



BANQUE DU CANADA

Le secret d'un bon système de paiement

Allocution prononcée par

John W. Crow

gouverneur de la Banque du Canada

à une table ronde organisée

dans le cadre de la troisième conférence annuelle

de l'Association des banquiers canadiens

Montréal (Québec)

le 18 juin 1992

Ne pas publier avant le 18 juin 1992

à 9 h, heure avancée de l'Est.

Allocution prononcée par John W. Crow
gouverneur de la Banque du Canada
à une table ronde organisée
dans le cadre de la troisième conférence annuelle
de l'Association des banquiers canadiens
Montréal (Québec)
le 18 juin 1992

LE SECRET D'UN BON SYSTÈME DE PAIEMENT

Sous le thème «Le secret d'un bon système de paiement», notre table ronde aborde un sujet important, aussi bien pour le public en général que pour la banque centrale en particulier. J'entends contribuer à la discussion ce matin en examinant ce sujet sous l'angle des politiques publiques.

L'intérêt particulier que la Banque du Canada porte au système de paiement découle du fait que le règlement final des paiements s'effectue par transfert de fonds entre les comptes de dépôt que les institutions financières tiennent chez elle. Cela signifie que la Banque est la source ultime de liquidités pour le système financier et, par conséquent, le prêteur de dernier ressort. De plus, la capacité qu'elle a d'accroître ou de réduire les encaisses de règlement constitue le principal instrument dont elle dispose pour mettre en oeuvre la politique monétaire. Je vous fais également remarquer qu'en vertu de la loi, l'Association canadienne des paiements doit être présidée par un cadre de la Banque.

Le système de paiement joue un rôle central dans toutes les économies modernes, en ce sens qu'il fournit les moyens permettant de régler les opérations entre les acheteurs et les vendeurs de produits, de services et d'instruments financiers. C'est un rôle en plein essor, car le nombre et la valeur des flux qui passent par les systèmes de paiement de presque tous les pays industrialisés ont progressé ces dernières années à un rythme beaucoup plus rapide que les économies elles-mêmes. Au Canada, au-delà de deux milliards d'effets de paiement, totalisant plus de 18 billions de dollars, ont été compensés en 1991. Ce montant est supérieur à 26 fois la valeur de notre produit intérieur brut.

Compte tenu du rôle clé que jouent les paiements, un bon système de paiement peut apporter une importante contribution à

la tenue générale de l'économie canadienne et aux activités de chacun des usagers des services de paiement.

Le secret d'un bon système de paiement

À bien des égards, un bon système de paiement ressemble à un bon système de plomberie : il est efficace, fiable, pas trop cher, et on ne s'en occupe pas tant qu'il fonctionne bien. Les usagers sont conscients du rôle qu'il joue dans leur bien-être, même si, habituellement, ils y prêtent très peu attention. Toutefois, il peut être nécessaire de le moderniser de temps en temps.

On peut se demander quels attributs les usagers, c'est-à-dire les ménages, les entreprises et les gouvernements, recherchent dans un système de paiement. Même s'ils n'ont pas nécessairement beaucoup réfléchi à la question, ils tiennent sans aucun doute à la rapidité et à la sécurité de l'exécution des paiements. Ils veulent également que les opérations soient confirmées dans les meilleurs délais et qu'on les informe des mouvements correspondants dans leurs comptes de dépôt. Et si un chèque déposé dans leur compte leur a déjà été retourné, pour une raison quelconque, et que l'opération a été inversée, ils voudront aussi que les paiements soient finals. Enfin, bien sûr, ils se préoccupent des frais liés aux services en question.

Voyons maintenant ce qu'est un bon système de paiement sous l'angle des politiques publiques.

Les responsables des politiques publiques partagent de toute évidence l'intérêt des usagers envers l'efficacité du système de paiement. Ils peuvent favoriser cette efficacité en créant un cadre réglementaire qui encourage la concurrence entre les fournisseurs de services de paiement, afin que des services de haute qualité soient offerts au coût le plus bas possible. Par conséquent, un bon système de paiement facilite la concurrence parmi les fournisseurs de services de paiement et est ouvert aux fournisseurs qui ont une solide situation financière.

Mais, si l'accessibilité ne s'accompagnait pas de normes prudentielles appropriées, elle compromettrait l'autre grand objectif des politiques publiques, à savoir l'intégrité du système de paiement. Étant donné que les paiements sont constamment au coeur du fonctionnement d'une économie monétaire, les contrecoups d'éventuels ratés à l'intérieur du système de paiement peuvent être très graves. Les institutions financières qui participent directement au système seront immédiatement touchées, ce qui peut à son tour se répercuter sur les autres secteurs de l'économie. Pour les pouvoirs publics, un bon système de paiement doit donc aussi comporter des mécanismes de gestion du risque destinés à protéger l'intégrité du système.

Comment notre système actuel se compare-t-il aux autres?

Le Canada dispose actuellement d'un système de paiement sur support papier très efficient, le plus efficient au monde probablement. La concurrence est forte pour la prestation des services de paiement, et l'accès des participants membres de l'Association canadienne des paiements est régi par des règles bien établies. Le secteur privé et les pouvoirs publics ont néanmoins exprimé ces dernières années un intérêt grandissant pour l'amélioration du système dans des domaines où les attributs de base énoncés ci-dessus sont déficients.

Le système actuel ne peut assurer la finalité du paiement aux utilisateurs. Cela peut ne pas être très grave dans le cas des petits effets, mais le devient lorsqu'il s'agit de gros paiements qui ont une importance capitale pour les opérations ou même pour la survie d'un usager des services de paiement. À l'heure actuelle, il est cependant difficile, voire imprudent, pour les institutions financières canadiennes d'offrir la finalité absolue des paiements à leurs usagers. Le problème tient à l'absence de mécanismes permettant un règlement rapide et sûr dans le cadre de la compensation des effets entre les institutions financières. Le manque de rapidité provient du délai de traitement qui existe dans un système sur support papier, lequel retarde la compensation finale des effets. Dans le système actuel, le risque de règlement est lié au défaut de paiement possible d'une institution financière qui, s'il survient, empêche le règlement de s'effectuer et entraîne le retour des effets compensés.

La possibilité qu'un règlement ne soit pas effectué et que les effets compensés soient retournés représente, pour les institutions qui participent au système de paiement, un risque potentiellement important et imprévisible qui, par conséquent, menace l'intégrité du système en entier. Le monde des affaires devient trop complexe, en particulier dans les opérations financières, pour qu'il soit permis d'envisager le retour des effets compensés comme un moyen acceptable de régler les problèmes graves qui pourraient frapper le système de paiement.

Face à ces préoccupations, la possibilité de mettre sur pied un système automatisé de paiement de gros montants est présentement à l'étude. Des systèmes de ce genre existent déjà dans un certain nombre de pays. Au Canada, le système proposé a été appelé Système de transfert de paiements de grande valeur.

Un tel système permettrait aux institutions financières d'assurer la finalité du paiement total pour la plupart des opérations portant sur de gros montants. Cela signifie que les fonds reçus par les clients qui participent à des opérations de cet ordre ne pourraient plus leur être retirés par suite du défaut du tiré ou de son institution financière. Les

institutions financières seraient assurées de la rapidité et de la certitude du règlement pour la plupart de leurs opérations de compensation quotidiennes. En outre, le risque systémique serait réduit, étant donné que toute inversion éventuelle des mouvements de paiement, en cas de défaut d'une institution financière, se limiterait essentiellement aux opérations sur support papier.

Il n'est pas étonnant de constater que l'intérêt porté à l'élaboration d'un système de transfert de gros montants ait été stimulé par la faillite d'un certain nombre d'institutions financières ces dernières années. Ces cas de faillite ont attiré l'attention sur les règles, qui remontent au début du siècle, régissant le fonctionnement du système de paiement après une faillite. L'intérêt pour le système de transfert de gros montants s'est accru tout récemment parce qu'il a été reconnu que la finalité du paiement le jour même réduirait le risque afférent au système de compensation des titres que la Caisse Canadienne de Dépôt de Valeurs met actuellement sur pied.

Les normes relatives à la structure d'un système de transfert de gros montants

Un débat animé entoure depuis quelques années la question de savoir en quoi consiste un système adéquat de transfert de gros montants. Du point de vue des politiques publiques, il importe qu'un tel système réponde aux deux critères que je viens d'énoncer. Premièrement, le système doit permettre la concurrence entre les fournisseurs de services de paiement en donnant un accès équitable aux institutions financières qui souhaitent y participer. En même temps, cet accès ne doit être accordé que moyennant le respect de normes prudentielles pertinentes. Deuxièmement, le système doit prévoir des mécanismes pour contenir et gérer efficacement les risques afin que soit protégée l'intégrité du système de paiement.

J'insisterai surtout sur la nécessité de protéger l'intégrité du système parce qu'il s'agit d'un attribut extrêmement important de tout système de compensation et de règlement bien conçu. Le nouveau système de transfert de gros montants doit être élaboré de manière à renforcer l'ensemble du système financier en situation de crise et non à répercuter sur le système financier la faiblesse et la défaillance d'une institution. De toute évidence, ce système devra pouvoir fonctionner efficacement quand tout va bien, mais il importe encore plus de s'assurer qu'il ne tombe pas en panne en pleine tourmente. Lorsque survient un problème, nous ne voulons pas que celui-ci soit aggravé ou propagé par le système de paiement.

Je dois également souligner qu'on ne peut pas asseoir l'intégrité de tout nouveau système de paiement sur la présomption qu'il existe des institutions qui, pour toutes sortes de raisons, ne peuvent pas tomber en faillite. Par conséquent,

un système de transfert de gros montants doit être conçu de manière à pouvoir tenir le coup, même dans le cas hautement improbable de la faillite d'une grande institution financière. En outre, la présomption que certaines institutions sont à l'abri de la faillite éliminerait des systèmes de paiement la discipline de marché, qui est cruciale. Cette discipline oblige les participants à évaluer avec soin le risque que présentent les contreparties éventuelles et à décider du degré d'exposition qui convient face à ces contreparties.

Pour assurer une limitation efficace du risque systémique, les propositions visant la création d'un système de transfert de gros montants doivent comporter trois éléments essentiels. En premier lieu, le montant net des débits de paiement de chaque institution financière doit être plafonné, ce qui limite le risque que chacune fait courir au système. En deuxième lieu, des règles explicites et exécutoires doivent être établies concernant le partage des pertes en cas de défaillance d'une institution participante. Lorsque ces mesures de répartition des pertes se fondent sur le degré maximal d'exposition de chaque institution face aux autres participants au système, elles constituent pour chacune une incitation additionnelle à limiter le risque. Les règles doivent également exiger le nantissement de titres pour garantir que le règlement des paiements s'effectuera à la fin de la journée, même en cas de faillite. En troisième lieu, il est important que soient assurés la surveillance des activités des participants et le respect des normes.

La définition de règles précises en matière de gestion du risque dans un système de transfert de gros montants comporte évidemment des compromis complexes et donne lieu à des choix difficiles, tant pour les participants que pour les pouvoirs publics.

L'un de ces choix, parmi les plus difficiles, porte sur l'équilibre qu'il convient d'établir entre l'objectif de la réduction du risque et celui de la concurrence lorsqu'il faut décider du genre d'accès dont devraient disposer les institutions financières désireuses de participer au système de transfert de gros montants. Dans tout nouveau système, la décision concernant l'équité en matière d'accès est largement fonction du type de mécanisme de gestion du risque retenu. Il appartiendra aux pouvoirs publics de veiller à ce que les critères concernant l'accès soient appropriés, qu'ils soient transparents et qu'ils soient appliqués avec objectivité.

* * * * *

En guise de conclusion, je tiens à réitérer que la Banque du Canada appuie fermement les démarches en vue de la création d'un système de transfert de gros montants. Un tel

systeme pourrait renforcer l'efficience, la solidité et la stabilité de notre systeme de paiement. Mais il ne portera ses fruits que s'il est bien conçu. Voilà pourquoi il importe tant que se poursuive le dialogue actuel au sein de l'Association canadienne des paiements et entre les membres de l'Association et les pouvoirs publics.

Nous avons pris du retard dans ce domaine par rapport à un certain nombre de pays industrialisés. La mondialisation et l'interdépendance des marchés financiers allant croissant, la mise en place d'un systeme de transfert de gros montants renforcerait la capacité de nos institutions financières de livrer une concurrence efficace aux institutions étrangères. Elle est également importante pour les usagers des services de paiement et pour la compétitivité générale de notre économie. Nous devons nous atteler dès maintenant à sa réalisation.