
Intégration des institutions financières non bancaires (IFNB)

Les IFNB dans le système de paiement basé sur l'utilisation des chèques

Dans les années 1970, les principales institutions financières non bancaires au Canada étaient les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt hypothécaire, les caisses populaires et les *credit unions*. Leur capacité de fournir à leurs clients des services de paiement — l'équivalent des comptes de chèques — dépendait de trois facteurs : i) la mesure dans laquelle les personnes à qui était présenté un chèque tiré sur une IFNB en paiement de biens ou de services jugeaient acceptable l'effet proposé; ii) la mesure dans laquelle les institutions financières recevant à leurs guichets un chèque tiré sur une IFNB pour le verser au compte de dépôt d'un de leurs clients jugeaient cet effet acceptable (le client demandant peut-être, en échange immédiat, des billets de banque); iii) la mesure dans laquelle une IFNB désirant offrir des comptes de chèques serait considérée par une banque assurant la prestation de services de compensation comme un client convenable, à qui des droits raisonnables seraient exigés. Pour comprendre à quel point la création de l'Association canadienne des paiements a amélioré les conditions d'acceptation des IFNB sous chacun de ces aspects, il faut examiner de façon assez détaillée les situations d'avant et d'après 1980.

L'acceptation des effets des IFNB par le grand public

Des dizaines d'années avant la création de l'ACP, un grand nombre d'institutions de dépôt parabancaires avaient essayé d'offrir des services de paiement à leurs clients. Aucune disposition légale n'empêchait une institution parabancaire de tenir des comptes de dépôt et de remettre à chaque déposant un livret d'imprimés semblables à des chèques et destinés à effectuer des paiements. Ces effets donneraient aux institutions détenant les fonds l'instruction écrite de transférer le montant de la transaction au bénéficiaire indiqué. De tels documents étaient d'authentiques instruments négociables. Toutefois, le bénéficiaire pouvait, pour un certain nombre de

raisons, refuser d'accepter un effet tiré sur un établissement autre qu'une banque. Il était possible que le nom de l'institution financière ne lui soit pas très familier ou que l'absence du mot « banque » dans le nom de l'établissement suscite chez lui des réticences. La *Loi sur les lettres de change*, en vigueur depuis longtemps, ne faisait aucune mention de tels effets de paiement (tout en comportant quantité de détails sur les chèques de banque et leur mode d'utilisation), ce qui était de nature à créer une certaine incertitude chez un bénéficiaire à qui on présentait un effet tiré sur un établissement de ce genre. Ces subtilités juridiques donnèrent lieu (par exemple dans les appels d'offres du secteur public) à la pratique consistant à n'accepter que les chèques (de banque) certifiés ou les traites bancaires.

La situation changea considérablement en 1980 avec la révision de la législation bancaire, l'adoption de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* et les modifications correspondantes à d'autres lois. Par exemple, la *Loi sur les lettres de change* a été modifiée de façon à ce que les effets de paiement tirés sur tout membre de l'ACP aient le même statut juridique qu'un chèque. La définition d'un instrument de paiement dans la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* était la suivante : « Lettre de change tirée sur un membre. La présente définition comprend toute autre catégorie d'instruments approuvés par le règlement administratif ». Les IFNB pouvaient devenir membres et elles se sont presque toutes prévaluées de ce droit. Dans les années suivant la création de l'ACP, ces changements ont eu pour effet d'élargir l'acceptation des instruments de paiement des institutions non bancaires dans divers contextes, notamment pour le règlement des opérations sur les marchés financiers et les paiements remis aux divers niveaux de gouvernement.

L'acceptation des effets des IFNB présentés pour dépôt

Lorsqu'un bénéficiaire reçoit un effet de paiement, un chèque par exemple, il désire en général le déposer (ou l'encaisser) dans une institution financière. La facilité et la rapidité avec lesquelles cette institution accepte l'effet peuvent varier selon les circonstances. Dans certains cas, l'institution est en mesure de débiter le compte du tireur, mais, le plus souvent, elle doit soumettre l'effet aux mécanismes nationaux de compensation et obtenir la contre-valeur à son compte de règlement, tenu à la banque centrale ou à l'un des grands établissements bancaires. Les dispositions légales et autres qui déterminent de manière précise quels effets peuvent être acheminés par le système de compensation ont donc une importance du point de vue de l'acceptation des instruments de paiement présentés pour dépôt dans un établissement quelconque.

La *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, les règlements administratifs et les règles techniques qui y sont associées déterminent les

deux façons dont les instruments de paiement tirés sur une IFNB (ou une banque) sont remis à celle-ci au cours du processus de compensation. Dans le premier cas, l'IFNB est un « adhérent », auquel cas elle a le droit et l'obligation de participer aux opérations quotidiennes de compensation dans au moins une région du pays. Elle reçoit alors les effets tirés sur elle et règle par la suite l'obligation ainsi créée (lorsque le montant de ces effets dépasse celui de l'ensemble des effets tirés sur d'autres établissements qu'elle a elle-même soumis à la compensation) à l'aide d'un débit au compte de règlement maintenu en son nom à la Banque du Canada. Dans le deuxième cas, l'IFNB est un « sous-adhérent » et elle a recours aux services d'un adhérent — souvent une banque — comme agent de compensation. Toutes les fois qu'un tel agent reçoit un effet tiré sur une IFNB cliente dans le cadre des opérations quotidiennes de compensation, il passe l'écriture de débit nécessaire (comme composante du montant reflétant tous les flux de compensation correspondant à ce client pour la journée) au compte de règlement qu'il tient à cette fin au nom de l'institution.

Bien que le fait d'être un adhérent ou un sous-adhérent signifie pour une IFNB que les instruments de paiement tirés sur elle peuvent être acceptés aux fins de compensation et sont par conséquent normalement acceptés à tous les guichets d'un bout à l'autre du pays, il existe des distinctions entre ces deux statuts, en particulier en ce qui a trait à l'ampleur des risques courus. Pour être un *adhérent*, l'institution doit être d'une certaine taille; conformément au Règlement de compensation de l'ACP, elle doit compter pour au moins 0,5 % du volume national des paiements, constitué de l'ensemble des chèques et autres effets passant par les opérations de compensation. Seulement huit banques et six IFNB privées remplissaient cette condition au début des années 1980. En outre, chaque adhérent a à la Banque du Canada une ligne de crédit sur laquelle il est possible d'effectuer des tirages au cas où le compte de règlement de l'institution afficherait un déficit résultant du processus quotidien de compensation des effets. Si une IFNB solvable et jouissant du statut d'adhérent connaît des difficultés financières et commence à perdre des dépôts, les pertes de compensation correspondantes peuvent — du moins à court terme — être neutralisées à l'aide de concours de trésorerie accordés par la banque centrale. Par contre, pour une IFNB participant *indirectement* aux opérations de compensation, les choses sont sensiblement les mêmes qu'avant l'avènement de l'ACP. Une telle institution obtient de son agent de compensation une ligne de crédit qu'elle utilise lorsque son compte de règlement à cette institution affiche un déficit. (On trouvera dans la prochaine section de plus amples renseignements sur le mode de fonctionnement des petites IFNB relativement au système de compensation.)

L'acceptation des IFNB par les agents de compensation

La négociation d'une entente de compensation entre une IFNB et une grande banque faisant office d'agent de compensation était déterminée, avant la création de l'ACP, par divers facteurs. La banque voulait savoir si l'éventuel client était une institution réglementée et supervisée. La réponse pouvait donner lieu à d'autres questions sur les différences entre les réglementations fédérale et provinciale. Si l'institution était confrontée à une diminution rapide de ses dépôts, y avait-il un mécanisme lui garantissant un accès à des liquidités, auprès des autorités provinciales, par exemple? Quels étaient le volume et le montant des instruments de paiement que recevait et envoyait cette institution durant une journée typique? Quel serait le montant des droits par instrument traité qui satisferait les deux parties? Les revenus provenant des droits permettraient-ils de compenser non seulement le travail de traitement effectué, mais aussi les risques courus?

Le cadre juridique régissant les accords de compensation en vigueur avant 1980 s'appuyait notamment sur certaines dispositions de l'article 24 des Règlements de l'Association des banquiers canadiens (ABC) concernant la responsabilité des banques faisant office d'agent de compensation pour des IFNB et les procédures applicables dans les situations de défaut¹. L'agent de compensation était tenu d'accepter aux fins de compensation tous les effets tirés sur ses IFNB clientes, y compris les effets reçus dans le cycle journalier de compensation se terminant le jour ouvrable suivant celui où il aviserait une IFNB en difficulté qu'il mettait fin à la relation de mandataire. Toutefois, il était autorisé à retourner, par l'entremise de la compensation également, le dernier flux d'effets reçus aux autres participants qui les lui avaient soumis à l'origine. On présumait que cette disposition serait appliquée avec diligence, car le retour d'un flux complet d'effets aurait pour conséquence de gonfler le compte de règlement de l'agent de compensation à la Banque du Canada d'un montant plus ou moins égal au débit que l'agent avait enregistré le jour précédent, pendant qu'il dispensait encore des services à l'IFNB en difficulté. (Au moment de la création de l'Association canadienne des paiements, il existait parmi les banquiers reconnus pour leurs compétences une minorité de gens qui pensaient, au sujet des Règlements de l'ABC, que les risques supportés par les agents de compensation étaient beaucoup plus grands².)

1. Voir les Règlements de l'Association des banquiers canadiens modifiés en 1976, article 24, paragraphe 11 et alinéa 17c). Le texte intégral de l'article 24 est reproduit dans Charbonneau et Lévesque, *op. cit.*, p. 261-269.

2. J. Crean, « Automation in Canadian Banking. Part 2, The Canadian Payments System », *The Canadian Banker and ICB Review*, vol. 85, Toronto, octobre 1979, p. 14.

À la première réunion tenue par le Conseil d'administration de l'ACP en février 1981, les administrateurs ont mis sur pied un comité chargé de rédiger une ébauche du nouveau règlement de compensation. La composition du comité reflétait celle, élargie, de la nouvelle association : celui-ci comptait deux représentants du secteur bancaire, deux représentants des centrales des sociétés coopératives de crédit et un représentant des sociétés de fiducie. Le comité était présidé par l'administrateur suppléant pour la Banque du Canada. Il y eut de longues discussions sur l'interprétation correcte à donner aux dispositions de l'article 24 cité plus haut relativement aux défauts, ainsi qu'aux droits et obligations spécifiques des agents de compensation. L'opinion majoritaire sur l'intégration des plus petites IFNB au système de compensation, comme il est indiqué au paragraphe précédent, a été finalement acceptée, puis entérinée lorsque le Conseil d'administration de l'ACP a adopté le paragraphe 13.07 (sur la responsabilité des agents de compensation représentant les sous-adhérents) du Règlement de compensation.

L'aspect humain de l'intégration des IFNB

Pour bien expliquer le processus par lequel les représentants des banques et des institutions parabancaires en sont venus graduellement à travailler ensemble comme administrateurs de l'ACP, on ne peut trouver mieux que la description qu'en a faite Robert MacIntosh, un banquier d'expérience qui a siégé au Conseil d'administration de l'ACP de 1981, soit dès la première réunion du Conseil, jusqu'à sa retraite en 1989 :

« L'évolution des relations personnelles entre les membres du Conseil d'administration était révélatrice de la dynamique des relations humaines. Les banquiers se méfiaient des membres qui étaient arrivés au Conseil à cause de leur poids politique et n'avaient qu'une expérience limitée de la technologie des systèmes de paiement. Les nouveaux venus quant à eux doutaient de la volonté des banquiers de partager leur autorité [...]. Les établissements parabancaires ne tardèrent pas à découvrir que l'idée, qu'ils se faisaient depuis longtemps, selon laquelle les banques leur faisaient payer trop cher les services de compensation était complètement fautive. (Seulement deux des quatre sociétés de fiducie qui remplissaient la condition relative à la proportion de 0,5 % du volume des opérations de compensation [...] optèrent pour le statut d'adhérent, que détenaient les banques.) Les banquiers virent que les représentants des caisses populaires et de certaines autres institutions apportaient des compétences techniques éprouvées³. » [Traduction]

3. R. M. MacIntosh, *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, Toronto, Macmillan Canada, 1991, p. 290.