

---

## La loi créant l'ACP

### L'idée maîtresse

Avec la promulgation de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* (la *Loi*), le 1<sup>er</sup> décembre 1980, le gouvernement canadien instituait un mécanisme destiné à répondre à la principale préoccupation exprimée dans le chapitre précédent, à savoir la nécessité d'une concurrence équitable dans la prestation de services de paiement, et ce, dans un environnement qui évoluait rapidement et exigeait des investissements considérables en matériel informatique et en dispositifs de télécommunication. John Roberts, qui a été le directeur général de l'ACP durant la première décennie d'existence de cette dernière, a fort bien décrit la situation qui prévalait à cette époque<sup>1</sup> :

« À notre connaissance, l'approche retenue pour l'élaboration du système de paiement de l'avenir est une première dans le monde. Son originalité réside dans le fait que le mandat de créer le système a été confié non à un organisme du gouvernement central ou à une société d'État ni à un monopole réglementé ou à un oligopole comme les banques, mais à une association privée regroupant tous les types d'établissements financiers intéressés, notamment des sociétés privées, des coopératives et des organismes publics. » [Traduction]

### Les objectifs et les pouvoirs

Les deux objectifs de l'ACP sont formulés dans la *Loi* de 1980 dans les termes suivants : « L'Association a pour mission d'établir et de mettre en œuvre un système national de compensation et de règlement et de planifier le développement du système national de paiement. » L'un de ces objectifs est pratique et précis, et l'autre, d'une grande portée, est tourné vers l'avenir.

---

1. J. S. Roberts, « The 1980 banking legislation: Implications for the Payments System in Canada », allocution prononcée à une réunion de diplomates étrangers, Ottawa, 25 novembre 1981.



John Roberts, directeur général de l'Association canadienne des paiements, 1980-1990

Le premier élément de la mission de l'Association consistait à regrouper les institutions de dépôt parabancaires dans un partenariat avec les banques en vue de la gestion du système de compensation et de règlement du Canada. La *Loi* prévoyait que l'ACP prendrait les dispositions nécessaires pour que les échanges d'effets de paiement s'effectuent au Canada aux endroits appropriés; elle prévoyait également que l'Association rédigerait les règlements régissant les mécanismes de compensation en question et élaborerait les procédures de règlement des obligations résultant du processus de compensation. Les règlements adoptés par le Conseil d'administration de l'ACP entreraient en vigueur une fois qu'ils seraient approuvés par décret, c'est-à-dire par le Cabinet fédéral.

La seconde partie de la mission, qui résidait dans la planification de l'évolution d'un système national de paiements, a été formulée de façon très succincte, comme on le constate à la lecture de l'article cité plus haut. On ne trouve dans la *Loi* aucun autre article précisant sur quoi porterait le processus de planification — ni qui y participerait — ou indiquant quelles modalités et normes techniques pourraient s'appliquer. Il n'existe par conséquent aucune directive donnant une forme concrète à l'idée, pour le moins paradoxale, que l'ACP devait planifier une évolution. Nous décrirons, aux chapitres suivants, les dispositions prises au moment opportun par le Conseil et l'Association pour s'acquitter de cette partie, axée sur l'avenir, de leur mission.

Mais voyons tout d'abord la liste des acteurs. Quels sont les établissements qui pouvaient adhérer à l'Association? La principale exigence posée aux futurs membres était qu'ils acceptent les dépôts transférables par ordre à des tiers. En 1980, cette expression désignait les comptes de chèques. Les institutions qui répondaient à cette exigence étaient divisées en diverses catégories. Premièrement, toutes les banques (qu'elles soient des banques nationales ou des filiales d'institutions étrangères) étaient automatiquement membres. Deuxièmement, étaient représentées les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire, dont certaines étaient constituées en vertu d'une loi provinciale. Troisièmement, il y avait les « centrales », c'est-à-dire les regroupements provinciaux ou régionaux de caisses populaires ou de *credit unions*, ainsi que les trois organisations qui les chapeautaient, à savoir la Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, la Caisse centrale Desjardins du Québec et la Canadian Cooperative Credit Society. Quatrièmement, il y avait les « autres » institutions de dépôt, notamment les organismes publics d'épargne comme les *Alberta Treasury Branches* et les *credit unions* indépendantes de l'Ontario, qui avaient choisi de ne pas adhérer à un organisme central. Pour les institutions appartenant à la deuxième, troisième ou quatrième catégorie, l'adhésion à l'ACP était facultative. Enfin, la Banque du Canada était tenue par la *Loi* d'être membre de l'Association.



Serge Vachon, président du conseil d'administration de l'Association canadienne des paiements, 1980-2000

Il convient de souligner ici que la très large représentation sectorielle qu'on retrouvait au sein du GNSCP, le groupe à caractère normatif dont nous avons parlé au premier chapitre, n'a pas été reprise dans la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*. L'accès au statut de membre de l'Association a été défini exclusivement en fonction de l'aspect « offre » de de l'équation, c'est-à-dire en ne retenant que les institutions financières qui dispensent aux Canadiens les services de paiement dont ils ont besoin dans la conduite de leurs affaires. Les fabricants d'ordinateurs, les sociétés de télé-communication, les compagnies d'assurance vie et de nombreuses autres catégories d'utilisateurs de services de paiement n'étaient pas mentionnés dans la *Loi*<sup>2</sup>. Le chapitre 6 traite de certains des moyens pris par l'ACP pour intégrer ces autres acteurs aux processus de planification relatifs aux transferts électroniques de fonds aux points de vente (TEF/PV).

Outre le fait que les membres de l'ACP fournissaient tous des services de paiement aux consommateurs, sociétés, établissements financiers et gouvernements du pays, la composition de l'Association montre que les autorités fédérales étaient sensibles à l'exigence de solidité à l'égard d'un système national de paiements. En effet, un tel système doit être stable et conserver son intégrité, tant en période de turbulence qu'en période de calme. Compte tenu de cette considération, chaque membre de l'ACP (autre que la banque centrale) devait être une institution de dépôt réglementée, supervisée et dont les engagements étaient couverts par un mécanisme d'assurance-dépôts fédéral ou provincial, ou assortis d'une garantie équivalente. En outre, certaines modifications apportées à la *Loi sur la Banque du Canada* (qui ont été promulguées en même temps que la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* le 1<sup>er</sup> décembre 1980) élargissaient les pouvoirs de la banque centrale, l'autorisant à octroyer des prêts à tout membre de l'ACP détenant un compte chez elle. Dans la pratique, cela signifie que la banque centrale pouvait consentir des prêts à toute institution membre de l'ACP si les circonstances le justifiaient.

## **La gouvernance : le Conseil d'administration**

La composition du Conseil d'administration de l'Association canadienne des paiements était dictée par le désir d'amener les banques et les institutions de dépôt parabancaires à gérer ensemble le système de paiement.

---

2. Dans une conversation qu'il a eue avec l'auteur le 6 juillet 2001, William A. Kennett, qui faisait partie du personnel affecté à la Commission Porter de 1964, a expliqué que cette décision avait été prise après mûre réflexion par les fonctionnaires fédéraux ayant rédigé la *Loi*. Au début des années 1970, M. Kennett avait occupé un poste de directeur au ministère des Finances et il était en 1980, au moment de l'adoption de la *Loi*, inspecteur général des banques.

Le Conseil était constitué de onze personnes, soit cinq membres élus par les banques, cinq autres élus par les diverses catégories d'institutions parabancaires et le président, qui doit être un cadre supérieur de la Banque du Canada désigné par cette dernière. En octroyant un nombre identique de sièges aux banques et aux institutions parabancaires, on donnait aux établissements qui concurrencent les banques une voix importante dans les délibérations du Conseil. Quant au président issu de la banque centrale, ou en son absence son suppléant (également nommé par la Banque), il disposait d'une voix prépondérante dans l'éventualité d'un partage égal des votes sur une question portée devant le Conseil. Serge Vachon, qui a occupé le poste de président de l'ACP durant les vingt premières années d'existence de cette dernière, s'est continuellement appliqué à obtenir un consensus sur toutes les questions et il n'a jamais eu à se prévaloir d'un tel pouvoir.

Le Conseil est habilité à adopter des règlements couvrant, outre les questions de compensation et de règlement mentionnées précédemment, les exigences administratives relatives au statut de membre de l'Association, à la conduite des réunions et à la gestion des affaires de l'ACP, ce qui comprend le paiement des droits et les pénalités imposées aux membres ayant enfreint les règlements administratifs, ainsi que les règles détaillées établies en conformité avec ces règlements. Dans le cas où il se poserait à une réunion du Conseil la question de savoir si une règle proposée est conforme ou non aux règlements administratifs, le président a la capacité de trancher, et sa décision est sans appel. Le recours à ce pouvoir additionnel ne s'est jamais révélé nécessaire. (Naturellement, les administrateurs n'ignorent pas l'existence de cette prérogative, et le président peut la leur rappeler, ce qu'il n'a fait qu'une seule fois en vingt ans.)

Le vote aux réunions du Conseil s'est toujours effectué, sans exception, à main levée, chaque administrateur ayant droit à une voix. Quant au vote à l'assemblée annuelle et aux autres réunions des membres de l'Association, il peut s'avérer plus complexe. Notamment, les voix que chaque adhérent détient lors des votes sur les questions budgétaires ou lors de l'élection des administrateurs correspondent au volume des effets de paiement que celui-ci a reçus et livrés dans le cadre des opérations de compensation du plus récent exercice financier. De cette manière, les grandes banques et les autres institutions importantes, desquelles émanent le gros des paiements traités par l'entremise de l'ACP, possèdent un pouvoir considérable et peuvent chacune nommer un administrateur, ou au moins un administrateur suppléant (personne qui peut siéger au Conseil en remplacement d'un administrateur absent). En outre, les administrateurs et les administrateurs suppléants représentant les banques se réunissent régulièrement avant chacune des réunions du Conseil de l'ACP.

Dans les années qui suivirent la création de l'Association canadienne des paiements, cette dernière reçut un accueil particulièrement positif dans les discussions et les publications traitant des questions de paiement en dehors du Canada. Par exemple, la Banque des Règlements Internationaux écrivit, dans son ouvrage de référence de 1986 intitulé *Systèmes de paiement dans onze pays industrialisés*, ce qui suit : « Cette reconnaissance de la nécessité de coopérer plus étroitement pour le développement des infrastructures [des systèmes de paiement] a conduit un nombre croissant de pays, appartenant ou non au Groupe des Dix, à suivre l'exemple canadien qui consiste à mettre en place des organismes publics permanents de coordination dans ce but [...] »<sup>3</sup>.

---

3. Banque des Règlements Internationaux, *Systèmes de paiement dans onze pays développés*, Paris, traduction de la Banque de France, 1989, p. 9.