

La planification de la poursuite des activités des systèmes de compensation et de règlement : une approche systémique

Ron Allenby

Les systèmes de compensation et de règlement consistent en des réseaux interconnectés regroupant les exploitants de ces systèmes, les participants, les fournisseurs de liquidités et les agents de règlement. Certains de ces systèmes assurent le transfert de montants de grande valeur et sont indispensables au bon fonctionnement du système financier et de l'économie en général. Il est donc capital qu'ils ne subissent pas de perturbations marquées ou prolongées, même en cas de sinistre.

Les exploitants des systèmes de compensation et de règlement et les institutions qui y participent ont toujours attaché de l'importance à la planification de la poursuite des activités¹ de ces systèmes. Cependant, le grand verglas de 1998 au Québec et dans l'Est ontarien, le passage à l'an 2000 ainsi que les attentats terroristes de septembre 2001 à New York et Washington ont fait ressortir les liens d'interdépendance qui existent entre les réseaux et remis en question la portée des scénarios autour desquels s'articulent habituellement les plans de poursuite des activités (PPA). Ces événements ont notamment mis en lumière la nécessité de considérer des scénarios dans lesquels toute une région — et non une seule institution — est touchée.

Par conséquent, la Banque du Canada est favorable à un examen plus approfondi de la capacité du système financier de se remettre de chocs graves et de continuer à fournir les services de première importance². La Banque s'intéresse tout particulièrement aux implications d'ordre systémique des plans de poursuite des activités mis au point par chacune des institutions pour les différentes composantes des systèmes cruciaux de compensation et de règlement. Les événements récents ont dé-

montré clairement que les institutions financières, les systèmes de compensation et de règlement et les marchés financiers sont non seulement dépendants les uns des autres, mais aussi tributaires de fournisseurs clés de services non financiers, et ce, d'une manière qui n'a pas été étudiée à fond. Il peut s'agir, par exemple, du cas où deux fournisseurs indépendants de services de télécommunications partagent une même infrastructure (pouvant faire l'objet de défaillances), et de celui où de nombreuses institutions recourent à un fournisseur commun de services de reprise des activités (ce qui pourrait causer des problèmes en cas de perturbations à l'échelle d'une région). C'est pourquoi la Banque a jugé bon de discuter avec les exploitants des systèmes et les participants de questions concernant leurs PPA et d'évaluer si une coordination de ces plans se justifiait.

Au début de 2003, la Banque s'est réunie avec les exploitants des deux systèmes de compensation et de règlement des gros paiements au Canada et quelques participants à ces systèmes pour discuter de quelques points d'ordre systémique relatifs aux PPA. À l'issue de cette rencontre, il a été convenu qu'une certaine coordination des efforts de planification serait souhaitable, ce qui a mené au lancement de plusieurs initiatives en ce sens par le secteur privé. Un suivi de cette première rencontre aura lieu dans le courant de l'année.

Systèmes de compensation et de règlement cruciaux au Canada

On compte au Canada deux systèmes de compensation et de règlement des gros paiements, tous deux exploités par le secteur privé, qui sont considérés comme ayant une importance systémique. Le premier est le Système de transfert de paiements de grande valeur (STPGV), qui relève de l'Association canadienne des paiements (ACP) et par lequel a transité environ 85 % de la valeur des paiements réglés par l'entremise de systèmes de paiement au Canada en 2002. Le second, appelé CDSX, est exploité par La Caisse canadienne de dépôt de valeurs limitée (CDS); il traite la

1. Il s'agit d'une méthode de gestion d'un aspect du risque opérationnel. Pour en savoir davantage sur la question, consulter l'article de Kim McPhail publié à la page 83 de la présente livraison.
2. Des réévaluations semblables ont été entreprises par d'autres banques centrales, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire de la Banque des Règlements Internationaux et le Forum sur la stabilité financière.

quasi-totalité des titres de dette émis au Canada et assure un règlement intrajournalier des opérations sur ces effets³. Les positions en fin de journée enregistrées au sein du CDSX sont réglées par l'entremise du STPGV. Les deux systèmes comportent des mesures de limitation des risques donnant lieu à la finalité et à l'irrévocabilité des transactions qu'ils traitent.

Dans le cas où ces systèmes ne pourraient fonctionner ou mener à terme les activités de la journée, le système financier et l'économie s'en trouveraient gravement perturbés. Si le STPGV est paralysé, il sera très difficile de procéder au dénouement d'un large éventail de transactions importantes dans un environnement dépourvu de risques. Et sans le CDSX, il serait impossible de régler à peu près toutes les opérations sur titres, ce qui troublerait sérieusement le bon fonctionnement des marchés financiers et pourrait aussi gêner les opérations au sein du STPGV, car c'est par le CDSX que ce dernier obtient les garanties appuyant les paiements qu'il effectue. Il est donc impératif que ces systèmes soient conçus de façon à surmonter la plupart des pannes et puissent reprendre le cours de leurs opérations rapidement dans les rares cas où des interruptions se produisent.

Qui sont les participants importants?

Certains systèmes, on le sait, sont d'une importance capitale pour le bon fonctionnement du système financier. Il existe aussi des participants⁴ dont le rôle peut être déterminant dans la stabilité globale des systèmes de compensation et de règlement. En raison des fonctions qu'ils remplissent ou parce qu'ils sont un fournisseur majeur — sinon le fournisseur unique — d'un certain type de service, les participants n'ont pas tous le même poids. Et il n'est pas facile d'établir précisément lesquels sont réellement « importants ». En théorie, entreraient dans cette catégorie ceux dont les difficultés opérationnelles pourraient empêcher un système de compensation et de règlement crucial de fonctionner efficacement, auquel cas de fortes tensions pourraient s'exercer sur les liquidités au sein du système financier, stoppant le règlement de

transactions majeures (McPhail et Senger, 2002). Certains gros participants peuvent sembler appartenir d'emblée à cette catégorie. Cependant, l'identification des participants importants dans la pratique n'est pas aussi simple qu'elle n'y paraît.

Les participants dont le rôle dans la stabilité des systèmes de compensation et de règlement cruciaux est jugé important devraient-ils être tenus à des normes plus élevées que les autres en matière de reprise des activités? Sinon, il est permis de croire qu'une panne prolongée chez l'un d'eux pourrait entraver la bonne marche de ces systèmes. Parallèlement, l'obligation pour les participants importants de satisfaire à des normes supérieures leur occasionnerait vraisemblablement des coûts additionnels. Certes, ces coûts pourraient être simplement transmis aux clients comme frais de transaction, mais ils pourraient aussi amener ces derniers à confier leurs opérations à des participants moins bien protégés — et d'une moindre importance sur le plan systémique — s'ils ne souhaitent pas voir leurs frais augmenter et s'ils peuvent faire affaire avec d'autres fournisseurs.

Par contre, une hausse des coûts risquerait de miner la compétitivité des participants importants et d'amener certains d'entre eux à cesser leurs activités. Il pourrait alors se produire un renforcement de la concentration des opérations aux mains d'un moins grand nombre de joueurs, ce qui pourrait affaiblir le système dans son ensemble ou encore le desservir. Leur importance relative s'en trouvant accrue, ces participants devraient répondre à des exigences encore plus sévères, ce qui relancerait le processus d'ajustement puisque, en définitive, les coûts additionnels sont généralement passés aux clients. L'étude de la question de l'imposition de normes plus élevées aux participants importants des systèmes de compensation et de règlement n'est pas terminée.

Qu'est-ce qu'un délai de reprise acceptable?

Les systèmes cruciaux et leurs participants importants disposent de plans pour une reprise rapide des activités, même en temps normal. À l'heure actuelle, beaucoup considèrent un délai de deux heures comme le maximum acceptable en ce qui concerne les opérations de première importance. Les pressions en faveur d'un raccourcissement des délais de reprise continuent de s'intensifier, notamment depuis l'entrée en activité, récemment, de la CLS Bank. La livraison de dollars canadiens à cette dernière en vue du règlement des opérations de change transitant par ce système est assujettie à des délais très courts. Tout retard important dans

3. On prévoit que le CDSX prendra en charge les opérations sur actions au cours de cette année. Pour plus de renseignements sur ce système, voir l'article de McVanel dans la présente livraison (p. 61).

4. Outre la Banque du Canada, treize institutions de dépôt participent directement au STPGV. Parmi celles-ci, onze sont aussi membres du CDSX. Ce dernier regroupe environ 80 participants, dont des banques, des sociétés de fiducie, des courtiers en valeurs mobilières et la Banque du Canada.

la réception des fonds perturbera les règlements effectués par la CLS Bank et pourra causer des problèmes de liquidités au sein des systèmes de paiement d'un bon nombre de pays. Bien qu'il existe des mesures pour parer à une interruption des opérations de la CLS Bank, un arrêt des services essentiels qui durerait beaucoup plus que deux heures pourrait avoir de très graves conséquences.

La gamme des scénarios de planification

Habituellement, les scénarios envisagés lors de la conception des plans de poursuite des activités se limitent aux problèmes que subit une seule institution et supposent que le personnel pourrait rapidement gagner des installations de relève et que les autres participants au système de compensation et de règlement ne sont pas touchés. Mais comme il a été mentionné précédemment, les événements récents ont fait ressortir la possibilité de difficultés affligeant l'ensemble d'une région. Voilà qui remet en cause les PPA traditionnels, dans lesquels les sites principal et de relève sont situés relativement à proximité les uns des autres et où l'on suppose que les employés n'auront aucune difficulté à se déplacer de l'un à l'autre. En effet, si les sites principal et de relève sont trop rapprochés, un sinistre à l'échelle régionale pourrait empêcher les employés de se rendre à l'endroit où ils sont censés reprendre les opérations.

Un PPA particulièrement prévoyant pourrait s'appuyer sur le déroulement parallèle des opérations dans deux sites assez éloignés l'un de l'autre et pourvus de ressources humaines suffisantes pour prendre en charge la totalité des opérations. Toutefois, cette solution exige d'équiper et de doter en personnel un second site complet. Il pourrait donc en résulter une réduction des économies d'échelle dont bénéficient actuellement les exploitants des systèmes et leurs participants et un accroissement sensible de leurs coûts de fonctionnement. À cause des dépenses que comporte ce modèle, de nombreux participants trouveront difficile de justifier son application. Globalement, il n'est pas aisé de trouver un équilibre approprié entre les avantages et les coûts d'une solution devant assurer la continuité des échanges de paiements et de titres en cas de panne touchant un grand territoire.

Les motivations envers la protection des systèmes sont-elles suffisantes?

Les exploitants des systèmes de compensation et de règlement cruciaux, leurs participants impor-

tants et les fournisseurs de services non financiers clés (télécommunications et électricité, par exemple) ont-ils les motivations voulues pour mettre en place les capacités de reprise des activités qui conviennent? L'interdépendance qui caractérise ces réseaux a des ramifications externes. Ainsi, un renforcement des mesures de contingence chez un participant tend à profiter aux autres participants et à l'ensemble du système. On pourrait donc s'attendre à ce que, isolément, chacun des participants sous-investisse dans ses capacités de poursuite des activités visant à contenir les effets systémiques des problèmes qui pourraient survenir. Si tous adoptaient une telle attitude, le système, dans son ensemble, pourrait ne pas être suffisamment protégé.

Voilà pourquoi il est utile que les exploitants d'un système, les participants et les autres fournisseurs de services clés examinent ces questions dans une perspective globale et comprennent les répercussions que leurs décisions peuvent avoir sur l'ensemble du système. Un effort concerté de planification de la poursuite des activités peut bénéficier à tout le système financier et, par conséquent, à tous les participants qui ont grand intérêt à ce que ce dernier fonctionne sans interruption.

Les prochaines étapes

Les exploitants privés des systèmes et leurs participants doivent conserver le rôle prépondérant qu'ils jouent dans l'évaluation de leurs PPA en vue de déterminer si ceux-ci sont appropriés et suffisamment solides pour empêcher que leurs opérations cruciales ne soient perturbées. Pour sa part, le secteur public peut apporter une vision systémique à l'appui de cette réflexion. Les avantages d'une telle coordination au sein du système financier canadien vont bien au-delà des bénéfices que peut tirer chaque institution de ses efforts individuels. La Banque du Canada continuera d'encourager les exploitants des systèmes et les participants importants à travailler ensemble à rendre tous les mécanismes robustes de façon à ce que les systèmes cruciaux puissent résister aux perturbations graves ou s'en remettre assez rapidement. Une approche globale, à l'échelle du système, pour la planification de la poursuite des activités procurera d'autres avantages : elle permettra de saisir l'incidence des décisions et actions de chacun des participants sur tout le système, de cerner les codépendances (comme le partage d'une même infrastructure par différents fournisseurs de services ou encore le recours de plusieurs institutions à un fournisseur commun), d'améliorer les normes

techniques et d'arrêter une stratégie de communication tant pour se préparer aux incidents que pour aider à gérer les situations de crise.

En janvier 2003, la Banque du Canada a rencontré les exploitants des systèmes de compensation et de règlement cruciaux au pays et certains des participants à ces systèmes. Cette réunion a marqué le départ d'un meilleur processus de communication, qui continuera de se renforcer tout au long de l'année. L'ACP et la CDS, qui sont respectivement les exploitants du STPGV et du CDSX, piloteront un projet qui portera sur beaucoup des questions abordées dans le présent article et qui sollicitera la participation de nombreuses institutions financières ainsi que des fournisseurs de services non financiers. Il s'agit là d'une approche fort prometteuse pour ce qui est de s'attaquer aux divers problèmes que pose la planification de la poursuite des activités à l'échelle du système et de renforcer la capacité des systèmes de compensation et de règlement cruciaux, ainsi que celle du secteur financier, de résister aux chocs graves et de se ressaisir.

Bibliographie

- McPhail, K., et D. Senger (2002). « L'incidence, sur le Système de transfert de paiements de grande valeur, des pannes subies par les participants », *Revue du système financier* de la Banque du Canada (décembre), p. 45-48.
- McVanel, D. (2003). « Le CDSX : le nouveau système de compensation et de règlement des opérations sur titres », *Revue du système financier* de la Banque du Canada, présente livraison.