



Définir le contrôle prudentiel des cryptoactifs

2020/03/13

Sommaire exécutif

Les cryptoactifs suscitent actuellement un fort intérêt, stimulé par l'arrivée de nouveaux participants du secteur privé, et l'attention qu'y prêtent les banques centrales, par l'enthousiasme que suscite la technologie sous-jacente servant à les créer et à en faire le suivi, et par les signalements de vols et d'irrégularités sur les plateformes de négociation. Les médias regorgent d'articles décrivant les cryptoactifs de Far West de la finance. Dans un tel contexte, il pourrait s'avérer tentant d'imposer une réglementation excessivement normative avant d'avoir pleinement évalué et analysé les véritables risques que présentent les multiples catégories de cryptoactifs en émergence.

Morbi Le présent document a pour objet de mettre en évidence les grands enjeux dont on doit tenir compte dans l'établissement de tout cadre réglementaire des cryptoactifs. Toute nouvelle approche devrait viser la clarté réglementaire et la promotion de la confiance et de la stabilité dans les plateformes, sans étouffer l'innovation. À ces fins, le secteur bancaire préconise une démarche holistique et fondée sur les risques, qui tient compte de facteurs importants allant au-delà d'un simple contrôle prudentiel. Pour atteindre ces objectifs, nous estimons qu'il importe que :

- les organismes de réglementation procèdent de façon lente et mesurée à l'établissement de toute réglementation, le marché des cryptoactifs étant nouveau et en rapide mutation et les risques auxquels sont exposées les banques en rapport avec les cryptoactifs étant actuellement peu importants;
- toute mesure de surveillance ou réglementaire soit proportionnelle aux risques sous-jacents et tienne compte des différentes catégories et utilisations des cryptoactifs;
- la démarche adoptée, qui devrait être fondée sur des principes, assure une surveillance efficace tout en permettant l'innovation afin que ce marché naissant puisse poursuivre sa croissance et son évolution;
- les organismes de réglementation coordonnent leurs démarches et dialoguent en continu avec les principales parties prenantes.

Introduction

Au Canada, les banques ont une longue tradition de soutien à l'innovation et d'utilisation de la technologie pour resserrer leurs liens avec leurs clients, offrir de nouveaux produits et services, et optimiser leurs opérations. Elles veillent toutefois à innover avec prudence et s'assurent que tout risque nouveau ou émergent soit géré de manière à préserver la confiance des Canadiens à l'égard du système financier. Or, le rythme de l'innovation technologique s'accélère, présentant de nouvelles occasions, mais aussi de nouveaux défis au système financier mondial. Dans un tel contexte de bouleversements numériques, les banques considèrent le maintien de la confiance des consommateurs comme un enjeu primordial, puisque c'est cette confiance qui continuera de distinguer le secteur bancaire des autres secteurs économiques et fournisseurs de services.

Les cryptoactifs – des actifs symbolisés sous forme de jetons – et leurs technologies sous-jacentes facilitent les transactions financières et offrent des gains d'efficacité. Bien que l'exposition actuelle des banques aux cryptoactifs soit limitée et que ce marché soit de relativement faible envergure par rapport à l'ensemble du système financier mondial, l'évolution continue des cryptoactifs exige une évolution et une adaptation en parallèle des marchés et de la réglementation. Alors que des organismes normalisateurs internationaux, comme le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), se penchent sur ce nouveau marché et envisagent des mesures réglementaires et de surveillance, le secteur bancaire canadien ¹ estime qu'il faut soigneusement évaluer autant les risques que les avantages qu'offrent les cryptoactifs. À cette fin, il importe de suivre une démarche conceptuelle qui tient compte de l'utilisation faite des cryptoactifs et des besoins auxquels ils répondent, mais aussi des risques que ces utilisations comportent.

Dans les sections qui suivent, nous nous penchons d'abord sur ce que différents organismes de réglementation mondiaux considèrent comme des cryptoactifs et discutons des facteurs que nous estimons pertinents pour le CBCB. Nous faisons ensuite le bilan des sources d'exposition des banques aux cryptoactifs et des contrôles prudentiels souhaitables pour chacune. Nous croyons que toute mesure de contrôle prudentiel doit être proportionnelle aux risques que présentent les cryptoactifs visés afin d'éviter des répercussions non souhaitées sur la croissance économique et sur l'innovation tout en favorisant la stabilité du système financier et de l'ensemble de l'économie.

Contrôle prudentiel des cryptoactifs

Définitions et catégories

Comme l'a fait observer le CBCB, il n'existe actuellement aucune définition unique et généralement acceptée de ce qu'est un cryptoactif. Les organismes de réglementation font souvent état de différentes catégories de cryptoactifs et des fonctions de chacune. Dans un Document d'analyse du personnel, la Banque du Canada mentionne l'émergence de trois grandes catégories de cryptoactifs :

- Cryptomonnaies – De façon générale, les cryptomonnaies tiennent la place de monnaies conventionnelles et servent à faire l'achat de biens et de services.
- Jetons de titres financiers – Les jetons de titres financiers offrent à leurs acheteurs une certaine forme de participation dans une entreprise.
- Jetons utilitaires – Les jetons utilitaires permettent à leurs utilisateurs de consommer certains biens ou services propres à une plateforme donnée.

La Banque du Canada fait cependant remarquer que les définitions et les distinctions entre ces catégories ne font pas l'unanimité, l'issue étant compliquée du fait qu'un cryptoactif peut passer d'une catégorie à une autre au fil d'un projet (par exemple, il peut prendre initialement la forme d'un jeton de titres financiers à des fins de collecte de capitaux, puis être converti en cryptomonnaie ou en jeton utilitaire)².

La Financial Conduct Authority (FCA) du Royaume-Uni est allée plus loin, segmentant les jetons selon le champ réglementaire qui s'y applique :

- Jetons de titres financiers – Ces jetons seraient réglementés et assortis de droits et d'obligations s'apparentant à ceux qui se rattachent à des placements définis. Ils comprendraient les jetons donnant à leur détenteur une partie ou la totalité des droits pouvant être exercés par des actionnaires ou des créanciers, de même que les jetons donnant droit à d'autres jetons qui sont des placements définis.
- Jetons de paiement – Cette catégorie réglementée comprendrait des jetons considérés comme une cryptomonnaie aux termes d'une réglementation connexe.
- Jetons non réglementés – Ces jetons ne comportent aucun droit et aucune obligation s'apparentant à ceux qui se rattachent à des placements définis³.

Les organismes d'établissement de normes comptables ont, pour leur part, commencé à intervenir auprès de l'International Financial Reporting Standards (IFRS) Interpretations Committee, lequel a déterminé que les cryptomonnaies devraient être considérées comme faisant partie des stocks d'une entreprise lorsque celle-ci les offre en vente dans le cours normal de ses activités. Autrement, elles devraient être traitées comme des actifs incorporels⁴. Cette décision met en évidence l'importance de tenir compte des utilisations variées des cryptomonnaies. Puisque les banques doivent harmoniser leurs bilans comptables et leurs bilans réglementaires, nous recommandons également que le CBCB collabore avec les organismes d'établissement de normes comptables afin d'établir une classification des cryptoactifs qui tienne compte de leurs différents types et usages dans le secteur bancaire.

Bien qu'une certaine classification des cryptoactifs puisse être utile aux fins de la réglementation, nous estimons que des définitions rigoureuses ne sont pas essentielles pour l'établissement de contrôles prudentiels. Par conséquent, nous recommandons que le CBCB étudie d'abord s'il est nécessaire de segmenter les cryptoactifs en catégories afin de permettre l'établissement de règles visant les fonds propres ou les liquidités. Comme nous l'avons mentionné, l'exposition des banques à ces actifs est actuellement peu importante. D'autres formes de contrôle sont disponibles au titre de la surveillance prudentielle (pilier 2) et des exigences de communication financière (pilier 3). Nous recommandons aussi que le Comité tienne compte de l'utilisation que font les banques des cryptoactifs afin d'assurer que toute réglementation soit proportionnelle aux risques sous-jacents.

Nous estimons également qu'il importe de faire la distinction entre la technologie qui sous-tend les cryptoactifs et les cryptoactifs eux-mêmes. Le CBCB a adéquatement défini les principales caractéristiques des cryptoactifs sur les plans technologique et conceptuel, mais nous croyons qu'il faut porter une attention accrue aux différents types de cryptoactifs et aux risques que chacun comporte. À un très haut niveau, les monnaies numériques de banque centrale (MNBC), les cryptomonnaies stables privées et autres types de cryptoactifs privés peuvent présenter des degrés de risque très différents. Par exemple, le risque peut varier selon la nature et la stabilité de l'entité émettrice, selon que l'entité est réglementée ou non, selon la manière dont elle est réglementée si elle l'est, et selon que la valeur du cryptoactif est liée à un actif unique ou à un portefeuille d'actifs. Nous sommes heureux d'apprendre que le Conseil de stabilité financière (CSF) tiendra des consultations sur les enjeux réglementaires et sur les réponses potentielles quant aux cryptomonnaies stables⁵, et que la Banque du Canada fera partie du groupe de banques centrales qui se penchera sur la question des MNBC⁶. Nous croyons qu'une approche holistique, mais fondée sur les risques, qui porte sur tous les types de cryptoactifs serait la plus efficace pour déterminer quels contrôles prudentiels il convient d'établir.

Scénarios d'utilisation et contrôle prudentiel

Le CBCB a répertorié les sources d'exposition directes ou indirectes des banques aux cryptoactifs, et il a fait œuvre utile en mettant ainsi en lumière les vastes différences entre les divers types d'activités dont il faudra tenir compte, puisque chaque type est associé à un niveau et à un genre de risque qui lui est propre. En fait, plusieurs de ces scénarios ne comportent pour les banques aucune propriété, directe ou indirecte, de cryptoactifs et, par conséquent, aucune exposition aux risques liés à ces actifs. Ils ne devraient donc pas faire l'objet d'un traitement réglementaire spécifique. De façon générale, il serait utile que le CBCB communique les résultats de toute simulation effectuée sur des scénarios d'utilisation et les risques qui ont été relevés. Nous ne croyons pas que les risques soient nécessairement différents de ceux que comportent les actifs de type conventionnel. Nous estimons donc, comme le CBCB, qu'il n'y a pas de raison qu'un cryptoactif et un actif conventionnel dont les fonctions économiques et les risques s'y rattachant sont équivalents soient traités différemment au chapitre du contrôle prudentiel.

Nous aimerions aussi plus de précisions quant à la catégorisation par le CBCB de certains cryptoactifs comme étant « à risque élevé ». Nous estimons que les caractéristiques sur lesquelles se fonde le CBCB pour inclure un cryptoactif dans la catégorie à risque élevé devraient faire l'objet d'une description plus précise et détaillée afin d'assurer davantage de souplesse et de pertinence pour les scénarios d'utilisation. Selon nous, un grand nombre des caractéristiques à risque élevé dont il est fait état dans le document de consultation ne font que décrire ce que sont les cryptoactifs (par exemple, actifs numériques inscrits sur une plateforme technologique des registres distribués, et sécurisés au moyen de chiffrement), plutôt que de souligner le risque inhérent. Nous estimons aussi que les cryptoactifs jugés à risque faible ou moyen – avec des exemples concrets dans chaque catégorie – devraient faire l'objet d'analyses comparatives. Les parties prenantes seraient ainsi mieux à même d'évaluer les exigences que le CBCB envisage d'appliquer aux cryptoactifs à risque élevé quant aux fonds propres et aux liquidités.

Le document de consultation mentionne la surveillance prudentielle (pilier 2) et les exigences de communication financière (pilier 3) comme faisant partie des mesures prudentielles. Nous convenons que les banques devraient avoir en place un processus rigoureux d'évaluation du risque que comporte leur exposition aux cryptoactifs, dans la mesure où celle-ci est significative. Nous exprimons toutefois une mise en garde quant à l'utilisation d'expressions englobantes comme « contrôle diligent exhaustif » et « participation active » du conseil et de la haute direction d'une banque. Comme nous l'avons déjà dit, afin d'établir une réglementation dont la nature et l'importance sont appropriées, il faut faire la distinction entre les différents types et les différentes utilisations des cryptoactifs par les banques. Lorsqu'une banque utilise des cryptoactifs, mais n'en est pas propriétaire, la surveillance prudentielle (pilier 2), plutôt

qu'un traitement normatif visant les fonds propres et les liquidités (pilier 1), serait suffisante. Nous préconisons donc des traitements prudentiels adaptés aux différents cryptoactifs.

Quant aux exigences de communication financière (pilier 3), nous notons que le CBCB vise les détentions significatives de cryptoactifs, mais craignons que le caractère détaillé des données exigées soit excessif, selon le cas. Les exigences en matière d'information devraient être adaptées aux utilisations que font les banques des cryptoactifs. Nous nous interrogeons aussi quant à la pertinence de prescrire une communication d'information distincte pour chaque mode d'exposition puisque certains scénarios d'utilisation ne constituent que des services aux clients des banques (par exemple, validation de blocs de négociation de cryptoactifs, souscription d'émissions de bitcoin). Les exigences de communication financière du pilier 3 devraient être réservées aux expositions réelles et significatives à des cryptoactifs à risque élevé. Nous croyons aussi que la communication d'information qualitative, plutôt que financière, serait plus utile pour décrire comment les banques utilisent les cryptoactifs et comment elles gèrent les risques qui se rattachent à ces activités.

Éléments exclus du traitement prudentiel

Conventions de garde

Nous avons la ferme conviction que les cryptoactifs dont les banques ont simplement la garde doivent être exclus de tout traitement prudentiel. Les services de garde font déjà l'objet de réglementations diverses, et de nouvelles règles et protections visant les cryptoactifs sont continuellement mises en œuvre. Assujettir les banques à un traitement prudentiel pour leurs activités de garde entraverait leur capacité de livrer efficacement concurrence aux intervenants non bancaires. Au Canada, les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM) ont produit, plus tôt cette année, un Avis du personnel indiquant que les lois en matière de valeurs mobilières s'appliqueront aux entités qui servent d'intermédiaire pour la négociation de cryptoactifs dans la mesure où ces entités conservent la propriété, la possession et le contrôle des cryptoactifs en cause⁷. À New York, où les principales plateformes de négociation de cryptoactifs sont exploitées par des sociétés de fiducie, le Department of Financial Services a créé un permis, le « BitLicense », que doit détenir toute personne qui fait des affaires en lien avec les cryptomonnaies⁸, notamment le stockage, la détention, la garde et le contrôle de cryptomonnaies pour le compte de clients. L'État du Wyoming a adopté 13 lois visant les chaînes de blocs, y compris des lois faisant des banques les premières institutions à être de véritables dépositaires agréés : l'investisseur conserve la propriété et le contrôle de ses actifs numériques sous baillement⁹. La situation s'apparente à une fonction de coffre bancaire : la banque n'est pas propriétaire des actifs que

son client place dans un coffre et aucun traitement prudentiel ne s'y applique.

Compensation et règlement

Des banques ont déjà fait l'essai de la technologie de la chaîne de blocs et des cryptoactifs pour la transmission de capitaux en temps réel au sein de leur réseau mondial. Dans la majorité des cas, il s'agit de l'émission de cryptomonnaies stables sous forme de jetons échangés contre une monnaie fiduciaire dans les registres numériques de la banque. Il a ainsi été démontré que les cryptomonnaies stables offrent le potentiel d'accroître l'efficacité des paiements transfrontière et de réduire les coûts pour les banques et pour leurs clients, sans générer un actif numérique dont la banque est propriétaire. Ces cryptoactifs ne font pas actuellement l'objet d'une surveillance prudentielle, et il n'y a aucune raison que cette situation soit modifiée simplement parce qu'une nouvelle technologie est employée pour la compensation et le règlement des paiements. Il existe déjà une surveillance réglementaire des systèmes de compensation et de règlement liant les banques et autres institutions financières. Aux termes de la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements* du Canada, c'est la Banque du Canada qui est chargée de la surveillance des infrastructures du marché financier, y compris les systèmes de paiement, les contreparties centrales et les systèmes de règlement des opérations sur titres¹⁰.

Nous croyons que les coûts de conformité à une réglementation prudentielle risquent non seulement de décourager l'innovation au sein des institutions financières réglementées, mais aussi de rendre la prestation de services interbanques de compensation et de règlement non rentable. Par conséquent, nous estimons que les cryptoactifs qui fonctionnent comme des jetons de paiement devraient, eux aussi, être exclus de tout traitement prudentiel.

Approche globale de la réglementation des cryptoactifs

Le soutien à l'innovation exige une réglementation souple, fondée sur des principes

Il importe, dans la détermination d'une réglementation appropriée des cryptoactifs, d'éviter les mesures qui auraient pour effet de ralentir la croissance et l'évolution du marché et de freiner l'innovation. Une approche fondée sur des principes permettrait d'assurer une surveillance efficace tout en soutenant

l'innovation. Plus précisément, tout encadrement réglementaire ou normatif devrait être proportionnel aux risques qu'il vise, reposer sur de réels besoins de contrôle, et cibler et permettre de gérer des risques précis.

De façon générale, nous adhérons aux grands principes mis de l'avant par le CBCB touchant la conception d'un cadre de réglementation prudentielle. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous estimons, tout comme le CBCB, qu'il n'y a pas de raison que des technologies ou des systèmes financiers soient traités différemment au chapitre du contrôle prudentiel à moins qu'ils ne comportent de nouveaux risques qui leur sont propres. Dans la mesure où un cryptoactif correspond à une catégorie d'actifs déjà réglementée (monnaies, actions, etc.), il devrait faire l'objet du même contrôle prudentiel que l'actif conventionnel.

L'établissement de nouvelles normes prudentielles visant les cryptoactifs exige donc que l'on fasse la distinction entre l'activité ou le service rendu, d'une part, et l'actif sous-jacent servant à la prestation du service, d'autre part. Au Royaume-Uni, par exemple, la FCA a déterminé que les jetons de paiement devaient être exempts de la réglementation s'appliquant aux actifs précisés, puisque l'activité (de paiement) est déjà réglementée à titre de service de paiement¹¹. Cette décision de la FCA démontre bien que la réglementation doit cibler avec précision les types d'activités devant faire l'objet d'un contrôle prudentiel et que les mesures de surveillance doivent être proportionnelles aux risques qu'elles sont destinées à gérer.

La détermination du niveau et de la portée appropriés pour le contrôle prudentiel exigera une compréhension approfondie d'un marché complexe et en rapide mutation. Comme nous l'avons dit plus haut, les cryptoactifs ne se prêtent pas facilement à une définition et à une catégorisation puisqu'ils peuvent, selon le contexte et l'utilisation, s'apparenter à une monnaie, à un titre financier ou à une marchandise. De plus, le domaine invite l'innovation et évolue rapidement. Il serait donc prématuré d'y appliquer, dès maintenant, une réglementation fortement normative. Pour le moment, il est préférable que le cadre de contrôle soit suffisamment souple pour demeurer pertinent et actuel. Des normes excessivement rigides sont plus susceptibles de devenir périmées et d'étouffer l'innovation.

Promotion de la confiance et de la stabilité dans les marchés financiers

L'autre priorité, quant à la conception d'un cadre de réglementation prudentielle des cryptoactifs, est l'atteinte d'un équilibre entre deux objectifs : éviter de freiner l'innovation et la concurrence, tout en assurant la sécurité et la solidité de l'économie par la gestion des risques macroéconomiques posés. Un

cadre de réglementation bien conçu devrait susciter une confiance accrue dans le marché des cryptoactifs afin d'encourager les entreprises à s'engager dans la recherche, l'investissement et l'innovation. Au Canada, par exemple, on pense que les directives récemment données par les ACVM au sujet des cryptoactifs¹² permettraient de légitimer les intervenants jusqu'alors non réglementés¹³. La stabilisation de ce marché, de surcroît, offrirait l'important avantage de minimiser les risques d'évitement (utilisation de mécanismes pour éviter l'application du cadre réglementaire à une représentation technologique déterminée d'un cryptoactif), de même que les risques que comporterait la restriction des activités visant les cryptoactifs à des marchés non assujettis à de rigoureuses normes réglementaires et de surveillance.

En ce qui a trait à la gestion des différents types d'exposition aux cryptoactifs et à la promotion de la stabilité de ce marché, nous partageons l'avis du CBCB que les cryptoactifs s'accompagnent de nouveaux types de risques potentiels qui doivent être abordés et gérés de façon appropriée.

1. Blanchiment d'argent et financement d'activités terroristes – L'utilisation d'un cryptoactif pour tenir lieu d'une monnaie fiduciaire ou comme jeton de paiement permet une plus grande anonymité que les méthodes de paiement conventionnelles puisque l'opération ne peut pas être retracée à l'individu ou à l'organisation qui en est à l'origine. Son auteur peut ainsi facilement dissimuler la source et la destination des fonds, ce qui facilite le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes.
2. Cybersécurité – De par leur nature numérique, les jetons et les services qui s'y rattachent sont vulnérables à différents types de cyberattaques, comme l'hameçonnage et les maliciels¹⁴. Si ces risques ne sont pas adéquatement gérés, les cybercriminels exploiteront cette lacune en s'adonnant à des activités qui entraîneront d'importantes pertes financières pour les consommateurs et pour les plateformes de négociation.
3. Risque opérationnel – Les opérateurs des plateformes de négociation dans lesquelles un consommateur peut détenir un compte contenant une monnaie fiduciaire ont peu d'obligations visant à assurer la sécurité des fonds et une exploitation ininterrompue de la plateforme. Ils ne font l'objet d'aucun contrôle opérationnel et d'aucune règle visant les fonds propres ou la solidité financière.
4. Protection des consommateurs et des investisseurs – À l'inverse des déposants des banques conventionnelles, qui sont protégés par des organismes d'assurance-dépôts, les détenteurs de

cryptoactifs peuvent subir, advenant que leur compte ou leur portefeuille virtuel fasse l'objet d'une attaque, des pertes financières pour lesquelles ils n'ont souvent aucun recours auprès de quelque organisme que ce soit. Les consommateurs seraient dans l'ignorance quant à la présence ou non d'une réglementation de leurs actifs et seraient mal renseignés quant aux risques que comportent l'achat et la vente de cryptoactifs.

5. Risque de marché – La valeur de nombreux cryptoactifs est susceptible à de fortes variations qui causeraient d'importantes pertes pour les consommateurs et les investisseurs. De telles pertes risquent de miner la confiance des consommateurs – en particulier ceux qui détiennent des devises pour couvrir un risque financier – à l'égard de ce marché et de sa stabilité.

L'existence et l'importance de ces risques dépendent de l'utilisation qui est faite d'un cryptoactif et de sa fonction économique. Pour établir une réglementation fondée sur le risque, il faudra donc tenir compte de la nature de la technologie sous-jacente et déterminer si elle présente des enjeux fondamentaux pour la confiance des investisseurs ou la sécurité et la stabilité du système financier. Les utilisateurs qui envisagent d'acheter et de détenir directement des cryptoactifs devraient recevoir les documents d'information et les communications qui leur permettront de bien comprendre les risques de telles opérations afin de pouvoir prendre des décisions éclairées.

Autres enjeux

Monnaies numériques de banque centrale

Le CBCB reconnaît que l'évolution des cryptoactifs et la croissance de ce secteur soulèvent des enjeux politiques qui ne sont pas de son ressort et ne relèvent pas de ses responsabilités axées sur la gestion de l'exposition des banques aux cryptoactifs. Il reconnaît aussi qu'une action concertée avec d'autres organismes internationaux sera requise pour permettre l'établissement d'une démarche globale visant la réglementation des cryptoactifs et de leurs plateformes de négociation. Nous partageons le point de vue du Comité au sujet du besoin d'une démarche concertée et de la prise en compte d'autres initiatives ayant des conséquences sur les cryptoactifs et les monnaies numériques.

La création potentielle de monnaies numériques de banque centrale (MNBC) fait l'objet d'un examen par près de 70 % des banques centrales du monde¹⁵. Bien que les recherches se poursuivent tant au Canada qu'ailleurs¹⁶, la Banque du Canada a récemment conclu qu'il n'y a pas d'argument convaincant en faveur de l'émission d'une MNBC à l'heure actuelle. Elle indique toutefois que l'utilisation de plus en

plus répandue de monnaies numériques privées pourrait l'inciter à revoir cette décision¹⁷. Le cas échéant, il importe de prendre note que l'émission de MNBC pourrait réduire la demande de certains cryptoactifs¹⁸, et par conséquent les expositions directes et indirectes des banques. Les MNBC, qui constitueraient pratiquement des monnaies fiduciaires, pourraient assurer une meilleure stabilité, comparativement aux cryptomonnaies privées, souvent volatiles. Elles s'accompagneraient aussi d'un cadre d'exploitation plus stable et réglementé, comparativement aux cryptomonnaies et aux cryptomonnaies stables, favorisant ainsi l'élément de confiance qui doit nécessairement sous-tendre un marché financier solide.

Compte tenu de la réelle possibilité de perturbation du marché des cryptoactifs par l'émission de MNBC, nous réitérons le besoin, pour le Comité, de procéder lentement en matière de réglementation. Le marché des cryptoactifs évolue rapidement et les conséquences de l'émission de MNBC doivent être pleinement comprises avant la mise en place de tout cadre normatif ou réglementaire visant le système bancaire.

Établissement d'une approche réglementaire concertée

Nous appuyons la démarche globale du Comité, qui comprend un suivi continu de l'évolution du marché et des enjeux réglementaires, de même qu'une quantification de l'exposition des banques aux cryptoactifs par une collecte périodique de données. Nous prenons note aussi des difficultés éprouvées pour la collecte de données fiables, particulièrement en rapport avec l'exposition des institutions financières¹⁹. Les organismes de réglementation doivent non seulement s'entendre sur une définition des cryptoactifs, mais aussi faire preuve d'agilité pour parfaire leur compréhension et leur évaluation des cryptoactifs.

Pour assurer une telle approche réglementaire concertée, il est souhaitable de maintenir un dialogue continu avec les principales parties prenantes au fil de l'évolution de ce marché. L'établissement de normes et d'une terminologie uniformes, ainsi que de règles claires, favoriserait la confiance au sein du marché des cryptoactifs et minimiserait la confusion pour les organismes de réglementation et de surveillance. Pensons, par exemple, aux défis en matière de conformité que devra relever le Fonds monétaire international (FMI) quant à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Le FMI a déjà fait état de cet enjeu et a souligné le problème : lorsque la vérification des opérations est décentralisée et que les entités qui entrent en jeu (plateformes de négociation, instances de gouvernance, fournisseurs de portefeuille, gestionnaires de fonds, teneurs de marchés) sont très nombreuses et fragmentées sur les plans sectoriel et géographique, il devient très

difficile d'assurer le respect des obligations. La concertation à l'échelle internationale deviendra donc encore plus importante pour éviter l'arbitrage réglementaire et la dilution de l'efficacité de la réglementation²⁰. À cette fin, nous appuyons la constitution de groupes de travail conjoints ou la tenue de séances internationales pour favoriser cette concertation. Il serait ainsi possible d'établir des objectifs clairs dès le départ et de procéder à de fructueux échanges. Une telle approche pourrait aussi s'avérer utile en rapport avec d'éventuelles nouveautés technologiques émergentes.

Conclusion

Le marché des cryptoactifs est jeune et en mutation. Bien que l'exposition des banques et l'envergure du marché soient actuellement faibles, l'évolution continue de ces actifs exige que les participants et les organismes de réglementation évoluent en parallèle. Face à un contexte en constante transformation, une démarche globale serait la plus efficace pour l'évaluation des besoins de contrôle prudentiel. Nous soutenons donc, sans réserve, une approche fondée sur des principes et neutre sur le plan technologique, afin de fournir aux intervenants la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution du marché et de veiller à la stabilité d'un cadre réglementaire.

Advenant que le CBCB décide de proposer des mesures précises de contrôle prudentiel des cryptoactifs, ces mesures devront absolument être proportionnelles aux risques qui se rattachent aux actifs visés afin de ne pas restreindre la croissance économique et l'innovation. Nous préconisons donc un cheminement prudent comportant d'abord une évaluation exhaustive et différentielle des niveaux de risque que posent les cryptoactifs, afin d'assurer que les mesures proposées tiennent compte des types de cryptoactifs, de leur utilisation et de leur fonction économique. Une démarche pragmatique veillera à ce que des services et activités comme les conventions de garde, ainsi que des solutions de compensation et de règlement comme les jetons de paiement, soient exclus du contrôle prudentiel.

Une réglementation prudentielle efficace devra reposer sur une approche globale équilibrée qui tient compte des expositions des banques aux risques, du besoin d'encourager l'innovation et de l'émission possible de MNBC. Nous sommes fermement convaincus qu'une collaboration et une concertation continues entre les principales parties prenantes seront requises pour fournir direction et clarté à un marché en rapide mutation. Dans cette ère du numérique, les organismes de réglementation et le secteur des services financiers devront unir leurs efforts pour susciter la confiance des intervenants tout en favorisant la stabilité, l'innovation et la croissance économique.

-
- ¹ L'ABC est la voix de plus de 60 banques canadiennes et étrangères qui contribuent à l'essor et à la prospérité économiques du pays. L'Association préconise l'adoption de politiques publiques favorisant le maintien d'un système bancaire solide et dynamique, capable d'aider les Canadiens à atteindre leurs objectifs financiers. www.cba.ca.
- ² Chapman, James & Carolyn A. Wilkins. Banque du Canada. Document d'analyse du personnel 2019-1 *Crypto Money: Perspective of a Couple of Canadian Central Bankers* (anglais seulement) <https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2019/02/sdp2019-1.pdf>
- ³ UK FCA *Guidance on Cryptoassets Policy Statement* PS19/22 (juillet 2019) <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps19-22.pdf>
- ⁴ IFRIC *Update* de juin 2019. *Holdings of Cryptocurrencies* – Agenda Paper 12 <https://www.ifrs.org/news-and-events/updates/ifric-updates/june-2019/#8>
- ⁵ FSB Chair's letter to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Février 2020 <https://www.fsb.org/2020/02/fsb-chairs-letter-to-g20-finance-ministers-and-central-bank-governors-february-2020/>
- ⁶ Annonce de la Banque du Canada (21 janvier 2020) : Un groupe de banques centrales évaluera les arguments en faveur de l'émission de monnaies numériques de banque centrale https://www.banqueducanada.ca/2020/01/groupe-travail-banques-centrales-mnbc/?_ga=2.37918051.1553468245.1583612672-1321259250.1583355097
- ⁷ Autorités canadiennes en valeurs mobilières. Avis 21-327 du personnel des ACVM *Indications sur l'application de la législation en valeurs mobilières aux entités facilitant la négociation de cryptoactifs* <https://lautorite.gc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilieres/0-avis-acvm-staff/2020/2020janv16-21-327-avis-acvm-fr.pdf>
- ⁸ Site Web du New York State Department of Financial Services : https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses
- ⁹ Long, Caitlin (4 mars 2019). *What Do Wyoming's 13 New Blockchain Laws Mean?* <https://www.forbes.com/sites/caitlinlong/2019/03/04/what-do-wyomings-new-blockchain-laws-mean/#23b0308e5fde>
- ¹⁰ Banque du Canada. *Surveillance réglementaire des systèmes de compensation et de règlement désignés* https://www.banqueducanada.ca/grandes-fonctions/systeme-financier/surveillance-systemes-designes-compensation-reglement/?_ga=2.268497585.1553468245.1583612672-1321259250.1583355097
- ¹¹ PS19/22, Financial Conduct Authority *Guidance on Crypto-assets*, juillet 2019, paragraph 60. <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps19-22.pdf>
- ¹² https://www.osc.gov.on.ca/documents/en/Securities-Category2/csa_20200116_21-327_trading-crypto-assets.pdf (anglais seulement)
- ¹³ <https://www.theglobeandmail.com/business/article-csa-outlines-regulatory-framework-for-cryptocurrency-exchanges/>
- ¹⁴ KPMG: *Securing Cryptoassets*, 29 octobre 2018. <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2018/11/securing-cryptoassets.html>
- ¹⁵ Christian Baraontini et Henry Holden, *Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency*, janvier 2019. (anglais seulement) <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap101.pdf>
- ¹⁶ La Banque du Canada et cinq autres banques centrales (Royaume-Uni, Japon, Union européenne, Suède et Suisse) ont créé un groupe de recherche visant les MNBC. Communiqué de presse : https://www.banqueducanada.ca/2020/01/groupe-travail-banques-centrales-mnbc/?_ga=2.154600443.2124028387.1583935758-1321259250.1583355097
- ¹⁷ Timothy Lane, Banque du Canada. *L'argent et les paiements à l'ère numérique*. Février 2020. https://www.banqueducanada.ca/2020/02/argent-paiements-ere-numerique/?_ga=2.90679129.2124028387.1583935758-1321259250.1583355097
- ¹⁸ Nouriel Roubini. (19 novembre 2018) *Why Central Bank Digital Currencies will destroy bitcoin*. <https://www.theguardian.com/business/2018/nov/19/why-central-bank-digital-currencies-will-destroy-bitcoin>
- ¹⁹ https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201905_03~c83a444c.en.html#toc2
- ²⁰ *The Rise of Digital Money*; IMF FinTech Note No. 19/01 (anglais seulement)