



canadian
payments
association

association
canadienne
des paiements

Projet de critères et de normes de gestion des risques applicables aux systèmes de paiement importants

**Mémoire de l'Association canadienne des paiements en réponse à la
Banque du Canada**

Le 21 août 2015

*Nota : Le présent mémoire reflète les points de vue de l'Association canadienne des
paiements et pas nécessairement celles d'un quelconque de ses établissements
membres.*

Table des matières

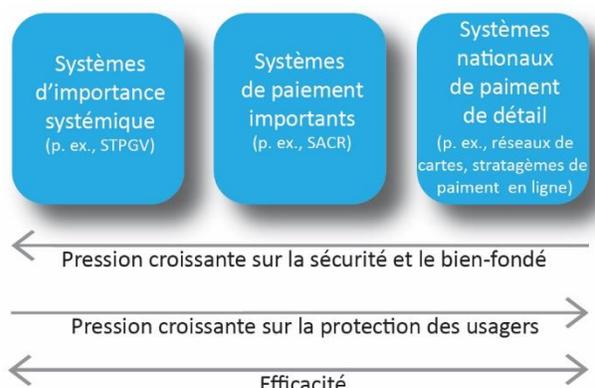
1.	Introduction et contexte.....	1
2.	Résumé de haut niveau des observations de l'ACP.....	2
3.	Réponse détaillée aux questions posées dans le document de consultation.....	3

1. Introduction et contexte

Dans son *Plan d'action économique de 2014*, le gouvernement s'est engagé à élaborer une approche exhaustive fondée sur le risque aux fins de surveillance du système de paiement canadien. Le cadre de surveillance a été présenté dans un document de consultation du ministère des Finances au mois d'avril (Figure 1)¹.

Le gouvernement assure la surveillance des systèmes de paiement selon les objectifs de politique définis quant à 1) la sécurité et le bien-fondé, 2) l'efficacité, et 3) la prise en compte des intérêts des usagers. Le cadre conceptuel de surveillance attribue à chaque système de paiement admissible une place dans un spectre selon le niveau général de risque qu'il constitue pour l'économie. La pondération des objectifs de politique générale change en conséquence. En particulier, il est évident que la sécurité et le bien-fondé sont essentiels aux systèmes d'importance systémique, alors qu'ils le sont relativement moins pour les systèmes importants et nationaux de paiement de détail. Au même titre, on accorde une plus grande importance à la protection des besoins des usagers pour ce qui est des systèmes nationaux de paiement de détail, alors qu'on accorde moins d'importance aux systèmes de paiement importants, et encore moins aux systèmes d'importance systémique. L'objectif de politique générale d'efficacité s'applique dans l'ensemble du spectre.

Figure 1 : Le cadre conceptuel de surveillance du gouvernement



Par suite des modifications à la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* en 2015, il incombe à la Banque du Canada de désigner et de surveiller les systèmes de paiement susceptibles de présenter un risque pour le système de paiement². Ils sont désignés sous le nom de systèmes de paiement importants. La Banque du Canada a publié un document de consultation³ sur le projet de critères d'identification des systèmes de paiement importants et de normes de gestion des risques destinés à encadrer les exploitants de ces systèmes afin d'atténuer le risque pour le système de paiement.

L'Association canadienne des paiements (ACP) a déjà commenté le cadre de surveillance pour les « systèmes nationaux de paiement de détail » proposé par le ministère des Finances⁴. L'ACP se réjouit de l'occasion de fournir des commentaires sur une autre composante clé du cadre global de surveillance pour les systèmes de paiement canadiens.

¹ Ministère des Finances (avril 2015), *Trouver l'équilibre entre la surveillance et l'innovation des systèmes de paiements : Document de consultation*; disponible à l'adresse : <http://www.fin.gc.ca/activty/consult/onps-ssnp-fra.asp>.

² Dans la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, on définit le risque pour les systèmes de paiement comme étant le risque que la perturbation ou la défaillance d'un système de compensation et de règlement ait des conséquences négatives importantes sur l'activité économique au Canada.

³ Projet de critères et de normes de gestion des risques applicables aux systèmes de paiement importants : Document de consultation préparé par la Banque du Canada; disponible à l'adresse : <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2015/06/projet-criteres-normes-gestion-risques.pdf>.

⁴ Mémoire de l'ACP en réponse au document de consultation de Finances Canada sur la supervision des systèmes nationaux de paiement de détail; disponible à l'adresse : https://www.cdnpay.ca/imis15/pdf/pdfs_publications/CPA_submission_Finance_consultation_oversight_NPRS_fr.pdf

Rôle de l'ACP

L'ACP soutient le système financier et l'économie du Canada en assurant la sécurité, l'efficacité et l'efficacité de la compensation et du règlement des paiements. En tant qu'organisation d'intérêt public, nous agissons au mieux des intérêts du système de paiement canadien.

Le Système automatisé de compensation et de règlement (SACR) de l'ACP est le système principal de compensation de paiement de détail. Le SACR est utilisé pour la compensation et le règlement de divers instruments de paiement tels que les chèques, les paiements par carte de débit et des transferts automatisés de fonds. Le gouvernement et la Banque du Canada ont indiqué que le SACR pourrait probablement être homologué comme système de paiement important (SPI).

La Partie 2 de notre mémoire présente un survol des observations de l'ACP sur le projet de critères et de normes de gestion des risques pour les SPI. La Partie 3 traite les questions précises posées dans le document de consultation de la Banque du Canada.

2. Résumé de haut niveau des observations de l'ACP

L'ACP appuie l'approche globale fondée sur le risque à l'égard du cadre global de surveillance pour les systèmes de paiement canadiens élaboré par le gouvernement. L'ACP est d'avis que le cadre de surveillance des systèmes systémiques, importants et nationaux de paiement de détail devrait se conjuguer d'une façon qui assure la promotion efficace des objectifs d'intérêt public et prévient le chevauchement indu de la surveillance.

L'ACP est d'accord avec bon nombre des éléments clés présentés dans le document de consultation de la Banque du Canada⁵. En particulier, nous appuyons l'approche visant à concevoir un système global de surveillance axé sur les normes de gestion des risques en fonction du risque que présentent les SPI. L'ACP fait part des observations suivantes au sujet des secteurs où l'on peut apporter des améliorations :

- **Présenter plus clairement ce qui constituerait une « incidence sur l'activité économique » et une « perte générale de confiance » à l'égard du système de paiement canadien.** Même si l'ACP admet la pertinence d'une approche holistique à la question de déterminer si un système présente un risque pour les systèmes de paiement, l'apport d'autres précisions (même de façon qualitative) permettrait aux exploitants de système de mieux comprendre où se placent leurs systèmes dans le spectre du cadre de surveillance du gouvernement, de même que les circonstances dans lesquelles ils peuvent se déplacer dans le continuum.
- **Les normes de gestion des risques financiers et la norme de gestion du risque opérationnel sont trop sévères par rapport aux risques que présentent les systèmes de paiement importants et sont trop normatives.** Dans l'ensemble, sauf quelques exceptions, les normes proposées applicables aux SPI sont généralement les mêmes que celles applicables aux systèmes de paiement d'importance systémique. Étant donné que les systèmes d'importance systémique constituent un risque important pour le système financier canadien, cette approche ne semble pas concorder avec le cadre de surveillance du gouvernement. Nous reconnaissons que la Banque du Canada compte appliquer les

⁵ L'ACP a consulté de nombreux membres et intervenants pour la formulation de ses observations.

normes d'une façon proportionnée au risque; toutefois, certaines pourraient être de nature normative, ce qui pourrait nuire aux objectifs de la Banque du Canada à cet égard.

- **La mise en œuvre du système de surveillance doit se faire de façon progressive.** La Banque du Canada indique qu'elle collaborera avec les exploitants de système afin d'établir un calendrier raisonnable pour respecter les normes. Ce geste est apprécié. À l'échelle internationale, la surveillance des systèmes de paiement non importants sur le plan systémique en est aux premières étapes par rapport à la surveillance des systèmes d'importance systémique. Une approche mesurée permettrait au Canada de tirer profit de l'expérience internationale. De plus, l'approche proposée par la Banque constitue un grand saut en ce qui concerne les attentes à l'égard des systèmes qui n'avaient pas été précédemment assujettis aux normes de gestion des risques. L'expérience de l'ACP, acquise au cours des trois dernières années, de l'application des Principes pour les infrastructures des marchés financiers au Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV) (qui était déjà bien placé pour satisfaire aux principes) donne à penser qu'une approche mesurée à l'observation des principes sera nécessaire.

En particulier, en ce qui concerne le SACR, l'élimination de tout écart éventuel doit être prise en compte à la lumière de l'initiative de l'ACP visant à moderniser son système⁶.

3. Réponse détaillée aux questions posées dans le document de consultation

Y a-t-il d'autres critères ou caractéristiques que la Banque devrait prendre en considération? Pourquoi?

Les critères proposés d'identification des systèmes de paiement importants correspondent aux critères utilisés habituellement à l'échelle internationale et nationale pour évaluer l'importance d'une infrastructure du marché financier (IMF). L'ACP appuie l'utilisation holistique des critères en tant qu'approche axée sur des principes.

Néanmoins, en l'absence de mesures quantitatives, la Banque du Canada doit fournir un sens qualitatif de ce qui constituerait une « incidence sur l'activité économique » et une « perte générale de confiance » à l'égard du système de paiement canadien. La consolidation de ce concept permettra aux exploitants de systèmes de paiement de mieux comprendre où se placent leurs systèmes dans le spectre du cadre de surveillance du gouvernement, et ainsi de mieux comprendre les attentes du gouvernement relativement à l'atteinte des objectifs d'intérêt public définis.

⁶ Voir le communiqué de presse suivant : « L'Association canadienne des paiements lance des initiatives dans le cadre de la modernisation du système de paiement du Canada »; disponible à l'adresse : https://www.cdnpay.ca/imis15/fra/Publications/News/fra/res/ns/CPA_Launches_Initiative_to_Support_Modernization_of_Canada_Payments_System.aspx

Pour préciser, l'ACP est d'avis que le cadre de surveillance des systèmes systémiques, importants et nationaux de paiement de détail doit se conjuguer d'une façon qui assure la promotion efficace des objectifs d'intérêt public et prévient le chevauchement indu de la surveillance. Donc, les critères d'appartenance à une catégorie quelconque doivent être clairs sur l'ensemble du spectre.



Par exemple, pour être désigné comme étant d'importance systémique, un système doit avoir la capacité de présenter un « risque systémique ».

Ceci est clairement défini comme étant l'incapacité d'un participant de respecter ses obligations au moment où elles deviennent exigibles, ou une interruption de l'IMF qui pourrait, en communiquant les difficultés financières par l'intermédiaire de l'IMF, provoquer :

- i. L'incapacité d'autres participants de respecter leurs obligations au moment où elles deviennent exigibles;
- ii. L'incapacité des institutions financières dans d'autres parties du système financier canadien de respecter leurs obligations au moment où elles deviennent exigibles; ou
- iii. L'incapacité de l'IMF ou d'une autre IMF du système financier canadien de respecter ses obligations au moment où elles deviennent exigibles.

Même sans seuils quantitatifs explicites, cette définition qualitative de « risque systémique » fournit aux exploitants de système un degré important de clarté.

Une clarté semblable pour les SPI s'avérerait utile, car, même si le gouvernement et la Banque du Canada ont clairement indiqué que le SACR serait considéré comme étant important, cela est moins clair pour d'autres réseaux de paiement, systèmes d'exploitation ou mécanismes qui facilitent l'échange des effets de paiement. Ces systèmes peuvent jouer un rôle important dans l'écosystème des paiements et dans l'économie.

Y a-t-il d'autres risques relatifs aux SPI qui devraient être abordés dans les normes? En quoi les normes pourraient-elles contribuer à limiter ces risques?

L'ACP n'a aucun autre risque à suggérer qui n'a pas déjà été présenté dans le document de consultation.

Des normes traitent-elles de risques qui ne concernent pas les SPI ou de risques non significatifs dans le contexte des SPI? Le cas échéant, veuillez préciser de quelles normes il s'agit et motiver votre réponse.

Les risques abordés par les normes proposées sont pertinents pour les SPI.

Y a-t-il des risques qui sont pris en compte dans les normes, mais pour lesquels le niveau d'exigences est inapproprié (normes trop peu ou trop contraignantes)? Le cas échéant, veuillez préciser de quelles normes il s'agit et motiver votre réponse.

Le document de consultation présente clairement le besoin et l'objectif d'une proportionnalité de la surveillance par rapport au risque. Ceci est reconnu et apprécié. Il est difficile d'établir un bon équilibre, mais cela est essentiel pour assurer un système de surveillance efficace sur l'ensemble du paysage des paiements.

Compte tenu du cadre conceptuel de surveillance du gouvernement, de la définition de l'expression « risque pour les systèmes de paiement » et de l'objectif de surveillance défini par la Banque du Canada, nous nous attendrions à ce que les normes de gestion des risques pour les SPI soient moins contraignantes et/ou plus souples que les normes relatives aux systèmes de paiement d'importance systémique (SPIS).

Toutefois, les normes proposées et les considérations clés, sauf quelques exceptions importantes, sont les mêmes que celles applicables aux SPIS. C'est-à-dire, les normes expressément conçues pour contrer le risque systémique sont aussi appliquées afin d'aborder le risque d'une « incidence possible sur l'activité économique ». Cela pose problème parce que l'ampleur et la vitesse des risques sont très différentes pour chacune et, par conséquent, il convient de recourir à différentes mesures d'atténuation. Par exemple, attendu que l'abord du risque opérationnel dans les systèmes systémiques exige qu'on intervienne dans les plus brefs délais, l'horizon temporel pour aborder les risques opérationnels découlant des SPI pourrait être plus long.

Même si, dans le document de consultation, on indique clairement que l'adoption d'une approche axée sur des principes est privilégiée, la formulation de certaines normes proposées est plutôt normative et fondée sur des règles. Cela s'explique par le fait que les normes s'harmonisent étroitement avec les Principes pour les infrastructures des marchés financiers (PIMF). La nature plus normative fondée sur des règles convient aux PIMF, lesquels ont été élaborés pour tous les types d'IMF d'importance systémique et conçue pour montrer un certain niveau de cohérence à l'échelle internationale. Toutefois, le besoin n'est pas le même pour les SPI. En effet, il s'agit d'une occasion pour la Banque du Canada de présenter des normes qui sont adaptées aux systèmes de paiement (par opposition aux contreparties centrales ou à d'autres types d'IMF) dans un contexte canadien (et non international). De plus, l'adoption d'une approche moins normative (pour certaines normes) permettra à la Banque du Canada de mieux réaliser son objectif défini d'être plus souple dans le respect des normes et favoriserait un équilibre adéquat entre la surveillance des SPI et l'efficacité.

Les normes qui sont les plus disproportionnées par rapport aux risques présentés, tout en étant normatives, sont les suivantes :

- Norme 5 : risque en matière de liquidité
- Norme 4 : risque en matière de crédit
- Norme 12 : risque opérationnel

Enfin, lorsque la Banque du Canada examine la question de la façon de mettre en œuvre les normes, il sera important de le faire d'une façon proportionnée, non seulement en ce qui concerne les risques que présentent les SPI (par opposition aux SPIS), mais dans le contexte des mesures générales de protection du système financier. Des efforts considérables ont été déployés pour accroître la capacité de rendement du système financier dans des situations de crise (p. ex., les règles de fonds propres de Bâle III, les règles de liquidité, les Caractéristiques essentielles de systèmes performants de résolution pour les établissements financiers (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes*) du Conseil de stabilité financière, le rapport du CPIM et de l'OICV⁷ intitulés « Recovery of financial market infrastructures »). Il

⁷ Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPIM) et Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

serait utile de définir clairement les normes et les étapes de leur mise en œuvre dans ce contexte plus général. Cela signifie, sur le plan pratique, que lorsque la Banque du Canada examine différents moyens de respecter les normes (présentées dans la boîte 1 du document de consultation), nous nous attendons à ce que les mesures générales de protection du système financier soient prises en considération.

Nous fournissons ci-dessous des commentaires plus détaillés concernant des normes particulières et nous renvoyons aux secteurs où l'on pourrait apporter des améliorations pour donner suite aux enjeux abordés ci-dessus.

Normes 4 et 5 : risque de crédit et de liquidité

Individuellement, et ensemble, les normes relatives au risque en matière de crédit et au risque en matière de liquidité (les normes 4 et 5) sont disproportionnées par rapport aux risques que présentent les SPI et sont trop normatives.

Risque en matière de crédit

La norme proposée relative au risque en matière de crédit exige qu'un SPI couvre le défaut du participant et de ses affiliés, qui entraînerait le plus grand risque global en matière de crédit dans des conditions extrêmes, mais plausibles. Elle est moins contraignante que l'exigence visant les PIMF, laquelle exige la couverture du défaut simultané de tous les participants. Cependant, la façon dont l'expression « conditions du marché extrêmes, mais plausibles » est interprétée influencera la mesure dans laquelle la norme est proportionnée par rapport au risque présenté. L'interprétation doit cadrer avec l'objectif de surveillance pour les SPI. C'est-à-dire, l'expression « conditions du marché extrêmes, mais plausibles » pour un SPI doit être différente de cette même expression pour un SPIS.

Risque en matière de liquidité

Étant donné qu'un SPI ne présente pas de risque systémique, et qu'une incidence sur l'activité économique est susceptible de se produire au cours d'une plus longue période par rapport qu'un risque systémique, nous nous attendrions à ce que les normes relatives au risque en matière de liquidité soient beaucoup moins contraignantes et moins normatives que pour les SPIS. Reconnaisant les ajustements à apporter à certaines considérations clés, à notre avis, la norme proposée relative au risque en matière de liquidité et les considérations clés sont toujours normatives et sont plus contraignantes que la norme pour les systèmes d'importance systémique dans certains cas.

- Pour ce qui est des SPIS, le SPI doit entièrement couvrir le plus grand risque en matière de crédit à l'aide de sûretés et/ou d'autres ressources financières équivalentes ayant un « degré élevé de confiance ». Comme nous l'avons indiqué pour le risque en matière de crédit, nous nous attendrions à interpréter l'expression « degré élevé de confiance » dans le contexte du moindre risque que présentent les SPI.
- Il y a moins d'options pour un SPI de satisfaire à l'exigence minimale en matière de ressources liquides, ce qui rend la norme générale plus sévère que pour les SPIS. En particulier, les ressources liquides admissibles dans chaque monnaie pour un SPI comprennent les espèces détenues à la banque centrale d'émission. Les types d'actifs suivants ne sont pas permis pour les SPI, là où ils le sont pour les SPIS :
 - les espèces détenues aux banques commerciales solvables;
 - les swaps de taux de change à première demande et les opérations de pension à première demande;
 - les lignes de crédit à première demande sont en général acceptées dans les PIMF,

- mais seulement les lignes de crédit à première demande accordées par des banques commerciales solvables sont indiquées dans la norme pour les SPIS;
- les considérations clés 3 et 5 des PIMF ont été combinées, et les considérations concernant l'accès au crédit régulier accordé par la banque centrale d'émission ont été retirées.

La norme relative à la liquidité devrait être réexaminée en ce qui concerne l'attente générale, et elle devrait être moins normative quant aux mesures prises pour respecter la norme. Cela accordera à la Banque du Canada et aux systèmes désignés une plus grande latitude afin de déterminer une approche permettant de respecter la norme.

Norme 7 : Caractère définitif du règlement

Dans la norme 7 concernant le caractère définitif du règlement, un SPI devrait définir clairement le moment à partir duquel les paiements non réglés, les instructions de transfert et autres obligations ne peuvent plus être révoqués par un participant. Il serait utile d'indiquer que, le cas échéant, un cadre de SPI peut appuyer un recours prolongé pour certains effets de paiement requis dans un environnement piloté par débit. Un tel mécanisme devrait être déterminé à partir de règles et de procédures claires et transparentes.

Norme 12 : Risque opérationnel

La norme inclut de bonnes pratiques; toutefois, la « considération clé vi » est trop contraignante et n'est pas proportionnée au risque que présentent les SPI.

En particulier, étant donné la nature urgente des paiements, un système qui présente un risque systémique exige un délai de redressement de deux heures⁸. Cependant, le même degré d'urgence ne s'applique pas à un SPI. De plus, puisque les exploitants de système, les participants et les autorités de réglementation sont parfois visés par un SPIS et un SPI, on devrait consentir des efforts pour s'assurer que le SPIS est exploité. D'abord, puisque l'objectif de politique générale préconise la sécurité et le bien-fondé; l'exigence de délai de redressement pour un SPI ne devrait pas compromettre cet objectif. Le fait d'avoir un plus grand nombre de considérations clés axées sur des principes permettrait une plus grande latitude dans l'application de la norme à différents types de SPI.

Norme 14 : Dispositifs à plusieurs niveaux de participation

Quant aux normes pour les SPIS, il est nécessaire d'avoir une plus grande clarté pour en comprendre les conséquences. Par contre, nous pouvons nous attendre à ce que cette question soit abordée selon une approche progressive à l'égard de la mise en œuvre.

Intégrer le redressement dans la norme 24

Comme pour les PIMF initiaux du CPIM-OICV, le redressement et la cessation ordonnée sont abordés dans la norme 3 (Cadre de gestion intégrale des risques) et la norme 10 (Risque d'activité).

Toutefois, lorsque la Banque du Canada a présenté ses normes (fondées sur les PIMF), elle a retiré ces éléments des normes 3 et 10 et les a intégrés dans une nouvelle norme, soit la norme 24 sur les plans de redressement. La Banque du Canada a fourni plus de précisions concernant les plans de redressement et

⁸ La norme exige l'utilisation d'un site secondaire, lequel devrait être conçu pour faire en sorte que les systèmes essentiels de technologie de l'information peuvent reprendre leur fonctionnement dans les deux heures qui suivent une perturbation.

de cessation ordonnée pour les IMF désignées dans le contexte canadien. Il serait idéal pour la Banque du Canada de suivre la même structure pour les SPI.

Les prochaines étapes du processus – la mise en œuvre du système de surveillance devrait se faire de façon progressive.

La Banque du Canada indique qu'elle collaborera avec les exploitants de système afin d'établir un délai raisonnable pour assurer le respect des normes. Ce geste est apprécié.

À l'échelle internationale, la surveillance des systèmes de paiement peu importants sur le plan systémique en est aux premières étapes par rapport à la surveillance des systèmes d'importance systémique. Une approche mesurée permettrait au Canada de tirer profit de l'expérience internationale.

La plupart des gouvernements disposent d'un système de surveillance pour les systèmes d'importance systémique, s'appuyant sur les PIMF pertinents. Toutefois, la surveillance des systèmes peu importants sur le plan systémique est beaucoup moins raisonnée. Les gouvernements qui ont commencé à établir un système de surveillance se sont inspirés des PIMF comme point de départ, apportant des ajustements pour refléter le plus faible risque que présentent les systèmes peu importants sur le plan systémique. Les systèmes de surveillance des paiements de détail les plus clairs se trouvent dans les pays de l'Union européenne et le Royaume-Uni (R.-U.). Cette première applique la plupart des PIMF, à l'exception importante des principes régissant le risque financier (risque de crédit, risque de liquidité, sûretés). Même si le R.-U. applique tous les principes pertinents, il existe une certaine latitude dans son approche à la mise en œuvre de la surveillance afin de le faire de façon proportionnée au risque présenté. L'approche de la Banque du Canada semble se rapprocher de l'approche du R.-U. Il pourrait donc être avantageux de tirer profit des expériences des autres.

De plus, l'approche proposée de la Banque du Canada constitue un grand saut en ce qui concerne les attentes à l'égard des systèmes qui n'avaient pas été précédemment assujettis aux normes de gestion des risques. L'expérience de l'ACP, acquise au cours des trois dernières années, de l'application des PIMF au STPGV (qui était déjà bien placé pour satisfaire aux principes) donne à penser qu'une approche mesurée à l'observation des principes sera nécessaire.

En particulier, en ce qui concerne le SACR, la question de combler tout écart éventuel devrait être prise en compte à la lumière de l'initiative de l'ACP visant à moderniser son système.