
À l'aube de l'ère électronique

La déclaration fondatrice

L'idée d'une association de toutes les institutions dispensant des services de paiement aux Canadiens apparaît la première fois en 1964 dans l'une des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier au Canada, généralement connue sous le nom de Commission Porter. Cette recommandation était formulée comme suit : « Les articles de la *Loi sur l'Association des banquiers canadiens* qui donnent à cette dernière le droit d'administrer les chambres de compensation devraient être rescindés; et une association de toutes les institutions qui font des compensations devrait être formée pour administrer le régime et en répartir équitablement les coûts entre tous les membres en tenant compte du travail effectué par chacun¹ ». Conformément à cette recommandation, différentes catégories d'institutions ayant des effets à compenser seraient en mesure, par leur adhésion à l'association proposée, de procéder à la compensation de leurs obligations à la banque centrale au lieu de devoir conclure des arrangements en ce sens avec une des banques à charte.

La Commission estimait inéquitable le fait que les banques soient tenues de gérer seules le système de compensation, auquel d'autres catégories d'institutions financières devaient recourir pour fournir au public des dépôts à vue transférables. De plus, les mécanismes de compensation existants n'étaient probablement pas aussi efficaces que possible, de même qu'ils ne permettaient probablement pas une concurrence libre et entière entre tous les fournisseurs de services de transfert de fonds².

En exprimant ces vues, la Commission Porter et son personnel annonçaient l'évolution qui allait se produire au cours de la prochaine décennie. À leur perception de la concurrence inéquitable et inadéquate

1. Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, p. 448.

2. Propos recueillis durant une communication entre l'auteur et William C. Hood, directeur de la recherche à la Commission, le 25 juin 2001.

allait s'ajouter quelques années plus tard une autre idée, celle de la nécessité d'aborder ces lacunes dans un contexte totalement différent : l'ère électronique.

La révolution de l'informatique et des communications

On s'imagine mal aujourd'hui à quel point le monde financier des années 1970, et de fait toute la société de l'époque, ne faisait que s'éveiller à la puissance étonnante des technologies combinées de l'informatique et des communications. À cet égard, les titres de deux ouvrages ayant eu une grande popularité durant ces années sont révélateurs : *The Coming of the Post-Industrial Age*, publié en 1975 par le sociologue américain Daniel Bell, et *L'informatisation de la société*, un rapport publié en 1978 par l'éditeur et intellectuel Simon Nora à la demande du président de la France. Il convient également de mentionner que, durant la décennie, le gouvernement canadien avait jugé nécessaire de créer un ministère des Communications, qui devait travailler conjointement avec celui des Finances à la production des grands documents d'orientation qui ont façonné la législation régissant le secteur financier.

L'arbre de vie

Tel est le titre du rapport publié en 1972 par le Groupe d'étude sur la téléinformatique au Canada, un organe semi-autonome et multisectoriel constitué au sein du ministère des Communications en vue de recommander l'adoption des politiques et la création des institutions qui garantiraient, dans l'intérêt public, une croissance ordonnée et efficiente des systèmes d'informatique et de communication. Le volume II de ce rapport comportait un examen détaillé de trois domaines d'une importance sociale considérable, à savoir l'éducation, les soins de santé et le système bancaire. Le paragraphe suivant, qui est tiré du chapitre relatif au système bancaire, garde encore aujourd'hui un très grand intérêt :

« En dépit des rivalités qui les opposent, les banques ont tout de même reconnu la nécessité de s'entendre sur les mesures à prendre, pour rendre, dans la pratique, les opérations de virement de fonds aussi souples et efficaces que possible. Leur interdépendance, à certains égards, les a forcées à conclure des ententes en vertu desquelles une banque peut utiliser les installations et les services d'une autre banque, par exemple. [...] Par l'intermédiaire de l'ABC [Association des banquiers canadiens], les banques ont normalisé une grande partie de leurs échanges d'information. Il est certain, en tous les cas,

que dans les situations où leur intérêt entre en jeu, les banques finiront par coopérer beaucoup plus qu'elles ne le font aujourd'hui. Il faut s'attendre toutefois à ce que s'écoule un certain laps de temps avant que les banques n'acceptent, dans leur ensemble, l'implantation de techniques nouvelles et fassent le nécessaire pour s'y adapter. On ne peut espérer la formation d'un système flexible et efficace avant la fin de cette phase. Les problèmes administratifs, techniques, économiques et humains, qui ne manqueront pas de surgir, sont trop complexes pour qu'on puisse en préjuger et y remédier d'avance³. »

Huit ans plus tard, la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* reprendra l'idée d'un processus évolutif.

Vers un système de paiements électronique

C'est sous ce titre qu'en 1975, le ministre des Finances John Turner et le ministre des Communications Gérard Pelletier présentaient conjointement le Livre bleu du gouvernement canadien sur le futur système de paiement⁴. Les auteurs du Livre bleu affirmaient que l'abandon graduel du système de paiement basé sur des effets de papier devait se faire d'une façon qui protégerait les droits des Canadiens et renforcerait la concurrence entre les institutions de dépôt et au sein de l'industrie de l'informatique et des services de communication. En outre, le système électronique de paiement qui allait voir le jour devait être efficace et équitable. Aussi le gouvernement se proposait-il comme chef de file, affirmant qu'il appuierait la formule d'« un réseau de communication à utilisation commune » pour le système de paiement. Un préalable à l'adoption d'une telle approche était l'élaboration de normes qui allaient permettre aux institutions de dépôt, aux entreprises de télécommunication et aux fabricants d'ordinateurs de coordonner leurs efforts. Le gouvernement invita donc ces trois secteurs, ainsi que les usagers du système de paiement, à travailler ensemble pour élaborer les normes d'interface et encourager leur utilisation une fois le réseau en place. À cette fin, un organisme appelé Groupe de normalisation du système canadien de paiements (GNSCP) a été constitué, mais ni le travail effectué par ce groupe ni l'évolution du système de paiement n'ont été conformes aux attentes.

3. Canada, Groupe d'étude sur la téléinformatique au Canada, *L'arbre de vie*, Ottawa, Information Canada, volume II, 1972, p. 58-59.

4. Canada, Ministère des Finances, *Vers un système de paiements électronique*, Ottawa, Information Canada, 1975.

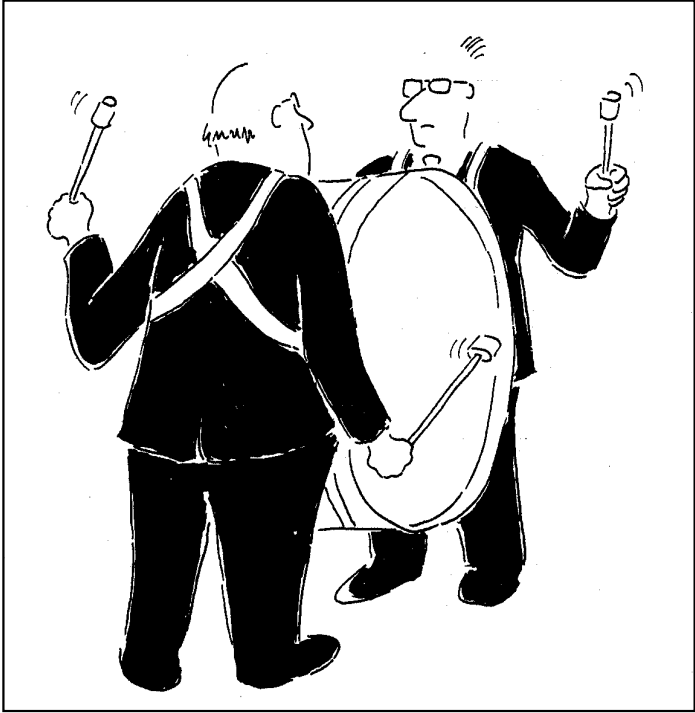


Illustration tirée de *Different Drummers: Banking and Politics in Canada*, de Robert MacIntosh

Le Groupe de normalisation du système canadien de paiements

Après plus de deux années de délibération, les membres du Groupe arrivèrent aux conclusions suivantes⁵ :

1. Les principes et politiques du gouvernement, tels qu'énoncés dans le Livre bleu, s'appuient sur des considérations relatives à des réalisations futures et, pour beaucoup, plus incertaines que le gouvernement semblerait le penser.
2. Le mandat confié au Groupe ne fait qu'indirectement allusion à des principes qui sont à la base même des activités du secteur privé, par exemple la concurrence, les notions de coûts et de profits, le choix de moyens et le service à la clientèle. Les membres du Groupe estiment généralement que, dans l'état actuel des choses, il est trop tôt pour percevoir clairement comment se fera l'application de ces principes à l'intérieur du cadre des développements envisagés par le gouvernement et comment ceux-ci seront affectés.
3. Le cadre général d'application des politiques du gouvernement déborde les responsabilités traditionnelles des institutions de dépôts qui font partie du GNSCP.
4. Plusieurs organismes représentés au sein du GNSCP se sont placés dans une situation de « juge et partie » quant à l'application de la politique de communication du gouvernement.

Ces conclusions reposaient sur le fait qu'au milieu des années 1970, ce qui ressemblait le plus à « un réseau de communication à utilisation commune » au Canada était DATAPAC, une installation de grande capacité mise à la disposition des entreprises par le Réseau téléphonique transcanadien. À cette époque, les plus grosses institutions financières commençaient à utiliser des terminaux d'ordinateur et des logiciels produits par des sociétés comme IBM, Burroughs et NCR pour offrir des services en ligne dans leurs succursales. Ces systèmes bancaires pouvaient fonctionner de manière économique en utilisant une combinaison de lignes téléphoniques locales et de lignes à haute vitesse, de sorte qu'ils n'avaient pas besoin de recourir à DATAPAC. Pour cette raison, les représentants des institutions financières au sein du Groupe se sont abstenus, ce qui est bien compréhensible, d'exprimer une préférence pour l'approche comportant l'utilisation d'un réseau à utilisation commune.

Pendant que le Groupe poursuivait ses travaux, le gouvernement publia le Livre blanc sur la révision de la législation bancaire. Dans ce document, le

5. R. Charbonneau et P. Lévesque, *Groupe de normalisation du système canadien de paiements : Rapport final*, Ottawa, polycopié, 1978, p. 12.

ministre des Finances proposait la création de l'Association canadienne des paiements. Cette annonce « a vivement intéressé les membres du Groupe » et les a, de leur propre avis, « amenés à laisser de côté presque entièrement les questions de normes qui leur paraissaient devoir être traitées postérieurement »⁶. En fait, cinq des membres du Groupe devaient par la suite être nommés administrateurs de l'Association.

Le Livre blanc sur la révision de la législation bancaire

Dans le Livre blanc de 1976, le gouvernement déclarait que tous les établissements qui, au Canada, reçoivent des dépôts transférables par ordre seraient tenus d'adhérer à l'ACP. Les auteurs du Livre blanc étaient d'avis que les institutions financières parabancaires telles que les sociétés de fiducie, les caisses populaires et les *credit unions* seraient ainsi plus en mesure d'offrir des services de chèque à leurs clients; de plus, elles pourraient alors compenser leurs chèques par l'entremise du système national de compensation. Les membres auraient voix au chapitre dans la gestion de ce système; ils auraient certaines obligations, notamment celle de partager les frais d'exploitation du système, et certains droits, par exemple l'accès aux facilités d'emprunt de la banque centrale. Le Livre blanc proposait également que tous les membres de l'ACP maintiennent des réserves-encaisse minimales en contrepartie de certains postes de leur passif-dépôts⁷.

Le profil d'évolution prévu dans le Livre blanc consistait dans la mise en place graduelle d'un système électronique de paiement entraînant un recours accru à une « carte de paiement » par les particuliers, les sociétés et les autres entités désirant transférer des fonds à des tiers. Cette carte ressemblerait à une carte de crédit bancaire et elle se conformerait à des normes établies en vue de permettre son utilisation dans les terminaux d'ordinateur installés aux points de vente.

La nouvelle association serait dirigée par un conseil d'administration présidé par un cadre de la Banque du Canada et constitué d'autres administrateurs représentant les groupes de membres (comme les diverses catégories d'institutions financières). Les règlements de l'ACP seraient proposés par les administrateurs mais devraient être approuvés par le gouverneur en conseil. Certes, le gouvernement aurait un rôle de supervision puisque les règlements lui seraient soumis pour approbation, mais le fonctionnement du système et la planification de son évolution relèveraient des membres de l'Association.

6. R. Charbonneau et P. Lévesque, *op. cit.*, p. 13.

7. Canada, Ministère des Finances, *Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1976, p. 18.

Le Livre blanc de 1976 sur la législation bancaire a déterminé un grand nombre des caractéristiques clés de l'Association canadienne des paiements qui seront énoncées quatre ans plus tard dans la loi créant l'Association et qui sont décrites de façon assez détaillée au chapitre 2. En fait, quelques-uns des éléments proposés dans ce document ne figureront pas dans la *Loi sur l'Association canadienne des paiements* de 1980, par suite surtout des discussions avec les autorités provinciales. Par exemple, l'idée d'une adhésion obligatoire à l'ACP des institutions constituées en vertu d'une loi provinciale a été abandonnée. De même, l'exigence imposée aux institutions parabancaires de maintenir à la banque centrale un niveau minimum de réserves n'a pas été retenue dans la version du projet de loi qui a finalement été adoptée.