre 1993.
- Freedman, C., «Regulatory, Monetary and Legal Issues of Evolving Clearing and Payments Systems», *Revue de la Banque du Canada*, Banque du Canada, Ottawa, août 1989.
- Freedman, C., «Recent Developments in the Structure and Regulation of the Canadian Financial System», dans *Shifting Frontiers in Financial Markets*, publié sous la direction de D. E. Fair, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, 1986.
- Horii, A. et B. J. Summers, «Large-Value Transfer Systems», dans *The Payments System: Design, Management and Supervision*, publié sous la direction de B. J. Summers, Fonds monétaire international, Washington, D.C., 1994.
- Junker, G. R., B. J. Summers et F. M. Young, «A Primer on the Settlement of Payments in the United States», *Federal Reserve Bulletin*, vol. 77, n° 11, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C., novembre 1991.
- Listfeld, R. J., «Commentary (On Tucker: The Conflicting Role of the Federal Reserve as Regulator and Services Provider in the U.S. Payments System)», dans *The U.S. Payments System: Efficiency, Risk and the Role of the Federal Reserve*, publié sous la direction de D. B. Humphrey, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1990.
- Marquardt, J. C., «Payments System Policy Issues and Analysis», dans *The Payment System: Design, Management and Supervision*, publié sous la direction de B. J. Summers, Fonds monétaire international, Washington, D.C., 1994.
- Martel, J., «Regulatory Duplication and Harmonization», dans *Financial Services Reform*, vol. II, Insight Press, Mississauga, avril 1992.
- McAndrews, J., «Antitrust Issues in Payments Systems: Bottlenecks, Access, and Essential Facilities», *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, septembre/octobre 1995.
- Padoa-Schioppa, T., «Retail Payments: Recent Developments and Central Banks», Banque d'Italie, Rome, septembre 1996.

- Pingitzer, J. C. et B. J. Summers, «Small-Value Transfer Systems», dans *The Payments Systems: Design, Management and Supervision*, publié sous la direction de B. J. Summers, Fonds monétaire international, Washington, D.C., 1994.
- Quigley, N., «Public Policy and the Canadian Payments System: Risk, Regulation and Competition», dans *Putting Consumers First: Reforming the Canadian Financial Services Industry*, publié sous la direction de J. M. Mintz et de J. E. Pesando, Policy Study n° 27, C. D. Howe Institute, Toronto, 1996.
- Smee, D., «La vision de l'intérêt public», résumé des exposés prononcés à la Conférence de 1995 de l'ACP, dans *Forum*, vol. 11, n° 3, Association canadienne des paiements, Ottawa, septembre 1995.
- Spindler, A. J. et B. J. Summers, «The Central Bank and the Payments System», dans *The Payments System: Design, Management and Supervision*, publié sous la direction de B. J. Summers, Fonds monétaire international, Washington, D.C., 1994.
- Summers, B. J. «Clearing and Payment Systems: The Role of the Central Bank», *Federal Reserve Bulletin*, vol. 77, n° 2, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D. C., février 1991.
- Tucker, D. P. «The Conflicting Role of the Federal Reserve as Regulator and Services provider in the U.S. Payments System», dans *The U.S. Payments Systems: Efficiency, Risk and the Role of the Federal Reserve*, publié sous la direction de D. B. Humphrey, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1990.
- Ziegel, J. S., «Which Way to Go? Federal Control or Europe 1992 Model?», dans *Financial Services Reform*, vol. II, Insight Press, Mississauga, avril 1992.

## Sommaire des discussions

### Introduction

Le Comité consultatif sur le système de paiements s'est réuni à deux reprises pour discuter des objectifs de la politique des pouvoirs publics liés au système de paiements. Une rencontre réunissant tous les membres a eu lieu le 29 janvier et une conférence téléphonique, le 21 mars. Le document d'information intitulé *Le système de paiements au Canada : Objectifs et approches de la politique des pouvoirs publics* et rédigé conjointement par le personnel du ministère des Finances et de la Banque du Canada a servi de base aux discussions du Comité. Au cours des deux réunions, les membres ont exprimé diverses opinions sur la question et émis des commentaires utiles sur le document.

En général, le document d'information a été remanié pour tenir compte des commentaires du Comité et des questions qui ont reçu un large appui. Le présent sommaire fait état des principaux commentaires émis par les membres du Comité (oralement ou par écrit) sur le système de paiements et les objectifs de la politique des pouvoirs publics en la matière.

### Choix des objectifs de la politique gouvernementale

Les discussions du Comité ont porté principalement sur les objectifs précis qui devraient guider la politique relative au système de paiements. Le consensus a été presque total au sujet du choix de l'« efficacité » et de la « sûreté » comme objectifs clés, mais le troisième objectif, soit « l'intérêt du consommateur », a suscité un grand nombre de commentaires. Certains membres se sont dit préoccupés du fait que les intérêts des consommateurs passaient avant ceux d'autres utilisateurs comme les entreprises et les détaillants. Ils se sont demandé s'il était approprié d'attribuer un poids plus grand aux intérêts des consommateurs par rapport à ceux des autres utilisateurs. On a par ailleurs fait remarquer que, dans beaucoup de cas, tous les utilisateurs partageaient les mêmes intérêts (par exemple efficacité, facilité d'utilisation, fiabilité et choix).

D'autres membres ont estimé que les intérêts des consommateurs étaient en fait suffisamment importants pour être traités comme un objectif distinct, en particulier compte tenu des préoccupations au sujet de la confidentialité de leurs instructions de paiement, du choix d'instruments et de services à la portée des consommateurs à faible revenu et, plus généralement, du risque que les consommateurs courent dans le système de paiements canadien actuel, où le cadre juridique qui s'applique à leur protection ne semble pas toujours clair dans certains domaines. On a aussi mentionné que les deux premiers objectifs, à savoir l'efficacité et la sûreté du système de paiements, servaient les intérêts des consommateurs.

On a fait remarquer que le troisième objectif était défini de façon assez étroite et qu'il vaudrait mieux parler d'« équité » plutôt que de l'« intérêt du consommateur ». Ainsi, le cadre de référence serait plus complet et aiderait les décideurs à traiter certaines des questions les plus complexes qui sont étudiées dans le contexte de la revue du système de paiements. On a toutefois souligné que l'« équité » est un objectif moins aisé à mesurer que l'efficacité et la sûreté. Un tel objectif engloberait toutefois les questions telles que le contrôle exercé par les utilisateurs sur le choix des modes de paiement, l'équité sur le plan des prix, la clarification des droits et des responsabilités des consommateurs et la mutualisation des risques, la promotion de la confiance du public dans le système de paiements et la participation au processus décisionnel concernant le fonctionnement du système de paiements. Ce dernier point a fait l'objet d'une longue discussion. On a fait remarquer que les aspects liés au processus décisionnel concernant le système de paiements pourraient plutôt être considérés comme le *moyen* de réaliser les objectifs de la politique gouvernementale, mais qu'on peut concevoir que certaines personnes puissent considérer un processus décisionnel inclusif comme un objectif distinct. Pour certains, ce qui importait, c'est que le processus décisionnel soit impartial et que cet objectif soit suffisamment important aux yeux des décideurs pour faire l'objet d'un objectif distinct. Enfin, on a laissé entendre qu'il convenait que les intervenants qui se trouvaient au cœur du système de paiements soient les décideurs. Les coprésidents ont précisé que le processus décisionnel et le régime de gestion du système de paiements seraient examinés en profondeur dans le quatrième document qui sera produit par le personnel du ministère des Finances et de la Banque du Canada à l'automne de 1997.

Certains membres ont exprimé la crainte que le cadre proposé dans le document d'information ne permette pas l'évaluation de quelques-unes des questions difficiles en cours d'examen dans le cadre de la revue du système de paiements. La plupart des membres ont laissé entendre qu'au terme des discussions qui se tiendront cette année sur les questions de l'accès au système de paiements et le régime de gestion de celui-ci, il y aura peut-être lieu de revoir le document d'information et le cadre de référence qui y est proposé. La majorité des membres étaient également d'avis que trois objectifs, à savoir l'efficacité, la sûreté et l'intérêt du consommateur, étaient convenables et qu'ils fourniraient un cadre utile pour l'examen des questions liées au système de paiements.

Au chapitre du choix des objectifs, les membres ont discuté de la pertinence des concepts de paiement de gros (de grande valeur) et de paiement de détail (de faible valeur). Certains ont estimé qu'il n'existait pas de distinction claire sur le marché entre eux, en particulier parce que certains systèmes comme le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) de l'Association canadienne des paiements sont utilisés pour les paiements de gros et de détail. On a aussi fait remarquer que les systèmes de paiements tels que les systèmes de cartes de crédit et de débit sont clairement associés aux paiements de détail et qu'il serait utile de fournir une définition plus précise de ce type de paiement. À propos d'une question connexe, certains membres ont voulu indiquer que la valeur globale des paiements de détail entraîne un risque considérable pour les participants, et d'autres membres ont fait remarquer que les paiements de grande valeur représentent, sur la base du montant, la majorité des paiements compensés au Canada.

Toujours au sujet du choix des trois objectifs de la politique gouvernementale, des membres ont laissé entendre que certains objectifs pouvaient être perçus comme s'appliquant à des domaines autres que le système de paiements. Autrement dit, ces objectifs devraient être considérés dans le contexte plus large de la politique sociale gouvernementale, dont les objectifs englobent entre autres l'équité, la répartition des avantages et la participation au processus démocratique.

## **Autres commentaires**

Le reste des commentaires du Comité a porté principalement sur la façon de pondérer les objectifs de la politique des pouvoirs publics et les approches à adopter pour les réaliser. Un certain nombre de suggestions de reformulation du document ont également été faites.

On a indiqué que beaucoup d'aspects du fonctionnement du système de paiements étaient difficiles à mesurer. Le manque de données empiriques complique l'évaluation de l'incidence que les modifications à la politique actuelle ou éventuelle pourraient avoir sur la pondération des objectifs. Par conséquent, il est fort possible que le processus décisionnel en matière de paiements soit en grande partie affaire de jugement.

Les membres ont été en général de l'avis que, dans la mesure du possible, il était plus juste de parler des divers compartiments du système de paiements plutôt que simplement du système de paiements. On a cité à cet égard la Figure 1 du premier document d'information intitulé *Le système de paiements au Canada : Concepts et structures*, qui aide à comprendre la complexité des divers compartiments.

Au sujet spécifiquement de l'ébauche du document d'information, on a fait remarquer qu'il faudrait examiner plus en profondeur les outils ou les instruments dont disposent les décideurs pour influencer sur les initiatives du secteur privé dans le domaine des paiements. Plusieurs membres ont partagé cette opinion. Les coprésidents ont signalé que cette question serait examinée plus en profondeur dans le troisième document d'information (accès au système de paiements) et le quatrième document (sur le régime de gestion du système de paiements).

On a signalé que les attentes du public en matière de protection des consommateurs étaient un élément important à considérer au moment de déterminer la portée et la nature appropriées de l'intervention des pouvoirs publics dans le système de paiements. Les consommateurs peuvent s'attendre à un certain degré de protection grâce à la réglementation visant les entités avec lesquelles ils traitent dans le cadre des divers mécanismes de paiement. Bon nombre de consommateurs ne savent pas si les fournisseurs de services de paiement sont réglementés ou non. Pour régler le problème de la protection des consommateurs, on peut

adopter une vaste gamme d'approches qui vont de la réglementation officielle en matière de solvabilité à la divulgation du statut du fournisseur de services en ce qui concerne la réglementation.