

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA
35e LÉGISLATURE, 1re SESSION

TÉMOIGNAGES

Comité permanent
des

FINANCES

Président: Jim Peterson

Séance no 151

Le mardi 15 août 1995

ORDRE DU JOUR:

Conformément à l'article 73(1) du Règlement, le Comité procède à l'examen du projet de loi C-100, Loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle

COMPARAÎT:

L'honorable Doug Peters, secrétaire d'État, Institutions financières internationales

TÉMOINS:

Banque du Canada:

Gordon G. Thiessen, gouverneur.

Bureau du surintendant des institutions financières:

Nick Le Pan, surintendant auxiliaire, Politiques;

John Palmer, surintendant.

Institut canadien des actuaires:

Morris W. Chambers, président, Groupe de travail sur la Loi sur les assurances;

Marc Fernet, président.

[Touchez ici pour accéder les témoignages](#)

[Traduction]

Le prochain témoin n'est un étranger pour personne puisqu'il s'agit du gouverneur de la Banque du Canada, Gordon Thiessen. Il est accompagné de Robert Turnbull et Clyde Goodlet.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Vous avez la parole.

M. Gordon G. Thiessen (gouverneur de la Banque du Canada): Merci, monsieur le président.

Comme vous l'avez dit, je suis accompagné de Clyde Goodlet, conseiller de nos services de l'analyse monétaire et financière, et de Robert Turnbull, du groupe des affaires juridiques.

[Français]

Je suis très heureux de témoigner devant vous aujourd'hui dans le cadre de votre examen du projet de loi C-100.

.1225

Dans ma déclaration préliminaire, je compte aborder surtout la partie de ce projet de loi qui concerne de près la Banque, à savoir la Loi sur la compensation et le règlement des paiements.

[Traduction]

Les dispositions de la législation proposée visent à favoriser la mise en place au Canada de systèmes de compensation et de règlements solides. Les systèmes de compensation et de règlement sont le pivot de notre système financier. C'est par leur entremise que sont finalisées les transactions de tout genre conclues au pays, aussi bien les paiements ordinaires par carte de crédit ou chèque que les grosses opérations sur titres et sur devises.

La Banque du Canada joue un rôle central en ce qui concerne ces systèmes, car le règlement final de toutes les transactions financières entre les institutions financières s'effectue par transfert de fonds entre les comptes que ces dernières tiennent chez elle. À cause de sa fonction de prêteur de dernier ressort du système financier canadien, la banque accorde une attention toute particulière à la sécurité et à la solidité des mécanismes de compensation et de règlement. Des failles dans ces mécanismes peuvent perturber le fonctionnement des marchés financiers et causer aux participants de graves problèmes susceptibles d'avoir

des répercussions sur les utilisateurs de services financiers et sur la conduite de la politique monétaire.

[Français]

Comme d'autres banques centrales de par le monde, la Banque du Canada a assisté, non sans une certaine inquiétude, à l'augmentation considérable de la valeur des paiements qui transitent par le système financier et au resserrement des liens entre les systèmes financiers canadien et étrangers. La possibilité que des problèmes dans un secteur particulier du système financier - ici ou à l'étranger - se propagent dans d'autres secteurs s'est accentuée. C'est cela que nous appelons le risque systémique.

[Traduction]

Au Canada, certains secteurs ont suscité des préoccupations. Jusqu'à tout récemment, la plupart des paiements et des autres transactions financières s'effectuaient par transfert d'effets papier comme les chèques, les certificats de titre et ainsi de suite.

Dans un tel cadre, il faut un certain temps pour finaliser le traitement et le règlement des transactions. Or, il peut arriver, entre le moment où une transaction est amorcée et le moment où elle est terminée, qu'une des parties ou une des institutions concernées fasse faillite.

Par exemple, dans notre système fondé sur les transferts d'effets papier, qui est d'ailleurs très efficace, il s'écoule au moins une journée avant que le bénéficiaire d'un paiement puisse être assuré du traitement de la transaction et de l'irrévocabilité des fonds versés. Lorsque le paiement est suffisamment élevé pour revêtir une importance capitale pour le bénéficiaire, le risque auquel celui-ci s'expose peut être grand.

Le Canada est le seul grand pays industriel qui ne soit pas doté d'un système garantissant la finalité des gros paiements le jour même.

À cause des risques qui découlent des délais de traitements inhérents aux systèmes fondés sur le transfert d'effets papier, la Banque du Canada a vigoureusement soutenu les initiatives portant sur l'établissement de systèmes automatisés, afin d'accélérer le traitement des opérations financières. Pour ce qui est des opérations sur titres, mentionnons le projet mis de l'avant par la Caisse canadienne de dépôt de valeurs pour le transfert immédiat, par voie électronique, des titres du

gouvernement canadien et, plus tard,
d'autres titres.

Dans le domaine des paiements, l'Association canadienne des paiements a entrepris de mettre au point et d'exploiter un système électronique de traitement des paiements de grande valeur avec règlement le jour même, le STPGV. Pour ce qui est des opérations sur devises, signalons que le secteur privé a lancé un certain nombre d'initiatives pour améliorer l'efficacité du processus de compensation et de règlement des opérations et pour réduire leur risque.

Toutefois, les projets mentionnés, bien qu'ils accélèrent le règlement des transactions financières et atténuent du même coup les risques liés aux délais de règlement, ont pour effet de concentrer le traitement d'un nombre important de transactions par l'entremise d'un seul et même système automatisé. Il importe que les mécanismes d'exploitation des systèmes en question soient suffisamment robustes pour ne pas flancher au cas où la faillite d'une institution participante pourrait entraîner la défaillance d'autres participants et du système de règlement et de compensation lui-même.

De concert avec le ministère des Finances, le Bureau du surintendant des institutions financières et la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Banque du Canada a oeuvré avec le secteur privé à la mise au point de mécanismes appropriés de gestion du risque pour chacune des initiatives entreprises. Compte tenu de la place centrale qu'elle occupe dans les mécanismes de paiement et de sa participation aux discussions qui se sont tenues entre banques centrales, sur le sujet, la Banque du Canada a joué un rôle de chef de file à cet égard.

En vertu de la Loi sur la compensation et le règlement des paiements proposé dans le projet de loi C-100, la Banque du Canada serait investie d'une responsabilité plus officielle et plus précise en matière de surveillance des systèmes de compensation et de règlement, dans le but de maîtriser le risque systémique. Cela signifie que les exploitants des systèmes de compensation et de règlement pouvant comporter des risques systémiques devront faire approuver par la Banque du Canada les dispositions mises en place dans leur système pour la surveillance et la maîtrise du risque.

Afin de permettre à la Banque de s'acquitter de cette responsabilité, la loi l'autoriserait qu'à recueillir l'information dont elle a besoin pour établir l'existence éventuelle d'un risque systémique. Et, lorsqu'un tel risque existe, la loi habiliterait la banque à faire en

sorte que le système soit exploité de façon sûre et saine.

[Français]

Il est important de souligner ici que le projet de loi ne concerne que la supervision des systèmes susceptibles de présenter un risque systémique et ne cherche aucunement à réglementer les marchés financiers concernés, ni à servir les institutions financières.

Ainsi, un système de compensation et de règlement des titres pourrait être visé par la nouvelle loi sans que cela n'assujettisse les marchés des titres à la réglementation fédérale.

En outre, la loi proposée autoriserait la Banque à participer directement à ces systèmes et à leur fournir certains services. Deux des pouvoirs dont la Banque serait investie et qui méritent mention sont la fourniture d'une garantie de règlement aux participants des systèmes désignés et le versement d'intérêts sur des dépôts spéciaux effectués par un organisme de compensation ou par un participant à un système de compensation et de règlement.

[Traduction]

La garantie de règlement ne serait offerte que dans le cas du système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) en cours d'élaboration. La conception de ce système répondra à la norme, acceptée à l'échelle internationale, voulant que celui-ci soit en mesure de faire face à la faillite du participant le plus important, en évitant aux autres institutions financières participantes les dangers qui résulteraient de cette faillite.

Il existe toutefois la possibilité, extrêmement faible, que plus d'une grande institution fasse faillite pendant les heures d'ouverture le même jour. Bien que cette situation soit très improbable, il importe de prévoir un moyen explicite d'y faire face afin que les institutions financières participant au STPGV puissent donner à leurs clients la garantie absolue qu'une transaction traitée par le STPGV est irréversible, quoiqu'il arrive.

À cette fin, le projet de loi propose que la Banque du Canada garantisse le règlement des opérations qui transitent par le STPGV même dans le cas très improbable de la faillite le même jour de plus d'un participant pendant les heures d'activité du système.

Cette garantie ne s'appliquerait que si les pertes associées au STPGV dépassaient le montant de l'engagement pris par les participants du secteur privé.

La garantie de la banque profiterait à l'ensemble du système de paiements et ne serait d'aucun soutien pour les institutions financières défailtantes.

Il est également important qu'une vaste gamme d'utilisateurs puisse avoir accès au nouveau système de transfert de paiement de grande valeur et ce, à un coût raisonnable. Pour réduire les coûts des garanties requises pour une gestion adéquate des risques au sein du STPGV, le projet de loi propose d'habiliter la Banque du Canada à créer une forme de garantie spéciale. Celle-ci consisterait en des dépôts à un jour que les participants tiendraient à la banque et qui seraient rémunérés en fonction du taux à un jour applicable. Ces dépôts serviraient à soutenir l'engagement des institutions financières participantes concernant la couverture des pertes liées au STPGV.

Pour conclure, permettez-moi de réaffirmer que la Banque appuie fermement les initiatives mises de l'avant par le gouvernement fédéral dans son projet de loi C-100 visant à favoriser l'implantation de bons mécanismes de compensation et de règlement au Canada. Ces mécanismes peuvent renforcer l'efficacité, la solidité et la stabilité de notre système financier.

D'autres pays que le Canada ont pris conscience des problèmes que posent les systèmes en place chez eux et s'activent à mettre au point de meilleurs systèmes de paiement, de compensation et de règlement. Il importe que le Canada n'accuse pas de retard dans ce domaine, car cela nuirait à sa capacité de livrer concurrence sur un marché des services financiers qui s'internationalise de plus en plus.