

Activités de surveillance menées par la Banque du Canada en 2006 en application de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*

Clyde Goodlet

La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* exige officiellement de la Banque du Canada qu'elle exerce une surveillance sur les systèmes de compensation et de règlement dont l'exploitation est susceptible de présenter un risque systémique¹. La *Loi* définit le risque systémique comme le risque que la défaillance d'un participant à un système de compensation et de règlement entraîne, de par le fonctionnement de ce dernier, l'incapacité d'autres participants au système ou à d'autres systèmes de s'acquitter de leurs obligations de paiement. On entend par « système de compensation et de règlement » l'ensemble des instruments, des procédures et des règles qui régissent le transfert de fonds ou d'autres actifs entre ses participants. En général, ceux-ci conviennent de l'infrastructure technique à utiliser.

Le présent rapport (le deuxième d'une série annuelle) a pour objet de passer en revue les activités de surveillance de la Banque du Canada menées en application de la *Loi* en 2006, dans le cadre des efforts que fournit l'institution pour rendre compte avec transparence de ses activités dans ce domaine².

Conformément à la *Loi*, la Banque identifie les systèmes de compensation et de règlement au Canada dont l'exploitation pourrait générer un risque systémique. Une fois ces systèmes identifiés, et à condition que le ministre des Finances estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire, leur surveillance est confiée à la Banque du Canada. Celle-ci doit alors s'assurer que les systèmes ainsi désignés sont dotés des mécanismes de contrôle nécessaires pour dissiper toute appréhension relative au risque systémique. La Banque a jusqu'ici désigné trois systèmes : le Système de transfert de

paiements de grande valeur (STPGV), le CDSX et la CLS Bank.

Le Système de transfert de paiements de grande valeur

Le STPGV est exploité par l'Association canadienne des paiements (ACP), qui en est également propriétaire. En fonction depuis février 1999, le système traite actuellement quelque 19 000 transactions par jour, d'une valeur approximative de 166 milliards de dollars. Au fil des ans, la conception et les règles du STPGV ont subi très peu de changements propres à susciter des inquiétudes quant au risque systémique, et l'année 2006 ne fait pas exception. Des modifications notables ont toutefois été apportées aux règles du système l'an dernier, afin d'atténuer certains risques opérationnels potentiels. Ces modifications touchent les responsabilités des participants au STPGV dans la vérification des changements apportés à ce dernier, le caractère adéquat des coordonnées des personnes-ressources et la marche à suivre en cas de recours au réseau direct du STPGV pour acheminer un paiement³.

L'un des éléments essentiels du processus de surveillance de la Banque consiste en l'utilisation de protocoles d'entente avec les exploitants des systèmes désignés. Ces protocoles décrivent les rôles et les responsabilités qui incombent aux deux parties, aux termes de la *Loi*, et précisent comment celles-ci entendent joindre leurs efforts pour s'acquitter de ces responsabilités. Ils portent notamment sur des questions comme l'exercice par la Banque des responsabilités et des pouvoirs de surveillance que la *Loi* lui confère, la confidentialité de l'information, les calendriers d'examen des changements majeurs du système et l'adoption de normes minimales. Une réalisation marquante à cet égard est l'aboutissement de discussions intensives avec l'ACP et la signature, en novembre 2006, d'un protocole d'entente au sujet de la

1. La *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* est entrée en vigueur en 1996. Auparavant, la Banque s'acquittait de cette responsabilité sans encadrement.
2. Voir Engert et Maclean (2006) pour une analyse de la stratégie globale de la Banque en matière de surveillance et des procédés qu'elle applique dans l'exercice de cette surveillance.

3. Voir Goodlet (2006) pour une description de l'utilisation du réseau direct pour traiter certains types de risques opérationnels.

surveillance du STPGV. Ce protocole reflète le caractère collaboratif et coopératif du processus de surveillance que privilégie la Banque. Il clarifie la relation entre la Banque et l'ACP et accroît l'efficacité du processus de surveillance. Ainsi l'ACP avisera-t-elle désormais la Banque par écrit préalablement à tout changement important des règlements ou des règles du STPGV, de sorte que cette dernière puisse déterminer si la modification proposée soulève des préoccupations quelconques relativement au risque systémique.

Le CDSX

Le CDSX est un système de compensation et de règlement des opérations sur titres au Canada. Propriété des Services de dépôt et de compensation CDS inc., qui en assurent également l'exploitation, le système traite quotidiennement en moyenne quelque 390 000 opérations dont la valeur s'établit à 230 milliards de dollars.

La question la plus importante sur laquelle la Banque et La Caisse canadienne de dépôt de valeurs limitée (CDS) se sont penchées en 2006 concernait la restructuration organisationnelle de la CDS. Cette restructuration vise à accroître l'efficacité opérationnelle de la CDS grâce à la coordination de plusieurs de ses fonctions avec celles de ses filiales et, notamment, au clivage entre les activités de compensation et de règlement de la CDS et ses autres activités.

Du point de vue du risque systémique, ce clivage présentera l'avantage d'apaiser en grande partie les inquiétudes de la Banque quant à l'éventualité, fort improbable, que les activités non réglementées de la CDS puissent engendrer l'impossibilité pour celle-ci d'effectuer et de recevoir des paiements par l'intermédiaire du CDSX, ce qui entraverait la capacité du système à régler les obligations de paiement en temps voulu. Ce problème pourrait survenir si, par exemple, les activités non réglementées de la CDS devaient entraîner son insolvabilité ou l'exposer à des poursuites judiciaires qui l'empêcheraient de jouer son rôle de contrepartie centrale.

Les Services de dépôt et de compensation CDS inc., nouvelle entité juridique créée le 1^{er} novembre 2006, assurent désormais l'exploitation du système et remplissent la fonction de contrepartie centrale dans le CDSX. La capacité d'agir de l'entité ne sera compromise ni directement ni indirectement par la planification et l'exploitation de services autres que la compensation et le règlement des opérations sur titres et autres activités connexes. Pour la Banque, il s'agit là d'une mesure qui améliore la

protection du système CDSX contre le risque⁴. Cette restructuration a nécessité beaucoup de travail de la part de nombreux intervenants, notamment du personnel de la CDS, des participants au CDSX et de ses autorités réglementaires, et la transition harmonieuse vers la nouvelle structure organisationnelle témoigne de l'efficacité de leur collaboration.

Aspect important de la nouvelle structure, l'entité qui exploite le CDSX et qui y joue le rôle de contrepartie centrale en assure également les services transfrontières, qui lient le CDSX ou ses participants aux systèmes étrangers de règlement des opérations sur titres. Afin de gérer l'incidence du risque systémique potentiel sur le CDSX, la Banque a clairement précisé ses besoins en information et les secteurs dans lesquels une analyse des risques possibles s'impose lorsqu'est envisagé l'établissement d'éventuels liens transfrontières faisant intervenir la nouvelle entité. Ces précisions résultent de discussions approfondies avec la CDS.

Autre fait marquant en 2006, la CDS a procédé à une autoévaluation de sa conformité aux normes internationales dans l'accomplissement de ses fonctions de contrepartie centrale. La CDS et la Banque appuient fermement les efforts déployés en ce sens. La CDS a par conséquent exposé au Comité sur les systèmes de paiement et de règlement de la Banque des Règlements Internationaux (auteur des normes) le processus et les résultats de cette autoévaluation. En outre, encouragée par la Banque à tenir à jour son modèle de risque financier, la CDS a maintenant mis en place les processus nécessaires pour y parvenir, ce qui facilitera l'analyse systématique, par la Banque et d'autres parties, des risques potentiels associés aux propositions de nouveaux services de compensation et de règlement.

Un élément précieux de la surveillance du système exercée par la Banque a trait aux réunions bilatérales que tiennent l'institution et la CDS afin d'étudier un éventail de sujets liés à l'exploitation du CDSX. Ces rencontres leur donnent l'occasion d'analyser avec rapidité et efficacité toute préoccupation ou question concernant les changements proposés à ce système. La Banque est ainsi informée des modifications envisagées au tout début du processus et, le cas échéant, peut exprimer ses appréhensions à la CDS afin que celle-ci puisse les prendre en

4. La Banque a également obtenu du ministère des Finances la désignation par décret de la nouvelle entité comme « chambre spécialisée », en vertu de l'article 13.1 de la *Loi*, ce qui garantit le maintien de l'efficacité d'importants mécanismes de protection juridique en cas de défaillance d'un participant au CDSX. La modification apportée à la *Loi* afin d'y intégrer la dénomination de la nouvelle entité est entrée en vigueur en avril 2007.

compte dans l'élaboration des changements. En 2006, la Banque a tenu deux réunions de ce genre avec la CDS.

La Banque a approuvé 35 modifications aux règles et procédures du CDSX au cours de l'année 2006.

La CLS Bank

La CLS Bank, entrée en service en 2002, assure maintenant la compensation et le règlement d'opérations de change faisant intervenir quinze monnaies, y compris le dollar canadien, et dont la valeur se chiffre en moyenne à 2,7 billions de dollars É.-U. par jour. La valeur quotidienne moyenne des opérations en dollars canadiens en 2006 s'est élevée à 60 milliards de dollars É.-U. Compte tenu du caractère transnational des activités de la CLS Bank, la Banque du Canada, comme un certain nombre d'autres banques centrales, a des responsabilités de surveillance ou des intérêts à l'égard de l'exploitation du système. En 2006, la plupart des changements survenus à la CLS Bank ont touché son fonctionnement général, aucune modification particulière n'ayant été apportée aux mécanismes de règlement de la portion en dollars canadiens des opérations de change.

La Réserve fédérale des États-Unis, principale autorité de surveillance de la CLS Bank, examine les politiques en matière de liquidités et de capitaux du système de règlement en continu en fonction des normes de surveillance établies pour la CLS Bank. Les conclusions de cet examen, de même que des informations complémentaires pertinentes, sont communiquées aux autres banques centrales dont la monnaie est admise dans le système de la CLS Bank. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du mécanisme de surveillance concertée relatif à la CLS Bank qui facilite la circulation de l'information entre les banques centrales (sous réserve du respect des règles de confidentialité), les discussions au sujet des politiques et des approches communes sur le plan de la surveillance, ainsi que la coordination des activités de surveillance.

Au fil de l'évolution de la CLS Bank, le travail d'analyse du groupe qui en assure conjointement la surveillance a principalement porté sur l'admission de nouvelles devises et l'élargissement de l'éventail des services de règlement offerts. Compte tenu de la très grande robustesse de son processus de règlement des opérations transfrontières, la CLS Bank est constamment à la recherche d'occasions d'amortir les coûts fixes élevés associés à ce processus sur un volume accru d'opérations sur des marchés existants ou nouveaux. Pour ce qui est du règlement des opérations de change, la CLS

Bank a modifié les prix de ses services en 2006 afin d'augmenter le volume des opérations qu'elle traite. De plus, elle explore la possibilité de traiter de nouveaux types d'opérations à partir de sa plateforme actuelle, en proposant au secteur financier une façon de réduire les risques ou les coûts liés aux pratiques courantes. De l'avis de la Banque du Canada, le principe fondamental devant guider le groupe de surveillance dans l'étude de ces questions est que toute décision d'admettre de nouvelles devises ou d'ajouter des services doit être conforme aux règles de base auxquelles sont assujettis les systèmes de paiement d'importance systémique et, surtout, qu'elle ne doit pas compromettre les mesures d'atténuation du risque employées par la CLS Bank dans la gestion du risque de règlement des opérations de change.

En 2006, les banques centrales dont les monnaies sont admises dans le système ont mené une enquête sur la gestion du risque de règlement des opérations de change dans les principales banques de leur pays respectif. Les résultats de cette enquête ainsi qu'une analyse des données recueillies devraient être publiés par la Banque des Règlements Internationaux. Comme en témoigne la décision d'une quatrième grande banque canadienne de recourir aux services de la CLS Bank pour ses opérations admissibles, les institutions bancaires du Canada reconnaissent que cette pratique est de plus en plus considérée comme une pratique exemplaire de limitation du risque de règlement des opérations de change.

Autres activités de surveillance

À la suite d'un examen approfondi de ses processus de surveillance réalisé en 2005, la Banque a apporté à ceux-ci un certain nombre de changements en 2006 afin de mieux les coordonner avec les opérations continues des systèmes de compensation et de règlement désignés. Parmi ces changements, mentionnons la mise en œuvre de processus internes plus structurés, notamment en ce qui concerne le traitement des modifications apportées aux systèmes et la réalisation des vérifications annuelles. La Banque et le ministère des Finances ont revu le fonctionnement du Comité consultatif en matière de paiements, ce qui a permis de préciser le mandat et les modalités de surveillance de ce dernier. En outre, la Banque a continué de renforcer ses ressources au chapitre de la surveillance afin d'avoir à sa disposition une plus grande capacité d'analyse et une relève davantage en mesure d'assumer des fonctions importantes.

Sur la scène internationale, la Banque est devenue en 2006 membre du groupe de travail de la Banque

des Règlements Internationaux chargé d'examiner les interdépendances entre les systèmes de compensation et de règlement et leurs participants. Le groupe s'intéresse en particulier à la possibilité de perturbations et de contagion systémiques transfrontières, dans le cas où un important système de compensation et de règlement serait fortement ébranlé.

La Banque joue également un rôle de plus en plus actif dans le mécanisme de surveillance commune relatif à la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). La SWIFT est le principal fournisseur de services de messagerie de paiements pour les institutions financières du monde entier et les systèmes critiques tels que le STPGV et la CLS Bank. En 2004, les banques centrales du G10 ont mis sur pied un groupe assurant conjointement la surveillance des activités de la SWIFT, sous la direction de la Banque nationale de Belgique. Ce groupe observe et évalue la mesure dans laquelle la SWIFT maintient des mécanismes de gouvernance, des structures, des processus, des procédures de gestion du risque et des contrôles propres à lever toute inquiétude quant aux risques que font peser ses activités sur la stabilité financière.

Depuis 2002, le département du Trésor américain a maintes fois sommé la SWIFT de lui transmettre des données sur les paiements internationaux transitant par les services de messagerie SWIFT. Ces injonctions ont été adressées à la SWIFT dans le cadre d'une enquête mondiale sur le financement du terrorisme. Le public ayant appris l'existence de ces réquisitions en 2006, la question a soulevé dans plusieurs pays, dont le Canada, des préoccupations en matière de protection des renseignements personnels, en ce qui a trait à la nature de l'information demandée sur les paiements. La Banque nationale de Belgique a publié, au nom du groupe de surveillance de la SWIFT et des gouverneurs des banques centrales du G10, un communiqué dans lequel elle explique que ces questions dépassent le mandat du groupe de surveillance, qui porte sur les répercussions qu'ont, sur la stabilité financière, les services de la SWIFT fournis aux systèmes d'importance systémique. De plus, le groupe de surveillance n'a l'autorité ni de recommander ni d'interdire à la SWIFT de se plier à ces injonctions. Les commissions sur la protection de la vie privée de plusieurs pays se sont penchées sur les agissements de la SWIFT. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, qui a récemment terminé son enquête, a conclu que la SWIFT n'avait pas enfreint la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* en obtempérant aux exigences des autorités américaines.

En 2006, la Banque a poursuivi sa collaboration avec les exploitants et les acteurs des systèmes canadiens de compensation et de règlement d'importance systémique en vue de perfectionner les processus de continuité des opérations. Ces systèmes sont au cœur du système financier canadien, et la moindre défaillance de leur part pourrait avoir de lourdes conséquences sur l'ensemble de l'économie. Cette même année, le groupe de travail créé pour étudier les questions systémiques liées à la planification de la continuité des opérations (PCO) et pour examiner la coordination des activités des exploitants et des acteurs des systèmes et de la Banque du Canada à cet égard a mené à bonne fin la deuxième phase de son travail. Les principales conclusions du rapport de la phase II de l'étude de ce groupe multilatéral sont les suivantes : i) l'ACP et la CDS ont atténué le risque opérationnel auquel elles sont exposées, en grande partie grâce à des mesures de fractionnement des opérations; ii) les résultats d'une comparaison avec les pratiques de PCO d'organismes semblables dans d'autres pays se sont révélés favorables, bien qu'il soit établi que les pratiques exemplaires ne cessent d'évoluer rapidement; et iii) les démarches entreprises auprès des organismes fédéraux et provinciaux responsables de la gestion des situations d'urgence pour obtenir la primauté d'accès n'ont toujours pas porté leurs fruits. La primauté d'accès des systèmes de compensation et de règlement d'importance systémique aux ressources essentielles à leur exploitation — électricité, carburant diesel, services municipaux — en situation d'urgence constitue un élément majeur de la pérennité de ces systèmes et l'enjeu des efforts de planification de la Banque en ce domaine. La prochaine phase du travail du groupe consistera à inviter les participants au STPGV et au CDSX à examiner leur rôle en matière de PCO dans la gestion des risques systémiques potentiels et la coordination de leurs activités à ce chapitre. La Banque s'emploie avec l'ACP et la CDS à faciliter ce processus.

La Banque a également participé aux travaux de groupes chargés des préparatifs à une éventuelle pandémie de grippe. Elle a collaboré avec le ministère fédéral des Finances à l'examen des mécanismes de PCO des organismes fédéraux ayant des responsabilités à l'égard du secteur financier, notamment dans la perspective d'une pandémie de grippe. Le groupe de travail multilatéral sur la PCO s'est lui aussi intéressé de très près à ce scénario. La Banque réexamine pour sa part son programme de planification de la continuité des opérations afin de cerner toutes les modifications particulières qui pourraient s'imposer en cas de pandémie de grippe.

En 2005, la Banque menait à terme un programme de trois ans ayant pour objet de rendre son site de relève mieux à même de répondre efficacement à de fortes perturbations de son fonctionnement. Les essais auxquels ont été soumis l'architecture informatique et le plan de reprise des opérations en 2006 ont révélé certaines lacunes en ce qui regarde le respect des objectifs de la Banque relativement au temps de reprise interne. La plupart de ces lacunes ont maintenant été comblées, et les correctifs, mis à l'épreuve. D'autres améliorations devraient faire l'objet de tests en 2007. Le programme pluriannuel de renouvellement d'un système à haute disponibilité pour procurer des services bancaires aux institutions financières et aux systèmes de compensation et de règlement d'importance cruciale devait s'achever en 2006. La prolongation des tests a toutefois sensiblement retardé la mise en œuvre du système. La Banque du Canada demeure résolue à renforcer sa capacité de fournir ses services exclusifs aux principaux systèmes de compensation et de règlement au moyen d'un système à haute disponibilité.

Travaux de recherche publiés relatifs à la fonction de surveillance exercée par la Banque

Voici la liste des travaux de recherche effectués par le personnel de la Banque portant sur les systèmes de compensation et de règlement et qui ont été publiés en 2006.

- Arjani, J. N. (2006). « Examining the Trade-Off between Settlement Delay and Intraday Liquidity in Canada's LVTS: A Simulation Approach », document de travail n° 2006-20, Banque du Canada.
- García, A., et R. Gençay (2006). « Risk-Cost Frontier and Collateral Valuation in Securities Settlement Systems for Extreme Market Events », document de travail n° 2006-17, Banque du Canada.
- Kamhi, N. (2006). « LVTS, the Overnight Market, and Monetary Policy », document de travail n° 2006-15, Banque du Canada.
- Lai, A., N. Chande et S. O'Connor (2006). « Credit in a Tiered Payments System », document de travail n° 2006-36, Banque du Canada.
- McVanel, D. (2006). « L'incidence des défaillances imprévues au sein du système canadien de transfert de paiements de grande valeur », *Revue du système financier*, Banque du Canada, juin, p. 67-70.

Des résumés des travaux de Lai, Chande et O'Connor et de García et Gençay ont également été publiés dans la livraison de décembre 2006 de la *Revue du système financier* de la Banque, sous les titres « L'octroi de crédit dans un système de paiement à participation par paliers » et « L'évaluation des garanties requises pour se couvrir contre le risque d'événements extrêmes sur les marchés ».

Bibliographie

- Engert, W., et D. Maclean (2006). « Le rôle de la Banque du Canada dans la surveillance des systèmes de compensation et de règlement », *Revue du système financier*, Banque du Canada, juin, p. 55-62.
- Goodlet, C. (2006). « Activités de surveillance menées par la Banque du Canada en 2005 en application de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* », *Revue du système financier*, Banque du Canada, juin, p. 31-34.