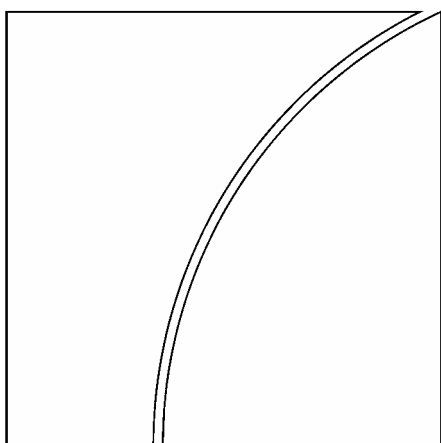


Comité sur les systèmes de paiement et de règlement



Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement

Janvier 2006



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX

Pour obtenir des exemplaires des publications, s'adresser à :

Banque des Règlements Internationaux
Presse et communication
CH-4002 Bâle, Suisse

Mél : publications@bis.org

Télécopie : +41 61 280 9100 et +41 61 280 8100

La présente publication est disponible sur le site Internet BRI (www.bis.org).

© *Banque des Règlements Internationaux, 2006. Tous droits réservés.
De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source
en soit citée.*

ISBN 92-9131-224-X (version imprimée)

ISBN 92-9197-224-X (en ligne)

Avant-propos

Il n'existe pas de recette universelle pour réussir le développement d'un système national de paiement, mais les pays qui se lancent dans une telle initiative se posent souvent les mêmes questions. Qui devrait amorcer ce processus et y participer ? Quels sont les investissements prioritaires et ce choix se fonde-t-il sur une bonne compréhension du système de paiement ? Quelles sont les infrastructures nécessaires et sur quels dispositifs institutionnels doivent-elles s'appuyer ?

Ce rapport, lancé sur l'initiative du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR), sous la direction de son ancien Président, Tommaso Padoa-Schioppa, cherche à apporter assistance et conseil sur la planification et la mise en œuvre des réformes des systèmes nationaux de paiement. Il souligne que le développement d'un système de paiement est un processus complexe qui doit se fonder essentiellement sur les besoins, et non sur la technologie. La réforme des systèmes de paiement est tributaire du développement concomitant du système bancaire et des dispositifs institutionnels pour les services et les infrastructures de paiement. Elle impose donc une coopération entre le secteur bancaire, les instances de réglementation et les autres parties prenantes. Ce rapport énonce 14 orientations, accompagnées d'un texte explicatif, pour le développement des systèmes de paiement. Il comporte également des sections consacrées à la mise en œuvre, qui illustrent ces orientations par des exemples pratiques, en décrivant les problèmes et les méthodes possibles de mise en œuvre. Pour la rédaction de ce rapport, le CSPR s'est inspiré des travaux d'un groupe de travail composé de nombreux experts des banques centrales de pays développés et en développement.

Ce rapport a été publié pour consultation en mai 2005, et a fait l'objet de discussions lors de consultations régionales avec les experts des questions de paiement des banques centrales et de la communauté financière du monde entier. Il a bénéficié des nombreux commentaires reçus pendant ce processus de consultation. De manière générale, ce vaste processus a confirmé que le cadre et la teneur du rapport pouvaient se révéler utiles aux pays qui ont entrepris de réformer et de développer leur système national de paiement.

Le CSPR est très reconnaissant à Tommaso Padoa-Schioppa d'avoir soutenu ce projet. Il exprime sa gratitude aux membres du groupe de travail, à son Président, Sean O'Connor, de la Banque du Canada, et au Secrétariat du CSPR, à la BRI, pour l'excellence de leurs travaux.

Timothy F. Geithner, Président
Comité sur les systèmes de paiement et de règlement

Sommaire

Avant-propos	iii
1. Synthèse	1
1.1 Introduction et vue d'ensemble	1
1.2 Orientations générales pour le développement d'un système de paiement	3
1.3 Structure du rapport	7
2. Le développement d'un système national de paiement	7
2.1 La monnaie et le système national de paiement	7
2.2 Processus de développement d'un système national de paiement	8
2.2.1 Facteurs influençant le développement du système national de paiement	9
2.2.2 Motivations de la réforme du système national de paiement	11
2.2.3 Tendances suivies par le développement du système national de paiement	11
2.2.4 Problèmes de développement du système national de paiement	11
3. Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement	13
3.1 Système bancaire et développement d'un système national de paiement	13
Orientation 1. Maintenir la banque centrale au centre du système	13
Orientation 2. Promouvoir le rôle d'un système bancaire solide	18
3.2 Planifier le développement du système national de paiement	22
Orientation 3. Reconnaître la complexité du système	22
Orientation 4. Se concentrer sur les besoins	23
Orientation 5. Définir clairement les priorités	26
Orientation 6. La clé du succès réside dans la mise en œuvre	30
3.3 Développement du cadre institutionnel	35
Orientation 7. Favoriser l'essor du marché	35
Orientation 8. Faire participer les parties concernées	40
Orientation 9. Coopérer pour une surveillance efficace	41
Orientation 10. Promouvoir la sécurité juridique	43
3.4 Développer les infrastructures pour le système national de paiement	48
Orientation 11. Améliorer la disponibilité des services de paiements de petit montant	49
Orientation 12. Tenir compte des besoins du marché pour le système de paiements	52
de gros montant	
Orientation 13. Planifier ensemble les systèmes de paiement et de titres	55
Orientation 14. Coordonner le règlement des systèmes de paiements de petit	59
montant, de montant élevé et de titres	
Annexes	64
Annexe 1 : Énoncé des orientations	65
Annexe 2 : Étude de cas : le Sri Lanka	66
Annexe 3 : Éléments d'un état des lieux	69
Annexe 4 : Cadre juridique et législation type sur les paiements	72
Annexe 5 : Glossaire	77
Annexe 5 : Lexique	83
Annexe 6 : Membres du groupe de travail	85

1. Synthèse

1.1 Introduction et vue d'ensemble

Le développement d'un système national de paiement est un processus continu. Tous les pays modifient ou réorganisent une composante de leur système à un moment ou à un autre. Depuis quelques années, les réformes d'envergure s'accroissent dans le monde entier. Cependant, leur succès est inégal d'un pays à l'autre. Les résultats souhaités en termes d'utilisation, d'avantages et de coûts ne sont pas toujours à la hauteur et nombre de projets ont pris beaucoup plus de temps que prévu.

La planification et le développement des systèmes de paiement sont des tâches difficiles, étant donné la complexité et la diversité des réformes possibles. En général, les autorités nationales qui soutiennent des initiatives pour leur propre système se tournent vers les autres pays et recherchent auprès du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR), du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale des conseils et une assistance pour s'assurer les meilleures chances de succès. Ce rapport vise à formuler des recommandations pratiques pour l'édification d'un système de paiement ou l'amélioration du dispositif existant.

Le présent document est principalement axé sur les banques centrales et leurs interactions avec les autres acteurs, en premier lieu le secteur bancaire et les autres instances chargées de son développement. Néanmoins, il s'adresse à toutes les parties prenantes, publiques et privées, car le développement du système de paiement repose nécessairement sur la collaboration entre les différents intervenants. Il se fonde sur les expériences et les travaux antérieurs d'un grand nombre de banques centrales de pays développés et en développement, ainsi que de la Banque mondiale et du FMI. Cependant, contrairement à beaucoup de ces travaux, qui se rapportent fréquemment à des instruments, procédures et mécanismes de transfert interbancaire bien précis, il analyse sous un angle plus large la composition d'un système national de paiement. Dans ce rapport, celui-ci recouvre toutes les institutions et infrastructures qui servent à émettre et à transférer des créances monétaires sous forme d'engagements des banques commerciales et de la banque centrale.

Les orientations présentées ici ne constituent pas un « cadre de référence » détaillé, ni une liste des points à vérifier pour le développement d'un système national de paiement. En effet, il n'existe pas de solution unique capable de satisfaire tous les besoins spécifiques de chaque pays. Aussi ces orientations sont-elles davantage centrées sur les composantes essentielles d'un système national à prendre en compte au moment d'engager un processus de réformes, à plus forte raison s'il s'agit de réformes structurelles importantes. De plus, elles portent sur le développement du système de paiement d'un pays ou d'une zone monétaire commune. Les aspects plus spécifiques qui facilitent les paiements multidevises et transfrontières efficaces et sûrs ne sont pas traités dans ce rapport.

Banque centrale et développement du système de paiement

Le développement d'un système national de paiement efficace et sûr est important pour la politique monétaire, la stabilité financière et les intérêts économiques généraux de la banque centrale. Par conséquent, cette dernière supervise les évolutions du système, afin d'évaluer leurs effets sur la demande de monnaie, l'influence des opérations de politique monétaire, ainsi que l'efficacité et la stabilité des marchés financiers clés.

Le système national de paiement est fondamental pour la conduite efficace d'une politique monétaire qui recourt à des opérations de marché pour influencer sur l'ensemble de l'activité financière et économique. De plus, les évolutions du système national de paiement peuvent déterminer le rythme et la prévisibilité des flux monétaires, et donc la demande globale de monnaie dans l'économie. Néanmoins, parce qu'il met en relation les établissements financiers pour assurer l'efficacité du transfert de créances monétaires et du règlement d'obligations de paiement, le système de paiement devient également un canal de transmission des risques financiers entre ces établissements et les marchés. En œuvrant à la sécurité et à l'efficacité du système, la banque centrale cherche à limiter les possibilités de contagion financière par ce biais.

La banque centrale apporte une contribution majeure au développement du système national de paiement. Elle exerce généralement diverses fonctions essentielles vis-à-vis de ce système, en qualité d'opérateur, de surveillant des mécanismes clés, d'utilisateur de services de paiement et de catalyseur des réformes. Elle dispose ainsi d'une vue d'ensemble sur le rôle du système dans le

secteur financier et l'économie, et d'une connaissance approfondie des dispositifs spécifiques. Elle peut donc formuler des recommandations sur les politiques à suivre concernant le système de paiement et d'autres aspects du système financier, et elle constitue un catalyseur efficace, avec les organisations du secteur privé, pour lancer des initiatives, les soutenir et contribuer à leur mise en œuvre.

Composantes d'un système national de paiement

Le système national de paiement ne se limite pas ici à son infrastructure, mais est envisagé dans une perspective plus vaste. Il désigne la matrice complète des dispositifs et processus institutionnels et infrastructurels d'un pays qui servent à émettre et à transférer des créances monétaires sous forme d'engagements des banques commerciales et de la banque centrale. Même si les espèces continuent d'occuper une place importante dans tous les systèmes, le présent rapport est axé sur les paiements scripturaux réalisés à partir des dépôts en banque. Les principales composantes d'un système national de paiement sont les suivantes :

- instruments de paiement servant à transférer des fonds entre les comptes des payeurs et des bénéficiaires auprès des établissements financiers ;
- infrastructures nécessaires à l'exécution et à la compensation des instruments de paiement, au traitement et à la diffusion des informations sur les paiements, ainsi qu'au transfert de fonds entre établissements payeurs et receveurs ;
- établissements proposant des comptes, instruments et services de paiement aux particuliers et aux entreprises, et organismes gérant les réseaux de services pour l'exécution, la compensation et le règlement des opérations de paiement pour ces établissements financiers ;
- conventions de place, notamment accords, réglementation et contrats portant sur la production, la tarification, la fourniture et l'acquisition des divers instruments et services de paiement ; et
- lois, normes, règles et procédures, établies par les législateurs, tribunaux, instances de réglementation et organismes de paiement, qui définissent et régissent le processus de transfert des paiements et le fonctionnement des marchés des services de paiement.

Les infrastructures recouvrent les systèmes d'exécution, de compensation et de règlement des paiements, qu'ils soient situés sur le territoire national ou hors des frontières. Certaines sont dédiées à des catégories spécifiques d'instruments de paiement. Les dispositions institutionnelles recouvrent les conventions de place applicables aux différentes catégories de services de paiement, les établissements financiers et les autres organismes qui offrent ces services. Elles incluent également le cadre juridique et réglementaire, qui définit l'organisation et le fonctionnement des marchés, ainsi que les mécanismes de consultation et de coordination entre les principales parties prenantes. Le cadre institutionnel relie les infrastructures et les parties concernées.

Réforme du système : facteurs, motivations et tendances

Les projets de réformes visent à améliorer globalement la sécurité et l'efficacité de l'ensemble du système national de paiement. Leur succès et le schéma de développement qui s'en dégage dépendent de facteurs environnementaux, économiques et financiers, ainsi que de la nature des politiques publiques. Leur planification et leur mise en œuvre doivent prendre en considération les aspects pertinents de ces facteurs, afin d'assurer l'efficacité et le bon déroulement du processus. Cette prise en compte est fondamentale pour que les parties prenantes harmonisent leurs incitations et s'engagent en faveur de la réforme du système.

En général, les réformes du système national de paiement sont motivées par i) de nouvelles évolutions dans le secteur financier et les autres secteurs, qui génèrent de nouveaux besoins et de nouvelles opportunités pour des instruments et services de paiement d'un bon rapport coût-efficacité, ii) une prise de conscience croissante des risques et préoccupations à l'égard de la stabilité financière, iii) des pressions internes et externes en faveur d'une réforme et la décision des autorités nationales de se conformer aux normes internationales pertinentes, ou iv) des évolutions politiques et économiques, parfois liées à l'entrée du pays sur des marchés commerciaux et financiers régionaux ou mondiaux.

Les récentes tendances du développement des systèmes nationaux de paiement ont résulté le plus souvent d'initiatives destinées à :

- élargir la gamme des instruments et services de paiement ;
- améliorer le rapport coût–efficacité, notamment les coûts d'exploitation et d'utilisation des liquidités, ainsi que l'accès à ces moyens de paiement ;
- renforcer l'interopérabilité et la résilience des infrastructures bancaires, de paiement et de titres ;
- mieux maîtriser les risques juridique, opérationnel, financier et systémique liés aux infrastructures de paiement ;
- créer un régime de surveillance et de réglementation plus approprié pour le système national de paiement ;
- accroître l'efficacité et la stabilité des marchés des services de paiement.

Cependant, la réalité montre que le processus de développement d'un système national de paiement n'est pas toujours harmonieux, ni efficace. Les problèmes les plus fréquents sont :

- une connaissance inadéquate de l'étendue du système, ainsi qu'une vision et un esprit d'initiative limités ;
- un manque d'information sur les nouveaux besoins de paiement et sur les capacités du système ;
- un niveau de soutien et un engagement insuffisants de la part des parties concernées, à cause d'une consultation inappropriée ;
- de faibles moyens ;
- des obstacles juridiques, réglementaires ou liés aux politiques publiques ou au marché.

Tels sont les principaux aspects couverts par les orientations générales formulées ci-après.

1.2 Orientations générales pour le développement d'un système de paiement

Lors de l'élaboration de ce rapport, l'analyse des résultats et expériences associés à divers programmes de réformes menés récemment à travers le monde a permis de dégager un certain nombre d'enseignements. Ils ont été traduits sous forme d'orientations générales pour le développement efficace d'un système national de paiement. Au nombre de 14, ces orientations sont regroupées de manière à refléter les quatre principaux aspects à considérer : i) rôle du secteur bancaire (y compris de la banque centrale) ; ii) efficacité de la planification et de la réalisation des projets ; iii) élaboration du cadre institutionnel nécessaire pour accompagner les réformes ; iv) conception d'une infrastructure de paiement sûre et efficace qui répond aux besoins émergents de l'économie d'un pays. Puisqu'il y a toujours un élément en cours de modification ou de réorganisation, ces orientations peuvent être utiles à tous les pays, quel que soit le niveau de développement du système national de paiement.

Même si ces orientations ne présentent pas la même pertinence pour l'ensemble des pays dans toutes les situations, elles doivent être considérées comme un ensemble uniforme. À un moment donné, les efforts peuvent être axés sur un élément précis du système d'un pays. Ces initiatives doivent toutefois reconnaître les autres aspects pouvant nécessiter par la suite des réformes complémentaires.

Ces orientations générales correspondent à un haut niveau d'exigences. Le développement du système de paiement étant, dans une large mesure, propre à chaque pays et conditionné par divers facteurs environnementaux, financiers, économiques et liés aux politiques publiques, l'approche spécifique suivie pour une orientation donnée doit être considérée en fonction du contexte national. Bien que leur efficacité soit généralement reconnue, ces orientations ne constituent donc pas forcément les « meilleures pratiques » pour tous les pays. Néanmoins, afin d'illustrer la façon dont elles peuvent se traduire par des initiatives de réformes, nous donnerons également des exemples d'outils analytiques et de méthodes de mise en œuvre pour chaque orientation.

Ces orientations sont résumées ci-après et leur énoncé est repris dans l'annexe 1 pour permettre de s'y reporter rapidement.

A. Système bancaire

Orientation 1. Maintenir la banque centrale au centre du système. *Chargée de veiller à la solidité de la monnaie, la banque centrale joue un rôle clé pour promouvoir l'utilisation de la monnaie comme moyen de paiement efficace.*

Résumé : Les tâches spécifiques relevant directement de la banque centrale à l'intérieur du système de paiement diffèrent d'un pays à l'autre. Cependant, le bon fonctionnement de ce système est fondamental pour la qualité de la monnaie. Il doit donc constituer une préoccupation majeure pour la banque centrale. Par conséquent, celle-ci se trouve au cœur de l'évolution du système, avec plusieurs rôles possibles : opérateur, catalyseur, surveillant et utilisateur. La fonction système de paiement doit faire partie des priorités des instances décisionnaires de la banque centrale et être supervisée par les hauts responsables de cette institution, par exemple par un gouverneur adjoint assisté d'entités spécialisées aux attributions bien définies.

Orientation 2. Promouvoir le rôle d'un système bancaire solide. *Les comptes, instruments et services de paiement accessibles aux utilisateurs finals sont mis à disposition par les banques et autres établissements financiers comparables, qui se livrent une concurrence individuelle mais doivent souvent agir ensemble en tant que système.*

Résumé : Le développement du système de paiement nécessite d'accroître la proportion des dépôts dans l'encours total de monnaie et, partant, d'élargir le rôle des banques et des établissements financiers éligibles en tant que prestataires de services de paiement. Pour soutenir de manière adéquate nombre des projets de réforme au niveau national, ces entités doivent étoffer leurs propres dispositifs. De plus, les banques et autres établissements financiers comparables doivent être concurrents dans la fourniture de services à la clientèle, mais aussi coopérer pour élaborer des mécanismes de paiement efficaces. Tout en restant attentive au risque systémique et à l'efficacité, la banque centrale doit se féliciter de ces évolutions et les encourager.

B. Planification

Orientation 3. Reconnaître la complexité du système. *La planification doit reposer sur une parfaite connaissance de tous les éléments clés du système et des principaux facteurs qui en influencent le développement.*

Résumé : Une parfaite connaissance du système ne se limite pas aux aspects techniques. Le système national de paiement doit être considéré comme un ensemble complet d'instruments, de réseaux, de règles, de procédures et d'établissements qui assurent la circulation de la monnaie. La banque centrale et le secteur bancaire doivent envisager de façon globale les composantes d'un système sûr et efficace, ainsi que les facteurs qui influent sur le développement de ce système. Les composantes clés sont les infrastructures de paiement, c'est-à-dire les principaux mécanismes d'exécution, de compensation et de règlement des instruments et obligations de paiement, et les dispositifs institutionnels stratégiques, en particulier le cadre juridique, les conventions de place et la réglementation. La parfaite connaissance du système passe également par celle des divers facteurs (environnementaux, économiques, financiers et liés aux politiques publiques) qui influent sur l'évolution de la demande et de l'offre d'instruments et de services de paiement.

Orientation 4. Se concentrer sur les besoins. *Agir en fonction des besoins, préalablement identifiés, de tous les utilisateurs de services de paiement et en fonction des capacités de l'économie.*

Résumé : Pour que le processus de développement du système de paiement soit efficace et durable, il doit être axé sur les besoins actuels et prévisionnels de ses utilisateurs : consommateurs, administration publique, établissements financiers et autres entités, notamment. Ces besoins sont à considérer en relation avec les capacités économiques et techniques existantes qui permettent de proposer, avec un bon rapport coût-efficacité, les instruments et services de paiement requis. À cet égard, des ressources humaines qualifiées et bien informées sont tout aussi vitales que l'infrastructure physique, telle que les réseaux de télécommunications et de transport. Il importe également de spécifier les fonctions et les intérêts des principales parties prenantes.

Orientation 5. Définir clairement les priorités. *Planifier et établir de manière stratégique les priorités pour le développement du système national de paiement.*

Résumé : Une approche est stratégique lorsqu'elle définit l'état final souhaité pour le système national de paiement et fixe clairement les priorités en fonction des besoins des utilisateurs et des capacités de l'économie. Un plan stratégique comporte aussi un descriptif du rôle des principaux acteurs et de la configuration de tous les éléments du système. Il précise les caractéristiques du futur dispositif, étant entendu, cependant, que tout ne peut pas être concrétisé en même temps. Ce plan doit déterminer quelles composantes existantes peuvent servir de base à des améliorations futures. Le développement du système de paiement constitue principalement un processus évolutif qui, souvent, aboutit à la refonte des systèmes de paiement et financiers en place.

Orientation 6. La clé du succès réside dans la mise en œuvre. *Veiller à la bonne exécution du plan stratégique.*

Résumé : Le succès des réformes repose, de façon cruciale, sur l'application efficace du plan stratégique de développement. Le processus de mise en œuvre doit être considéré comme une phase essentielle de ce plan. Il nécessite l'implication de toutes les parties concernées, une conduite adéquate du projet, des échéances et étapes bien définies, une politique réaliste de gestion des ressources et de financement, ainsi qu'une stratégie de déploiement bien conçue. La mise en application ne sera efficace que si les hauts responsables de la banque centrale, des banques commerciales et des autres parties intéressées sont attentifs et bien déterminés à atteindre les objectifs fixés.

C. Cadre institutionnel

Orientation 7. Favoriser l'essor du marché. *L'expansion et la consolidation des conventions de place pour les services de paiement constituent des éléments fondamentaux de l'évolution du système national.*

Résumé : Étant donné que les services de paiement associent prestataires, utilisateurs et coûts, le développement du système national de paiement passe également par celui des conventions de place. Le jeu de la concurrence contribue à l'efficacité et à la fiabilité de la production, de la fourniture et de la tarification des différents instruments et services de paiement, existants et nouveaux. Néanmoins, l'évolution des conventions de place nécessite aussi une certaine coopération entre les participants, dans des domaines tels que la définition de normes, l'organisation de réseaux de paiement, les procédures opérationnelles ou la gestion du risque. En fait, les diverses conventions de place applicables aux instruments et services de paiement se caractérisent en partie par leur niveau de coopération et de concurrence.

Orientation 8. Faire participer les parties concernées. *Encourager un processus de consultation efficace entre les différents acteurs du système national de paiement.*

Résumé : La consultation est indispensable à une collaboration fructueuse entre les différentes catégories de participants. Elle contribue à la compréhension des besoins, des capacités et des intérêts des diverses parties concernées. Dès lors que ces dernières s'échangent des informations, se consultent et collaborent, la banque centrale et les autres intervenants clés coordonnent plus facilement leurs actions destinées à réformer le système de paiement et les stratégies. Ce processus est particulièrement nécessaire pour les programmes de coopération, notamment ceux portant sur l'élaboration de normes techniques et opérationnelles. En outre, une consultation structurée permet d'instaurer des relations de confiance et le degré d'engagement essentiel au développement du système, à la réalisation des projets et à l'instauration de conventions de place performantes.

Orientation 9. Coopérer pour une surveillance efficace. *Une surveillance efficace du système de paiement par la banque centrale requiert souvent des accords de collaboration avec d'autres autorités.*

Résumé : C'est la banque centrale qui surveille le système national de paiement. Pour exercer efficacement cette fonction, elle doit coopérer avec les autres autorités et instances de réglementation qui jouent un rôle déterminant dans le développement du système. La fonction de surveillance et d'élaboration de politiques consiste à suivre et évaluer les grandes évolutions de ce système, notamment leurs implications en termes de sécurité et d'efficacité. Les autres autorités publiques, notamment celles chargées du contrôle bancaire, des marchés des titres, de la concurrence et de la protection des consommateurs, peuvent toutefois avoir défini des stratégies et des règles qui influent

sur l'évolution du système. Les accords entre la banque centrale et ces autres autorités, pour l'échange de points de vue, une collaboration dans des domaines précis et, si nécessaire, la coordination des politiques concernées, peuvent contribuer au développement sûr et efficace du système.

Orientation 10. Promouvoir la sécurité juridique. *Élaborer un cadre juridique transparent, exhaustif et fiable pour le système national de paiement.*

Résumé : Pour être efficaces, les conventions de place, ainsi que les mécanismes de paiement, de surveillance et de réglementation, nécessitent un cadre juridique fiable, qui apporte la sécurité juridique et atténue les risques. Un cadre juridique complet pour un système national de paiement se compose d'un ensemble de lois, associé à des procédures et à des institutions capables de les interpréter et de les faire respecter. Il inclut la législation sur les droits de propriété et leur transfert, sur le droit d'association et le fonctionnement des entreprises, sur les contrats relatifs aux instruments et services de paiement et sur la participation à des réseaux. Il comporte aussi des textes régissant les différentes fonctions de la banque centrale dans le système de paiement.

D. Infrastructure

Orientation 11. Améliorer la disponibilité des services de paiements de petit montant. *Élargir le choix et l'accès à des instruments et services de paiement scripturaux efficaces et sûrs, pour les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics, en étendant et en améliorant les infrastructures de paiements de petit montant.*

Résumé : L'expansion économique d'un pays se traduit généralement par une demande accrue d'instruments et de services de paiement scripturaux diversifiés. Il faut donc s'attacher en priorité à augmenter la proportion de la population ayant accès aux instruments et services de paiement, ainsi qu'à améliorer la disponibilité des divers instruments et services de paiements de petit montant, en veillant au rapport coût-efficacité. Cette diversification ne peut s'opérer qu'au moyen d'infrastructures d'exécution, de compensation et de règlement sûres et efficaces.

Orientation 12. Tenir compte des besoins du marché pour le système de paiements de gros montant. *Développer un système de paiements de gros montant axé d'abord sur les besoins des marchés financiers et sur l'expansion des paiements interbancaires urgents.*

Résumé : Le meilleur système de paiements de gros montant est celui qui répond le mieux aux besoins de l'interbancaire pour les opérations commerciales, financières et de politique monétaire urgentes qui font intervenir des montants élevés ; ce n'est pas forcément celui qui utilise la technologie la plus sophistiquée. À mesure qu'augmente le volume des paiements urgents de gros montant, il devient impératif qu'un tel système assure le règlement définitif intrajournalier dans la monnaie de la banque centrale. Ces types de paiements exigent des services infrastructurels spécialisés, qui limitent les risques systémiques encourus par les intervenants (établissements financiers principalement). Il est possible de choisir parmi différentes catégories de systèmes de paiements de gros montant, mais toutes doivent être en parfaite conformité avec les *Principes fondamentaux pour les paiements d'importance systémique* définis par le CSPR.

Orientation 13. Planifier ensemble les systèmes de paiement et de titres. *Coordonner le développement des systèmes de titres et de paiements de gros montant afin de favoriser l'efficacité et la sûreté du système financier.*

Résumé : Les systèmes de titres et les systèmes de paiements de gros montant sont interdépendants. Pour la livraison contre paiement, le règlement du volet titres est tributaire de celui du volet espèces, qui se déroule le plus souvent dans le cadre d'un système de paiements de gros montant. Parallèlement, dans ce second système, l'obtention d'un prêt est souvent subordonnée à l'apport d'une sûreté, généralement via un système de règlement de titres. En conséquence, l'interaction entre ces infrastructures doit être d'un bon rapport coût-efficacité, fiable et sûre. De plus, le moment du règlement définitif dans l'un des systèmes doit correspondre à celui prévu dans l'autre. Par conséquent, leurs infrastructures respectives ne peuvent être développées indépendamment et le système de règlement de titres doit être pleinement conforme aux *Recommandations pour les systèmes de règlement de titres* et, le cas échéant, aux *Recommandations pour les contreparties centrales*, deux documents rédigés conjointement par le CSPR et l'OICV.

Orientation 14. Coordonner le règlement des systèmes de paiements de petit montant, de montant élevé et de titres. *Coordonner le fonctionnement des processus de règlement afin que les systèmes clés gèrent efficacement les besoins de liquidité et les risques de règlement interdépendants.*

Résumé : Les principaux établissements financiers d'un pays deviennent généralement des participants à toutes les infrastructures de paiements de petit montant, de règlement de titres et de paiements de gros montant à mesure que ces infrastructures se développent. Un règlement intervenant au niveau d'un de ces dispositifs peut donc affecter la sécurité et l'efficacité du règlement dans les autres. Dans la plupart des cas, les établissements coordonnent et intègrent les processus de règlement au niveau des infrastructures clés, afin de mieux gérer les risques de liquidité et de règlement, ce qui peut accentuer l'interdépendance entre les dispositifs. Même si cette coordination et cette intégration croissantes sont susceptibles d'améliorer le rapport coût-efficacité global des transferts interbancaires et de permettre le règlement définitif dans la monnaie de la banque centrale, il est nécessaire de surveiller et de bien gérer les risques intersystèmes : risques juridique, opérationnel, financier et systémique.

1.3 Structure du rapport

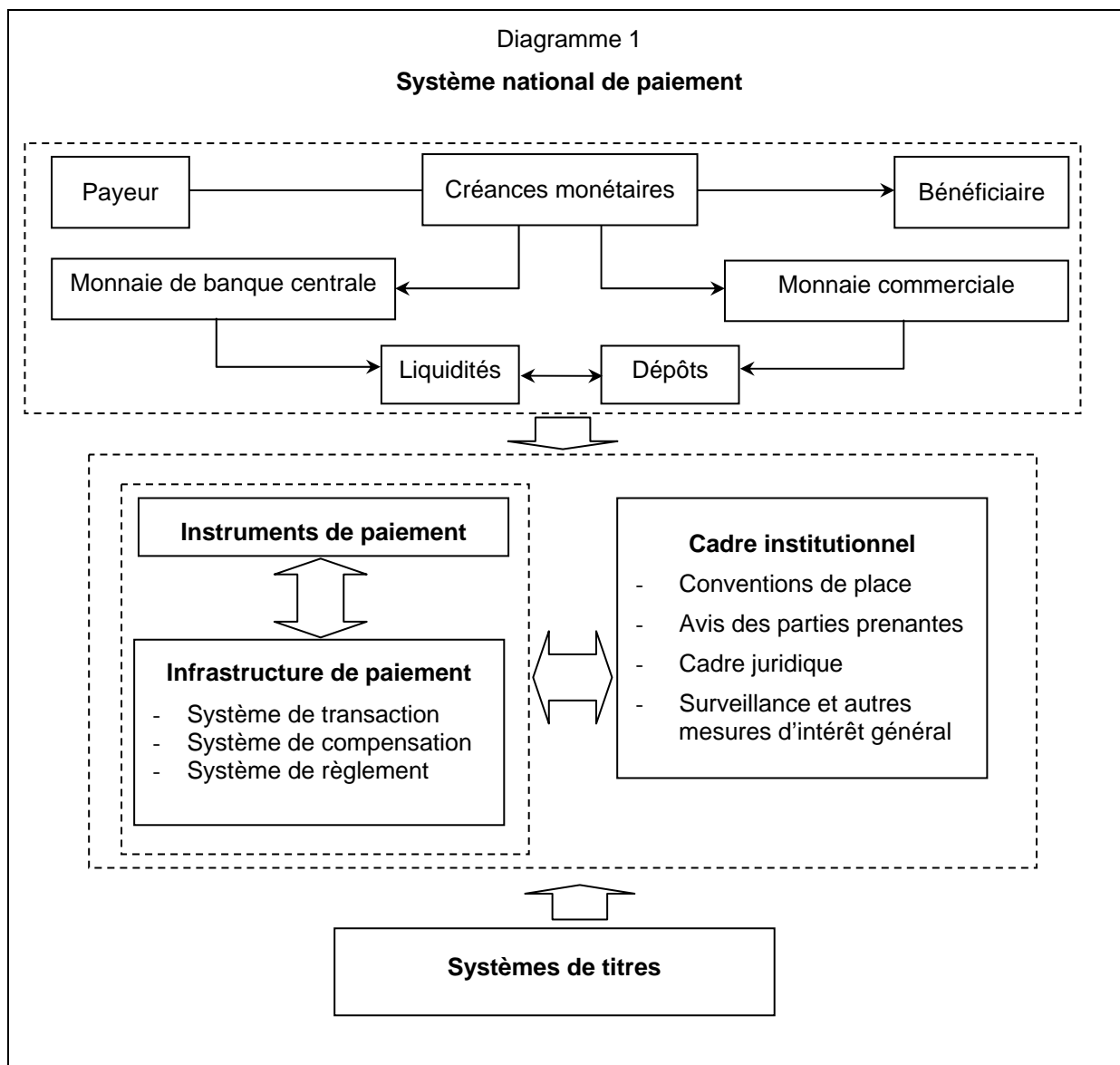
La section suivante de ce rapport examine les concepts et facteurs de développement qui influent sur le cadre et sur le contexte des orientations générales. La troisième section présente ces orientations sous des rubriques distinctes : système bancaire, planification, institutions et infrastructures. Chaque orientation comporte un énoncé, assorti d'une explication de sa fonction première dans le développement du système national de paiement, puis d'une analyse de quelques stratégies de mise en œuvre. Chaque rubrique se termine par des références bibliographiques, qui donnent des indications supplémentaires sur le cadre et les orientations. Le rapport est complété par plusieurs annexes, qui contiennent des informations détaillées sur plusieurs de ses parties essentielles.

2. Le développement d'un système national de paiement

Le système national de paiement constitue l'un des principaux composants du système monétaire et financier d'un pays. Il joue donc un rôle crucial dans le développement économique de ce pays. C'est par le système national de paiement que la monnaie circule entre acheteurs et vendeurs dans les transactions commerciales et financières. S'il est bien conçu, il peut réduire le coût global des transactions et multiplier les possibilités de réaliser des transactions commerciales et financières. Cette section traite du rôle du système national de paiement et des tendances récentes de son développement. Elle met également en lumière les principaux facteurs qui en motivent ou en influencent le développement et décrit le contexte des orientations générales présentées à la fin de ce rapport.

2.1 La monnaie et le système national de paiement

La fonction d'échange constitue le rôle principal de la monnaie. Un paiement est le processus par lequel des instruments monétaires, généralement des créances sous forme d'espèces ou de dépôt, sont transférés entre deux parties afin de finaliser une transaction. Un système national de paiement regroupe les diverses dispositions institutionnelles et infrastructures qui permettent le transfert de fonds entre les parties (diagramme 1). Le présent rapport est axé sur les paiements scripturaux. Ces derniers supposent en général un processus complexe de transferts monétaires entre le compte de dépôt (ou de crédit) du payeur dans un établissement financier et le compte du bénéficiaire dans un autre établissement financier. Ce processus nécessite que soit développée une gamme acceptable d'instruments de paiement, de procédures institutionnelles et de traitement, ainsi que de mécanismes de transferts monétaires ou de « fonds » afin que les paiements puissent être effectués.



En général, la complexité des instruments, des organismes, des normes, des règles et procédures de paiement, ainsi que des conventions de place s'accroît à mesure que le système se développe. Il importe par conséquent d'établir un cadre uniforme afin de faciliter le développement d'un système national de paiement sûr et efficace. Une fois ce cadre solidement en place et bien compris, nombre des développements ultérieurs du système pourront provenir de l'interaction entre les organismes de paiement et les utilisateurs.

2.2 Processus de développement d'un système national de paiement

L'expérience montre qu'il n'existe pas de schéma unique ou universel pour tous les pays. Par le passé, le développement des systèmes nationaux de paiement a été largement tributaire de l'état d'avancement des technologies de communication et des dispositions bancaires nationales. Ces voies ou étapes de développement observées perdent de leur pertinence avec les nouvelles technologies de l'information et des communications et les nouvelles règles du secteur financier. Chaque pays devra désormais mettre en regard son stade de développement actuel et ses propres préférences. Aucun schéma arbitrairement défini ne peut se substituer à cette auto-évaluation.

Néanmoins, bien que différent dans le détail d'un pays à un autre, le processus de développement des systèmes de paiement présente un certain nombre de facteurs, de motifs et de tendances similaires. Ceux qui sont mentionnés ci-dessous sont tirés de l'expérience de différents pays.

2.2.1 Facteurs influençant le développement du système national de paiement

Pour comprendre le processus de développement d'un système national de paiement, il est nécessaire d'identifier les principaux facteurs de développement. Ces derniers, ainsi que leur influence, sont énumérés ci-dessous.

i) Facteurs de développement

Les quatre facteurs généraux qui influencent le développement du système national de paiement peuvent être classés en facteurs environnementaux, économiques, financiers et liés aux politiques publiques.

Les principaux *facteurs environnementaux* sont : i) les facteurs démographiques, comme la taille de la population et l'urbanisation ; ii) les facteurs géographiques, comme l'importance et la répartition de la dotation en ressources ; et iii) les valeurs et normes sociales et culturelles. Ces facteurs peuvent déterminer la probabilité que certaines initiatives de développement soient acceptées.

Les principaux *facteurs économiques* sont : i) le niveau et la stabilité de la croissance économique générale ; ii) la répartition des richesses ; iii) le niveau d'instruction et de qualification de la main-d'œuvre et ses possibilités de formation ; iv) le développement de l'infrastructure industrielle, comme les systèmes de télécommunications et de transport ; et v) le rythme de l'innovation et du changement technologique. Les facteurs économiques clés, et leur influence sur le développement dans les secteurs commercial, industriel et financier, revêtent une importance particulière pour les besoins et les capacités des services de paiement du pays considéré.

Les principaux *facteurs financiers* se rapportent aux coûts, aux risques et aux avantages financiers des initiatives de développement des services, des institutions et de l'infrastructure de paiement pour les utilisateurs et prestataires. Les améliorations qui réduisent les coûts, pour l'utilisateur, des paiements pour les transactions commerciales et financières et augmentent les opportunités de réaliser ces transactions peuvent motiver la demande et l'offre de nouveaux instruments et services de paiement. Mais le processus de paiement entraîne également des risques de crédit et de liquidité directs et indirects qui sont répartis, à des degrés divers, entre les prestataires et les utilisateurs. Pour être efficaces, les initiatives de développement des systèmes de paiement doivent identifier ces coûts, risques et avantages et essayer d'en équilibrer la répartition entre prestataires et utilisateurs.

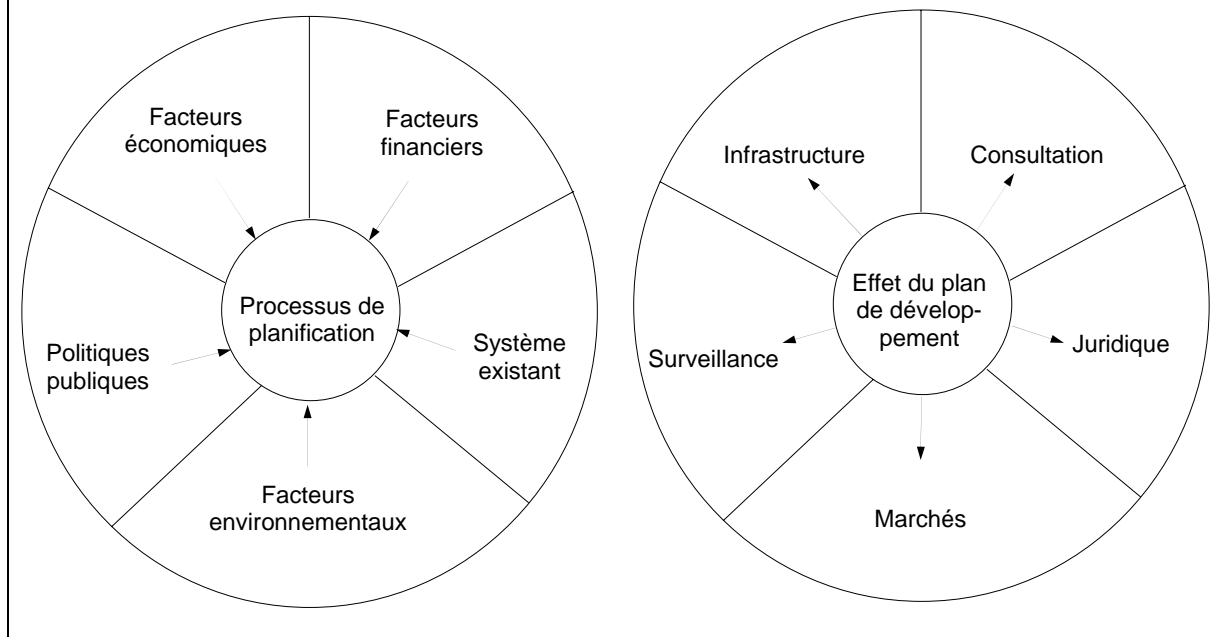
Les importants *facteurs liés aux politiques publiques* ont notamment trait aux lois et règles qui affectent la conduite et les performances des différents établissements financiers ainsi qu'aux politiques publiques en matière d'éducation, d'industrie, d'échanges, de protection des consommateurs et de macroéconomie. L'engagement des autorités nationales constitue un facteur fondamental du développement des systèmes, car il affecte directement les dispositions institutionnelles. Par leur interaction avec les facteurs environnementaux, économiques et financiers, les facteurs liés aux politiques publiques conditionnent et façonnent le développement de l'ensemble du système.

Pour le processus de planification, il est nécessaire de savoir comment ces facteurs généraux peuvent influencer le développement du système national de paiement. Ensemble, ces facteurs généraux et d'autres facteurs institutionnels spécifiques au système de paiement influent sur la direction dans laquelle le système se développe via leurs effets sur la demande, l'offre et les conventions de place relatives aux services de paiement. Ils reflètent les intérêts des différentes parties prenantes qui, lorsqu'ils sont correctement équilibrés, traduisent à leur tour l'intérêt général. Pour fonctionner, les initiatives de réforme doivent tenir compte de tous ces facteurs et étudier les arbitrages critiques à opérer. Un bon dosage permet de mettre en place les incitations à améliorer l'efficacité et la sécurité des instruments, des infrastructures et des marchés des services de paiement pour les différentes parties prenantes.

Le diagramme 2 illustre la façon dont ces facteurs peuvent contribuer à la planification du développement et comment le plan lui-même est conçu dans le but de réformer certains des éléments clés d'un système national de paiement.

Diagramme 2

Planification du développement



ii) Impératifs des services de paiement

Sur les marchés desservant les utilisateurs finals, les caractéristiques les plus communément demandées pour les instruments et services de paiement sont : i) une grande disponibilité et un vaste choix des instruments et des services, ii) des informations sur les avantages, les coûts et les risques pour l'utilisateur des différents instruments et services, iii) des coûts modérés pour l'utilisateur, iv) l'interopérabilité entre réseaux de transaction concurrents pour le même type d'instrument de paiement, et v) un faible risque juridique ainsi qu'un degré élevé de sécurité de l'information. À mesure que le système se développe, les besoins de paiement évoluent et les utilisateurs finals exigent généralement des établissements financiers une exécution toujours plus rapide et plus fiable.

Les réformes du système que les établissements financiers réclament généralement à leurs prestataires de services infrastructurels sont les suivantes : i) un accès équitable aux services, ii) de faibles coûts de participation au réseau, iii) la fourniture rapide et prévisible des services, iv) la fiabilité des opérations de réseau, v) de faibles risques de règlement, et vi) le caractère définitif du règlement, en particulier pour les paiements de montant élevé. Ces établissements financiers demandent également désormais à leurs prestataires une plus grande transparence sur les caractéristiques et les conséquences de ces facteurs.

Ces impératifs de transparence et d'efficacité accrues, et de réduction des risques pour les utilisateurs et les prestataires favorisent l'amélioration du système national de paiement existant. Ils conduisent également à des évolutions radicalement nouvelles des instruments de paiement scripturaux, par exemple avec l'introduction d'instruments électroniques de virement et de paiements de petit montant au moyen de cartes.

iii) Caractéristiques de l'offre des services de paiement

Sur les marchés desservant les utilisateurs finals, les prestataires de services de paiement cherchent à accroître leurs possibilités de générer des recettes, mais aussi à réduire les coûts et les risques. Ils y parviennent par divers moyens : i) l'introduction de nouvelles technologies de traitement de l'information, de télécommunications et même de transports interurbains pour la transmission et le transfert d'ordres et d'instruments de paiement, ii) l'interopérabilité des mécanismes de paiement, tels que les GAB, EFTPOS (transfert électronique de fonds au point de vente) et les systèmes de paiement sur Internet, et iii) l'expansion des prestataires de services financiers et non financiers sur de nouveaux services et de nouveaux marchés.

Les établissements financiers s'efforcent de comprimer leurs coûts opérationnel, de liquidité et de gestion des risques en réformant les dispositions et les marchés de services infrastructurels. Ces économies passent en principe par : i) l'intégration à l'échelle nationale des systèmes de compensation et de règlement, ii) une réforme de la législation et de la réglementation liées à l'organisation, à la gouvernance et aux opérations des infrastructures de paiement, et iii) des réformes destinées à accroître la résistance des opérations de réseau.

2.2.2 Motivations de la réforme du système national de paiement

Les réformes sont généralement déclenchées par des évolutions et des événements particuliers. En règle générale, ces événements ont trait aux facteurs suivants :

- des évolutions dans les secteurs financier et non financier qui font naître de nouveaux besoins et de nouvelles opportunités pour les instruments et services de paiement ;
- une meilleure connaissance des systèmes de paiement et des risques qu'ils comportent, notamment ceux afférents à la sécurité des informations, qui suscitent des inquiétudes quant à la stabilité financière ;
- des pressions internes et externes émanant des réformes du système national de paiement dans d'autres pays, l'entrée de banques étrangères ou l'obligation de se conformer aux normes régionales et internationales relatives aux systèmes de paiement et de titres ;
- les évolutions politico-économiques, comme l'essor des unions économiques et monétaires entre les pays, et le retour du pays sur les marchés commerciaux et financiers mondiaux.

Suite à ces événements, on constate que le système existant est inadapté aux nouveaux besoins de paiement de l'économie, et des projets de réforme sont par conséquent lancés.

2.2.3 Tendances suivies par le développement du système national de paiement

Les initiatives de développement du système national de paiement cherchent généralement à améliorer la sécurité et l'efficacité de l'ensemble du système. Elles sont en principe à la fois tirées par la demande (nouveaux instruments et services, par exemple) et par l'offre (nouvelles technologies ou normes de réduction des coûts, par exemple). Depuis peu, elles visent l'un ou plusieurs des objectifs suivants :

- élargir progressivement la gamme des instruments et services de paiement ;
- améliorer l'accès des établissements financiers à un crédit de règlement à moindre coût et à des mécanismes de gestion de la liquidité optimisés dans les systèmes de règlement des paiements ;
- renforcer l'interopérabilité, les interactions et la résistance des infrastructures de paiement, de titres, de change, de télécommunications et internes à la banque afin de permettre un traitement des paiements automatisé de bout en bout ;
- concevoir des dispositions infrastructurelles permettant de mieux maîtriser les risques juridique, opérationnel et financier pour les participants et améliorer le rapport coût-efficacité de la fourniture de services infrastructurels ;
- créer un régime de réglementation mieux adapté au système national de paiement et confier à la banque centrale une fonction de surveillance efficace ; et
- se doter de marchés plus efficaces, plus stables et mieux organisés pour la fourniture et la tarification des divers services de paiement.

2.2.4 Problèmes de développement du système national de paiement

Il ressort de l'expérience de bien des pays qu'un certain nombre de questions doivent être réglées si l'on veut que le développement d'un système national de paiement suive un processus harmonieux et efficace. Les problèmes les plus fréquents sont :

- une méconnaissance de la portée générale des éléments de base importants pour un système national de paiement, se traduisant par des modifications au cas par cas, et un manque de recul, d'esprit d'initiative et de confiance entre les principales parties prenantes ;

- une connaissance limitée des nouveaux besoins de paiement et des capacités du système dans une économie en développement ;
- un soutien et un engagement insuffisants de la part des parties concernées, privées ou publiques, principalement à cause d'une consultation inadéquate ;
- une expertise et des moyens financiers limités pour développer et mettre en œuvre des initiatives de réforme ;
- des obstacles juridiques, réglementaires ou liés aux politiques publiques qui ne font que renforcer l'aversion naturelle pour le risque à l'égard de la nouveauté et de l'innovation.

Les orientations présentées dans le rapport traitent des problèmes posés par le développement.

Références bibliographiques : concepts pour le développement d'un système national de paiement

Fry, M. J., I. Kilato, S. Roger, K. Senderowicz, D. Sheppard, F. Solis et J. Trundle (1999) : « Payment systems », *Payment systems in a global perspective*, Routledge Press et Banque d'Angleterre.

Ghossoub, E. A. et R. R. Reed (2005) : « Money and specialization in a neo-classical growth », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, n° 5, octobre.

Humphrey, D., L. Pulley et J. Vesala (1996) : « Cash, paper and electronic payments : a cross-country analysis », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 28, n° 4, novembre.

Levahri, D. et D. Patinkin (1972) : « The role of money in a simple growth model », in D. Patinkin (éd.), *Studies in monetary economics*, Harper & Row, New York.

Millard, S. et M. Willison (2005) : « The welfare benefits of stable and efficient payment systems », document de travail, Banque d'Angleterre.

Sendrovic, I. (1994) : « Technology and the payment system », in B. J. Summers (éd.), *The payment system : design, management and supervision*, FMI.

Snellman, J. (2000) : « Evolution of retail payments in Finland in the 1990s », *Discussion Paper 19/2000*, Banque de Finlande, décembre.

Snellman, J., J. Vesala et D. Humphrey (2000) : « Substitution of non-cash payment instruments for cash in Europe », *Discussion Paper 1/2000*, Banque de Finlande, mars.

Summers, B. J. (1994) : « The payment system in a market economy », in B. J. Summers (éd.), *The payment system : design, management and supervision*, FMI.

3. Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement

Le développement d'un système national de paiement nécessite une vue d'ensemble de ses principaux éléments, institutionnels et infrastructurels. Même si chacun peut influencer différemment le développement du système, les éléments institutionnels et infrastructurels clés sont très interactifs et jouent tous un rôle important dans le développement.

Les orientations présentées dans la première section se concentrent sur la place du système bancaire dans les paiements. La section suivante énonce les orientations relatives au processus de planification visant à développer un système national de paiement. La troisième met l'accent sur la réforme des aspects institutionnels (marchés, consultation, surveillance et évolution de la législation). Enfin, la dernière porte sur les infrastructures du système de paiement.

3.1 Système bancaire et développement d'un système national de paiement

Le développement du système national de paiement est étroitement lié à celui du système bancaire d'un pays. La création et la mise à disposition de comptes, d'instruments et de services de paiement aux particuliers, aux entreprises et même aux organismes publics constituent le cœur de métier des banques et autres établissements financiers. La banque centrale favorise et facilite ce processus via son influence sur la politique publique liée aux systèmes de paiement. Par conséquent, l'élaboration du système national de paiement relève conjointement de la banque centrale, du système bancaire privé au sens large et des autres instances qui contribuent au développement des systèmes bancaire et de paiement. La banque centrale doit toutefois se trouver au centre de ce processus et le secteur bancaire doit jouer un rôle actif.

Orientation 1. Maintenir la banque centrale au centre du système. *Chargée de veiller à la solidité de la monnaie, la banque centrale joue un rôle clé pour promouvoir l'utilisation de la monnaie comme moyen de paiement efficace*

Explication : La banque centrale cherche à renforcer la sécurité et l'efficacité du système national de paiement. Comme le souligne l'encadré 1, elle dispose de plusieurs moyens pour y parvenir, car elle joue un rôle d'opérateur, de catalyseur, de surveillant et d'utilisateur.

La banque centrale dispose de quatre grandes stratégies pour contribuer au bon développement du système de paiement : i) elle peut exécuter diverses activités de paiement et faire évoluer sa politique opérationnelle en fonction des nouveaux besoins du système, ii) elle peut être un catalyseur du changement et s'appuyer sur son expertise pour contribuer à la formulation de projets de développement réalistes, iii) elle peut recourir à son activité d'étude et à sa fonction de surveillance pour promouvoir et faciliter le développement d'un système national de paiement plus efficace et plus stable que l'actuel, et iv) pour satisfaire à ses propres besoins de transaction, elle peut utiliser de nouveaux services de paiement, à la fois efficaces et sûrs. Dans de nombreux pays en développement, l'expérience montre que la banque centrale a parfois besoin de prendre les devants et de proposer, de planifier et de mettre en œuvre certaines réformes fondamentales du système de paiement. Elle se sert alors de tous ses rôles au sein du système de paiement pour faire avancer le programme de développement. Dans d'autres cas, lorsque des projets de réformes engagés par le secteur privé correspondent aux objectifs de développement de la banque centrale, le principal rôle de cette dernière sera de conseiller et de faciliter le changement via ses diverses fonctions.

Dans de nombreux pays, les différents rôles d'une banque centrale évoluent au fil du temps en réaction aux divers facteurs de développement. Lors des premières phases, en particulier, les marchés peuvent rencontrer des problèmes de coordination entre les prestataires de services et les utilisateurs. De plus, des établissements financiers concurrents peuvent refuser de participer au développement de normes et d'infrastructures communes, voire d'être les premiers à introduire des produits et services novateurs. Pour faire face à de telles situations, les banques centrales choisissent, dans certains cas, de procurer elles-mêmes de nouveaux services infrastructurels. Dans le même temps, pour compléter ou contribuer à élaborer des solutions de remplacement à certaines de leurs propres opérations, les banques centrales encouragent l'arrivée de marchés et de prestataires privés pour répondre à quelques-uns des nouveaux besoins de services de paiement et étoffent leurs fonctions de surveillance pour en assurer un suivi efficace.

Encadré 1

Rôles d'une banque centrale dans le développement du système de paiement

En tant qu'**opérateur** ou prestataire de services de paiement, la banque centrale peut proposer des services de paiement et de crédit et les étoffer en :

- émettant des espèces comme instrument de paiement direct et en recevant des dépôts comme actif de règlement pour les paiements interbancaires ;
- étant propriétaire, en exploitant ou en contribuant à la gouvernance de systèmes de compensation et de règlement d'importance systémique ;
- étant propriétaire ou en exploitant des dispositifs de compensation et de règlement d'importance non systémique, et éventuellement en participant à leurs mécanismes de gouvernance ;
- gérant des comptes de règlement et en octroyant des crédits de règlement, intrajournaliers et en fin de séance, aux participants au système de règlement des paiements.

En tant que **catalyseur**, la banque centrale peut contribuer à la réforme et au développement du système de paiement en :

- lançant, coordonnant et étudiant la conception, le fonctionnement et les règles du système de paiement et en sollicitant des conseils sur ces aspects ;
- préconisant des projets de loi relatifs au système national de paiement et, à l'occasion, en participant à leur formulation.

En tant que **surveillant** du système national de paiement, la banque centrale peut :

- effectuer un suivi des systèmes existants et futurs et les évaluer à l'aune d'objectifs de sécurité et d'efficience ;
- mener des consultations, conseiller et, si nécessaire, introduire des changements au niveau de la conception et des opérations du système de paiement ;
- publier ses recommandations, règles et orientations en matière de surveillance.

En tant qu'**utilisateur** des services de paiement dans ses activités opérationnelles, la banque centrale peut participer aux systèmes de compensation et de règlement pour :

- utiliser les systèmes détenus et exploités par des tierces parties afin d'effectuer et de recevoir des paiements pour son propre compte ou pour le compte de ses clients (l'État et ses agences) ;
- utiliser les systèmes de règlement de titres et de dépositaire pour ses propres opérations ; et
- utiliser les services bancaires correspondants pour les autres banques centrales et établissements financiers.

La surveillance est la fonction de la banque centrale qui favorise les objectifs de sécurité et d'efficience des systèmes de paiement et de règlement par les moyens suivants : i) suivi des systèmes existants et à venir, ii) évaluation de ces systèmes à l'aune de ces objectifs et, si nécessaire, iii) introduction de changements. Avec l'amélioration des conditions du marché et le développement de leurs fonctions de surveillance, certaines banques centrales ont décidé d'externaliser, voire de privatiser, des services infrastructurels qu'elles procuraient autrefois directement, en particulier pour les paiements de petit montant, et de surveiller ces opérations¹. L'annexe 2 illustre cette évolution en présentant une brève étude de cas des réformes introduites en 2001 par la Banque centrale du Sri Lanka, concernant ses différentes fonctions au sein du système national de paiement.

Mise en œuvre : Pour que la banque centrale joue un rôle pivot dans le développement du système de paiement, elle doit essentiellement déterminer comment affecter au mieux ses ressources limitées. L'une de ses activités clés est la formation sur les systèmes de paiement. La formation de ses dirigeants et de son personnel, ainsi que des autres parties prenantes, constitue la condition *sine qua*

¹ Comme mentionné dans l'Orientation 10, la loi peut confier certaines de ces opérations à la banque centrale. L'entrée ou la sortie de la fourniture directe de certains services ne constitue par conséquent jamais un processus simple.

non pour que la banque centrale remplisse avec efficacité ses fonctions de catalyseur, de surveillant et d'opérateur. Au sein de la banque centrale elle-même, il est essentiel de sensibiliser le personnel au rôle du système national de paiement dans le développement économique et financier du pays et à son importance pour la politique de stabilité monétaire et financière.

Les banques centrales doivent allouer des ressources à des projets de portée générale et d'importance systémique. Le rôle spécifique de la banque centrale dans ces initiatives – opérateur, surveillant, catalyseur ou utilisateur – dépendra de l'initiative en question et du rôle des autres parties prenantes. Cependant, en général, l'importance des banques centrales pour le développement du système national de paiement les encourage à :

- intégrer leurs activités liées au système de paiement à leurs fonctions clés ;
- investir dans la formation et l'approfondissement des connaissances afin de contribuer à renforcer l'expertise ;
- planifier, classer par ordre de priorité et développer de façon adéquate leur propre fonction système de paiement afin de faciliter des réformes plus vastes du système ;
- allouer des ressources adéquates au suivi des évolutions critiques du système de paiement ainsi qu'aux recherches et aux analyses sur ce dernier ; et
- développer une stratégie de communication autour de leur fonction système de paiement afin de faciliter le dialogue avec les autres parties prenantes sur le développement en cours du système national de paiement.

i) *Organiser la fonction système de paiement*

Pour une banque centrale, la fonction système de paiement recouvre généralement les opérations de paiement ainsi que l'élaboration de la politique et la surveillance. Les unités organisationnelles engagées dans cette fonction peuvent être séparées d'autres unités fonctionnelles clés, telles que celles chargées de la politique monétaire ou de l'administration. Les unités concernées peuvent ainsi se concentrer exclusivement sur les objectifs et les tâches liés au système de paiement.

En raison de son importance, la fonction système de paiement est représentée par un haut responsable, tel qu'un gouverneur adjoint, et doit rendre compte directement au conseil des gouverneurs de la banque centrale. En outre, la communication et la coordination internes entre les différentes unités de cette fonction sont critiques. Les projets d'introduction de mesures et de modes opératoires nouveaux peuvent ainsi être étudiés du point de vue et avec l'expertise des diverses unités qui composent la fonction système de paiement, ce qui en facilite l'acceptation. Ces mécanismes de communication et de coordination peuvent être organisés de manière formelle ou informelle. À titre d'exemple, l'encadré 2 décrit les mécanismes utilisés par la Banque du Canada.

Encadré 2

Le système CLSCR de la Banque du Canada

- Le Comité sur la liquidité et les systèmes de compensation et de règlement (Comité sur les liquidités et les systèmes de compensation et de règlement – CLSCR) est un comité interne, présidé par le Conseiller principal en politiques de réglementation (*Senior Regulatory Adviser*) auprès du Gouverneur.
- Le système CLSCR est conçu pour faciliter l'échange de points de vue et coordonner les recommandations sur la compensation et le règlement des paiements et des titres avec le Comité du système financier de la Banque du Canada, qui constitue la commission de politiques de la banque pour les systèmes financiers et qui est présidée par le Gouverneur.
- Plusieurs hauts responsables participent au système CLSCR dans les domaines suivants :
 - les opérations du système de paiement et la recherche opérationnelle ;
 - la mise en œuvre de la politique monétaire et la gestion des fonds ;
 - la surveillance de la compensation et du règlement des paiements et la recherche sur la politique à mettre en œuvre ; et
 - les services juridiques.

ii) *Poursuivre l'approfondissement des connaissances et de l'expertise*

Afin de conserver son influence sur le développement des systèmes, une banque centrale doit sans cesse approfondir ses connaissances et son expertise des tendances émergentes et des questions nouvelles portant sur les systèmes nationaux de paiement. Elle doit être en mesure d'évaluer les implications des évolutions proposées sur l'efficacité et la sécurité de l'ensemble du système et de déterminer comment elle peut apporter la meilleure contribution possible à ces évolutions. Elle doit pour ce faire former ses ressources humaines, mais aussi les spécialiser dans les opérations de paiement et l'analyse des marchés des services de paiement et des infrastructures.

Par ailleurs, si la banque centrale doit toujours se concentrer en premier lieu sur les systèmes qui opèrent avec sa monnaie nationale, la connaissance des tendances et des évolutions dans les autres pays peut l'aider à formuler des projets de réforme utiles. Elle devra donc également affecter des ressources à des consultations et des discussions avec diverses parties prenantes qui influencent le développement du système de paiement. Ces consultations peuvent aussi faire appel à des experts d'organisations internationales, telles que le CSPR, la Banque mondiale et le FMI, ainsi que d'autres banques centrales.

iii) *Planifier et fixer l'ordre des priorités du développement des rôles liés au système de paiement*

Une banque centrale doit développer ses rôles d'opérateur, de catalyseur et de surveillant, qui forment un pan fondamental du système national de paiement. Elle pourrait pour ce faire périodiquement réexaminer ses rôles et déterminer s'ils doivent être modifiés, et comment, le cas échéant, pour un système sûr et efficace. En fonction des besoins immédiats du plan de développement général, il peut toutefois être nécessaire de centrer les efforts et les ressources sur un rôle particulier. Ainsi, alors que les institutions et infrastructures clés commencent à se former, la banque centrale peut devoir recentrer ses ressources sur ses rôles d'opérateur et de catalyseur pour contribuer à faire avancer les réformes prévues.

Rôle d'opérateur

Le projet peut-être le plus fondamental qu'une banque centrale doit mener dans le cadre de son rôle d'opérateur est la réforme de ses propres procédures de traitement et d'administration des comptes de règlement. Donner la priorité à cet aspect peut faciliter le développement à l'échelle du pays de nouveaux services et processus de paiement dans le système bancaire du pays. Ainsi, les banques régionales et les succursales régionales de banques nationales conservent souvent leurs comptes de règlement au niveau des agences régionales de la banque centrale. Si cette dernière possède uniquement une structure décentralisée pour la gestion des comptes, les banques seront moins à même de gérer efficacement leur facilité de crédit banque centrale au niveau du groupe.

À mesure que les technologies de communication couvriront le territoire national, la banque centrale pourra transformer son système de gestion des comptes en un système en ligne unique. Les banques pourront conserver leurs comptes de règlement au niveau des agences régionales de la banque centrale, mais elles feront partie d'un système unifié et commun de gestion des comptes banque centrale. Ce système sera intégré aux autres systèmes internes de comptabilité et de traitement que la banque centrale utilise pour ses services de règlement des paiements. Les banques qui recourent à des systèmes similaires pour leurs succursales sur l'ensemble du territoire disposeront ainsi d'informations de meilleure qualité sur leur position à la banque centrale et pourront ainsi gérer ces positions de manière plus économique. En outre, la banque centrale sera mieux informée sur la demande et l'offre cumulées de fonds banque centrale, ce qui lui permettra de mettre en œuvre sa politique monétaire plus efficacement.

Rôle de catalyseur

En tant que catalyseur, la banque centrale peut souhaiter stimuler et coordonner des actions adaptées, par les parties prenantes concernées, afin de mettre en œuvre des projets de développement. Ici, l'objectif général est de trouver une solution à un problème spécifique lié au développement du système de paiement. Cette solution peut être un compromis, mais doit être acceptable aux yeux des différentes parties intéressées, y compris de la banque centrale elle-même. Elle est susceptible de faire accepter les initiatives de développement par les parties intéressées et d'encourager des innovations et des réformes institutionnelles subséquentes au sein du secteur privé. La banque centrale peut également souhaiter recentrer l'attention des autres autorités concernées sur

la politique publique et la réglementation risquant de freiner le développement du système de paiement. Parmi ces aspects figurent notamment : i) l'accès aux marchés des services de paiement pour différents types de prestataires de services et d'utilisateurs ; et ii) l'usage ou la mise à disposition de comptes et d'instruments de paiement, ainsi que de services de transfert. Dans ce dernier cas, les mesures fiscales et les subventions ou les règles de tarification de divers marchés de services bancaires ou de paiement pourraient, par exemple, nuire au bon développement d'un système national de paiement sûr et efficient.

Rôle de surveillant

Définir clairement le champ des activités de surveillance d'une banque centrale constitue une étape essentielle. Les objectifs de surveillance pourraient être assez vastes en l'absence d'autres organismes publics traitant des aspects critiques du système de paiement, tels que la protection des consommateurs et la conduite du marché des services de paiement. En sa qualité de surveillant, la banque centrale doit, entre autres, évaluer la conception des infrastructures clés, en portant une attention particulière aux conditions d'accès, aux contrôles et aux processus de gestion du risque de règlement, ainsi qu'aux conséquences sur la sécurité et l'efficacité de l'ensemble du système. Avec les dernières évolutions, la surveillance peut se recentrer sur le suivi des nouvelles dispositions et d'autres éléments clés du système national de paiement.

Une banque centrale peut souhaiter intervenir dans les initiatives de développement via son rôle de surveillant si le secteur privé est incapable de trouver l'équilibre approprié entre sécurité et efficacité de l'ensemble du système. Afin d'introduire les changements de manière crédible et efficace, elle doit disposer de pouvoirs de surveillance clairement définis et appropriés.

La banque centrale doit également organiser ses activités de surveillance selon un bon rapport coût-efficacité afin de pouvoir s'acquitter de manière appropriée de ses responsabilités. Ainsi, cette fonction est de plus en plus souvent séparée des opérations relatives au système de paiement et à la politique monétaire afin de permettre à l'institut d'émission de se concentrer exclusivement sur les questions de surveillance et la politique publique. Le rapport *Central bank oversight of payment and settlement systems*, publié en 2005 par le CSPR, apporte quelques orientations détaillées utiles sur l'évolution de la fonction de surveillant.

iv) Faire connaître les différents rôles de la banque centrale

L'influence de la banque centrale sur le développement du système de paiement gagnera en qualité et en efficacité si cette dernière fait connaître ses objectifs, sa politique et ses projets de réforme de manière claire et détaillée aux autres parties prenantes clés du système. La banque centrale doit communiquer l'information avec cohérence à tous les groupes intéressés via divers moyens : la législation, des déclarations de principe, des sessions consultatives, la publication de ses recherches sur les paiements, des publications générales et des accords avec les parties prenantes. Les différentes divisions et la direction générale de la banque centrale doivent également présenter des messages cohérents lors des discussions avec les diverses parties intéressées. Les comités internes chargés de coordonner la politique de paiements, comme celui cité dans l'encadré 2 par exemple, peuvent se révéler utiles à cet égard. L'encadré 3 illustre quant à lui la stratégie de communication de la Banque d'Italie concernant son rôle de surveillance.

Encadré 3

La politique de transparence du système de paiement telle que la conçoit la Banque d'Italie

En 1993, la loi bancaire italienne a officiellement doté la Banque d'Italie d'une fonction de surveillant du système de paiement.

En mai 1997, la Banque d'Italie a publié un *Livre blanc sur la surveillance du système de paiement*, qui définit le cadre institutionnel et jette les bases théoriques de la fonction de surveillance. En novembre 1999, son deuxième *Livre blanc sur la surveillance du système de paiement : objectifs, méthodes, domaines d'intérêt* présentait une analyse plus détaillée des domaines d'intérêt et des stratégies d'intervention de cette fonction. L'objectif de ces deux publications était d'engager des discussions avec les acteurs du marché, les prestataires de services et les experts universitaires sur la manière dont la fonction de surveillance pouvait renforcer l'efficacité et la fiabilité des systèmes de paiement.

En février 2004, la Banque d'Italie a publié des *Dispositions sur la surveillance des systèmes de paiement* afin de présenter aux marchés un cadre de surveillance clair et transparent. Ces dispositions complètent les instruments traditionnels, tels que la coopération des parties prenantes et la persuasion, pour influencer le développement des systèmes de paiement.

Orientation 2. Promouvoir le rôle d'un système bancaire solide. *Les comptes, instruments et services de paiement accessibles aux utilisateurs finals sont mis à disposition par les banques et autres établissements financiers comparables, qui se livrent une concurrence individuelle mais doivent souvent agir ensemble en tant que système.*

Explication : Aux fins du présent rapport, le système bancaire englobe tous les établissements financiers qui ont pour activités principales d'accepter des dépôts, d'accorder des crédits ou de proposer des services de paiement aux utilisateurs finals. Cette définition recouvre les établissements privés, communautaires et publics. Elle inclut aussi tous les prestataires non bancaires de services clés liés au paiement soit à des banques, soit pour le compte de banques à des utilisateurs finals. Certains, comme les bureaux de poste, les établissements de microcrédit et les sociétés privées de paiement utilisent également des services bancaires pour procurer leurs propres services de paiement spécialisés aux particuliers ou aux entreprises.

La confiance dans le système bancaire est nécessaire au développement du système de paiement. Pour renforcer cette confiance, chaque établissement doit, en tant que pourvoyeur d'instruments et de services de paiement aux utilisateurs finals, développer : i) sa couverture du territoire national et des technologies et procédures innovantes pour la prestation de services ; ii) des systèmes internes de gestion des comptes et de traitement des paiements ; et iii) la connectivité avec les réseaux de services de paiement infrastructurels. Parallèlement, le système bancaire dans son ensemble doit coopérer et investir afin de développer de nouvelles dispositions institutionnelles, en particulier des conventions de place.

L'encadré 4 récapitule les missions des prestataires bancaires et non bancaires de services de paiement vis-à-vis des utilisateurs finals.

Encadré 4

Les établissements bancaires et non bancaires sur les marchés desservant les utilisateurs finals

Le développement du système de paiement est inextricablement lié à celui des secteurs bancaire et non bancaire proposant des instruments et des services de paiement aux utilisateurs finals.

- Dans la plupart des pays, les banques et les établissements assimilés fournissent l'essentiel des comptes, des instruments et des services de paiement aux utilisateurs finals.
- Les acteurs non bancaires, comme les bureaux de poste et les kiosques financiers chez les commerçants, peuvent eux aussi proposer des comptes et des services de paiement aux utilisateurs finals.

Ces acteurs non bancaires se concentrent généralement sur :

- certains segments de marché (individus à bas revenus ou petites entreprises),
- certaines zones géographiques (régions et localités rurales de petite taille ou isolées), ou
- certains services infrastructurels (réseaux de guichets automatiques, dispositifs de paiement sur Internet ou services spécifiques de traitement, de compensation et de règlement).

Mise en œuvre : Ce sont les banques qui portent la principale responsabilité du développement d'un secteur bancaire de qualité. Le secteur bancaire doit donc investir dans le recrutement, la formation et la rétention de ressources humaines connaissant parfaitement les opérations du système de paiement et capables de procéder à des études de marché et de développer l'activité. Même si la banque centrale peut catalyser les progrès du système bancaire pour soutenir ces initiatives, elle ne peut le faire avec efficacité qu'en partenariat avec ce dernier.

i) Étendre la couverture des services de paiement

L'une des priorités du système bancaire sera d'étendre les services de paiement clés à toutes les régions à l'intérieur d'un pays donné. Il faut encourager les banques en place et les nouveaux prestataires à implanter des succursales dans de petites agglomérations urbaines et dans les zones rurales, et développer des comptes et des services de paiement de base peu coûteux à l'intention de la petite clientèle. Les banques et les établissements non bancaires pourraient aussi envisager de proposer des services mobiles dans les régions les moins peuplées et d'investir dans des réseaux électroniques novateurs, faisant par exemple appel à des technologies sans fil sécurisées. Les autorités bancaires pourraient autoriser le développement de banques communautaires et de sociétés de crédit mutuel dans les centres ruraux et permettre aux banques de passer des contrats avec des établissements non bancaires désireux de proposer des instruments de paiement et des services de transaction à des utilisateurs finals pour des comptes détenus dans des établissements bancaires. Dans ce scénario, les comptes de paiement restent dans les banques, mais l'accès à ces comptes pour des services de paiement est décentralisé au niveau local. L'encadré 5 illustre cette approche par l'exemple du Brésil.

Afin d'étendre réellement l'accès des utilisateurs aux services bancaires et de paiement à l'échelle du pays, on pourrait inciter les banques à :

- i) élargir l'accès aux comptes et services de paiement au niveau national via des réseaux d'agences, d'intermédiaires ou de banque électronique (par exemple avec les guichets automatiques et la banque sur Internet) ;
- ii) investir dans des systèmes unifiés d'information et de gestion de compte pour tous leurs divers réseaux d'accès clients ; et
- iii) connecter ou intégrer leurs systèmes internes de gestion de comptes à leurs autres systèmes en vue de l'exécution ou de l'autorisation des paiements par les clients, et aussi étoffer leur éventail d'instruments de paiements de petit montant.

Lorsque les infrastructures de télécommunications le permettent, les réseaux d'accès d'une banque pourraient être reliés à un système électronique d'information et de gestion de comptes au moyen d'un réseau en ligne informatisé. Avec le développement des technologies de télécommunications et l'extension de la couverture des infrastructures, un plus grand nombre de points d'accès pourront être intégrés au système en ligne.

Encadré 5

Élargir l'accès aux services bancaires : exemple du Brésil

Quelque 1 740 communes brésiliennes, sur un total de 5 578 (soit 30 %), ne disposent pas d'agences bancaires, mais bénéficient de services bancaires par le biais d'environ 16 000 *correspondentes bancários* (correspondants bancaires)², un nombre presque équivalent à celui des agences. Ces correspondants agissent pour le compte des banques comme un intermédiaire sous contrat et sont, entre autres, habilités à :

- recevoir des dépôts et des paiements généraux ;
- réaliser des paiements liés aux comptes concernés ; et
- recevoir les demandes de prêts et de cartes de crédit.

La poste brésilienne (ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) constitue le plus important *correspondente bancário*. Elle agit pour le compte de Bradesco, la plus grande banque privée brésilienne, et dessert l'essentiel des communes dépourvues d'agence bancaire. Parmi les autres *correspondentes bancários* figurent les établissements de jeux de hasard, les supermarchés, les *drugstores* et d'autres petits commerces.

Les activités des *correspondentes bancários* sont réglementées par le Conseil monétaire national, instance gouvernementale à laquelle participe la Banque centrale du Brésil. Les règles énoncent :

- le type d'établissement financier qui peut passer contrat pour devenir un *correspondente bancário* ;
- le type de services qu'ils peuvent proposer ;
- les procédures de règlement de paiement entre le *correspondente bancário* et la banque pour le compte de laquelle il agit ; et
- l'interdiction faite au *correspondente bancário* d'utiliser ses propres fonds pour ses activités de service bancaire.

ii) *Inciter le secteur bancaire à développer des normes*

Les établissements financiers qui procurent des services de paiement doivent être encouragés à former des groupes et des forums à même de proposer et de développer des normes pour les instruments et les services de paiement qui soient conformes aux normes internationales acceptées. Dans diverses catégories de réseaux de transaction et d'accès partagés, les normes relatives à la sécurité des informations client sont particulièrement importantes, ainsi que celles qui concernent les instruments qui facilitent une compensation efficiente et sûre des paiements.

Ces groupes pourraient également élaborer des conventions de place et des normes pour les services de paiement et traiter les questions d'intérêt commun avec la banque centrale et les autorités bancaires. Les banques pourraient aussi être incitées à coopérer à la conception d'infrastructures communes pour les paiements, portant notamment sur la compensation des différents instruments de paiement et l'organisation des chambres de compensation. Les banques pourraient en outre partager les coûts de développement et d'installation pour l'automatisation des chambres de compensation et la mise en place de réseaux de paiement électronique communs, comme elles le font déjà pour les paiements par carte de débit et les guichets automatiques de banque.

iii) *Contribution de la banque centrale*

La banque centrale n'est pas l'unique source d'initiatives de développement du système de paiement. Le secteur bancaire peut lui aussi concevoir des réformes susceptibles d'améliorer la sécurité et l'efficacité du système national de paiement. Toutefois, par son rôle d'opérateur et de catalyseur, la banque centrale facilite, voire amorce, si nécessaire, les initiatives du secteur privé.

La banque centrale, en qualité d'opérateur, et le secteur bancaire peuvent élaborer ensemble des infrastructures clés. Dans de nombreux pays, la banque centrale opère une infrastructure de règlement clé, qui peut, au besoin, être raccordée à d'autres infrastructures pour les règlements en monnaie de banque centrale. En tant que prestataire de services de paiement, la banque centrale

² Voir Résolution 3.110 et Résolution 3.156 amendée publiées par le Conseil monétaire national, Banque centrale du Brésil.

peut contribuer à faire accepter les normes du secteur en adoptant celles qui sont importantes pour ses dispositifs de services de paiement.

Via ses accords de service et de participation au réseau, la banque centrale pourrait aussi ménager un accès direct ou indirect aux mécanismes de compensation et de règlement pour les banques et les autres établissements financiers assimilés. Dans la mesure où elles remplissent les critères financiers et opérationnels, les banques, en particulier, doivent être autorisées à accéder directement à ces services. Si l'analyse de rentabilité le préconise, elles devraient toutefois pouvoir y accéder indirectement via une autre banque. Le système de gestion des comptes de la banque centrale doit également être suffisamment flexible pour satisfaire aux besoins des banques nouvelles comme de celles en place.

En tant que catalyseur, la banque centrale peut promouvoir et faciliter l'expansion, par le secteur bancaire, de services de paiement accessibles aux utilisateurs finals sur les nouveaux marchés et les nouveaux segments de clientèle. Elle peut aider le secteur à s'organiser et à mener des consultations sur les questions relatives aux politiques de paiement qui influent directement sur les banques. La banque centrale peut aussi consulter les autorités bancaires à propos des initiatives de réforme de la législation et de la réglementation pour un développement coordonné des systèmes bancaires et de paiement. Ces réformes institutionnelles peuvent, par exemple, être nécessaires pour permettre à des établissements non bancaires assimilés de proposer des instruments et des services de paiement. En effet, la qualité de la réglementation et de la supervision du système bancaire constitue l'un des facteurs clés qui renforceront la confiance des particuliers et des entreprises envers le système national de paiement.

Références bibliographiques : développement du système bancaire et d'un système national de paiement

Bloomstein, H. J. et B. J. Summers (1994) : « Banking and payment systems », in B. J. Summers (éd.), *The payment system : design, management and supervision*, FMI.

Bossone, B. et M. Cirasino (2001) : « The oversight of payments systems : a framework for the development and governance of payment systems in emerging economies », *Payments and Securities Clearance and Settlement Systems Research Series*, CEMLA/Banque mondiale, juillet.

Bradford, F., M. Davies et S. Weiner (2003) : *Nonbanks in the payment system*, Banque de Réserve fédérale de Kansas City, novembre.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2003) : *The role of central bank money in payment systems*, Banque des Règlements Internationaux, août.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2005) : *Central bank oversight of payment and settlement systems*, Banque des Règlements Internationaux, avril.

Rivlin, A. (1998) : « Risks and opportunities in payment systems », in *Payment Systems in the Global Economy : Risk and Opportunities*, 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Banque de Réserve fédérale de Chicago, mai.

Spindler, J. A. et B. J. Summers (1994) : « The central bank and the payments system », in B. J. Summers (éd.), *The payment system : design, management and supervision*, FMI.

Sundararajan, V. et G. Sensenbrenner (1994) : « Linkages between payment system reform and monetary policy : the recent experience in Russia and other former Soviet Union countries », in T. J. Balino et C. Cottarelli (éds), *Framework for monetary stability*, FMI.

3.2 Planifier le développement du système national de paiement

Comme nous l'avons déjà noté, le développement du système national de paiement est un processus continu. Les évolutions peuvent revêtir la forme de réformes substantielles des dispositions institutionnelles et des infrastructures comme de simples modifications des dispositions existantes. Elles supposent elles-mêmes un ensemble de projets parallèles ou séquentiels lancés, individuellement ou en collaboration, par la banque centrale, les banques privées ou les prestataires non bancaires de services de paiement.

Les orientations relatives à la planification du développement du système de paiement contribuent à la formulation d'initiatives spécifiques destinées à renforcer le système et à diriger son évolution. Les grands messages qui se dégagent des orientations sont les suivants : i) le système national de paiement doit être considéré dans une perspective large, ii) les initiatives de développement doivent être axées sur les besoins et capacités futurs des services de paiement d'un pays, iii) elles doivent faire l'objet d'une planification et d'une hiérarchisation stratégiques des priorités, et iv) le processus de mise en œuvre du plan de développement doit être bien défini et organisé si l'on veut que le plan aboutisse. Si toutes les principales parties prenantes doivent participer individuellement et collectivement à la planification des initiatives de développement, il est du ressort et de l'intérêt conjoints des banques centrales et de la communauté bancaire de mener le processus.

Orientation 3. Reconnaître la complexité du système. *La planification doit reposer sur une parfaite connaissance de tous les éléments clés du système et des principaux facteurs qui en influencent le développement.*

Explication : Comme nous l'avons évoqué à la section 2, lorsque l'on planifie les réformes du système national de paiement, il convient de tenir compte d'un vaste éventail d'éléments et de facteurs. Malheureusement, le développement du système de paiement se concentre souvent de manière trop restrictive sur les instruments, les technologies et les modèles infrastructurels. Pour que ce développement soit durable, tous les principaux éléments du système – conventions de place, cadre juridique et réglementaire, évolutions du système bancaire – et les principaux facteurs de son développement doivent être pris en compte dès la formulation des projets de réforme.

Une vue d'ensemble du système de paiement aide à produire un plan de développement complet, qui reflète les imbrications entre les infrastructures de paiement et les dispositions institutionnelles. Ainsi, si l'on dispose de cette vue d'ensemble dès la phase de planification, on pourra aussi éviter que les réformes des technologies et des infrastructures de paiement débouchent sur des résultats non prévus et indésirables, comme c'est souvent le cas.

Mise en œuvre : L'application de cette orientation nécessite de procéder à un état des lieux exhaustif des principales composantes du système national de paiement. On obtient ainsi un cadre commun utilisable par l'ensemble des parties prenantes. L'annexe 3 donne un cadre général pour un tel exercice. Celui-ci est proche des descriptions structurelles, institutionnelles et statistiques des systèmes de paiement et de règlement publiées par le CSPR et d'autres organisations régionales et internationales.

i) *État des lieux*

L'état des lieux constitue un premier exercice crucial pour tout programme de développement. Outre les instruments de paiement, il doit couvrir les principales infrastructures et principaux établissements bancaires et de paiement, notamment, qui revêtent une importance dans le système national de paiement, ainsi que les tendances des facteurs de développement critiques. Il est préférable de mener cet exercice en coopération avec les acteurs publics et privés concernés. Des questionnaires, des auto-évaluations, des entretiens et des visites sur le terrain avec les parties intéressées peuvent servir à collecter les informations. Ces outils permettent également d'évaluer la capacité actuelle du système à répondre aux nouveaux besoins de paiement et à résoudre les problèmes émergents.

Le processus de consultation est un mécanisme qui permet aux parties concernées de mieux connaître le contexte plus vaste dans lequel s'inscrit le système national de paiement. C'est également un moyen de « sensibiliser » les parties prenantes aux besoins, plans et stratégies de développement de l'ensemble du système. Ce processus de sensibilisation peut être mis en œuvre via des tables rondes ou des ateliers auxquels participent divers acteurs des secteurs public et privé. Il leur donne l'occasion de discuter des objectifs et des priorités de développement, ce qui peut favoriser leur adhésion et leur engagement envers le programme de développement.

ii) *Contribution de la banque centrale*

L'état des lieux exhaustif du système national de paiement constitue une excellente base de référence pour l'évaluation des évolutions. Il procure un cadre d'analyse complet et à jour. Au besoin, la banque centrale peut être l'un des principaux acteurs, voire le catalyseur, de cet exercice et du processus consultatif. Au minimum, elle doit en être un participant actif. Sa grande expertise et sa vision d'ensemble, en particulier dans le domaine juridique, jouent un rôle crucial dans ce processus. En général, la banque centrale effectue un suivi périodique des évolutions et demande l'avis des différentes parties prenantes afin d'actualiser son état des lieux de manière à évaluer l'effet des évolutions significatives sur la sécurité et l'efficacité du système national de paiement.

L'expertise du développement des systèmes nationaux de paiement est souvent restreinte. Les experts de la Banque mondiale, du FMI et d'autres institutions financières internationales, notamment la BRI, ainsi que des banques centrales peuvent apporter leur contribution à cet exercice. À titre d'exemple, l'encadré 6 décrit le type de contribution que la Banque mondiale et le FMI peuvent apporter.

Un certain nombre d'initiatives axées sur l'échange d'expériences dans le domaine des systèmes de paiement ont été lancées par des groupes de banques centrales dans des pays voisins, souvent en collaboration avec la Banque mondiale ou d'autres institutions.

Orientation 4. Se concentrer sur les besoins. *Agir en fonction des besoins, préalablement identifiés, de tous les utilisateurs de services de paiement et en fonction des capacités de l'économie.*

Explication : En règle générale, le développement des systèmes de paiement a pour objectif d'offrir aux utilisateurs un plus vaste choix d'instruments pour un type de transaction donné. Des instruments et services de paiement spécifiques sont associés à certaines transactions. Ainsi, les virements automatisés sont habituellement préférés pour les paiements de gros montant, les cartes pour le télépaiement sur Internet et les espèces pour les paiements de proximité. Le choix de l'instrument dépendra des modalités requises par les utilisateurs pour la transaction. Les infrastructures de paiement existantes sont réorganisées et de nouvelles sont introduites pour permettre l'exécution, la compensation et le règlement de ces instruments de manière plus sûre et plus efficace.

Le plus souvent, les tendances et les perspectives d'évolution dans les secteurs commercial, industriel et financier d'une économie engendrent également de nouveaux besoins de paiement. Les informations sur les projets de développement, privés et publics, qui concernent ces secteurs sont utiles pour identifier et appréhender les besoins des consommateurs, des entreprises, des établissements financiers, des organismes publics et de la banque centrale. Elles permettent de déterminer les formes de transactions nouvelles, associant ces parties prenantes, qui sont susceptibles de se développer dans un avenir proche, ce qui peut faciliter la planification des réformes du système de paiement.

Les besoins seront fonction du rôle joué par les parties prenantes sur les divers marchés des services de paiement à l'échelle nationale. Certains participants clés ont des fonctions différentes, et donc des intérêts divergents sur ces marchés et au sein des organisations qui constituent le système de paiement. Ainsi, les banques proposent à la petite clientèle des instruments et des services de paiement, mais recourent à des prestataires de services infrastructurels pour la compensation et le règlement. Si les banques centrales sont des prestataires de services de règlement interbancaire, elles utilisent et surveillent aussi les services infrastructurels nécessaires à leurs opérations monétaires. Ce n'est donc pas seulement la division des paiements d'un groupe bancaire ou de la banque centrale qui peut être intéressée par les besoins et capacités spécifiques du système de paiement et qui a un avis sur ces aspects. Il est fondamental de connaître ces différentes fonctions pour bien comprendre les intérêts et préoccupations des acteurs clés pour chaque projet de développement du système. Cela permet également de déterminer qui peut supporter l'essentiel des risques et des coûts, et qui bénéficiera le plus de telle ou telle réforme. Le succès d'un projet de réforme passe par une répartition appropriée de ces risques, coûts et avantages entre les parties prenantes.

Mise en œuvre : La mise en œuvre de cette orientation est axée sur une analyse réaliste des besoins et sur un examen des moyens et capacités nécessaires pour y répondre. Les solutions réalistes aux problèmes de développement du système de paiement reposent généralement sur un compromis entre, d'un côté, des dispositions institutionnelles et infrastructurelles complexes qui peuvent revêtir

Encadré 6

Banque mondiale et FMI : aide au développement des systèmes de paiement

La **Banque mondiale** soutient le développement des systèmes de paiement par les moyens suivants.

Assistance technique

- États des lieux détaillés
- Avis d'expert sur les besoins et capacités de développement des systèmes
- Planification stratégique du développement
- Recommandations pour la mise en œuvre des projets de réformes

Assistance financière

- Prêts bancaires destinés à financer les réformes

Divers

- Appui aux initiatives régionales relatives aux paiements
- Participation au CSPR, à l'OICV et à d'autres comités et groupes d'action
- Appui aux programmes d'évaluation du secteur financier, pour les systèmes de paiement et de règlement de titres
- Coordination des réformes du secteur financier relatives au paiement, aux titres, au crédit et aux autres services et institutions
- Études et formations portant sur les systèmes de paiement, pour les pays membres

Le **FMI** prend part à l'expansion et à l'amélioration des systèmes de paiement dans le monde entier, en vue de promouvoir la stabilité financière, la mise en œuvre efficace de la politique monétaire, l'efficacité et l'efficacité des marchés financiers, ainsi que le développement économique, via plusieurs mécanismes.

Surveillance

- Évaluations, dans les pays en développement comme dans les pays développés, de la conformité aux normes, meilleures pratiques et codes internationaux, dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier
- Consultations, au titre de l'article IV des Statuts du FMI, sur le développement économique et la stabilité du système financier

Assistance technique

- Recommandations pour la planification et les réformes
- Développement de l'infrastructure des marchés financiers et de celle permettant l'application de la politique monétaire
- Rôle et organisation de la fonction paiements de la banque centrale
- Consolidation des fondements juridiques de la surveillance exercée par la banque centrale, et mise en œuvre de cette surveillance
- Reconstruction des systèmes et établissements nationaux de paiement situés dans les zones sortant d'un conflit

Information et consultation

- Information et formation (notamment dans le cadre de séminaires et cours se déroulant au siège du Joint Vienna Institute ou du Joint Africa Institute), souvent en coopération avec le CSPR et la Banque mondiale
- Élaboration de normes et d'orientations au sein de groupes de travail et d'action, tels que ceux du CSPR et de l'OICV
- Consultations à travers des initiatives régionales relatives aux paiements, organisées par la Banque mondiale

une importance particulière pour certaines parties prenantes et, de l'autre, la capacité de participation d'autres acteurs aux nouveaux mécanismes.

i) Analyse des besoins

L'analyse des besoins constitue le principal outil d'identification des besoins de paiement et des capacités dont dispose une économie pour les satisfaire. Elle a pour finalité de présenter l'intérêt stratégique des projets de réformes. Avec l'état des lieux, elle doit aider à définir : i) les tendances émergentes de la demande et de l'offre d'instruments de paiement et de services infrastructurels, ii) les risques juridique et financier, et iii) les fonctions spécifiques des principales parties prenantes (prestataires, utilisateurs, superviseurs ou régulateurs). Cette analyse doit également prendre en compte les tendances nouvelles et l'évolution probable du cadre institutionnel, notamment les dispositions relatives aux marchés des services, ainsi que le droit et la réglementation assurant l'évolution permanente du système de paiement. En outre, l'analyse des besoins peut globalement renseigner sur les incitations des utilisateurs et des prestataires à prendre part aux réformes au lieu de seulement en recueillir les « bienfaits » sociaux. L'encadré 7 illustre quelques éléments de cette analyse qui pourraient se révéler pertinents.

Il est nécessaire de consulter les parties prenantes pour documenter et compléter l'analyse des besoins. Afin d'axer ces consultations sur les aspects du développement du système qui intéressent certaines catégories de participants, on peut représenter graphiquement les fonctions de ces parties prenantes vis-à-vis des différents marchés de services et des différentes infrastructures. Cette procédure permet d'établir un programme d'enquêtes de suivi et de discussions ciblées avec chacune des catégories d'acteurs.

ii) Détermination des moyens et capacités nécessaires

Pour planifier des réformes orientées sur les besoins des utilisateurs, il pourrait également être nécessaire d'étoffer les capacités technologiques et les ressources humaines nationales. L'existant et les programmes de développement des infrastructures clés non financières (télécommunications et technologies de l'information, tout particulièrement) sont déterminants pour l'essor de certains types d'infrastructures de paiement, des paiements par carte et d'autres formes de paiement via Internet. Même les programmes de développement des systèmes de transport jouent un rôle important pour certains modes et instruments de paiement. Les systèmes de transport peuvent influencer directement le transfert physique interrégional des instruments scripturaux utilisés pour les paiements à distance. Ils peuvent avoir aussi des effets indirects sur le volume de ces paiements, et donc sur la nécessité et l'intérêt stratégique du développement de certaines catégories d'instruments.

Des ressources humaines qualifiées et bien informées sont tout aussi essentielles au développement du système de paiement que le renforcement de l'infrastructure physique d'une économie. Les programmes et dispositifs de formation du personnel à l'expansion, à l'utilisation et à la gestion de technologies de paiement toujours plus sophistiquées doivent faire partie intégrante du plan d'accroissement des capacités du système. De même, les programmes de formation continue aux nouveaux instruments et services de paiement, ainsi qu'aux dispositions institutionnelles et infrastructurelles *ad hoc*, sont profitables aux utilisateurs comme aux prestataires.

Les consultations avec les autorités qui participent au développement des infrastructures clés non financières et aux programmes de formation et d'information peuvent contribuer à une analyse des besoins en toute connaissance de cause.

iii) Contribution de la banque centrale

La banque centrale doit jouer un rôle actif dans les consultations et sessions d'information de premier plan sur les besoins et capacités du système. Elle pourrait même envisager d'organiser et de faciliter le processus lorsque le secteur privé n'est pas à même de le faire de manière autonome. De surcroît, elle peut encourager les parties prenantes ayant de multiples fonctions et intérêts dans le système de paiement à coordonner leurs prises de position en interne, afin d'exprimer un avis cohérent lors des discussions.

Encadré 7

Éléments d'un cadre d'analyse des besoins

- Conditions de l'offre d'instruments de paiement et de services infrastructurels, notamment :
 - la flexibilité et la modularité des technologies et architectures des réseaux informatiques et de paiement, existantes et nouvelles, qui permettront de répondre aux futurs besoins probables du système de paiement ;
 - les mécanismes de gestion des risques (risques juridique, financier et opérationnel, par exemple) destinés à limiter la participation et les risques systémiques liés aux infrastructures de paiement ;
 - la disponibilité, les modalités et les conditions d'accès aux systèmes de paiement et au crédit interbancaire ;
 - les programmes et procédures d'exploitation ; et
 - la conformité aux normes nationales et internationales.
- Conditions de la demande d'instruments et de services de paiement, y compris les besoins et attentes identifiés concernant :
 - les différents instruments de paiement et leur utilisation dans certains types de transactions ;
 - les risques induits par ces instruments et les processus d'authentification et de sécurisation des informations relatives aux paiements et aux comptes ; et
 - les exigences particulières (instruments et services) pour certaines transactions, telles que celles liées aux opérations de politique monétaire, aux transferts publics et aux transferts de crédit interbancaires pour le règlement d'opérations de change ou sur titres.
- Conventions de place et autres mécanismes institutionnels, dont :
 - la disponibilité d'un marché et l'accessibilité des instruments et services pour l'utilisateur final ;
 - les conditions d'accès aux infrastructures de paiement et les critères de participation interréseaux ;
 - la nature et les conditions de l'accès indirect à diverses infrastructures de paiement ;
 - les risques de la participation directe et indirecte (risques juridique, opérationnel et financier) ;
 - l'importance, l'adéquation et la transparence des droits et obligations juridiques des utilisateurs et prestataires des instruments et infrastructures de paiement (règles et procédures, notamment) ; et
 - les méthodes de tarification et les niveaux de prix des instruments et des services.
- Les aspects relatifs à la réglementation et à la surveillance, en particulier la transparence :
 - de la réglementation et de la surveillance du système (quels sont les autorités et leurs responsabilités, ainsi que les droits et obligations des entités qui en dépendent) ;
 - des mécanismes de règlement des différends ; et
 - du processus imposant de rendre compte aux instances de réglementation.

Orientation 5. Définir clairement les priorités. *Planifier et établir de manière stratégique les priorités pour le développement du système national de paiement.*

Explication : Un plan stratégique doit indiquer l'orientation, l'étendue et la limite spécifiques d'un programme de développement du système national de paiement. Il considère ainsi le système dans sa globalité, c'est-à-dire ses principales composantes institutionnelles et infrastructures, ainsi que les déterminants clés de leur développement. Il identifie les interactions entre ces composantes et définit concrètement les objectifs et priorités des réformes, en se fondant sur une analyse détaillée des besoins et moyens de paiement. Son élaboration résulte d'une vaste consultation et d'un consensus sur des réformes et initiatives spécifiques, en particulier sur celles qui nécessiteront un changement profond et de grande ampleur.

Le plan stratégique doit être propre au pays dans lequel il sera appliqué. Cependant, des aspects spécifiques des systèmes de paiement étrangers peuvent constituer des modèles utiles aux projets de réformes. Ainsi, certaines institutions ou infrastructures d'un pays peuvent être transposables dans le

programme de refonte du système d'un autre. Il faut néanmoins tenir compte des besoins de paiement, des capacités du système, ainsi que de l'environnement, mais aussi accroître la sécurité et l'efficacité du système national de paiement. L'encadré 8 met en lumière quelques caractéristiques fondamentales d'un plan stratégique.

Encadré 8

Composantes d'un plan stratégique de développement

- Configuration souhaitée à l'achèvement du plan, avec présentation du consensus entre les grandes catégories de parties prenantes sur les grands objectifs, lignes directrices, propriétés, avantages, risques et coûts du futur système de paiement.
- Exposé des fonctions, engagements et responsabilités des principaux intervenants, publics et privés, dans le processus de développement.
- Jalons mesurables par rapport à des indicateurs de réussite critiques et objectifs.
- Description de l'infrastructure prévue pour le paiement et le règlement de titres. Cette description peut notamment consister en une comparaison avec le système existant : structure, caractéristiques essentielles, fonctionnalité et perspectives de développement et de refonte à mesure que l'évolution de l'architecture financière le justifie.
- Exposé des stratégies de mise en œuvre, notamment des priorités et procédures spécifiques, échéances, allocations budgétaires et schémas de financement, jalons critiques et mesures des avancées, en vue de l'élaboration de rapports d'étape publics.
- Description des procédures de coopération et de coordination en continu des activités des parties prenantes, des processus de règlement des conflits et des différends survenant au cours de l'exécution du programme et ultérieurement ; procédures de présentation des avancées et des réalisations tout au long de la mise en œuvre.

Le plan stratégique brièvement décrit ci-dessus suppose un programme de réformes significatif et de large portée, et donc un vaste effort de planification. Il présume également que différentes options sont envisageables et que les réformes ne sont pas dictées par une crise imposant des solutions très précises à des problèmes d'ordre logique et pratique. À titre d'illustration, l'encadré 9 expose dans ses grandes lignes la réorganisation du système de paiement sud-africain accomplie au cours de la dernière décennie.

Le temps et les moyens financiers investis dans le processus de planification dépendront de l'ampleur et du champ du programme de réforme. Cependant, même des modifications d'une seule composante peuvent influencer significativement sur l'ensemble du système, en raison des interactions entre les éléments. Les principes de base de la planification et de la fixation stratégiques des priorités des réformes (Orientations 3 à 6) sont essentiellement les mêmes, qu'il s'agisse d'une simple modification ou de la refonte du système tout entier : i) planifier les initiatives spécifiques en considérant le système dans sa globalité, ii) définir une vision pour le futur système, compte tenu des besoins et capacités actuels et émergents, et iii) hiérarchiser les projets en s'appuyant sur les besoins concomitants ou séquentiels dans le cadre du programme de développement général et sur des estimations réalistes de leur coût et de leurs bienfaits à long terme pour l'ensemble du système.

Mise en œuvre : Le plan stratégique est principalement un outil permettant d'axer le développement du système national de paiement sur certains projets de réformes et d'assurer une coordination en conséquence. Même s'il peut orienter et cibler ce développement pendant plusieurs années, il ne doit pas être rigide au point d'être insensible aux changements importants, non anticipés, qui se produisent au niveau des facteurs et des moyens pendant toute la période de planification. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire de reprogrammer les réformes ou de redéfinir les priorités. Grâce à sa vision large de la complexité et des besoins de développement du système, le plan stratégique doit offrir une flexibilité suffisante pour permettre de faire évoluer les mécanismes de paiement dans la direction prévue.

Encadré 9

Le système national de paiement de l'Afrique du Sud Cadre général et stratégie

Principes

- La fourniture de services de paiement n'est pas l'apanage des banques.
- Le développement des infrastructures de paiement s'effectue en coopération.
- Les risques et expositions sont visibles.
- Les participants doivent assumer les risques qu'ils introduisent dans le système de paiement.
- Un équilibre est maintenu entre réduction et coût des risques.
- La banque centrale remédiera aux dysfonctionnements du système en tenant compte des intérêts de ce dernier, et non de ceux des différents participants.
- La surveillance est nécessaire à la sécurité et à la solidité du système.

Vision

- Le système national de paiement est facilement accessible et offre un bon rapport coût–efficacité.
- Il existe une concurrence saine entre les prestataires de services de paiement.
- Des infrastructures appropriées sont en place pour les paiements de petit et de gros montant, ainsi que pour les paiements liés aux transactions sur les marchés des changes, des matières premières, des capitaux et des instruments monétaires.
- Les participants éligibles ont accès sur un pied d'égalité aux services de compensation et de règlement interbancaires.
- Les obligations interbancaires domestiques font l'objet d'un règlement sur la base de la valeur jour.
- Le système de paiement fait un usage optimal de la liquidité disponible.
- Le système de paiement permet la livraison électronique contre paiement pour les transactions sur titres, et le paiement contre paiement pour les opérations de change.
- Les délais de règlement des paiements qui résultent de transactions commerciales cadrent avec les pratiques internationales.
- Le système national de paiement est compatible avec celui des autres pays, et la communauté internationale apprécie son efficacité.

Facteurs de réussite clés

- Mesures appropriées du contrôle du risque et caractère définitif du paiement.
- Synchronisation de la livraison et du paiement.
- Fondements juridiques solides et respect des règles, de la réglementation et des procédures nationales.
- Confidentialité et sécurité des informations sur les paiements, et mesures efficaces en place pour la prévention et la détection des fraudes.
- Diversité adéquate des instruments et services de paiement disponibles pour l'ensemble de la population du pays.
- Le grand public connaît les caractéristiques du système de paiement.

Stratégies

- Clarification des fonctions et responsabilités de tous les participants au système de paiement.
- Révision des pouvoirs de la banque centrale prévus par la loi en ce qui concerne les mécanismes de paiement.
- Élaboration de normes relatives au système de paiement et examen des pratiques transfrontières/sur le marché des changes.
- Introduction d'un cadre réglementaire applicable aux prestataires de services de compensation des paiements.
- Conditions d'accès équitables et transparentes.
- Établissement d'accords de participation pour l'utilisation d'investissements d'infrastructure communs.
- Introduction de mesures destinées à limiter le risque de crédit dans les processus de compensation de masse.
- Liaison avec les banques et les autorités financières de la région et création d'un forum de discussion et de résolution des problèmes relatifs au système de paiement.

i) *Outils analytiques*

Deux grands outils analytiques (l'analyse des « lacunes » et l'analyse des coûts–risques–avantages) peuvent aider à identifier et hiérarchiser les projets de réformes utiles.

Analyse des lacunes : identification des projets de réformes

L'analyse des lacunes aide à repérer les composantes spécifiques du système national de paiement qui doivent être réorganisées. Elle compare tout d'abord une partie des principaux résultats de l'analyse des besoins à l'état des lieux du système existant (voir plus haut les orientations relatives à la planification). Les « lacunes » ainsi mises au jour indiquent quelles sont les institutions et infrastructures à réformer. Cette analyse montre également quelles composantes pourraient d'ores et déjà répondre à certains des futurs besoins de paiement.

Sont ensuite évaluées les « lacunes » du système de paiement au regard des capacités émergentes de l'économie à y remédier avec des produits, des technologies et des services nouveaux. Cette évaluation peut notamment porter sur les ressources humaines et les investissements nécessaires et disponibles pour la mise en œuvre de certaines catégories de réformes, ainsi que sur les possibilités de partage des coûts de financement d'initiatives particulières. Les « écarts » entre les besoins et les capacités prévisionnels permettent de déterminer les projets de développement les plus efficaces.

Analyse des coûts–risques–avantages : hiérarchisation des initiatives

L'analyse des lacunes aide à définir quelles réformes pourraient devoir être engagées, mais pas le moment le plus propice à leur mise en œuvre. Dans la pratique, les initiatives envisageables ne peuvent pas toutes être lancées simultanément, surtout si leur portée est large. Lorsque les projets de développement sont de grande ampleur mais les moyens limités, on les hiérarchise en fonction des besoins les plus exprimés, de la capacité du système de paiement à y faire face et de l'estimation des coûts, risques et avantages pour ce dernier et pour les différentes parties prenantes. L'analyse des coûts–risques–avantages permet donc la hiérarchisation des réformes potentielles identifiées grâce à l'analyse des lacunes. Elle peut aussi contribuer à la définition des échéanciers, des engagements de moyens, notamment financiers, et des autres responsabilités des divers acteurs, pour la réalisation des projets prioritaires.

Si l'analyse des lacunes peut montrer qu'il faut restructurer en profondeur les institutions ou les infrastructures, l'analyse des coûts–risques–avantages peut, elle, indiquer quels changements très visibles et relativement peu coûteux peuvent être mis en œuvre en priorité. Bien souvent, il s'agit de modifier certaines institutions et infrastructures. Ces changements ne doivent pas être ignorés d'emblée en tant qu'axe de développement. Le développement du système de paiement est un processus évolutif qui peut s'appuyer sur l'existant pour répondre avec efficacité à des besoins émergents.

Il ne faut toutefois pas se focaliser uniquement sur les coûts. Les analyses doivent accorder une place importante aux avantages procurés par des réformes plus fondamentales des institutions et infrastructures, ainsi qu'aux risques encourus en cas d'inaction (risques systémiques, principalement, qui menacent la stabilité de l'architecture financière).

ii) *Formation d'un consensus via un compromis raisonnable*

En raison de l'incertitude qui entoure la répartition des coûts, risques et avantages attendus, de la diversité des services demandés et de la disponibilité des moyens, les parties prenantes peuvent avoir des difficultés à parvenir à un consensus sur les priorités des réformes. Des différences de priorités peuvent exister au sein d'une catégorie de participants. Ainsi, dans le secteur bancaire, les établissements sont loin d'avoir les mêmes priorités vis-à-vis de la refonte du système de paiement. En effet, ils peuvent servir des types de clientèle très variés et ne pas tous disposer du même accès aux ressources financières. Ainsi, la clientèle de certaines banques peut être principalement constituée de particuliers et de petites entreprises locales, tandis que celle d'autres entités sera plus étendue, incluant des entreprises commerciales de grande taille, des sociétés industrielles ou étrangères. Un consensus apparaît en général lorsque les parties prenantes sont prêtes à trouver un compromis acceptable pour toutes, ce qui passe, dans la plupart des cas, par une vaste consultation.

La classification et l'échelonnement de certaines initiatives dans le temps peuvent être cruciaux pour l'obtention et le maintien d'un engagement en faveur du programme de réforme général. La résolution des problèmes critiques est, à l'évidence, à mettre en tête des priorités. Les réformes qui remédient à

des problèmes manifestes et génèrent des gains d'efficacité pour les participants clés sans accentuer les risques sont souvent celles qui permettent le plus facilement de trouver un consensus. De surcroît, elles peuvent créer une dynamique pour des réformes ultérieures. Les initiatives telles que l'expansion des systèmes de paiement par carte ou l'amélioration de l'automatisation et de l'interconnectivité des chambres de compensation, qui assurent une large répartition des avantages entre tous les participants, notamment entre les grandes et les petites banques, pourraient constituer une priorité initiale intéressante. D'autres projets peuvent avoir des effets bien plus positifs, mais qui ne profitent, pour l'essentiel, qu'à un petit nombre. Lorsqu'ils sont lancés à leur tour, il faut évaluer avec soin les coûts, risques et avantages pour les différents groupes bancaires et pour leurs clients.

iii) Contribution de la banque centrale

Lorsque les compétences en matière de développement du système de paiement sont limitées, la banque centrale est bien placée pour organiser, orienter ou conseiller, et pour consulter les spécialistes extérieurs qui participent à l'élaboration ou à la réalisation des analyses des lacunes et des coûts–risques–avantages. La banque centrale et d'autres parties prenantes, mais pas les consultants, doivent être responsables des décisions relatives au programme de développement dans sa version définitive. En effet, ce sont elles qui connaissent le mieux les besoins et les facteurs de développement propres au pays concerné. En outre, même si la banque centrale doit parfois exercer le leadership, voire l'autorité suprême, lorsqu'il n'existe pas de véritable consensus sur les priorités, il lui faut autant que possible éviter d'imposer arbitrairement des réformes en l'absence de consultation, de consensus et d'engagement.

Lorsque certaines des réformes sont conduites par le secteur, la banque centrale doit, au minimum, participer à la consultation des parties prenantes, afin de formuler des recommandations sur la planification et la hiérarchisation des projets de développement d'importance systémique. Les propositions finales doivent, dans la mesure du possible, refléter un consensus sur les besoins et capacités actuels et futurs.

Orientation 6. La clé du succès réside dans la mise en œuvre. Veiller à la bonne exécution du plan stratégique.

Explication : Pour être fructueux, les projets de réforme du système de paiement nécessitent un processus de mise en œuvre bien organisé et bien géré. À mesure que ces projets se précisent, leurs stratégies de réalisation doivent être intégrées dans un plan explicite. La mise en œuvre associe généralement différentes catégories de participants, dont le plan stratégique spécifie le rôle et les responsabilités.

Un plan de mise en œuvre efficace comporte : i) des mécanismes de conduite de projet appropriés, ii) des jalons mesurant les avancées, iii) des objectifs bien définis, iv) des procédures d'urgence et de résolution des problèmes, v) une stratégie de « déploiement » performante, et vi) une stratégie réaliste de gestion des ressources et des aspects financiers, notamment un plan de recouvrement des coûts d'investissement. L'encadré 10 présente succinctement les critères de base applicables à l'organisation et à la conduite d'un grand projet de réforme du système de paiement.

L'organisation présentée ci-dessus a essentiellement trait à un grand projet de développement. Cependant, les principales composantes du plan de mise en œuvre et les critères de réalisation fonctionnels peuvent aussi être pertinents pour les projets plus petits. La différence tient surtout à l'ampleur des moyens nécessaires. Ainsi, une initiative axée sur une composante précise du système de paiement requiert généralement une seule équipe de projet composée de quelques intervenants. Dans ce cas, c'est le commanditaire qui exerce les fonctions du comité de pilotage, et un seul intervenant qui combine celles du directeur, du chef et du coordinateur du projet. Il reste néanmoins à définir clairement les attributions, l'étendue des responsabilités et les pouvoirs des membres du groupe affecté au projet.

Mise en œuvre : Outre la planification et l'organisation, l'efficacité de la mise en œuvre dépend de manière critique de la disponibilité des moyens et du déploiement du projet.

Encadré 10

Critères organisationnels pour la mise en œuvre d'un projet

En fonction de l'ampleur et de l'étendue du projet, une mise en œuvre efficace peut nécessiter :

- au moins un commanditaire influent, de haut niveau, qui se chargera de promouvoir et de faciliter la réalisation du projet ;
- un comité de pilotage, organe décisionnaire composé d'un représentant de chacune des grandes catégories de participants ;
- un directeur de projet, qui suivra le projet, aidera à la résolution des problèmes et présentera les avancées au comité de pilotage ;
- un chef de projet qui, à l'instar d'un entrepreneur général, gèrera au jour le jour le plan de mise en œuvre ;
- la définition précise du rôle, de la sphère de responsabilité et des pouvoirs des directeurs et chefs de projet ;
- pour les équipes du projet, l'acquisition des compétences requises auprès des différentes parties prenantes, d'organisations internationales telles que la BRI, la Banque mondiale ou le FMI, d'autres banques centrales et éventuellement de cabinets-conseil privés ;
- des coordinateurs des équipes du projet, qui disposent de certaines compétences relatives au contenu et à la gestion concernant les initiatives spécifiques des équipes ;
- pour toutes les parties prenantes, des processus et programmes clairs de communication, de partage de l'information et de présentation de comptes par les coordinateurs aux chefs de projet, puis au directeur de projet et au comité de pilotage.

i) Acquisition des moyens nécessaires

La mise en œuvre des réformes proposées nécessite un savoir-faire en gestion de projet ainsi que dans le domaine des systèmes de paiement. Les experts doivent en premier lieu savoir transférer des connaissances et des compétences relatives au système de paiement, afin de contribuer à la création des capacités internes nécessaires au développement ultérieur de ce système.

Les ressources, notamment financières et humaines, qui sont disponibles pour répondre aux besoins de projets spécifiques doivent être définies à l'avance. Une partie de l'expertise pourrait être mobilisée par les participants aux réformes, en particulier les spécialistes du droit, des opérations de paiement ou de la gestion de projet, qui travaillent dans le secteur bancaire. Il importe d'obtenir de tous les principaux bénéficiaires des engagements sur les ressources et, partant, leur adhésion. Ces engagements pourraient dépendre, pour chacun, des ressources disponibles et des bienfaits attendus des réformes. Dans la mesure du possible, le financement apporté par les parties prenantes clés, du moins en ce qui concerne les aspects les plus directement liés à leurs propres activités, doit donner lieu à des engagements avant le début du processus de mise en œuvre. Les autres engagements de financement pourraient provenir du secteur public et d'organisations extérieures telles que la Banque mondiale.

ii) Définition d'une stratégie de déploiement

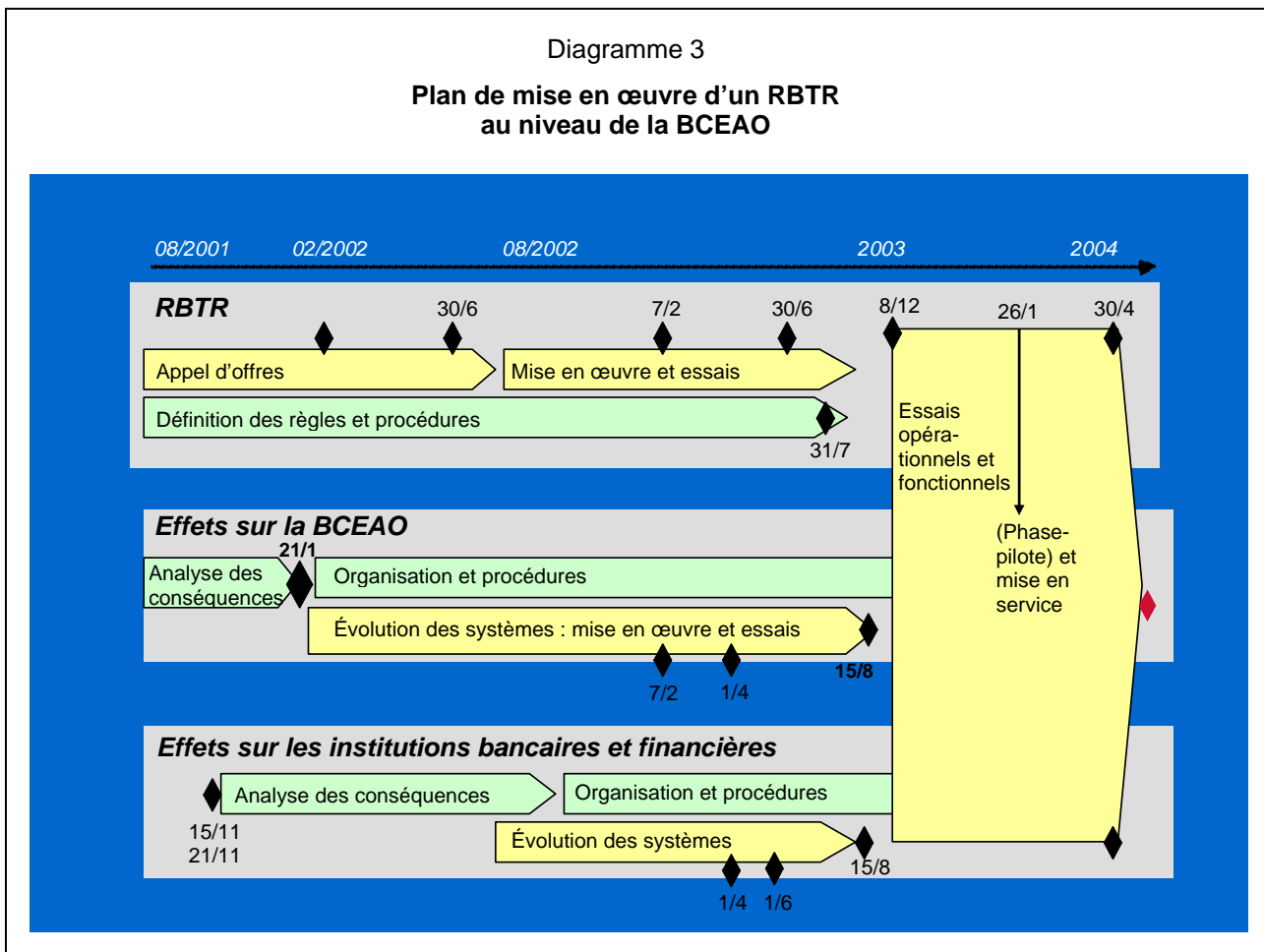
La stratégie de déploiement dépend de la nature du projet. Pour certaines initiatives, comme celles ayant trait aux nouveaux instruments de paiement, aux changements technologiques ou à la refonte de certaines procédures relatives aux infrastructures, un essai-pilote peut être utile. Il permet d'identifier et de régler tout problème technique avant que l'ensemble du système ne soit réformé. Les réformes peuvent également se dérouler par étapes ou séquentiellement dans certaines régions ou pour certaines catégories de participants.

Concernant les réformes du droit, de la réglementation ou du marché, un essai-pilote et une stratégie de déploiement séquentiel sont en général moins faciles à mettre en œuvre. L'application des nouveaux textes de loi, règlements et conventions de place s'effectue habituellement simultanément dans toutes les régions et sur tous les marchés des services de paiement concernés, et elle est souvent obligatoire à une certaine date afin que tous les participants puissent continuer d'opérer sur un pied d'égalité. Cependant, une période transitoire, ou « délai de grâce », avant l'entrée en vigueur

obligatoire peut faciliter la mise en conformité en temps voulu : les individus et organisations concernés auront le temps d'adapter leurs propres systèmes et procédures et, donc, de limiter tout risque opérationnel et financier.

Un marketing ciblé et une information sur les produits constituent un autre volet crucial de la stratégie de déploiement. On peut faciliter le déploiement en sensibilisant les utilisateurs à l'intérêt qu'ils trouveront au nouvel instrument ou service de paiement, à ses avantages généraux en termes de coûts et de risques et aux procédures permettant directement d'acquiescer et d'utiliser des services connexes.

Le diagramme de Gantt ci-dessous représente l'exécution du projet de développement d'un système de règlement brut en temps réel (RBTR) auquel est associée la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).



iii) Contribution de la banque centrale

La banque centrale peut jouer un rôle précieux en tant que leader et catalyseur de la mise en œuvre des projets. Elle peut ainsi commanditer, organiser, conseiller et participer aux groupes du projet dans les conditions requises, être membre du comité de pilotage et gérer le transfert du savoir-faire du secteur financier du pays et des organisations internationales. Elle peut, au minimum, faciliter le lancement des initiatives de réforme en planifiant et coordonnant les changements à apporter à ses propres procédures et règles avec d'autres aspects du projet.

La banque centrale ne doit cependant pas supporter l'intégralité du coût de la réforme du système de paiement. Si les bienfaits s'étendent à l'ensemble du système, ce sont en réalité les différents acteurs qui en profitent. Lorsqu'elles assument une part équitable des coûts et des risques, les parties prenantes tendent à définir plus précisément les priorités et les moyens budgétaires. Si elles sont directement associées à l'implantation et à l'exploitation des nouveaux dispositifs et services, les banques centrales doivent réfléchir à des stratégies de financement et de tarification qui leur permettent de récupérer une proportion adéquate de leur investissement.

L'encadré 11 illustre le rôle joué par la banque centrale indonésienne dans la planification et la mise en œuvre des récentes réformes du système national de paiement.

Encadré 11

Exemple d'un système national de paiement : le projet indonésien

Lancé en 1998, le projet de développement d'un système national de paiement en Indonésie est un effort conjoint de plusieurs départements de la banque centrale de ce pays. Son cadre de référence, intitulé *Indonesian National Payments Systems Blue Print*, spécifie :

- les composantes des dispositifs de paiement ;
- les problèmes posés directement ou indirectement par chaque composante ; et
- les méthodes et projets destinés à apporter des solutions dans un certain délai.

Les documents de planification stratégique consacrés à ces problèmes citaient 22 projets à déployer sous 10 ans à compter de la validation du cadre de référence. Ces 22 projets ciblaient :

- les instruments de paiement, avec notamment des projets visant à développer un instrument de paiement électronique ;
- l'environnement juridique, avec notamment des projets d'élaboration d'orientations et d'une réglementation axés sur :
 - la légalité des instruments de paiement électroniques ;
 - la définition claire des droits et responsabilités contractuels de toutes les parties à un transfert de fonds ;
 - la légalité du paiement en base nette et d'autres aspects des mécanismes de compensation et de règlement ;
- l'infrastructure informatique, avec notamment des projets portant sur :
 - l'infrastructure de télécommunications ;
 - la mise à niveau des matériels et des logiciels ;
 - les normes de sécurité de l'information au niveau des plateformes de paiement ;
- le risque de paiement et de règlement, avec notamment des projets concernant :
 - le développement d'un système de RBTR ;
 - la réorganisation des cycles de compensation (paiement en base nette) ;
 - la facilitation des paiements transfrontières ;
- les aspects institutionnels, dont la création d'un département chargé des mécanismes de paiement au sein de la Banque d'Indonésie, avec une unité de surveillance distincte, et d'un forum national sur les paiements ;
- les questions d'efficience, avec notamment des projets reliant les divers opérateurs des paiements par carte.

Au cours des 6 dernières années, 18 projets ont été finalisés et mis en œuvre.

La Banque d'Indonésie est en train d'élaborer son deuxième cadre de référence relatif à son système national de paiement, qui rassemblera les projets du premier plan qui n'ont pas encore été réalisés et un ensemble de nouveaux projets destinés à instaurer un système national de paiement encore plus sûr et plus efficace.

Références bibliographiques : planification du développement d'un système de paiement

Banque centrale européenne (2001) : *Payment and securities settlement systems in the European Union*, juin.

Banque centrale européenne (2002) : *Payment and securities settlement systems in accession countries*, août.

Cirasino, M. (2004) : « Model of country assessment report for the clearing and settlement system », *Western Hemisphere Initiative, Working Paper no 4*, avril.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2003) : *Payment and settlement systems in selected countries*, Banque des Règlements Internationaux, avril.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2005) : *Statistics on payment and settlement systems in selected countries*, Banque des Règlements Internationaux, mars.

EMEAP (2002) : *Payment Systems in EMEAP Economies*, Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks and Monetary Authorities, juillet.

Southern African Development Community (2002) : *Guide to developing a strategic framework for payment system modernisation*, SADC Committee of Central Bank Governors, avril.

3.3 Développement du cadre institutionnel

Bien souvent, les programmes de réforme du système de paiement sont principalement axés sur le développement des infrastructures. Or, l'expérience montre que le besoin de les accompagner par des réformes institutionnelles apparaît rapidement. Le développement et la réforme du cadre institutionnel clé relèvent de la responsabilité commune de la banque centrale, du secteur bancaire et des autres autorités qui participent à l'élaboration du cadre d'action public dans lequel s'inscrit le développement du système bancaire et de paiement.

Selon une définition large, le cadre institutionnel du système national de paiement se compose des lois, des pratiques et des dispositions organisationnelles qui facilitent les transferts de paiements. Cette section du rapport se concentre sur : i) les conventions de place applicables aux services de paiement, ii) les mécanismes de consultation des parties prenantes, iii) la coordination de la surveillance du système de paiement et la réglementation qui influe sur ce système, et iv) la structure des lois et des dispositions juridiques relatives aux paiements.

Orientation 7. Favoriser l'essor du marché. *L'expansion et la consolidation des conventions de place pour les services de paiement constituent des éléments fondamentaux de l'évolution du système national.*

Explication : L'élaboration de conventions de place sûres et efficaces est cruciale pour les utilisateurs et les prestataires de services de paiement. Ces conventions servent à coordonner la production et la tarification des instruments et services, ainsi que leur fourniture aux utilisateurs. Elles se composent des procédures, accords, règlements et contrats qui régissent les relations et les transactions entre prestataires et utilisateurs. L'éventail des instruments et services, ainsi que celui des prestataires et des utilisateurs, s'élargit à mesure que le système national de paiement se développe. Il en résulte globalement une diversification organisationnelle et fonctionnelle du marché des services de paiement principaux. Ce marché s'appuie de plus en plus sur des conventions de place, pour une gamme d'instruments et de services étendue.

i) Organisation et interdépendance des marchés

On distingue généralement deux catégories de marchés : i) les marchés « de gros », pour les infrastructures de paiement, et ii) les marchés « de détail », pour les utilisateurs finals. La première inclut, par exemple, les services de compensation et de règlement fournis aux établissements financiers. La seconde englobe notamment les paiements par carte, les comptes chèques et les paiements sur Internet ou par téléphone mobile. À chacun de ces marchés correspondent des services, des organismes et des caractéristiques spécifiques.

Ces marchés sont fortement interdépendants. Un même établissement financier sera généralement utilisateur d'un marché de services et prestataire sur l'autre marché. Les services de paiement et leurs marchés sont parfois complémentaires (c'est par exemple le cas lorsqu'une banque propose à ses clients des services de carte de débit sur le marché de détail et achète des services de compensation interbancaire sur le marché de gros) et parfois concurrents (ainsi, différentes marques de cartes ou de chèques peuvent coexister). De plus, sur les marchés des paiements de petit montant, les niveaux de prix et de service sont notamment fonction des coûts d'acquisition de services complémentaires sur les marchés de gros, ainsi que de la demande relative et des droits d'utilisation de services de substitution.

ii) Coopération et concurrence entre les marchés

Tous les marchés des services de paiement supposent un certain degré de coopération et de concurrence. Ainsi, les établissements financiers qui utilisent les services de compensation et de règlement proposés sur le marché de gros coopèrent habituellement pour fixer des normes, procédures et règles de fonctionnement, ainsi que des méthodes acceptables pour la détermination des prix. Ils peuvent également coopérer avec les opérateurs du système de paiement pour établir des normes d'interopérabilité entre infrastructures concurrentes. À l'inverse, ils se font concurrence pour l'offre d'instruments et de services aux utilisateurs finals sur le marché des paiements de détail, en termes de prix, de partage des risques et de contrats.

Cependant, une banque ne souhaite généralement pas introduire unilatéralement de nouveaux instruments et services de paiement, ni changer toute seule les règles et procédures si cela risque de lui faire perdre des clients, même si l'ensemble du système pourrait en retirer des avantages. Ce climat de concurrence peut parfois amener les pouvoirs publics à intervenir afin de faciliter des actions

coordonnées et menées en coopération. Par conséquent, le développement de marchés efficaces pour les services de paiement passe par l'identification, puis par l'encouragement, d'un bon équilibre entre coopération et concurrence sur chaque marché. Les marchés ont chacun leurs caractéristiques, qui, en influant sur cet équilibre, peuvent soit accroître, soit limiter leur efficacité, leur stabilité et leur expansion.

iii) Structure et fonctionnement des marchés

Les marchés qui présentent des interdépendances considérées comme des « externalités de réseau » pour les participants sont souvent les plus difficiles à développer. Les réseaux de cartes de débit ou de guichets automatiques de banque (GAB) partagés et les systèmes de paiements de gros montant en sont des exemples. Ces interdépendances engendrent des coûts, des risques et des avantages conjoints, outre ceux qui concernent directement chacun des participants. À mesure que le réseau s'agrandit, ses membres bénéficient d'opportunités de revenus nouvelles et de coûts de participation inférieurs. Cependant, d'autres externalités peuvent dissuader certains acteurs d'investir dans de nouvelles technologies, de nouvelles normes ou de nouveaux accords d'interopérabilité sur le réseau. Ainsi, les participants se montrent peu enthousiastes s'ils jugent excessif, par rapport aux avantages qu'ils en attendent, le coût ou le risque financier d'un investissement dans une technologie ou une procédure de contrôle du risque nouvelle. Même si seuls quelques-uns refusent d'investir, beaucoup hésitent bien souvent. En effet, ils savent que les retombées positives de leur investissement seraient réparties sur l'ensemble du système et que leur investissement servirait à subventionner leurs concurrents qui n'ont pas eux-mêmes investi sur les marchés des services. Il est crucial que tous coopèrent, afin de permettre une répartition appropriée de l'amortissement des investissements et des coûts de fonctionnement par rapport aux avantages obtenus.

Certains établissements, souvent ceux dont le volume de paiements est relativement faible, accèdent indirectement aux services de paiement via des participants directs à un réseau. Même si tous peuvent se faire concurrence pour les services aux utilisateurs finals sur certains marchés de détail, c'est habituellement le rapport coût-efficacité qui motive la décision de prendre indirectement part aux marchés de gros. Ces participants indirects acceptent le risque que l'établissement qui les fait accéder à l'infrastructure puisse avoir des incitations contradictoires à négocier les prix des contrats, les niveaux de service et le partage des risques. Leur compétitivité vis-à-vis des utilisateurs finals peut s'en trouver affectée. La concurrence dans les services d'accès indirect aux marchés de gros pourrait limiter ce risque.

Le regroupement d'infrastructures de paiement analogues en un seul prestataire constitue un autre exemple. Il peut réduire les coûts de fonctionnement à court terme, mais aussi les incitations à investir ultérieurement dans de nouvelles technologies permettant de réaliser des économies, d'atténuer les risques ou d'améliorer le service. La concurrence entre prestataires sur les marchés de gros peut favoriser l'innovation technologique et la qualité du service fourni aux utilisateurs. Néanmoins, l'absence de relation entre, d'une part, les infrastructures et, d'autre part, les dispositifs complémentaires existants, tels qu'un réseau de règlement interbancaire, ou les mécanismes analogues dans d'autres régions, entraîne quelquefois une fragmentation des marchés des services de paiement. Ce dispositif peut se révéler moins pratique pour les utilisateurs, à l'échelle du système dans son ensemble. De plus, sur un marché de petite taille, la fragmentation est susceptible d'annuler, via la hausse des frais de fonctionnement de chaque système, les effets positifs de la concurrence entre systèmes sur les coûts d'utilisation.

Mise en œuvre : Les stratégies de mise en œuvre de cette orientation doivent être axées sur les quatre grandes caractéristiques d'une convention de place performante : i) coordination des activités des utilisateurs et des prestataires sur chaque marché et entre les marchés des services de paiement interdépendants ; ii) conditions de tarification efficaces ; iii) transparence et information sur les instruments et services de paiement ; et iv) possibilités et incitations justes et équitables offertes aux personnes physiques et morales présentant des caractéristiques analogues en ce qui concerne leur participation à ces marchés.

i) Élaboration de mécanismes de coordination des marchés

Pour que les marchés soient coordonnés, prestataires et utilisateurs doivent pouvoir accepter, rejeter ou négocier les conditions générales des services de paiement. Concrètement, on peut atteindre cet objectif en créant des groupes représentatifs des banques, des entreprises et des consommateurs, et non pas seulement en distinguant utilisateurs et prestataires. Il faudrait donner des orientations claires pour un dosage coopération/concurrence acceptable parmi les représentants du secteur, par exemple

une association nationale des banques, ainsi qu'entre les représentants de la profession et ceux des consommateurs, sur les marchés de détail comme sur les marchés de gros. Ensemble, les représentants du secteur bancaire et ceux des autres catégories de participants peuvent contribuer à l'élaboration d'un cadre efficace en définissant des conventions, des normes et des procédures relatives aux transactions sur les marchés. C'est par exemple le cas en Allemagne avec le comité central du crédit (*Zentraler Kreditausschuss*), décrit dans l'encadré 12.

Encadré 12

Exemple : le comité central du crédit en Allemagne

Le **comité central du crédit** (*Zentraler Kreditausschuss*) du secteur bancaire est l'un des plus importants forums de discussion sur les questions bancaires et de paiement en Allemagne.

- Son sous-comité de gestion est chargé des aspects juridiques, des normes et de la réglementation des paiements et systèmes de paiement.
- Son groupe de travail sur l'automatisation (présidé par la Bundesbank) coordonne les débats portant sur l'amélioration de l'efficacité et de la sécurité des paiements.

La Bundesbank coopère étroitement avec les représentants du secteur bancaire sur les questions de paiement et s'appuie sur eux pour :

- introduire et mettre en œuvre des normes et des technologies de paiement modernes ;
- instaurer des accords sectoriels relatifs aux normes opérationnelles, techniques et juridiques concernant les paiements et leur traitement, qui lient juridiquement la Bundesbank et les membres des associations des banques.

Voici quelques exemples de contributions spécifiques au développement des marchés via la coopération entre les représentants des différents participants : i) codes de conduite et de protection des consommateurs, à l'intention des prestataires de services de paiement ; ii) normes relatives au format des instruments de paiement ; iii) coordination des échéanciers des prestataires dans la perspective de l'introduction de changements dans le système de paiement ; et iv) formulation de modèles de contrats de services de paiement. Ces modèles n'ont pas à être obligatoires, mais doivent indiquer quelles conditions sont standard et lesquelles sont propres à une banque et potentiellement négociables (niveaux de prix et de service, par exemple). Les groupes représentatifs des parties prenantes peuvent également influencer sur l'élaboration de nouvelles lois régissant les marchés des services de paiement. En effet, ils forment une tribune pour l'établissement d'un consensus entre les parties prenantes et un groupe cible pour les consultations menées par les autorités.

ii) *Encouragement de conditions de tarification efficaces*

Les conditions propices à une tarification « juste » et « efficace » sur les marchés des services constituent l'un des fondements clés d'un système national de paiement sûr et efficace. L'efficacité de la tarification dépend à la fois de la structure de base des marchés et des coûts de production. Une stratégie efficace reflète généralement :

- les coûts significatifs de l'organisation, de la production et de la fourniture d'instruments ou de services de paiement aux utilisateurs ;
- le prix de tout quasi-substitut existant, compte tenu des différences de commodité pour les utilisateurs et des différences de qualité des services ;
- pour les services infrastructurels de paiement, les effets des externalités positives et négatives sur les participants au réseau et sur les prestataires.

Les marchés des services de paiement se différencient par leur structure, et donc, éventuellement, par leur stratégie de tarification. Ainsi, sur les marchés proposant des services en réseau, une tarification efficace peut reposer sur des droits d'accès fixes, auxquels s'ajoutent des droits calculés en fonction de la transaction ou du volume. Elle pourrait aussi différencier les tarifs en fonction des participants (utilisateurs ou émetteurs, par exemple, dans le cas d'un paiement par carte). À mesure que ces marchés deviennent matures, la valeur des externalités pour chaque participant peut également évoluer. Afin que la tarification reste efficace, il peut être nécessaire de réviser les prix facturés aux différents utilisateurs des services de réseau. S'il existe manifestement un

dysfonctionnement, les autorités devront réfléchir à des mesures praticables qui, avec les autres conditions décrites ci-dessous, pourraient contribuer à l'instauration d'une tarification efficiente.

iii) Conception de mécanismes d'information et favorisant la transparence

Les marchés n'apparaissent pas simplement parce que de nouveaux instruments ou services de paiement sont disponibles. Les utilisateurs potentiels doivent être attirés par le nouvel instrument ou le nouveau service, et être informés de ses caractéristiques, qui répondront éventuellement à leurs besoins. La transparence encourage une concurrence et une discipline de marché efficaces en permettant à tous d'accéder à des informations claires.

En ce qui concerne les informations sur le marché, les banques pourraient collectivement élaborer et diffuser des documents de base présentant à leurs clients les nouveaux instruments et services. Chaque établissement pourrait compléter ces documents par des brochures ou des plaquettes présentant à ses clients sa propre version de ces produits, à condition, bien évidemment, de respecter la réglementation sur la « véracité de la publicité ». Ces documents expliqueraient de manière simple : i) les procédures permettant d'acquiescer ces services ; ii) les améliorations que ces services apportent en termes de commodité, de coût et de sécurité des paiements ; et iii) les obligations des utilisateurs et leur responsabilité juridique en cas d'abus. De même, pour les nouveaux services infrastructurels de paiement, les programmes de sensibilisation et de formation élaborés par l'opérateur de l'infrastructure et par l'association des banques sont essentiels à l'essor de la demande des utilisateurs pendant le déploiement des nouveaux services.

L'efficacité du marché passe également par l'information sur : i) le droit de la concurrence et la législation relative à la protection des consommateurs, dont les procédures et coûts des actions en justice et du règlement des différends ; ii) les normes relatives aux contrats applicables à l'ensemble du système, pour les services de paiement, en particulier les droits des consommateurs et les obligations des prestataires ; iii) la présentation claire des modalités contractuelles de chaque banque (tarifs et niveaux de service, notamment) ; et iv) les codes de conduite et les pratiques du secteur. Les statistiques périodiques sur les volumes et les montants passant par les différentes infrastructures, ainsi que sur l'utilisation des instruments pour diverses opérations financières et commerciales, donnent d'autres informations utiles aux prestataires et aux banques centrales en particulier. Les informations connexes sur la tarification indicative des instruments et services de paiement sont également précieuses pour les utilisateurs et les prestataires.

iv) Mise en place des conditions d'un accès approprié aux marchés

Bien que, pour être efficaces, l'organisation et la transparence des marchés des services de paiement puissent nécessiter un comportement collectif reposant sur la coopération, les transactions continuent d'être réalisées entre un seul prestataire et un seul utilisateur. Les utilisateurs ont le choix et un certain degré de souveraineté, tandis que les prestataires sont soumis à une discipline de marché si les participants qui présentent des caractéristiques analogues bénéficient d'un accès équitable aux marchés de services organisés. Ces participants disposent alors des mêmes conditions d'accès, de tarification et de partage des risques. C'est la réglementation ou les pratiques qui définissent ces conditions.

Ce sont peut-être les conditions d'accès qui influent le plus sur l'équilibre entre coopération et concurrence sur les différents marchés. Un accès large, avec relativement peu de limitations réglementaires de la participation, encourage généralement l'efficacité concurrentielle. Cependant, le degré d'ouverture approprié pour la participation directe pourrait dépendre de la nature du marché des services de paiement. Ainsi, dans certains systèmes, il faut souvent instaurer des restrictions prudentielles de l'accès. La participation des établissements qui relèvent de la même réglementation prudentielle renforce globalement la coopération nécessaire à la sécurité et à l'efficacité des systèmes de paiement, car, la plupart du temps, il existe une forme ou une autre de partage du risque financier. En général, seuls les banques et les établissements financiers qui relèvent de la même réglementation prennent donc part à la compensation et au règlement.

Certaines restrictions ne sont pas liées à la maîtrise des risques ni aux limitations imposées par la réglementation. Ainsi, les participants à une infrastructure de paiement peuvent proposer des règles qui dissuadent leurs concurrents potentiels de pénétrer sur ce marché. En outre, les mesures encourageant une « concurrence équitable » peuvent contribuer au maintien d'un équilibre approprié entre coopération et concurrence sur ces marchés.

v) *Contribution de la banque centrale*

Le développement des marchés peut prendre du temps et entraîner des changements et des coûts importants. La banque centrale peut néanmoins jouer un rôle utile dans tous les modes de mise en œuvre de ce développement. Elle peut notamment coopérer avec l'association des banques, et avec d'autres représentants de ce secteur, et même participer au processus à leur côté, jouant ainsi un rôle de catalyseur dans l'instauration de conditions de marché adéquates. La banque centrale peut veiller à ce que les questions relatives à l'essor des marchés des services de paiement fassent partie des priorités des organismes concernés, notamment les politiques favorisant une « concurrence équitable » entre les prestataires. En outre, elle peut promouvoir la transparence en proposant des réformes du droit ou des accords volontaires imposant à tous les prestataires d'informer sur les modalités de leurs contrats et établissant des mécanismes efficaces de règlement des différends et de contrôle.

Dans le cadre de sa fonction de surveillance et lorsque ses objectifs *ad hoc* l'exigent, la banque centrale peut, par exemple, collaborer avec d'autres autorités pour proposer d'étendre le droit de la concurrence et la législation relative à la protection des consommateurs aux marchés des services de paiement et des services bancaires connexes, en l'absence de législation bancaire spécifique. Si elle en a le pouvoir, la banque centrale peut étendre les textes relatifs à la concurrence et à la protection des consommateurs aux marchés des services de paiement, voire encourager les associations des banques à créer leur propre mécanisme de règlement des différends avec la clientèle, en complément d'un code sectoriel destiné à protéger les consommateurs.

Lorsque les établissements hésitent à agir seuls pour des questions de compétitivité, la banque centrale peut encourager des accords volontaires à l'échelle du système, ou imposer une réglementation et coordonner les actions. Les banques centrales doivent toutefois admettre que l'absence de demande suffisante d'un instrument ou d'un service, ou de volonté de fournir cet instrument ou ce service, n'est pas toujours le signe d'un dysfonctionnement du marché qui les oblige à intervenir en régulant ou à devenir le prestataire direct : les conditions de marché peuvent tout simplement ne pas être encore assez développées et les participants ne pas être suffisamment informés. Le rôle de catalyseur que joue la banque centrale en tant qu'éducateur, coordinateur et partenaire pourrait être plus adapté à la résolution de ce type de problème.

En ce qui concerne la sensibilisation et l'information sur le marché, la banque centrale peut, par exemple, analyser et diffuser des études sur la sécurité et l'efficacité du système de paiement. Elle peut apporter sa contribution à des publications complémentaires des associations des banques, des opérateurs de l'infrastructure et des organismes publics intéressés, afin de les tenir au courant, ainsi que le grand public, des évolutions du système de paiement. La banque centrale peut également aider à coordonner la collecte et le traitement des données et des informations pertinentes sur le marché en négociant les formats et les échéanciers de communication. Cependant, étant donné les coûts de collecte, de traitement et de publication, les organismes professionnels et leurs membres sont souvent réticents à communiquer ces informations. Il n'en demeure pas moins que les données relatives à l'utilisation des instruments et services de paiement, à l'échelle de tout le secteur, permettent aux différents prestataires d'évaluer leur compétitivité et de planifier leurs stratégies. Au besoin, et conformément aux accords de confidentialité passés avec les établissements, la banque centrale pourrait même traiter et publier ces informations en leur nom.

Enfin, la banque centrale peut également promouvoir le développement du marché à travers les autres fonctions qu'elle exerce à l'intérieur du système de paiement. En tant qu'utilisateur de services de paiement, elle peut, si ses propres opérations le nécessitent, adapter ses programmes et, si possible, ceux de ses clients (les organismes publics notamment) aux nouveaux produits et services, avant d'orienter l'expansion du marché. Par ailleurs, elle peut prendre des initiatives en ce qui concerne l'accès aux marchés, en veillant à ce que ses propres contrats de services ne soient pas discriminatoires envers les participants éligibles d'une même catégorie et qu'ils soient aussi standardisés que possible. Et elle pourrait donner l'exemple en publiant des informations sur ses services de paiement, ainsi que sur les modalités d'accès à ses systèmes et services de paiement, y compris ses politiques de recouvrement des coûts et ses barèmes.

Orientation 8. Faire participer les parties concernées. *Encourager un processus de consultation efficace entre les différents acteurs du système national de paiement.*

Explication : Comme indiqué dans les précédentes orientations, la consultation avec les parties prenantes est un outil fondamental pour la planification stratégique et pour le développement de marchés des services de paiement efficaces. Elle fait de la coopération et de l'engagement des instruments permettant d'informer les banques centrales et d'autres parties prenantes clés sur les problèmes de stratégie, les propositions et les initiatives pour le développement des systèmes de paiement. C'est également un canal efficace d'obtention d'informations sur les tendances naissantes et les évolutions.

Outre la banque centrale, les parties susceptibles d'être associées à un processus de consultation sont entre autres : i) les associations de paiement et de valeurs mobilières, les associations des banques, ainsi que certains de leurs principaux partenaires ; ii) les organisations chargées des infrastructures financières, telles que les opérateurs de systèmes de paiement de même que, pour certains aspects, les bourses de valeurs et les opérateurs de systèmes de règlement de titres ; et iii) les associations de gestion de trésorerie des secteurs public et privé, de consommateurs et de commerçants. L'Orientation 9 traite de la consultation avec d'autres autorités.

Les consultations peuvent se dérouler aussi bien au sein d'un groupe structuré que dans un cadre moins formel. Les consultations structurées bilatérales et multilatérales sont de puissants outils permettant d'aboutir à un consensus sur les objectifs communs et les grandes orientations des réformes. L'organisation d'une consultation sur une base structurée peut également aider à approfondir la compréhension et la confiance qui animent les principales catégories de participants, deux conditions nécessaires aux évolutions à venir.

Mise en œuvre : Un objectif crucial du processus de consultation est de maintenir un dialogue actif et pertinent pour les différents forums de discussion concernés. Les processus de consultation peuvent faire intervenir plusieurs approches organisationnelles et structurelles, en fonction des objectifs particuliers et des catégories de participants. À mesure que le système de paiement évolue, les mécanismes de consultation les plus efficaces se transforment également.

i) Organiser les consultations autour des objectifs

Divers types de groupes consultatifs sur les paiements ont été établis dans de nombreux pays. Le fonctionnement de ces groupes stratégiques de haut niveau est habituellement tourné vers l'avenir et vise à : i) réunir des informations de fond et effectuer des recherches sur les problèmes des systèmes de paiement, et ii) prodiguer des conseils sur les initiatives destinées à résoudre ces problèmes et à faciliter le développement en cours du système national de paiement. Les participants à ces groupes consultatifs représentent des institutions qui exercent de multiples fonctions dans le système de paiement. Ils sont souvent à même d'apporter à la discussion une vision globale et coordonnée des points critiques associés au développement de ces systèmes, sous différentes perspectives (opérations de paiement, du Trésor ou sur titres et dans l'optique du développement des services de paiement). En outre, la consultation de groupes de consommateurs et d'entreprises peut se révéler importante, puisque ce sont les utilisateurs finals des services de paiement.

Des entités régionales de coopération de banques centrales, telles que le groupe Banque mondiale/CEMLA décrit à l'encadré 13, s'organisent également pour atteindre des objectifs analogues à ceux des groupes consultatifs sur les paiements.

Encadré 13

Un exemple régional : la coopération pour les systèmes de règlement de titres et de paiement

En 1999, la Banque mondiale, en partenariat avec le Centre d'études monétaires latino-américaines (CEMLA), a lancé l'initiative sur le règlement et la compensation des titres et des paiements de l'hémisphère occidental (Western Hemisphere Payments and Securities Clearance and Settlement Initiative – WHI). Au cœur de cette initiative se trouve le Conseil consultatif international (International Advisory Council – IAC), constitué d'experts du domaine venant de plusieurs institutions hors de la région, notamment des organisations internationales, des banques centrales et des commissions de valeurs. En 2003, la WHI s'est transformée en un forum permanent géré conjointement par la Banque mondiale, l'IAC et le groupe de travail sur les questions liées au système de paiement de l'Amérique latine et des Caraïbes (Working Group on Payment System Issues of Latin America and the Caribbean – WGPS-LAC), créé sous les auspices de la WHI, du CEMLA, du Conseil des régulateurs des valeurs mobilières des Amériques (Council of Securities Regulators of the Americas – COSRA).

Ce forum a vocation à décrire et à évaluer les systèmes de règlement de titres et de paiement de l'hémisphère occidental, dans le but d'identifier les mesures qui permettraient d'en améliorer la sécurité, l'efficacité et l'intégrité. Pour que cette mission soit correctement et efficacement remplie, toutes les études sont menées avec la participation active de représentants des pays et s'appuient sur les travaux existants dans ces différents pays. Ainsi, à travers l'IAC, les experts nationaux et internationaux proposent des orientations, des avis et des solutions de substitution aux pratiques actuelles.

Sur ce modèle, la Banque mondiale et des banques centrales régionales ont lancé, en 2004, l'initiative sur le règlement des titres et les paiements des États indépendants du Commonwealth (Commonwealth of Independent States Payments and Securities Settlement Initiative) et, en 2005, en coopération avec le Fonds monétaire arabe, l'initiative sur le règlement des titres et les paiements des pays arabes (Arab Payments and Securities Settlement Initiative).

Il est possible d'établir d'autres groupes consultatifs sous la forme de forums spécifiques portant sur des éléments précis du développement des systèmes de paiement. Ces forums peuvent porter sur : i) la planification stratégique, ii) les technologies et normes de paiement, et iii) les évolutions du marché et la gestion du risque. Pour être efficaces, tous les mécanismes consultatifs doivent assurer une représentation assez vaste au sein du groupe cible, avec un nombre suffisant de participants.

ii) Contribution de la banque centrale

Institution clé du système de paiement, la banque centrale participe généralement à de nombreux dispositifs de consultation dans ce domaine. De fait, c'est souvent elle qui organise les forums consultatifs sur les paiements et qui participe à la mise en place d'autres consultations structurées, conjointement avec les banques et diverses associations du secteur. Forte de son vaste savoir-faire, la banque centrale est à même d'aider à recentrer les discussions sur des questions très pertinentes pour le groupe de consultation concerné et à promouvoir une culture d'anticipation, de vue d'ensemble et de réceptivité, ainsi que des incitations à l'action.

Concernant les projets de développement et les réformes directement liés à ses diverses fonctions dans le système de paiement, la banque centrale peut également compléter par des consultations publiques formelles sa contribution directe aux débats. Pour ce faire, elle annonce publiquement la réforme proposée et fixe l'échéance à laquelle elle souhaite recevoir les commentaires et suggestions des parties intéressées, afin de finaliser sa décision. Grâce à ce processus, elle obtient l'avis d'un échantillon plus large que les seules institutions intervenant dans le système. Les associations des banques et de paiement peuvent être encouragées à suivre la même procédure lorsqu'elles engagent des réformes importantes du système de paiement.

Orientation 9. Coopérer pour une surveillance efficace. *Une surveillance efficace du système de paiement par la banque centrale requiert souvent des accords de collaboration avec d'autres autorités.*

Explication : Même si la banque centrale est chargée de la surveillance du système national de paiement, elle n'est pas toujours la seule institution publique à avoir une incidence sur le système. Dans de nombreux pays, d'autres autorités et organismes de réglementation peuvent influencer sur l'efficacité et la compétitivité des marchés des services de paiement, sur les pratiques de gestion du risque, ainsi que sur les relations clientèle de divers établissements financiers qui proposent des services. Il s'agit :

- des superviseurs bancaires, qui évaluent et régulent les méthodes de gestion du risque financier pratiquées par les établissements financiers participant aux conventions de place et proposant des services de paiement aux utilisateurs finals ;
- des régulateurs des valeurs mobilières et des organisations autorégulées, qui traitent des pratiques de service clientèle et de gestion prudentielle du risque des courtiers de valeurs mobilières et des gérants de fonds, ainsi que de certains aspects de la conduite des entreprises d'investissement ;
- des organismes de réglementation de la concurrence, qui se concentrent sur les pratiques anticoncurrentielles des divers types d'entreprises, y compris celles qui fournissent des services infrastructurels de paiement ;
- du Trésor ou du ministère des Finances, qui sont à l'origine de la législation et d'autres instruments prévus par la loi pour étayer le cadre juridique et réglementaire du système de paiement ; et
- des agences de protection des consommateurs, qui influencent les conditions contractuelles des services et comptes de paiement et protègent les droits contractuels des clients des établissements financiers.

Dans certains pays, les responsabilités réglementaires relatives au système financier sont réparties entre des entités distinctes. Dans d'autres, nombre de ces fonctions peuvent relever de la seule banque centrale, même si elles y sont généralement attribuées à différents départements. Lorsque les missions des surveillants de la banque centrale et d'autres autorités présentent les synergies les plus grandes, les accords de collaboration peuvent être structurés de manière à engendrer une interaction régulière.

Le développement du système national de paiement peut se révéler plus efficient si les banques centrales et d'autres organes de réglementation coordonnent les initiatives y afférentes. Associer le savoir-faire de la banque centrale en matière de système de paiement à celui d'autres autorités concernant des aspects différents du fonctionnement des établissements financiers et du marché permet souvent d'améliorer la politique publique relative aux systèmes de paiement. Une autorité peut, par exemple, souhaiter poursuivre certains objectifs prudentiels pour sa politique budgétaire et bancaire dans le cadre de réformes du système de paiement. Certaines des réformes proposées risquent, néanmoins, de réduire non intentionnellement le niveau de sécurité et d'efficacité du système. Les accords de collaboration permettront d'éviter cet écueil.

Mise en œuvre : Les accords de collaboration entre les banques centrales et d'autres autorités peuvent avoir pour objectif : i) d'analyser des tendances, problèmes et initiatives relatifs au système de paiement, ii) d'étudier leurs interactions avec la législation et la réglementation en vigueur, et les implications pour les nouveaux textes, et iii) de coordonner les mesures de surveillance des systèmes de paiement et le régime de réglementation, afin de faciliter et d'influencer le développement du système. Il existe des accords de collaboration dans plusieurs pays, ainsi qu'à l'international. Ils sont le plus souvent organisés autour des surveillants des systèmes de paiement et de règlement, des contrôleurs bancaires et des instances de réglementation des opérations sur titres. Dans certains pays, ils font intervenir les autorités de la concurrence ou le Trésor, ainsi que les organismes de protection des consommateurs, si leur mandat peut influencer directement les systèmes de paiement et les conventions de place.

i) Structures associées aux accords de collaboration

Les accords de collaboration peuvent revêtir différentes formes. La forme retenue dépend des dispositions constitutionnelles et administratives du pays et des préférences des organismes participants. Ces accords peuvent être officiels, à travers les actes de création ou des protocoles d'accord, et multilatéraux, ou bien informels, *ad hoc* et bilatéraux. L'encadré 14 souligne certains éléments fondamentaux des accords de collaboration structurés.

Encadré 14

Fondements de la collaboration entre autorités

Les accords de collaboration doivent :

- mettre l'accent sur le motif de création et la finalité du comité (par exemple, permanent ou *ad hoc*, échange d'informations, consultation, coordination des mesures ou formulation de conseils) ;
- énoncer les principes d'organisation :
 - autonomie dans l'exercice des responsabilités individuelles prévues par la loi ;
 - conformité aux principes généralement acceptés concernant les accords de collaboration pour la surveillance (cf. Rapport Lamfalussy (1990), *CPSS oversight principles* (2005)) ;
- détailler la structure organisationnelle et énoncer ses orientations générales, portant notamment sur :
 - l'initiateur ;
 - le niveau de participation ;
 - la définition du programme d'action ;
 - les responsabilités et engagements des participants ;
 - la transparence des discussions et des recommandations ;
 - la politique de communication.

ii) *Accords de partage d'informations*

L'objectif des accords de collaboration étant d'améliorer la cohérence et la qualité de la politique financière, dans la mesure où celle-ci affecte les systèmes de paiement, il peut être nécessaire d'établir des accords sur le partage d'informations entre les agences concernées. Des accords de communication d'informations entre chaque autorité de réglementation et les entités qui lui sont subordonnées pourraient devoir être institués ou révisés, de manière à permettre au régulateur de communiquer des informations réglementaires confidentielles relatives au système de paiement.

iii) *Contribution de la banque centrale*

On attend de la banque centrale, qui œuvre dans l'intérêt du système de paiement, qu'elle agisse en pionnière pour promouvoir tous les changements nécessaires dans la coopération entre les organismes du secteur public. Lorsqu'il existe déjà des accords bilatéraux ou multilatéraux faisant intervenir d'autres entités pour des raisons autres que la politique de paiement (par exemple comités du secteur financier ou comités sur la stabilité du système financier), la banque centrale pourrait, en cas de besoin, proposer d'y intégrer les discussions relatives à la politique du système de paiement. En l'absence d'accords, elle pourrait organiser des réunions régulières entre les autorités de surveillance du système de paiement, les surveillants bancaires et d'autres parties concernées, afin de coordonner les mesures relatives au développement du système de paiement. Lorsque la banque centrale exerce plusieurs de ces fonctions, il convient d'instaurer des comités internes chargés de la coordination efficace de ces mesures.

Orientation 10. Promouvoir la sécurité juridique. *Élaborer un cadre juridique transparent, exhaustif et fiable pour le système national de paiement.*

Explication : Le cadre juridique du système national de paiement se compose d'un ensemble de textes qui décrivent les droits et obligations des divers intervenants. Il peut être défini par la législation ou par d'autres instruments réglementaires, par la jurisprudence, le droit administratif, les contrats (y compris les règles du système) ou encore par des traités et règlements internationaux. Il porte également sur les procédures de transfert et le règlement des différends relatifs aux instruments, services, accords organisationnels ou procédures de gouvernance régissant le transfert et le règlement définitif des obligations de paiement. Un cadre juridique fiable réduit l'insécurité juridique et le risque encouru par les participants aux infrastructures de paiement et aux marchés des services. L'encadré 15 présente le cadre juridique de base du système national de paiement.

Encadré 15

Cadre juridique de base

Lois de portée générale sur lesquelles repose un système de paiement :

- Le droit de la propriété et des contrats – établi par la jurisprudence ou la législation en vigueur (y compris le code civil) créant des droits et obligations, ayant force exécutoire, d'effectuer ou de recevoir des paiements.
- Le droit bancaire et financier – définissant les droits et obligations des établissements financiers d'accepter des dépôts, d'octroyer des prêts, d'apporter et de recevoir des sûretés, ainsi que de détenir et de négocier des titres.
- Le droit des faillites – définissant les droits et obligations des créanciers d'une entité insolvable.
- Les lois sur l'utilisation du crédit et des sûretés – y compris les conditions de crédit (taux d'intérêt, échéance, droits en cas de défaut), les droits du débiteur et la création, la réalisation et la hiérarchisation des droits sur les sûretés.
- Les lois déterminant quel droit de quelle juridiction s'applique – notamment le choix contractuel des clauses juridiques et les règles régissant le conflit de lois.
- Les lois portant sur les documents électroniques et les signatures numériques.

Les lois spécifiques aux systèmes de paiement :

- Les lois spécifiques aux instruments de paiement – notamment lois sur le régime de change, sur les lettres de change et les chèques, sur les paiements électroniques, la réglementation sur les instruments et les services de paiement inéquitable et règles définissant les normes relatives aux instruments (volume, configuration, codage).
- Les lois relatives au calcul et au règlement des obligations de paiement – notamment le calcul en base nette, la novation, le caractère définitif du paiement et du règlement.
- Les lois sur les procédures et différends relatifs aux paiements en cas de faillite – hiérarchisation des demandes de règlement de paiements, garanties de règlement et accords sur l'affectation des pertes, droit de priorité sur les sûretés garantissant la facilité de crédit aux fins du règlement, droit de la preuve pour les paiements électroniques et mécanismes de règlement des différends tels que les clauses d'arbitrage.
- Les lois liées aux fonctions, à la responsabilité et aux pouvoirs de la banque centrale dans le système national de paiement.
- Les lois portant sur la formation et la conduite des marchés et prestataires des services infrastructurels – formation et gestion d'accords de compensation et de règlement, accès et participation aux systèmes d'infrastructure, tarification des services infrastructurels, règles d'émission et de remboursement de la monnaie électronique, ainsi que protection des contreparties centrales contre le risque.
- Les lois régissant les services infrastructurels pour les titres – portant sur la dématérialisation et l'immobilisation des titres, la tenue d'écritures comptables et le transfert de titres, la livraison contre paiement, le caractère définitif des transferts et règlements.

Le cadre juridique s'appuie sur des lois de portée générale (telles que la législation sur les droits de propriété, les contrats, les entreprises et les faillites) qui affectent le système de paiement, ainsi que celles qui lui sont spécifiques (législation sur les paiements, lois sur la compensation et règles des chambres de compensation, entre autres). Il inclut en outre des accords législatifs et judiciaires pour l'établissement, l'interprétation, l'adjudication et la capacité à faire respecter ces lois. L'annexe 4 énumère les différents types de lois et règlements généralement considérés comme cruciaux pour ce cadre et en propose quelques exemples.

Mise en œuvre : Au minimum, un cadre élémentaire de lois de portée générale est nécessaire au développement d'un système de paiement sûr et efficace. Si elles ne sont pas déjà en place, la réforme législative doit viser en priorité les lois sur la propriété et les contrats, sur la banque et la finance et sur les faillites. Il convient en particulier de considérer les points suivants pour orienter ces réformes :

- la gestion du risque juridique encouru par les utilisateurs, les participants et les prestataires à travers des instruments généraux relatifs aux contrats ;

- la reconnaissance des droits et obligations contractuels de base parmi les participants aux systèmes de paiement et ceux des créanciers, dans le cadre des lois sur la faillite, et
- les risques juridiques additionnels induits par l'application de ces lois de portée générale en vue de la réalisation des objectifs spécifiques de politique publique autres que la gestion des risques juridiques associés aux paiements.

i) Adaptation du cadre juridique au développement du système

Le type d'instrument juridique (contrat privé ou droit public) doit être adapté aux besoins du système. Le cadre juridique doit se développer parallèlement au système de paiement. La réforme de la législation portant sur ce système pourrait s'appuyer sur des « modèles » de lois élaborés par des organisations juridiques internationales ou sur des lois comparables d'autres pays, adaptées au régime juridique en vigueur. Il est particulièrement important que le cadre juridique soutienne les accords internationaux d'un pays portant sur les questions relatives aux paiements. Néanmoins, d'autres initiatives de réformes des infrastructures ou des institutions ne doivent pas être retardées par la lenteur des réformes législatives. Les instruments juridiques tels que les accords contractuels pourraient servir à combler des décalages temporels entre les réformes du système qui avancent rapidement et des réformes juridiques plus satisfaisantes.

À mesure que le système se développe, des lois de portée générale peuvent devoir être renforcées par des lois spécifiques sur les paiements. Ainsi, pour les systèmes de paiement d'importance systémique, la gestion du risque juridique, pour le système et ses participants, peut sortir du cadre du droit général des contrats. Dans ce cas, une législation spécifique sur les paiements peut apporter un degré de certitude impossible à obtenir avec les contrats et la jurisprudence.

Un cadre juridique approprié se révèle particulièrement critique pour les systèmes de paiement d'importance systémique et de règlement des titres. Les participants à ces systèmes encourent des pertes potentielles immenses par rapport au volume de leurs liquidités et de leurs fonds propres. Ils sont donc exposés au risque de défaillance systémique en cas de problèmes juridiques. Ces systèmes doivent être assortis d'une protection juridique fiable concernant le caractère définitif, le paiement en base nette, le règlement et les garanties, afin que le règlement soit certain et que les pertes soient limitées sur l'ensemble du système en cas de défaillance.

Avec l'élargissement de l'éventail de participants au système de paiement, les règles contractuelles peuvent rester suffisantes pour régir les droits et obligations mutuels en cas de défaillance d'une des parties. En revanche, elles ne sont pas suffisantes pour gouverner les droits et obligations des participants indirects et des non participants au système qui peuvent, eux aussi, avoir des créances analogues sur le participant défaillant. Si la situation devient problématique, une nouvelle législation, sous forme d'amendements aux textes ou de nouvelles dispositions, peut devenir nécessaire.

ii) Développer le cadre juridique par la consultation

Pour être aussi efficace que possible, le cadre juridique doit favoriser les pratiques de paiement positives et interdire celles qui portent préjudice. Il doit être suffisamment flexible pour rester pertinent et applicable en cas d'évolution sans qu'il soit nécessaire de procéder à des amendements fréquents et de grande ampleur. La consultation à la fois des représentants des parties prenantes (prestataires de services, utilisateurs, participants au système) et des régulateurs et législateurs est indispensable pour les réformes fondamentales du cadre juridique. Une vaste consultation limite le risque que des initiatives juridiques aient des conséquences non désirées. L'élan politique nécessaire aux réformes législatives du système de paiement sera également insufflé par une consultation efficace entre les législateurs et les autorités, tels que la banque centrale ou les experts juridiques.

iii) Rendre le cadre juridique transparent et accessible

Un cadre juridique efficace se compose de lois transparentes pour les parties prenantes. En amont, il faut formuler clairement la législation, la réglementation et les règles du système, mais aussi recourir à des accords standard largement acceptés. Ces lois et règlements doivent être rendus publics et les informations critiques qu'ils contiennent doivent être facilement accessibles aux parties prenantes intéressées. Ils doivent également être présentés correctement au personnel judiciaire et chargé de leur application. Enfin, ils doivent être étayés par des mécanismes de mise en œuvre efficaces et des sanctions (procédures civiles, pénales ou administratives).

iv) *Établir un cadre juridique pour les fonctions exercées par la banque centrale*

Le cadre juridique est également important pour les diverses fonctions exercées par la banque centrale dans le système national de paiement, et plus particulièrement pour son rôle de surveillance. Ce sont des instruments explicites prévus par la loi ou contractuels, ou encore des accords généraux sur leur mandat qui donnent aux banques centrales leurs responsabilités et pouvoirs de surveillance. Quels que soient les instruments utilisés, le cadre juridique doit appuyer la fonction de surveillance de la banque centrale. Des lois et autres instruments juridiques doivent être élaborés pour : i) autoriser les banques centrales à superviser et éventuellement réguler le système de paiement, y compris les transactions internationales à l'intérieur des frontières du pays ; ii) veiller à ce que les établissements financiers et les systèmes de paiement gèrent efficacement leurs risques financier et opérationnel ; et iii) imposer aux divers systèmes de paiement et établissements financiers de respecter la réglementation applicable.

v) *Contribution de la banque centrale*

Lorsqu'il existe peu d'autres sources à même d'apporter une expertise juridique relative aux systèmes de paiement, la banque centrale pourrait contribuer au suivi des évolutions juridiques et à l'identification des problèmes critiques susceptibles d'avoir des répercussions sur les systèmes de paiement. Dans certaines circonstances, elle peut même occasionnellement rendre publiquement compte du cadre juridique aux parties prenantes. Pour mener à bien cet exercice, en particulier lorsque le système de paiement subit des changements notables avec l'apparition de nouveaux instruments, de nouvelles conventions de place et de nouveaux dispositifs infrastructurels, la banque centrale peut aider à déterminer si un aspect précis du système de paiement nécessite des réformes ou des modifications de la législation et de la réglementation, ou s'il peut continuer de relever du système judiciaire, des contrats privés ou des pratiques du marché.

La banque centrale peut devoir apporter, en consultation avec les législateurs ou d'autres autorités concernées, une contribution majeure au développement du cadre juridique. Elle peut recourir à des accords écrits portant sur les objectifs de la surveillance, le champ d'application et les procédures (par exemple des protocoles d'entente), pour définir les relations entre les autorités et les opérateurs du système de paiement. Ces accords peuvent être amendés plus rapidement que les instruments législatifs et peuvent servir de base effective pour les nouveaux protocoles de surveillance tant que le long processus de réforme du cadre juridique n'est pas achevé. En cas de besoin, la banque centrale doit également participer à des consultations pour l'élaboration de lois sur les systèmes de paiement ou d'autres instruments législatifs particulièrement pertinents pour les objectifs de surveillance. Elle peut même constituer des groupes de consultation *ad hoc* à cette fin.

Références bibliographiques : planification du développement d'un système de paiement

Balto, D. et J. McAndrews (1998) : « Joint venture payment networks and public policy », *in Payment systems in the global economy : risk and opportunities*, 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Banque de Réserve fédérale de Chicago.

Banque d'Angleterre (2005) : *Payment System Oversight Report 2004*, janvier.

Banque centrale européenne (2000) : *Role of the Eurosystem in the field of payment systems oversight*, juin.

Banque centrale européenne (2004a) : *Assessment of euro large-value payment systems against the Core Principles*, mai.

Banque centrale européenne (2004b) : *Standards for securities clearing and settlement in the European Union*, septembre.

Banque des Règlements Internationaux (1990) : *Rapport du Comité sur les systèmes de compensation interbancaires des banques centrales des pays du Groupe des Dix* (Rapport Lamfalussy), novembre.

Bhala, R. (1994) : « Legal foundations of large-value transfer systems », *in* B. J. Summers (éd.), *The payment system : design, management and supervision*, FMI.

Cirasino, M. (2002) : « Cooperation within payment system : terms of reference for payments council », *Western Hemisphere Initiative Working Paper no 4*, avril.

Comité consultatif sur le système de paiement (1997) : « L'accès aux réseaux de paiements dans le système canadien de paiements », troisième document de travail, Banque du Canada et ministère des Finances, Ottawa, juillet.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (1999) : *Retail payments in selected countries : a comparative study*, Banque des Règlements Internationaux, septembre.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2005) : *Central bank oversight of payment and settlement systems*, Banque des Règlements Internationaux, avril.

Crawford, P. (2002) : *Payment, clearing and settlement in Canada*, Canada Law Book Inc.

Geva, B. (2003) : *The law of electronic funds transfers*, Matthew Bender & Co.

Groupe des Dix (2001) : « The effects of consolidation on payment and settlement systems », *Report on Consolidation in the Financial Sector*, R. W. Ferguson Jr (Président), Banque des Règlements Internationaux, janvier.

Heinrich, G. (1997) : « International initiatives toward legal harmonization in the field of funds transfers, payments and payment systems – annotated bibliography », in W. Hadding et U. H. Schneider (éds), *Transboundary Payment transactions in the European single market*, Bundesanzeiger, Bonn.

Humphrey, D. et L. Pulley (1998) : « Retail payments instruments : costs, barriers and future use », in *Payment systems in the global economy : risk and opportunities*, 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Banque de Réserve fédérale de Chicago.

Shy, O. (2001) : *The economics of network industries*, Cambridge University Press.

Vesala, J. (1998) : « Delivery networks and pricing behaviour in banking : an empirical investigation using Finnish data », *Bank of Finland Discussion Paper 18/98*, août.

3.4 Développer les infrastructures pour le système national de paiement

Les infrastructures centrales d'un système national de paiement se composent des dispositifs d'exécution des transactions, de compensation et de règlement : services, réseaux, technologies d'information et informatiques, ainsi que procédures et règles opérationnelles. Elles sont développées de manière à proposer des services directement aux établissements financiers ou, comme c'est parfois le cas pour les infrastructures transactionnelles, directement aux clients des participants. En tant que propriétaires, exploitants, prestataires de services et utilisateurs de ces infrastructures, la banque centrale et le secteur bancaire sont habituellement les principaux promoteurs du développement des divers mécanismes présentés dans l'encadré 16.

Encadré 16

Services infrastructurels de paiement

L'**infrastructure de transaction** propose des services visant à générer, valider et transmettre des instructions de paiement en :

- authentifiant l'identité des parties prenantes à la transaction, parfois au moyen de technologies de chiffrement ;
- validant l'instrument de paiement au regard des normes du système ;
- vérifiant la capacité du payeur à payer ;
- autorisant le transfert de fonds entre l'établissement financier du payeur et celui du bénéficiaire ;
- enregistrant et traitant les informations relatives au paiement, et en
- assurant l'échange d'informations entre les établissements.

Les **infrastructures de compensation** proposent des services visant à transmettre, rapprocher et, dans certains cas, confirmer des instructions de paiement entre établissements financiers, ainsi qu'à calculer les positions de règlement interbancaire en :

- triant et mettant en relation les instructions de paiement entre établissements ;
- collectant, traitant et agrégeant les données de paiement pour chaque établissement ;
- archivant des rapports sur les paiements et en les transmettant à chaque établissement, et en
- calculant les positions de règlement brut ou net (créances clients ou fournisseurs) pour chaque établissement.

Les **infrastructures de règlement** proposent des services de transfert de fonds interbancaires en :

- collectant et vérifiant l'intégrité des demandes de règlement ;
- vérifiant la disponibilité des fonds dans la banque de règlement, pour le règlement auprès des établissements participants ;
- répondant aux demandes au moyen de transferts de fonds sur les comptes correspondants auprès de la banque de règlement, et en
- enregistrant les règlements et en les communiquant aux établissements participants.

Ces services infrastructurels concernent tous les modes de paiement. Cependant, la nature spécifique de ces services et la configuration des infrastructures qui permettent de les fournir peuvent varier d'un pays à l'autre, voire au sein d'un système national, d'un instrument de paiement à l'autre. C'est entre les systèmes de paiements de petit montant et ceux de montant élevé que l'on constate les différences les plus notables. Ainsi, dans les systèmes destinés aux petits montants, les infrastructures de transaction sont relativement spécifiques aux instruments, et se diversifient donc à mesure que le système lui-même se développe. Pour les systèmes de paiements de montant élevé, les virements électroniques sont habituellement le seul instrument utilisé ; l'infrastructure de transaction est généralement propre à chaque banque et largement informatisée.

Les réformes des infrastructures supposent souvent des changements dans les technologies de communication et de traitement de l'information. Le processus de réforme ne devrait cependant pas être uniquement orienté par la technologie. Si les solutions de télécommunication et informatiques peuvent effectivement constituer le cœur technique des infrastructures modernes des systèmes de

paiement, elles ne sont qu'un outil, et non ce qui motive le développement. L'amélioration de la sécurité et de l'efficacité des services infrastructurels nécessaires constitue l'objectif ultime, et c'est l'intérêt stratégique des réformes qui doit guider le processus. Néanmoins, l'adoption de nouvelles technologies de paiement disponibles peut être le meilleur moyen d'atteindre cet objectif si les technologies en place ne sont pas à même de le faire de manière efficace ou fiable.

La refonte des infrastructures des paiements de petit montant, de montant élevé et de titres peut être cruciale pour le développement économique et financier d'un pays. Cependant, lorsque les ressources de développement sont restreintes, il peut être difficile de décider où investir. Ainsi, la priorité pourrait être donnée soit à la création de chambres de compensation automatisées dans les systèmes de paiements de petit montant, soit à la mise en place d'un système de paiement spécifique aux gros montants. Ce dernier pourrait être développé préalablement au système de règlement des titres, ou en parallèle. Il n'existe malheureusement pas de solution simple et universelle. Là encore, les réponses dépendent d'une évaluation réaliste des besoins et capacités de paiement actuels et émergents de chaque pays.

Les orientations suivantes relatives aux infrastructures sont axées sur les conditions et approches générales :

- du développement des infrastructures de paiements de faible et de gros montant ;
- du développement des infrastructures de planification pour les systèmes de paiements de montant élevé et de titres, et
- de la coordination des processus de règlement des principaux systèmes.

Orientation 11. Améliorer la disponibilité des services de paiements de petit montant. *Élargir le choix et l'accès à des instruments et services de paiement scripturaux efficaces et sûrs, pour les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics, en étendant et en améliorant les infrastructures de paiements de petit montant.*

Explication : Le développement des secteurs commercial, industriel et même financier d'un pays accroît généralement la demande de diversification et d'utilisation d'instruments scripturaux pour les paiements de petit montant. Les initiatives de réformes en la matière devraient donc se concentrer sur l'amélioration de la disponibilité, pour les utilisateurs privés et publics, de divers instruments et services de paiements de petit montant et sur la promotion de dispositions infrastructurelles fiables et efficaces pour la transaction, la compensation et le règlement. Ces services ne peuvent être fournis que via des infrastructures satisfaisant à ces conditions.

Il serait souhaitable que les initiatives de développement des systèmes de transaction de petit montant visent à :

- améliorer la disponibilité des instruments de paiement, tout au long de la journée et en davantage de lieux ;
- élargir l'éventail des instruments de paiement scripturaux ou électroniques standardisés, en particulier pour le transfert de crédit ;
- améliorer la sécurité et la confidentialité de la transmission des informations sur les paiements ;
- instaurer des accords de services dans un cadre juridique solide concernant l'offre et l'utilisation des instruments et comptes de paiement, ainsi que la participation au système ; et
- renforcer l'interopérabilité des réseaux de transaction sur point de vente pour certains instruments de paiement, notamment les cartes de paiement et les réseaux de guichets automatiques de banque (GAB).

Concernant les dispositifs de compensation et de règlement, il pourrait être utile de prévoir les initiatives de développement suivantes :

- l'amélioration du règlement et de la compensation interrégionaux des paiements grâce à l'interconnexion des chambres de compensation régionales et, si possible, des installations de compensation nationales ;

- des systèmes intégrés de gestion des comptes de règlement pour les branches régionales de la banque centrale et, *in fine*, le développement d'un système centralisé d'administration des comptes pour l'ensemble du pays ; et
- la définition de normes communes pour des catégories spécifiques d'instruments de paiement, ainsi que des normes et procédures communes relatives aux chambres de compensation pour les différents types de compensation d'instruments de paiements de petit montant.

Des initiatives importantes, communes à toutes les infrastructures centrales, pourraient porter sur :

- la spécification de politiques claires, qui assurent un accès équitable aux services infrastructurels, en particulier concernant les établissements qui participent directement au système ;
- l'amélioration de la transparence des politiques de tarification, des règles et procédures, ainsi que des risques opérationnel et financier ;
- le renforcement, en cas de besoin, du contrôle des risques et des accords de partage des risques, ainsi que des niveaux de résilience et des plans de secours pour les transactions de réseau ; et
- l'examen et, si nécessaire, le renforcement de la gouvernance, de manière à prendre en compte les besoins des établissements participants.

Mise en œuvre : Le secteur bancaire et les autres prestataires de services du secteur privé concernés, par exemple dans le secteur des télécommunications, devront jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre de nombre de ces réformes. Cependant, celles-ci n'ont pas toutes besoin d'être organisées par le système bancaire. Pour certaines infrastructures, plus particulièrement celles relatives aux systèmes de transaction, qui donnent aux particuliers et aux entreprises accès aux services de paiement de leur banque, les réformes peuvent être élaborées par des opérateurs indépendants. Ces derniers proposent à chaque établissement des services de réseau de paiement destinés à leurs propres clients (particuliers ou entreprises). Peu importe qui en est l'instigateur et les met en œuvre, ces initiatives peuvent également imposer des changements institutionnels concernant : i) les règles et procédures opératoires des réseaux ; ii) les conventions, procédures, accords et participation relatifs aux marchés des services ; et iii) le cadre juridique qui régit les systèmes de paiements de petit montant.

i) Standardisation, automatisation et interopérabilité

Il existe trois grandes approches pour l'élargissement de l'accès des utilisateurs aux instruments de paiements de petit montant à travers des systèmes de transaction et des dispositifs de compensation et de règlement connexes susceptibles, dans le même temps, d'en améliorer la sécurité et l'efficacité. Ces approches sont la standardisation des instruments, l'automatisation via l'adoption de technologies de l'information et l'interopérabilité des réseaux. L'encadré 17 met en avant certaines techniques permettant de les concrétiser.

Initiatives de développement des infrastructures de paiements de petit montant

Une infrastructure d'exécution des paiements automatisée et standardisée : Les réseaux de communication électronique, tels que ceux correspondant aux diverses catégories de paiement par carte, de télépaiement et de paiement par Internet, permettent aux clients de déclencher et d'autoriser en temps réel des paiements de petit montant. Pour développer ces réseaux, il conviendrait :

- i) de créer des procédures standardisées pour les instruments scripturaux ;
- ii) de mettre en place des réseaux de paiement électronique qui réduisent les coûts pour les utilisateurs ; et
- iii) d'introduire des technologies et procédures qui numérisent ou convertissent en images électroniques des instruments scripturaux pour la compensation ou les règlements électroniques.

Interopérabilité des infrastructures transactionnelles : L'interopérabilité ou le regroupement des infrastructures de transaction peut permettre de réaliser des économies d'échelle ou d'envergure et de limiter le coût pour l'utilisateur, grâce à :

- i) l'adoption de normes communes à tous les réseaux pour la sécurité des instruments, de la communication et de la transmission, permettant l'interopérabilité des services ;
- ii) l'interconnectivité facilitée entre les réseaux internes, notamment les réseaux de GAB et d'EFTPOS (transfert électronique de fonds au point de vente) ; et
- iii) l'adoption de normes communes pour l'équipement (par exemple matériel et commutation) et le logiciel, permettant l'interopérabilité au niveau du point de vente (GAB, lecteur de carte et connexion à Internet) entre les différents réseaux.

Des infrastructures interopérables et automatisées pour le règlement et la compensation des paiements de petit montant : Cet objectif sera atteint grâce à des technologies de l'information communes interconnectées, et souvent via une centralisation ou un regroupement des systèmes existants. Initiatives communes permettant de développer ces dispositifs infrastructurels de ce type :

- i) établissement de chambres de compensation nationales ou régionales interconnectées et automatisées, afin d'améliorer la rapidité et la fiabilité des paiements de petit montant ; et
- ii) interopérabilité ou centralisation des règlements ou de la compensation des paiements entre agences ou entre banques à travers des centres régionaux ou nationaux.

ii) Développer des dispositifs institutionnels de soutien

Alors que de nombreuses initiatives de réformes axées sur l'amélioration de l'automatisation et de l'interopérabilité semblent concerner essentiellement la technologie et les procédures, elles peuvent, en fait, nécessiter de multiples changements législatifs ou réglementaires. C'est le cas, par exemple, du fondement juridique des paiements électroniques et de l'agrément des prestataires de services de paiement non bancaires. Les mécanismes de consultation des parties prenantes et de coordination des politiques faisant intervenir les organisations des secteurs privé et public, présentés dans l'Orientation 8, peuvent servir à lancer et faciliter un processus d'élimination de tous les obstacles réglementaires et juridiques à l'accès au marché, à l'automatisation et à l'interopérabilité. Ces étapes de consultation et de coordination peuvent également constituer un outil pour la formation des participants au système qui utilisent ces technologies et services nouveaux.

Les principaux problèmes juridiques et réglementaires sont notamment ceux qui entravent :

- l'agrément des fournisseurs – autres que les banques – d'instruments de paiements de petit montant, de services d'exécution des transactions destinés aux utilisateurs finals, ou même l'accès indirect de ces prestataires aux dispositifs de compensation ;
- la numérisation, la conversion en image et la migration des instruments scripturaux en paiements électroniques standardisés ;
- la migration de certains paiements de gros montant, tels que ceux émanant des pouvoirs publics, vers des systèmes d'infrastructure et instruments sûrs et efficaces ; et
- l'adoption intégrale des normes internationales généralement acceptées pour les paiements électroniques et la conception de l'infrastructure.

De nouvelles règles, procédures et stratégies de marketing pourraient encourager la demande de services et d'instruments de paiement récemment développés, ainsi que la migration des paiements vers ces nouveaux dispositifs. Ainsi, certains pays ont instauré, pour les chambres de compensation, des règles qui interdisent la compensation d'instruments de paiement scripturaux de gros montant, afin d'inciter les banques et leurs clients à faire transiter leurs paiements de montant élevé non plus par des systèmes de règlement et de compensation pour les faibles montants, mais par des systèmes de paiements de montant élevé, plus sûrs et plus efficaces. D'autres pays qui ont mis en place des chambres de compensation automatisées pour le traitement électronique des prélèvements et virements directs interdisent les transferts sur support papier, tels que les chèques, afin d'encourager la présentation électronique des chèques et l'échange d'images-chèques, ainsi que les prélèvements et virements électroniques.

iii) Contribution de la banque centrale

Il est possible que la banque centrale doive participer au processus et, éventuellement, qu'elle joue le rôle principal pour inciter le secteur privé et les autorités à entreprendre certaines réformes. Pour des types de paiements particuliers (par exemple, les salaires et les paiements commerciaux de petit montant), les banques centrales pourraient devenir des utilisateurs actifs de nouveaux instruments de paiement et de nouvelles infrastructures sûrs, d'un bon rapport coût-efficacité. En outre, en tant qu'agent budgétaire de l'État, la banque centrale peut apporter des conseils sur les meilleures procédures de transaction, de compensation et de règlement de ses paiements de petit montant grâce à ces systèmes émergents. Non seulement ces opérations publiques gagneraient en efficacité et en sécurité, mais cela aiderait également à lancer de nouvelles initiatives visant à améliorer les infrastructures et à en approfondir d'autres.

La banque centrale peut également faciliter certaines de ces réformes grâce à sa fonction opérationnelle. Ainsi, elle doit au moins fournir les installations pour régler les obligations interbancaires qui découlent des opérations de paiements de petit montant. Ces installations doivent comporter, au minimum, des comptes de règlement et des dispositifs appropriés pour les prêts de la banque centrale. La banque centrale pourrait également élaborer des mesures pour permettre aux prestataires nouvellement agréés de services et d'instruments de paiements de petit montant d'accéder à ses installations de compensation et de règlement. Dans certains pays, ce type d'actions minimales peut même constituer une obligation pour la banque centrale.

Ce sera également à la banque centrale de gérer les infrastructures de paiements de petit montant, de manière indépendante ou avec le système bancaire. Celle-ci pourrait réexaminer périodiquement son rôle opérationnel dans les systèmes de paiements de petit montant et évaluer l'aptitude des marchés privés à remplir cette fonction. Le cas échéant, la banque centrale pourrait envisager d'élaborer un plan, en coordination avec le système bancaire, visant à externaliser et éventuellement à privatiser ses infrastructures de paiements de petit montant. À tout le moins, elle pourrait examiner et, en cas de besoin, réviser sa politique de services afin d'entrer dans une concurrence « loyale » avec le secteur privé qui fournit des services similaires.

La banque centrale pourrait également apporter une contribution au travers de sa fonction de surveillance et de définition de la stratégie. Elle pourrait aider à concevoir et suivre l'élaboration de normes, sur lesquelles la technologie n'influe pas, pour les principaux instruments et infrastructures de paiements de petit montant. Pour protéger le système de paiements de petit montant contre les risques systémiques à mesure qu'augmentent la valeur et le volume des paiements de gros montant, et lorsqu'un système spécifique aux paiements de montant élevé est en place, la banque centrale pourrait envisager de plafonner la valeur des paiements individuels acceptables pour la compensation et le règlement des paiements de petit montant.

Orientation 12. Tenir compte des besoins du marché pour le système de paiements de gros montant. *Développer un système de paiements de gros montant axé d'abord sur les besoins des marchés financiers et sur l'expansion des paiements interbancaires urgents.*

Explication : À mesure que les marchés financiers évoluent, le système de paiements de gros montant devient l'infrastructure la plus appropriée aux transferts interbancaires. En raison de l'essor de ces marchés, une proportion croissante des paiements interbancaires de montant élevé porte sur des transactions financières. Les paiements de gros montant relatifs à des transactions financières en cours sont souvent urgents, en raison de leur incidence sur la liquidité intrajournalière.

La valeur et le volume des flux de paiements associés aux transactions financières et à certaines transactions commerciales peuvent, toutefois, être suffisamment importants pour peser sur la liquidité

et sur les fonds propres des établissements financiers directement concernés par ces transactions ou par les services de paiements de montant élevé. Dans un système moins spécialisé et plus sommaire, si un participant au réseau de règlement manque à ses obligations, d'autres risquent de ne pas pouvoir honorer leurs obligations de paiement. Ces défaillances sont contagieuses puisqu'elles « contaminent » d'autres réseaux de paiement et marchés financiers. Ce risque peut même devenir systémique si les dispositions relatives au règlement n'ont rien prévu pour atténuer le risque financier sur l'ensemble du système et entre les systèmes. Le développement d'un système spécifique aux montants élevés a pour finalité principale de gérer l'exposition systémique des participants aux pertes potentielles de liquidité et de solvabilité.

L'intérêt stratégique du système envisagé pour les paiements de gros montant doit être soigneusement soupesé. La conception et l'organisation de ce système dépendent des besoins et capacités de paiement spécifiques à chaque économie. Dans de nombreux cas, les systèmes de paiements de montant élevé sont conçus pour maintenir l'équilibre entre trois objectifs : i) le règlement rapide des paiements urgents (quelle qu'en soit la valeur) ; ii) la limitation du risque systémique ; et iii) des coûts de liquidité et opérationnels les plus faibles possibles pour les participants.

Bien qu'ils ne fassent pas directement partie du système de paiements de montant élevé, les marchés des prêts interbancaires redistribuent les fonds de la banque centrale en les transférant des comptes qui présentent un solde excédentaire vers ceux qui ont besoin des fonds. Ce processus peut donc faciliter un règlement interbancaire efficace et rapide. En outre, puisque la plupart des transactions financières, et pas seulement les transferts pour les paiements, font intervenir des crédits intrajournaliers, des prêts à 24 heures ou à court terme, un marché des prêts interbancaires peut aider les établissements à répondre au besoin de liquidité de leurs clients et, par là même, accélérer la livraison aux utilisateurs finals. Enfin, à mesure que le système financier se développe, ses besoins en liquidité peuvent s'accroître. Un marché des prêts interbancaires peut contribuer à réduire les besoins de chaque banque en fonds de la banque centrale.

Mise en œuvre : Les trois éléments clés de la mise en œuvre de cette orientation sont : i) l'analyse des intérêts stratégiques et autres menée au cours de la phase de planification ; ii) la conception adéquate des systèmes de paiements de gros montant ; et iii) le rôle de la banque centrale.

i) Produire des analyses réalistes des intérêts stratégiques

Lorsque l'on envisage une nouvelle infrastructure, les analyses des intérêts stratégiques doivent avant tout déterminer s'il est urgent d'instaurer un système de paiements de montant élevé spécialisé ou si l'infrastructure de règlement et de compensation existante peut être adaptée, avec un bon rapport coût-efficacité, de manière à permettre la compensation et le règlement du nombre de paiements actuel et prévisionnel. Pour formuler des analyses réalistes, il convient de prendre en considération les facteurs clés suivants :

- le volume et la valeur actuels et attendus des paiements de gros montant et urgents ;
- les projets de développement des marchés financiers, y compris les marchés de titres et autres marchés des prêts interbancaires susceptibles de stimuler la demande de services de règlement de montant élevé ;
- la vraisemblance du risque systémique découlant du règlement de paiements de gros montant dans le système existant³ ;
- le coût de la modification du système existant, de sorte que ce dernier puisse à la fois permettre de régler des paiements de petit montant et des paiements de gros montant ou urgents via des circuits séparés, compte tenu du coût de création d'un système spécialisé pour les paiements de montant élevé ;

³ Il existe tout un éventail de méthodes permettant de mesurer les risques de liquidité, de crédit et le risque systémique dans un système de paiement. Les mesures rétrospectives des expositions aux pertes en termes absolus ou relatifs sont plus simples que les mesures prospectives des pertes probables. Des techniques plus sophistiquées utilisent des « modèles de simulation » des systèmes de règlement des paiements, qui prennent en compte les flux de paiement bilatéraux entre les participants au réseau de manière à évaluer leur liquidité et l'exposition aux pertes de solvabilité par rapport à leur niveau de liquidité et de fonds propres, ainsi que les répercussions potentielles des défaillances des participants.

- la nature et le coût des services infrastructurels et des facilités de crédit proposés par la banque centrale dans d'autres systèmes relatifs aux gros montants ; et
- l'importance d'un système de paiements de montant élevé pour l'accès aux organismes et dispositifs financiers et commerciaux transfrontières.

Les coûts technologiques de l'installation d'un système de paiements de gros montant relativement simple ne doivent pas être prohibitifs. Ce sont la technologie requise et les changements dans les procédures des systèmes internes des participants qui peuvent occasionner des coûts plus élevés, ainsi que des coûts moins visibles du développement et de la mise en œuvre des réformes institutionnelles nécessaires.

ii) *Choisir un modèle d'infrastructure approprié aux besoins de paiement*

Le développement du système de paiements de montant élevé n'implique pas nécessairement des changements substantiels dans les dispositifs en place. Les installations et technologies de services existantes peuvent, dans certains cas, être adaptées aux impératifs spécifiques d'un règlement sûr et efficace des paiements de gros montant, y compris ceux qui ont trait aux opérations de politique monétaire. Il peut, par exemple, être nécessaire de développer un système multicircuits dont au moins l'un des circuits serait dédié aux paiements de gros montant et urgents. Néanmoins, si le système de paiements de montant élevé est développé à l'intérieur d'une infrastructure existante, il faudrait des règles distinctes et des contrôles d'atténuation des risques conçus spécifiquement pour un règlement sûr et efficace de ce type de paiements.

Une analyse réaliste pourrait toutefois indiquer s'il faut un système distinct pour les paiements de gros montant. Le rapport du CSPR intitulé *New developments in large-value payment systems* (2005) décrit les différents modèles de systèmes spécialisés pour les paiements de montant élevé. Il examine les divers types de systèmes de règlement brut en temps réel (RBTR), ainsi que d'autres systèmes qui combinent les caractéristiques du RBTR et celles des systèmes à règlement net différé.

Quel que soit le modèle retenu, il faut gérer les risques des systèmes de paiements de gros montant de manière à se conformer intégralement aux *Principes directeurs du CSPR pour les systèmes de paiement d'importance systémique* (CPSIPS (2001))⁴. Dans tous ces systèmes, la limitation du risque financier nécessite un cadre juridique solide, qui se caractérise notamment par : i) le caractère définitif du règlement interbancaire et des paiements individuels sous-jacents ; ii) des accords de calcul en base nette ; et iii) l'apport de garanties en cas de prêt, la liquidité, le partage des pertes et des garanties de règlement. La limitation du risque opérationnel suppose des mécanismes rigoureux assurant la continuité d'exploitation conformément aux « meilleures pratiques » internationales émergentes : installations de secours, délais maximums de rétablissement, sécurité physique des sites, sécurité de l'information et cybersécurité. Les risques de liquidité et de crédit doivent également être identifiés et gérés efficacement, et le règlement doit être effectué avec la monnaie de banque centrale ou avec d'autres actifs sûrs. Certains mécanismes, tels des algorithmes de mise en file d'attente ou les dispositifs de paiement en base nette, doivent correspondre aux règles de limitation du risque et être compatibles avec le cadre juridique de ces règles.

Lors de l'établissement d'un nouveau système, il faut commencer par satisfaire les besoins spécifiques des utilisateurs. La conception du système doit être suffisamment flexible et modulable pour répondre à l'évolution à venir des besoins. Cependant, les établissements financiers participants qui disposent de ressources limitées peuvent mettre un certain temps à lisser leur investissement dans des modules plus sophistiqués et dans la formation de leurs ressources humaines.

iii) *Contribution de la banque centrale*

La banque centrale devra apporter une contribution substantielle à l'élaboration d'un système de paiements de gros montant. Sur le plan opérationnel, elle doit par exemple au moins développer ses propres installations afin de procurer : i) des comptes de dépôt qui serviront d'actif de règlement entre les établissements participants ; ii) un crédit de règlement intrajournalier ou à 24 heures aux

⁴ Étant donné que les orientations énoncent des normes minimales, les autorités chargées du système national de paiement peuvent choisir d'adopter des normes plus strictes pour limiter le risque financier et opérationnel dans leurs infrastructures de paiements de gros montant et dans d'autres systèmes clés.

participants au réseau ; et iii) un savoir-faire dans la conception des procédures de contrôle et de gestion des risques pour le système. Habituellement, les banques centrales jouent un rôle opérationnel encore plus poussé, puisqu'elles possèdent ou exploitent un système de paiements de gros montant. Dans de nombreux pays, il n'existe qu'un seul système spécialisé, mais certains pays en comptent plusieurs.

Les banques centrales choisissent de posséder ou d'exploiter un tel système pour diverses raisons. Dans certains cas, la configuration – un système à règlement brut en temps réel, par exemple – s'intégrera facilement à ses dispositifs internes chargés de l'exploitation et de la gestion des comptes de règlement et de crédit dont sont titulaires des établissements financiers. Lorsqu'on privilégie spécifiquement certaines procédures de mise en œuvre de la politique monétaire, il est également plus efficace que ce soit la banque centrale qui exploite le système de paiements de gros montant. D'ailleurs, que ce soit la banque centrale qui opère le système ou non, le règlement de toutes ses transactions de politique monétaire et autres transactions interbancaires ainsi que les paiements de gros montant ou de masse des organismes publics doivent passer par un système approprié, sûr et efficace. Enfin, étant donné l'importance d'un système de paiements de gros montant pour le système financier dans son ensemble, la banque centrale peut choisir de l'exploiter directement afin de veiller à ce que les participants respectent les règles et procédures.

Que le système de paiements de gros montant soit détenu par des intérêts privés ou par la banque centrale, c'est cette dernière qui doit le surveiller. Cette surveillance doit se fonder sur les normes internationalement reconnues pour la conception et le fonctionnement de ces systèmes, telles que les Principes fondamentaux pour les paiements d'importance systémique définis par le CSPR. La banque centrale doit tenir compte : i) du cadre juridique du système ; ii) de la configuration technique, procédurale et organisationnelle en vue de la gestion des risques opérationnel, de crédit et de liquidité ; iii) de l'efficacité, par exemple des niveaux de service pour les participants au règlement, et éventuellement, de la politique et des méthodes de tarification ; iv) des modalités d'accès aux dispositifs de règlement ; et v) du mécanisme de gouvernance du système.

Lorsqu'elle conçoit ou réforme un système de paiements de gros montant, même si elle ne le détient ni ne l'exploite, la banque centrale peut également chercher à catalyser les actions nécessaires de la part des autres organisations et autorités. Elle peut par exemple encourager les consultations avec :

- les organisations bancaires, afin de faciliter l'identification et l'évaluation de leurs besoins et préférences spécifiques pour les différentes mesures d'économie et d'atténuation des risques d'un système de paiements de gros montant ;
- les experts et les prestataires de services informatiques, afin d'élaborer des solutions informatiques spécifiques ;
- les experts juridiques et autres autorités de réglementation compétentes, afin de formuler un cadre législatif et réglementaire solide ; et
- les autorités et organisations boursières, afin de faciliter l'intégration des infrastructures du système de paiements de gros montant et du système de règlement de titres et de favoriser un paiement sûr et efficace des transactions financières.

Bien que ce soit la coopération au sein du système bancaire qui compte surtout pour le développement des technologies, procédures, contrats standardisés et conventions de place relatifs à l'acquisition et au transfert de fonds interbancaires, la banque centrale peut également favoriser le développement des marchés du crédit interbancaire. Elle doit aussi admettre l'influence de sa politique de crédit sur le développement de ces marchés. Si nécessaire, elle peut revoir sa politique et améliorer ses systèmes opérationnels internes afin de faciliter les transferts de fonds interbancaires sur les comptes de règlement dans le cadre des prêts interbancaires ou d'autres transactions sur le marché monétaire.

Orientation 13. Planifier ensemble les systèmes de paiement et de titres. *Coordonner le développement des systèmes de titres et de paiements de gros montant afin de favoriser l'efficacité et la sûreté du système financier.*

Explication : Comme le précise l'encadré 18, l'infrastructure des systèmes de titres peut comporter des organisations distinctes pour les services de transaction, d'enregistrement, de conservation, de dépôt, de compensation et de règlement des titres.

L'infrastructure du système de règlement de titres

Systèmes de négociation

- Les systèmes de négociation de petit montant relient les clients aux intermédiaires via différents dispositifs de télécommunications spécialisés pour le placement et la confirmation des ordres, et relient les intermédiaires participant aux négociations par diverses fonctions de transaction centralisées et décentralisées. Ils ne sont accessibles qu'aux intermédiaires participants et comprennent aujourd'hui habituellement des dispositifs électroniques de négociation et de gestion des opérations.
- Les systèmes de négociation de gros sont conçus pour les volumes importants de transactions de montant élevé entre intermédiaires, souvent pour le compte propre de ces derniers. Les plus rudimentaires sont les systèmes téléphoniques ou le courtage informatisé sur écran.
- Par ailleurs, les systèmes de négociation dits alternatifs comportent des fonctions de cotation, de carnet d'ordres électronique et d'appariement des transactions. Les systèmes de paiements de petit montant directement accessibles aux clients affichent les prix et les volumes acheteurs/vendeurs, et les transactions bilatérales sont saisies et confirmées par des connexions Internet avec le système central du réseau. Des dispositifs analogues sont également utilisés pour les transactions entre intermédiaires.

Enregistrement et conservation

- L'enregistrement des titres est un service apporté à un émetteur pour chaque titre émis : l'identité des propriétaires des titres et leur situation sont enregistrées dans la perspective du règlement de ce qui sera dû (intérêts et dividendes ; droits, bons de souscription et options). Les registres de titres peuvent également émettre des certificats physiques ou électroniques aux porteurs enregistrés ou à leurs mandataires enregistrés (c'est-à-dire les courtiers, les sociétés de bourse ou les conservateurs agissant en qualité de porteur nominatif).
- La conservation des titres est un service proposé aux porteurs (propriétaires et titulaires de sûretés) ou à leurs mandataires afin de gérer leurs comptes titres et de leur procurer des services de transfert physique ou dématérialisé. Les banques chargées de la conservation gèrent également les comptes titres de leurs clients.
- Les banques proposant des services de conservation peuvent les accompagner de services de paiement.

Dépositaires de titres

- Un dépositaire de titres est un établissement qui détient des titres pour ses membres, qui sont habituellement les banques et les agents chargés de la conservation, les courtiers, les sociétés de bourse et les gestionnaires de fonds de placement. Chaque membre peut ouvrir un compte titres auprès de l'établissement.
- Les différents dépositaires disposent généralement de comptes correspondant directement les uns auprès des autres, ou par l'intermédiaire d'une banque de conservation commune, ce qui facilite la livraison entre les établissements via des transferts par jeu d'écritures.
- Tous les transferts entre les membres se font habituellement par jeu d'écritures (pas de livraison physique des titres), et les titres émis peuvent non seulement être immobilisés auprès du dépositaire, mais aussi être « dématérialisés », c'est-à-dire émis sous forme de jeu d'écritures plutôt que sous forme physique, y compris dans le registre.

Système de règlement de titres

- Un système de règlement de titres procure des services de compensation et de règlement à ses membres, à savoir la banque centrale, les banques commerciales et les banques chargées de la conservation, les courtiers, les sociétés de bourse et les gestionnaires de fonds de placement. Ces membres détiennent des comptes titres, et éventuellement un compte espèces/sûretés, auprès de l'établissement exploitant le système de règlement de titres ou de son agent de règlement.
- La compensation et le règlement des titres impliquent le calcul des obligations mutuelles des parties à la transaction pour les livraisons en titres et en espèces découlant des transactions confirmées sur divers titres. Les titres peuvent être réglés transaction par transaction ou en base nette pour chaque titre, les comptes titres et espèces/sûretés des parties prenantes étant débités du montant correspondant. Le transfert des obligations liées aux titres se fait contre règlement en espèces (aujourd'hui habituellement sur une base livraison contre paiement) à la date de règlement.
- Dans certains systèmes, une entité appelée contrepartie centrale devient la contrepartie officielle de toutes les parties prenantes au règlement dans certaines catégories de transactions. La contrepartie centrale détient habituellement un compte de règlement en espèces auprès de la banque du système ou de l'agent de règlement, qui est souvent la banque centrale. Elle reçoit des fonds des membres qui livrent les espèces et s'en servent pour payer ceux qui livrent les titres à la date de règlement.

Les systèmes de paiements de gros montant et ceux effectuant le règlement des titres dépendent les uns des autres. Dans le système de livraison contre paiement (LCP), le règlement du volet titres est conditionné par celui du volet espèces, normalement via le système de paiements de gros montant. Parallèlement, l'attribution de crédits requiert souvent l'apport d'une sûreté, qui passe par le système de titres. L'interaction entre ces infrastructures doit donc être d'un bon rapport coût–efficacité, fiable et sûre.

Pour ces deux catégories de systèmes, il convient également d'élaborer des règles et procédures répondant aux objectifs de sûreté et d'efficacité du paiement et du règlement des titres. De plus, les transactions doivent devenir définitives au même moment dans les deux systèmes. Il est donc impossible de concevoir l'un des deux systèmes sans tenir compte de l'autre.

Mise en œuvre : Bien qu'il soit préférable que ces deux systèmes soient élaborés simultanément, le manque de moyens peut contraindre au développement intensif d'un seul système sur les deux. Dans la mesure où les systèmes de paiements de gros montant revêtent une importance primordiale pour un éventail de transactions qui va largement au-delà des seuls titres (prêts interbancaires et transactions de politique monétaire, par exemple), c'est sur eux qu'il convient dans un premier temps d'axer les efforts de réforme et de développement. Cependant, sachant qu'il faudra ultérieurement revoir le système de règlement de titres, la planification du développement de l'une de ces deux catégories d'infrastructures doit d'emblée intégrer celui de l'autre. Dans la mesure où il est généralement recommandé de privilégier le système national de paiement, les stratégies de mise en œuvre de cette orientation doivent se concentrer sur les caractéristiques des infrastructures de règlement des titres nécessaires à un système de paiements de gros montant sûr et efficace.

i) Promouvoir la sécurité de l'interopérabilité des infrastructures clés de règlement des titres

L'efficacité, la fiabilité et la sécurité des dispositifs d'enregistrement et de conservation comptent tout autant pour le système de paiements de gros montant que pour le système de compensation et de règlement. Dans certains dispositifs, les comptes titres et les comptes espèces des participants sont détenus dans des systèmes distincts – les comptes titres dans un système de règlement de titres et les comptes espèces dans un système de paiements de gros montant. Pour qu'une livraison contre paiement soit possible, les technologies de l'information des deux catégories de systèmes doivent présenter une grande interopérabilité.

Si les divers services infrastructurels de titres sont assurés par des organisations distinctes, les initiatives visant à améliorer l'efficacité de l'interopérabilité des deux systèmes doivent intégrer les points suivants :

- des technologies de l'information permettant un transfert des titres par jeu d'écritures plutôt qu'une livraison physique, afin de contribuer à l'efficacité de la livraison contre paiement et à un traitement automatisé de bout en bout, ce qui peut réduire les erreurs de traitement ;
- la standardisation et l'interopérabilité des technologies de l'information et des communications ; ou
- une éventuelle centralisation de certains services, tels que le dépositaire des titres, la compensation, le règlement et la contrepartie centrale.

L'intégration technique, ou centralisation organisationnelle, des divers services peut contribuer à atténuer les aspects du risque opérationnel liés à la coordination de systèmes disparates. Cependant, elle peut aussi accentuer la concentration du risque financier et opérationnel sur une plateforme technologique uniforme ou une seule entité opérationnelle. Par conséquent, plus l'interopérabilité entre les infrastructures clés est grande, plus la solidité et les dispositifs de continuité des opérations comptent.

ii) Concevoir un système de règlement de titres permettant des paiements sûrs et efficaces

Un certain nombre de caractéristiques des systèmes de règlement de titres pourraient être interconnectées de manière efficace et sûre aux systèmes de paiements de gros montant. Dans certains systèmes de titres, les participants détiennent à la fois un compte titres et un compte espèces. La LCP est alors simple pour les transactions individuelles, mais, sans protection juridique et financière pour le règlement définitif, le volet espèces de chaque transaction peut être plus risqué que dans un système utilisant des fonds de la banque centrale. Habituellement, dans ces systèmes, les comptes espèces sont crédités et débités via des transferts réglés par les systèmes de paiements de

gros montant. Pour une livraison des titres contre paiement, les systèmes de règlement de titres qui ne procurent pas de compte espèces aux participants doivent être étroitement liés à un système de paiements de gros montant.

Comme dans les systèmes de paiements de gros montant, diverses caractéristiques des systèmes de règlement de titres dosent différemment sécurité et efficience au sein du système. La configuration à privilégier par tel ou tel pays dépendra des besoins et des capacités de son système financier, de l'organisation des autres infrastructures, et, dans une certaine mesure, de la conception de son système de paiements de gros montant.

Quelle que soit la configuration la mieux à même de répondre aux besoins et aux capacités du système financier d'un pays, elle doit être entièrement conforme aux Recommandations pour les systèmes de règlement de titres et aux Recommandations pour les contreparties centrales formulées conjointement par le CSPR et l'OICV. Tout doit concourir à une forme de LCP et à un règlement définitif des titres et des paiements. Certaines configurations comportent également diverses procédures de gestion des risques : i) le plafonnement des débits nets et les limites de crédit bilatérales ; ii) l'apport de sûretés juridiquement recevables pour les obligations de règlement, avec des dépôts de garantie appropriés ; et iii) des mécanismes d'affectation des pertes ainsi que des garanties de règlement. Des systèmes plus sophistiqués pourraient inclure l'information en temps réel sur les positions des règlements en titres et en espèces des participants, ce qui faciliterait la gestion intrajournalière de ces positions et l'évaluation par les opérateurs de la disponibilité des fonds et des titres pour le règlement des transactions.

iii) Des dispositifs institutionnels nécessaires pour faciliter le règlement en espèces des transactions sur titres

Le cadre juridique d'un système de règlement de titres doit constituer la priorité de la réforme institutionnelle. Il doit être aussi solide que dans le cas du système de paiements de gros montant, et les deux doivent être compatibles et se soutenir mutuellement. Il convient de mettre en place rapidement un cadre juridique solide pour le transfert et l'enregistrement de titres par jeu d'écritures, s'accompagnant d'une base juridique pour l'émission, la conservation, le nantissement et le transfert des titres ainsi que pour le règlement des transactions sur titres. Comme dans le cas du système de paiements de gros montant, cette base juridique doit prévoir : i) le règlement définitif des titres ; ii) la compensation et la novation des contrats ; iii) des contrôles des risques applicables, les droits sur les sûretés et des accords de partage des pertes ; iv) des règles et accords applicables pour le règlement des titres ; et v) la détention et le transfert des titres par jeu d'écritures, ce qui peut aussi supposer une dématérialisation des titres.

Concernant les dispositions relatives au marché des services pour un système de titres, il convient de coordonner dès les premières phases du processus de réforme les cadres législatif et réglementaire ainsi que la politique d'accès aux infrastructures de base pour le règlement des titres et les paiements de gros montant des participants communs. Il convient également de vérifier la solidité juridique et la cohérence fonctionnelle des accords contractuels entre les prestataires de services pour les titres concernés et les infrastructures de paiements de gros montant ainsi que les utilisateurs des services. Des obstacles législatifs et réglementaires à l'accès et à des prestations de services efficaces aux participants communs peuvent compromettre les gains d'efficience et de sécurité découlant des réformes techniques et procédurales mises en œuvre pour l'intégration de ces systèmes.

iv) Contribution de la banque centrale

La banque centrale peut soit développer et exploiter un système de règlement de titres capable d'interagir avec efficience avec un système de paiements de gros montant, soit jouer un rôle moteur dans le développement et l'exploitation d'un tel système par le secteur privé. À tout le moins, elle doit activement collaborer au développement de l'infrastructure de compensation et de règlement des titres et favoriser la réforme nécessaire du régime législatif et réglementaire de ce système. Dans le passé, nombre des réformes se sont concentrées au départ sur les obligations d'État, ce qui n'est pas inutile si l'on veut encourager l'utilisation ultérieure de cette infrastructure pour les émissions des entreprises.

Même si elle n'exploite pas elle-même ces infrastructures de titres, la banque centrale aura normalement besoin d'y participer et de leur procurer des services. Elle doit en particulier : i) recourir aux services des infrastructures de titres pertinentes pour ses propres transactions ; ii) faire office de

banque de règlement ; et iii) si nécessaire, accorder des facilités de crédit aux établissements financiers à des fins de règlement des titres.

Lorsque ses attributions le permettent, la banque centrale doit formuler une politique de surveillance du règlement des titres axée principalement sur le contrôle des risques systémiques. Elle peut aussi conclure un accord avec les instances de réglementation concernant la surveillance des systèmes de règlement des titres.

Orientation 14. Coordonner le règlement des systèmes de paiements de petit montant, de montant élevé et de titres. *Coordonner le fonctionnement des processus de règlement afin que les systèmes clés gèrent efficacement les besoins de liquidité et les risques de règlement interdépendants.*

Explication : À mesure que les infrastructures de paiements de petit montant, de règlement des titres et de paiements de gros montant se développent, les principaux établissements financiers du pays en deviennent en principe les participants. Le règlement dans un système peut donc affecter la sécurité et l'efficacité dans les autres. Une coordination efficace des processus de règlement au niveau de l'infrastructure de base peut réduire les besoins de liquidité et les coûts opérationnels, de même que les risques pour les établissements financiers participants. Ainsi, les paiements de petit montant sont généralement regroupés en lots et font l'objet d'un règlement net différé pour un bon rapport coût-efficacité. Ces lots peuvent représenter des obligations interbancaires d'une valeur assez importante et qui sont sensibles aux délais. Ces obligations peuvent être réglées entre banques via le système de paiements de gros montant. De même, il est possible de régler en toute sécurité et avec efficacité les obligations de paiement interbancaires découlant des transactions de change et sur titres à l'aide d'un système de paiements de gros montant.

Dans le même temps, la coordination peut également accroître : i) l'interdépendance entre les systèmes ; ii) le risque opérationnel intersystèmes ; et iii) la possibilité que les pics intrajournaliers se répercutent sur les besoins de liquidité liés à des flux de paiements imprévisibles dans l'un des systèmes. Il convient donc de surveiller et de bien gérer les risques intersystèmes potentiels (les risques juridique, opérationnel, financier et systémique). Ce suivi requiert une coordination appropriée des procédures, des configurations pour la connectivité interréseau, des programmes de secours et des plans de continuité de l'exploitation, afin qu'il soit possible de minimiser le risque systémique et la contagion entre les systèmes.

Mise en œuvre : Les deux principaux problèmes soulevés par la mise en œuvre de cette orientation résident dans la coordination des calendriers et processus de règlement et dans la gestion des risques intersystèmes.

i) Coordonner les calendriers et les processus de règlement

La connectivité et la coordination des divers processus de règlement n'imposent pas l'adoption d'une plateforme technique commune par les différentes infrastructures, qui peuvent être directement reliées par des interfaces logicielles. La coordination des heures assignées pendant la journée pour le règlement des paiements de petit montant et relatifs aux titres ainsi que les transactions de change (par exemple, système CLS) à l'aide du système de paiements de gros montant dépend en général des horaires de séance des marchés de la liquidité et de la disponibilité intrajournalière des fonds. Les participants au système de paiements de gros montant doivent avoir suffisamment de temps pour financer leurs besoins de règlement intrajournaliers sans rupture. Ainsi, les horaires de règlement du système CLS sont largement prédéterminés par les horaires de règlement dans les autres monnaies. Les systèmes de règlement de titres peuvent avoir besoin d'un règlement intervenant en fin de journée afin d'englober les transactions du jour sur le marché monétaire et les transferts de sûretés pour le crédit intrajournalier dans les systèmes de règlement de gros montant. Il faut donc planifier le règlement interbancaire de paiements de petit montant assez tôt dans la journée afin de permettre un accès facile au financement et aux opportunités de repositionnement de la liquidité pour les participants. Il en ressort que :

- les heures de règlement des différents systèmes doivent être soigneusement planifiées, particulièrement lorsque tous les règlements passent par le système de paiements de gros montant ;
- les règles et procédures des différents systèmes doivent être étroitement coordonnées et, si possible, conçues afin de faciliter le traitement de bout en bout des ordres de paiement ; et

- les horaires des séances des différents systèmes et des marchés de la liquidité doivent être ajustés de manière à faciliter la coordination des processus de règlement.

La réforme des conventions et des procédures de fonctionnement des marchés de la liquidité devra probablement s'appuyer sur les mécanismes institutionnels élaborés pour la coordination, la transparence et l'accès aux marchés.

Le diagramme 4 illustre l'interconnectivité entre les infrastructures clés en se fondant sur l'exemple de la France.

ii) Gérer le risque intersystème

Il est vital d'identifier les sources de risque intersystème et de concevoir les outils et procédures de contrôle requis pour les gérer. Au minimum, les stratégies de gestion du risque intersystème doivent inclure :

- un accord sur les normes et formats de communication, de préférence via l'adoption de normes internationales reconnues ;
- des liens de communication rapides, fiables et présentant un bon rapport coût–efficacité entre les systèmes interdépendants ;
- des accords entre les systèmes interdépendants sur l'affectation des risques juridique et financier associés aux retombées de la perturbation de l'un des systèmes ;
- des procédures permettant de réagir de manière cohérente aux pannes des installations principales dans chaque système (impliquant habituellement des mécanismes de secours), ou aux pannes totales du système (par exemple, avec le recours d'urgence aux systèmes de paiements de petit montant) ; et
- des procédures permettant de réagir aux pannes des systèmes informatiques internes des principaux participants, avec interruption de leur connexion au système de règlement de titres, au système de paiements de gros montant, voire aux systèmes de paiements de petit montant.

De plus, il serait possible de coordonner les plans de continuité de l'exploitation de tous les intervenants, par exemple en testant les dispositifs prévus à cet effet. Dans ces tests, les établissements participants peuvent par exemple se replier sur leurs sites de secours dans le but d'évaluer la qualité de leurs dispositifs de restauration et de reprise de l'activité.

iii) Contribution de la banque centrale

La responsabilité de la mise en œuvre de cette orientation incombe essentiellement aux propriétaires et exploitants de l'infrastructure ainsi qu'à ses participants, la banque centrale n'étant que l'un d'entre eux. Cependant, la banque centrale doit répondre aux besoins du système pour les règlements faisant appel à ses services. Elle doit apporter sa contribution en coordonnant ses propres procédures avec celles des autres infrastructures clés et en mettant à disposition son expérience et ses conseils lors des initiatives d'intégration. Une telle participation peut nécessiter de sa part encore plus de flexibilité concernant les procédures et les horaires de fonctionnement, ainsi que la volonté d'adopter de nouvelles procédures et technologies de service de manière à contribuer à l'émergence de mécanismes de règlement dans les infrastructures clés.

La banque centrale doit également favoriser les discussions et les actions entre les opérateurs des diverses infrastructures participant aux dispositifs de règlement coordonné. Elle doit privilégier le développement d'une stratégie cohérente et systématique de gestion de l'intégration et du risque opérationnel dans toutes les infrastructures clés.

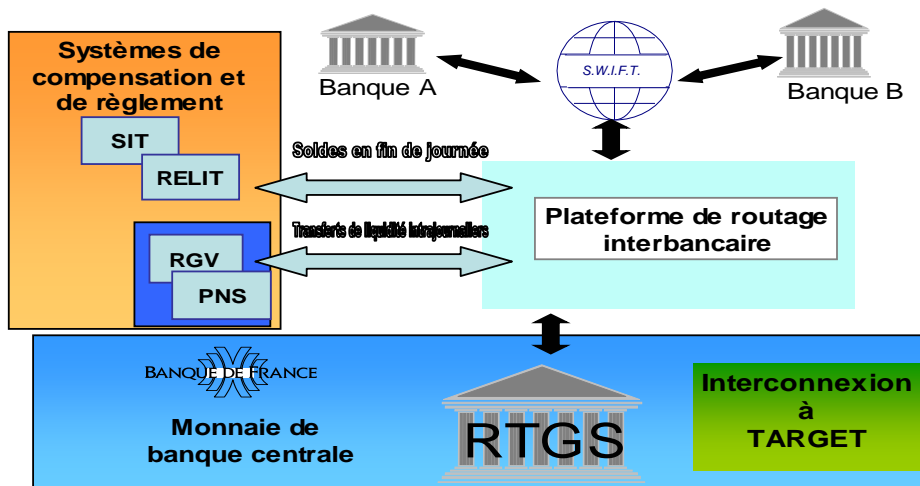
Diagramme 4

L'intégration de l'infrastructure en France

Architecture de l'infrastructure

Le système français de paiement se compose actuellement de quatre systèmes de règlement interbancaire, qui sont tous des systèmes de paiement d'importance systémique, spécialisés chacun selon la catégorie et la valeur des ordres de paiement échangés.

- Les transactions de paiements de gros montant sont réglées soit via le système à règlement brut en temps réel TBF (Transfert Banque de France), qui est la composante française du système européen TARGET, soit via PNS (Paris Net Settlement), le système à règlement net en temps réel. Ces deux systèmes sont accessibles par une plateforme unique gérée par la CRI (Centrale des Règlements Interbancaires).
- Il existe un seul système de paiements de petit montant pour l'intégralité de ce type de paiements (chèques, virements de moins de EUR 800 000, prélèvements).
- Il existe un système de règlement de titres comptant deux filières, une révocable (RELIT), pour les transactions de petit montant, et l'autre irrévocable, pour les opérations de politique monétaire et les transactions de gros montant, essentiellement sur des titres à revenu fixe (RGV).



Gestion intégrée de la liquidité et des sûretés

Les dates et les heures des séances sont coordonnées au moyen d'un échéancier comportant les délais-butoirs de compensation et les fenêtres de règlement des systèmes exogènes.

De plus, il existe une passerelle en temps réel entre les principaux systèmes de paiement et de titres (RGV, TBF et PNS), qui suppose une utilisation commune de la monnaie de banque centrale pour permettre le transfert irrévocable de la liquidité entre ces systèmes sans limitation, à toute heure de la journée.

Procédures d'urgence coordonnées

Un comité de crise de place, composé de représentants des systèmes de paiement et de règlement des titres, veille à ce que :

- tous les systèmes disposent de procédures d'urgence adéquates et globalement compatibles ; et
- la migration simultanée de tout le secteur vers les sites de sauvegarde soit régulièrement testée.

Références bibliographiques : développement de l'infrastructure d'un système de paiement

Adams, R. M., P. W. Bauer et R. C. Sickles (2004) : « Scale economies, scope economies and technical change in Federal Reserve payment processing », *Journal of Money Credit and Banking*, vol. 36, n° 5, octobre.

Arango, C. et J. Bernal (2003) : « Systemically important payment systems in Latin America and the Caribbean : results of self-assessment exercises », *CEMLA/World Bank Payments and Securities Clearance and Settlement Systems Research Series*, juin.

Banque centrale européenne (1998) : *Assessment of EU securities settlement systems against the standards for their use in ESCB credit operations*, septembre.

Banque centrale européenne (1999) : *Improving cross-border retail payment services in the euro area – the Eurosystem's view*, septembre.

Banque centrale européenne (2001) : *Towards an integrated infrastructure for credit transfers in euro*, novembre.

Banque centrale européenne (2003a) : *Normes de surveillance applicables aux systèmes de paiement de masse en euros*, juin.

Banque centrale européenne (2003b) : *Vers un espace unique de paiement en euros – Rapport d'étape*, juin.

Banque centrale européenne (2004a) : *The use of central bank money for settling securities transactions*, mai.

Banque centrale européenne (2004b) : *Standards for securities clearing and settlement in the European Union*, novembre.

Banque d'Allemagne (2005) : Recent trends in individual payments, *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, septembre.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (1992) : *Livraison contre paiement dans les systèmes de règlement de titres*, Banque des Règlements Internationaux, septembre.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (1996) : *Risque de règlement dans les opérations de change*, Banque des Règlements Internationaux, mars.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (1997) : *Real-time gross settlement systems*, Banque des Règlements Internationaux, mars.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2000) : *Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries*, Banque des Règlements Internationaux, septembre.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2001) : *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*, Banque des Règlements Internationaux, janvier.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2003) : *Policy issues for central banks in retail payments*, Banque des Règlements Internationaux, mars.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (2005) : *New developments in large-value payment systems*, Banque des Règlements Internationaux, avril.

CSPR–OICV (2001) : *Recommandations pour les systèmes de règlement de titres*, Banque des Règlements Internationaux, novembre.

CSPR–OICV (2004) : *Recommandations pour les contreparties centrales*, Banque des Règlements Internationaux, novembre.

Groupe des Trente (2003) : *Global clearing and settlement : a plan of action*, Washington D.C.

Guadamillas, M. et R. Keppler (2001) : « Securities clearing and settlement systems : a guide to best practices », *Policy Research Working Paper 2581*, Banque mondiale, Washington D.C., avril.

Heller, S. (2002–03) : « The new CHIPS : intraday finality – revolutionary or evolutionary ? » in *Banking and Finance Law Review*, vol. 18.

Kemppainen, K. (2003) : « Competition and regulation in European retail payment systems », *Bank of Finland Discussion Paper 16/2003*, juin.

Leinonen, H. (2000) : « Re-engineering payment systems for the e-world », *Bank of Finland Discussion Paper 17/2000*, novembre.

Northcott, C. A. (2002) : « Estimating settlement risk and the potential for contagion in Canada's automated clearing settlement system », *Bank of Canada Working Paper 2002-41*, décembre.

O'Connor, S. (2003) : « Les paiements de détail : éléments nouveaux, enjeux et initiatives », *Revue de la Banque du Canada*, automne.

Annexes

Annexe 1 : Énoncé des orientations

Annexe 2 : Étude de cas : le Sri Lanka

Annexe 3 : Éléments d'un état des lieux

Annexe 4 : Cadre juridique et législation type sur les paiements

Annexe 5 : Glossaire

Annexe 6 : Membres du Groupe de travail

Annexe 1 : Énoncé des orientations

A. Système bancaire

Orientation 1. Maintenir la banque centrale au centre du système. *Chargée de veiller à la solidité de la monnaie, la banque centrale joue un rôle clé pour promouvoir l'utilisation de la monnaie comme moyen de paiement efficace.*

Orientation 2. Promouvoir le rôle d'un système bancaire solide. *Les comptes, instruments et services de paiement accessibles aux utilisateurs finals sont mis à disposition par les banques et autres établissements financiers comparables, qui se livrent une concurrence individuelle mais doivent souvent agir ensemble en tant que système.*

B. Planification

Orientation 3. Reconnaître la complexité du système. *La planification doit reposer sur une parfaite connaissance de tous les éléments clés du système et des principaux facteurs qui en influencent le développement.*

Orientation 4. Se concentrer sur les besoins. *Agir en fonction des besoins, préalablement identifiés, de tous les utilisateurs de services de paiement et en fonction des capacités de l'économie.*

Orientation 5. Définir clairement les priorités. *Planifier et établir de manière stratégique les priorités pour le développement du système national de paiement.*

Orientation 6. La clé du succès réside dans la mise en œuvre. *Veiller à la bonne exécution du plan stratégique.*

C. Cadre institutionnel

Orientation 7. Favoriser l'essor du marché. *L'expansion et la consolidation des conventions de place pour les services de paiement constituent des éléments fondamentaux de l'évolution du système national.*

Orientation 8. Faire participer les parties concernées. *Encourager un processus de consultation efficace entre les différents acteurs du système national de paiement.*

Orientation 9. Coopérer pour une surveillance efficace. *Une surveillance efficace du système de paiement par la banque centrale requiert souvent des accords de collaboration avec d'autres autorités.*

Orientation 10. Promouvoir la sécurité juridique. *Élaborer un cadre juridique transparent, exhaustif et fiable pour le système national de paiement.*

D. Infrastructure

Orientation 11. Améliorer la disponibilité des services de paiements de petit montant. *Élargir le choix et l'accès à des instruments et services de paiement scripturaux efficaces et sûrs, pour les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics, en étendant et en améliorant les infrastructures de paiements de petit montant.*

Orientation 12. Tenir compte des besoins du marché pour le système de paiements de gros montant. *Développer un système de paiements de gros montant axé d'abord sur les besoins des marchés financiers et sur l'expansion des paiements interbancaires urgents.*

Orientation 13. Planifier ensemble les systèmes de paiement et de titres. *Coordonner le développement des systèmes de titres et de paiements de gros montant afin de favoriser l'efficacité et la sûreté du système financier.*

Orientation 14. Coordonner le règlement des systèmes de paiements de petit montant, de montant élevé et de titres. *Coordonner le fonctionnement des processus de règlement afin que les systèmes clés gèrent efficacement les besoins de liquidité et les risques de règlement interdépendants.*

Annexe 2 : Étude de cas : le Sri Lanka

La modernisation de la banque centrale et ses conséquences sur le développement du système de paiement au Sri Lanka

1. Introduction

La complexité croissante des systèmes financiers, la nouvelle conception de la politique économique et le rôle de la banque centrale dans un monde en pleine mutation sont autant de facteurs qui ont poussé les banques centrales de tous les pays à chercher à améliorer leur capacité et leur efficacité. Consciente de cette nécessité, la Banque centrale du Sri Lanka (*Bank of Sri Lanka – CBSL*) a arrêté un programme de modernisation fin 2000.

Amorcé en 2001, ce processus était censé donner naissance à une banque centrale rationalisée, moderne et efficiente, recentrée sur ses objectifs et fonctions essentiels, et disposant de systèmes, de procédures et d'une gouvernance améliorés. Cette réforme devait accroître les aptitudes des salariés et mettre en place une infrastructure financière capable de répondre aux besoins d'une économie en pleine évolution, tout en ménageant un équilibre entre les différents objectifs, tels que la réduction des coûts de fonctionnement, l'accroissement de l'efficacité et de la sécurité et la diminution du risque systémique, de crédit et de liquidité. Puisqu'une banque centrale efficiente forme le pivot d'un secteur financier concurrentiel et géré prudemment, cette modernisation de la CBSL a également constitué un pan important des réformes du secteur financier dans le pays. La réforme du système de paiement a été déterminante dans le plan de modernisation de la CBSL.

2. Adoption de nouveaux objectifs clés

Dans le cadre du programme de modernisation, la CBSL a redéfini ses objectifs et adopté deux nouveaux objectifs clés : a) la stabilité de l'économie et des prix, et b) la stabilité du système financier, dans le but d'encourager le développement des ressources productives du Sri Lanka par un amendement du *Monetary Law Act* (MLA), qui est entré en vigueur en décembre 2002.

Plusieurs autres réformes de l'organisation et de la gestion ont été entreprises : le développement de l'infrastructure et du système de paiement, ainsi que la délégation des fonctions non centrales, par exemple la compensation des chèques de petit montant.

3. Le système de paiements de gros montant d'importance systémique et les amendements à la législation

Afin de réduire le risque de règlement supporté par le système de paiements de gros montant d'importance systémique, de faciliter le règlement des titres conformément aux meilleures pratiques émergentes et de développer le marché des obligations d'État, en 2001, la CBSL a entrepris des démarches pour introduire un système intégré de règlement brut en temps réel (*Real-Time Gross Settlement – RTGS*) et de règlement dématérialisé des titres (*Scripless Securities Settlement – SSS*).

L'introduction de ce nouveau système a nécessité d'amender divers textes législatifs, tels que le MLA (loi régissant la CBSL), l'ordonnance sur les bons du Trésor (*Local Treasury Bills Ordinance – LTBO*), ainsi que l'ordonnance sur les titres et actions enregistrés (*Registered Stocks and Securities Ordinance – RSSO*).

Avant décembre 2002, la CBSL procurait des mécanismes de règlement pour les transferts de fonds entre banques commerciales et intermédiaires via les comptes courants ouverts par ces établissements auprès de la CBSL. Étant donné la nécessité d'introduire le nouveau système intégré

afin de pouvoir effectuer des transactions et des règlements de gros montant en temps réel, des dispositions ont été ajoutées au MLA, visant à :

- mettre en place le système et définir les droits et obligations respectifs ;
- permettre à la CBSL de procurer la liquidité intrajournalière en échange d'une sûreté pour un fonctionnement sans rupture du système intégré ;
- instaurer le caractère définitif et irrévocable des transactions ;
- consacrer la validité et le caractère exécutoire des dossiers et transactions électroniques ;
- externaliser les fonctions relatives aux paiements et aux règlements ; et
- protéger les transactions effectuées par ces systèmes de l'insolvabilité.

Le système de règlement brut en temps réel a commencé à fonctionner le 8 septembre 2003. Il facilite depuis les transferts de fonds et réduit les risques des paiements de gros montant tributaires des délais. Le service des paiements et des règlements (*Payments and Settlements Department – PSD*), créé en 2002, a été chargé du nouveau système intégré.

Le marché des obligations d'État émettait jusque-là ses bons du Trésor sur support papier, si bien que pour transférer la propriété du titre, il fallait endosser et livrer toute nouvelle obligation échangée. Les porteurs endossaient les certificats papier, qui étaient ensuite contresignés par un courtier ou une banque, ce qui supposait plusieurs déplacements physiques. À l'échéance, le paiement des intérêts et le rachat étaient effectués manuellement, après vérification physique de chaque titre. La lourdeur de ces procédures administratives a entravé le développement des marchés primaire et secondaire des obligations d'État. De plus, les titres devaient être imprimés sur du papier infalsifiable et gardés en lieu sûr par un service de conservation. Les courtiers se chargeaient de cette conservation moyennant rémunération. Et pourtant, rien ne garantissait que les titres ne soient pas perdus, égarés ou utilisés à mauvais escient. Ce processus inefficace gonflait le coût des transactions pour les courtiers et les investisseurs et dissuadait les étrangers d'investir dans les obligations d'État sri lankaises.

Afin de faciliter l'introduction du système de règlement dématérialisé des titres, la CBSL a amendé la LTBO et la RSSO. Les amendements à ces deux ordonnances ont été adoptés par le Parlement fin 2003, et ont permis à la CBSL d'émettre, d'enregistrer, de transférer, de régler et de racheter les titres dématérialisés par voie électronique, par des jeux d'écritures, et de gérer les comptes titres des courtiers et de leurs clients (les bénéficiaires). Lorsque les transactions portent sur des titres dématérialisés, ces derniers sont transférés vers et depuis les comptes de leurs titulaires respectifs au niveau du dépositaire central, géré par la banque centrale dans le cadre du système de règlement dématérialisé. Lorsque les titres sont négociés, les transactions sont appariées et le système de règlement brut en temps réel paie instantanément sur une base LCP. Ce système intégré a commencé à fonctionner le 3 février 2004. Avec le système de règlement dématérialisé, tous les courtiers disposent d'un compte auprès du dépositaire central, pour eux-mêmes et leurs clients. La CBSL fait ainsi office de registre et de dépositaire central pour toutes les obligations d'État, et enregistre la propriété légale des titres. Ce système permet également de dématérialiser les titres papier existants et de les convertir en écritures comptables. Il répond au principe de la LCP, par lequel les titres sont livrés aux investisseurs lorsque l'argent est payé. Dans son ensemble, ce système a réduit le risque induit par le règlement des titres papier et nettement amélioré la rapidité, la sécurité et l'efficacité des transferts et les transactions de gros montant. Le système de règlement dématérialisé accompagne le titre sur tout son cycle de vie, de l'émission au rachat final, et peut aussi calculer et effectuer le paiement des intérêts et du principal dus.

4. Délégation des fonctions non centrales

Dans le cadre de sa démarche de délégation des fonctions non centrales, la CBSL a notamment externalisé les opérations relatives aux systèmes de paiements de petit montant, effectués par chèque pour l'essentiel (deuxième système de paiement par ordre d'importance systémique). La chambre de compensation automatisée du Sri Lanka (*Sri Lanka Automated Clearing House*), rattachée à une division du service Technologies de l'information de la CBSL depuis 1988, a ainsi été cédée en avril 2002 à LankaClear (Pvt) Limited – détenue conjointement par la CBSL et plusieurs banques commerciales. Cette cession visait à améliorer l'efficacité du système de compensation et de transfert

électronique de fonds par de nouvelles solutions technologiques et de gestion d'un meilleur rapport coût-efficacité. Depuis l'externalisation, LankaClear se porte très bien et a réduit le coût de ses services ainsi que ses délais de compensation, pour une efficacité renforcée.

La CBSL reste préoccupée par certains dysfonctionnements et par les risques associés au processus de compensation des chèques hors place de petit montant compensés sur une base t+3 à t+7. La banque centrale et LankaClear ont engagé une action conjointe en vue d'introduire un système d'imagerie visant à éliminer les risques et à améliorer l'efficacité. Cette initiative nécessite d'amender les ordonnances sur les lettres de change et sur la preuve (*Bills of Exchange Ordinance* et *Evidence Ordinance*) afin de permettre une soumission électronique des chèques et l'admission de la preuve sous format électronique. La CBSL a pris des dispositions pour que la loi sur les paiements et le règlement, qui régira les transactions de paiement et de règlement des titres, soit adoptée séparément. Ce texte devait être voté par le Parlement en 2005.

5. Priorité à la fonction de supervision

L'amendement du *Monetary Law Act* de 2002 confie à la CBSL l'administration, la supervision et la régulation des systèmes monétaires, financiers et de paiement du Sri Lanka, y compris la surveillance des systèmes de paiement. Après avoir introduit un système de paiement et de règlement solide et efficace et avoir externalisé certaines des responsabilités opérationnelles, la CBSL se concentre désormais sur sa mission de surveillance des systèmes. À ce titre, elle souhaite parvenir à un fonctionnement régulier, sûr et efficace de tous les systèmes de paiement et de règlement, préserver la confiance de la clientèle et protéger les canaux de transmission et les instruments de transfert de fonds dans le cadre de la politique monétaire. Dans sa mission de surveillance des systèmes, la CBSL s'appuie sur les règles, la réglementation, la législation, les directives, les recommandations, et, de manière plus informelle, sur la persuasion, afin de parvenir à l'objectif de stabilité du système financier, dont les paiements constituent une composante essentielle.

Les règles et la réglementation régissant la surveillance se fondent sur les normes énoncées par le CSPR dans 10 principes fondamentaux et par le CSPR-OICV. Les méthodes comprennent donc la surveillance sur dossier des différents systèmes et instruments de paiement via la collecte de statistiques et des discussions régulières avec les opérateurs du système et ses participants.

Le service des paiements et des règlements surveille la compensation des chèques en roupies ainsi que le processus de compensation des chèques en dollars des États-Unis mis en œuvre par LankaClear. Une entité du service Supervision de la Banque centrale (*Bank Supervision Department* – BSD) s'occupe de la surveillance sur place, et vérifie que le système intégré détenu et exploité par la CBSL respecte les règles et la réglementation. La CBSL a également publié des règles et procédures à l'intention du marché, ainsi qu'un « Livre rouge » pour le Sri Lanka, en collaboration avec la BRI, qui énumère les dispositifs de paiement et de règlement actuellement en place dans le pays.

Annexe 3 : Éléments d'un état des lieux

La présente annexe donne une vue d'ensemble des éléments d'un exercice d'état des lieux. Tous les éléments ne sont pas systématiquement pertinents.

1. Instruments et moyens de paiement

- Espèces
- Chèques et autres instruments papier (par exemple, mandats, traites bancaires)
- Virements et prélèvements automatiques
- Cartes de paiement (crédit, débit et porte-monnaie)
- Autres

2. Infrastructures du système de paiement

Infrastructures

- Systèmes de transaction
 - Systèmes propres aux banques (agences, GAB, banque électronique)
 - Réseaux partagés (EFTPOS, GAB, paiement électronique)
- Systèmes de compensation et de règlement (banque centrale et opérateurs privés)
 - Compensation et règlement des paiements de petit montant
 - Systèmes de règlement des paiements de gros montant

Principales caractéristiques

- Participants au système
- Catégories de transactions traitées
- Opérations et règles de fonctionnement du système de transfert
- Solutions de secours
- Procédures de règlement
- Risque de crédit et de liquidité
- Politique tarifaire

Principales infrastructures non financières

- Télécommunications
- Transports (route, chemin de fer, air et mer)
- Énergie (électricité, pétrole, gaz, charbon)

3. Aspects institutionnels

- Diverses fonctions des établissements financiers et non financiers proposant des services de paiement
 - Banque centrale (par exemple, services et mécanismes de règlement, besoins des utilisateurs, surveillance)
 - Banques commerciales
 - Sociétés de crédit immobilier
 - Poste
 - Sociétés de cartes de crédit
 - Autres prestataires non financiers de services de paiement ou liés au paiement (par exemple, SWIFT, prestataires de services de consolidation et de paiement, prestataires de services de réseaux informatiques)
- Interconnexions entre le réseau et le marché des services
 - Participation commune
 - Liens de service ou liens contractuels, directs ou via des prestataires tiers
 - Politique tarifaire
- Rôle des autres entités du secteur privé et du secteur public
 - Comités interbancaires
 - Opérateurs de chambres de compensation
 - Associations de paiement
 - Associations des utilisateurs de SWIFT
 - Forum des opérateurs sur valeurs du Trésor
 - Association des émetteurs de cartes bancaires
- Cadre législatif et réglementaire
 - Principaux textes législatifs et réglementaires sur le paiement

4. Utilisation du système de paiement pour les transactions financières

Récapitulatif des transactions financières (crédit interbancaire, marché des changes et titres)

- Systèmes de négociation pour les transactions sur titres
 - Bourse des valeurs (actions et obligations)
 - Marchés des contrats à terme et des dérivés
 - Systèmes de négociation de gré à gré et automatisés
- Systèmes de compensation et de règlement pour les transactions sur titres
 - Dépositaires de titres et chambres de compensation
 - Dispositifs d'enregistrement et de conservation
 - Systèmes de règlement de titres
- Principales caractéristiques
 - Participants au système
 - Catégories de transactions traitées

- Opérations et règles de fonctionnement des systèmes
- Solutions de secours
- Procédures de règlement
- Risque de crédit et de liquidité
- Politique tarifaire

Infrastructures pour les paiements multidevises et transfrontières et pour les transactions financières

- Exécution, compensation et règlement des transactions internationales de petit et de gros montant
- Principales caractéristiques
 - Participants au système
 - Catégories de transactions traitées
 - Opérations et règles de fonctionnement des systèmes
 - Solutions de secours
 - Procédures de règlement
 - Risque de crédit et de liquidité
 - Politique tarifaire

5. Évolutions récentes influant sur le système de paiement

- Adoption de dispositions sur la gouvernance des systèmes et de mécanismes de consultation
- Initiatives nationales et régionales de développement portant sur les infrastructures de transaction, de compensation et de règlement et sur les marchés des services pour les systèmes de paiements de petit et de gros montant et les systèmes de titres
- Réformes de la législation et de la réglementation ayant des répercussions sur les systèmes de paiement et de règlement de titres

6. Statistiques sur le système de paiement

- Si possible, utiliser ces données pour communiquer des informations sur les tendances et les évolutions des principaux éléments du système national de paiement susceptibles d'orienter et de favoriser des réformes efficaces

Annexe 4 : Cadre juridique et législation type sur les paiements

1. Cadre juridique relatif aux instruments de paiement

Textes sur la monnaie, visant à :

- instaurer une monnaie officielle émise ou garantie par la banque centrale ;
- régir l'acceptation de la monnaie comme moyen de paiement, utilisation des pièces et des billets en fonction de la valeur d'une transaction et transactions autorisées (dispositions sur le cours légal) ;
- interdire et sanctionner la contrefaçon de la monnaie officielle ainsi que le blanchiment d'argent, et à autoriser la surveillance et la déclaration des paiements suspects.

Il est préférable que tous ces aspects soient régis par la législation plutôt que de manière contractuelle.

Textes sur les chèques (et instruments négociables), visant à :

- régir l'émission, l'acceptation et la négociation de chèques (aspect pouvant initialement être régi par la *common law* ou par contrat, mais devant à terme être défini par la législation) ;
- déterminer, dans le cadre du code pénal ou de la législation sur les chèques, les droits et les obligations des payeurs et des bénéficiaires dans les situations de fraude ;
- permettre la présentation sous forme électronique, la dématérialisation et l'imagerie des chèques (étant donné qu'il est nécessaire de moderniser le droit existant, la voie législative est généralement préférable).

Textes sur les virements, visant à :

- autoriser les virements sur formule papier et sous format électronique ;
- régir des aspects tels que le caractère définitif du paiement, les paiements erronés, la fraude et la disponibilité de fonds pour le client (ces aspects peuvent, dans une certaine mesure, être définis par contrat ou par la *common law*, mais la voie législative est souhaitable).

Textes sur les transactions par carte, visant à :

- définir les droits et obligations de l'émetteur, du porteur et du commerçant, lorsque ces aspects ne sont pas couverts par le droit des contrats.

Ce point peut être entièrement défini par contrat ou par la *common law* ou soumis à la législation pour certains aspects de la relation (concernant, par exemple, la protection des consommateurs).

Textes sur les paiements et le commerce électroniques, visant à :

- régir l'émission et l'utilisation de la monnaie électronique ;
- définir les conditions de l'extinction des obligations juridiques de paiement via le règlement par monnaie électronique, si cet aspect n'est pas couvert par les lois sur la monnaie.

Cet aspect doit généralement être défini par la législation, puisqu'il n'existe habituellement aucune loi couvrant la monnaie électronique.

Textes sur la preuve :

- régissant l'authentification des paiements électroniques à l'aide des signatures numériques ou d'autres instruments.

Exemples de textes de loi et de réglementations :

- Uniform Commercial Code (UCC) : Article 4A (sur les virements automatiques) (États-Unis) ;
- Directive 97/5/CE sur les virements transfrontaliers (Union européenne) ;
- Loi sur la monnaie (Canada) ;

- Lois relatives aux chèques (Canada, Royaume-Uni) ;
- Check 21 Act (sur les chèques électroniques) (États-Unis).

2. Cadre juridique pour le règlement des obligations de paiement

Textes relatifs à la compensation et à la novation des paiements, de préférence par des dispositions spécifiques plutôt que dans le droit général des contrats, visant à :

- permettre la compensation des paiements dans les systèmes de compensation et de règlement et dans les relations financières bilatérales (y compris la compensation avec déchéance du terme) et à garantir que les montants nets soient exécutoires en cas de désagrégation de la compensation, particulièrement dans les cas d'insolvabilité (ce point est à régler de préférence par la législation plutôt que par voie contractuelle ou par la jurisprudence) ;
- régir les procédures de compensation et de désagrégation de la compensation, et à définir les droits et les obligations des participants (droit des contrats ou législation) ;
- protéger le compte de règlement sur les livres de la banque centrale ou des banques commerciales des sursis à exécution (« gels ») en cas d'insolvabilité d'un participant à un système de paiement.

En cas de recours à la novation, des dispositions définissant le caractère juridiquement exécutoire de la novation (de préférence par voie législative) pourraient être adoptées.

Textes sur le règlement, de préférence par la législation plutôt que par contrat, visant à :

- établir le caractère définitif du règlement ;
- établir le caractère définitif et irrévocable des paiements, sauf dans des conditions précises ;
- empêcher le « gel » ou la saisie de la facilité de règlement sans risque auprès de la banque centrale par les créanciers ou les établissements titulaires des comptes de règlement.

Exemples de textes de loi et de réglementations :

- Payment Systems and Netting Act (Australie) ;
- Loi sur les systèmes de paiement (10, 214) (Brésil) ;
- Loi sur la compensation et le règlement des paiements (Canada) ;
- Uniform Commercial Code (UCC) : Article 4A (États-Unis) ;
- Régulation J du Système de Réserve fédérale (États-Unis) ;
- Règlement n° 15/2002/CM/JEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ;
- Directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres (Union européenne).

3. Cadre juridique des sûretés et du crédit

Textes sur le crédit, visant à :

- définir la relation créancier–débiteur dans les transactions commerciales.

Cette relation peut être définie par la *common law*, le droit des contrats, le code civil ou une législation spécifique (par exemple, lois sur l'usure, textes sur l'activité bancaire, textes régissant la relation créancier–débiteur).

Textes sur le nantissement et les garanties, visant à :

- instituer et renforcer les droits sur les sûretés, de préférence par une loi de portée générale ou plus spécifique, plutôt que par contrat ou par la *common law* ;
- établir un ordre de priorité entre les créances garanties et non garanties sur les mêmes actifs en situation de défaut ou d'insolvabilité (requiert une législation de portée spécifique ou générale).

Exemples de textes de loi et de réglementations :

- Uniform Commercial Code (UCC) : Article 9 (États-Unis) ;
- Directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière (Union européenne) ;
- Acte uniforme sur le droit des sûretés (OHADA, 1997) ;
- Loi modèle sur les opérations garanties (BERD, 1994) ;
- Guide législatif sur les opérations garanties (CNUDCI) ;
- Convention du Cap relative aux garanties internationales portant sur les matériels d'équipement mobiles ;
- Règlement n° 15/2002/CM/UEMOA relatif aux systèmes de paiement dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

4. Cadre juridique régissant l'organisation et la participation au réseau de paiement

Textes (législation, réglementation ou contrats) régissant :

- la nature (personnalité juridique) et la gouvernance de l'opérateur du système ou du réseau ;
- les droits et obligations respectifs des participants et des opérateurs dans le cadre du réseau (par exemple responsabilité, exonération de responsabilité et confidentialité) ;
- la participation au réseau ;
- le fonctionnement du réseau (horaires, commissions, sanctions, livraison, formats, etc.) ;
- les cas de défaut des participants ou des contreparties centrales ;
- les contrôles appliqués aux risques opérationnel et financier et la continuité d'exploitation ;
- le partage des pertes financières.

Exemples de textes de loi et de réglementations :

- règles régissant CHIPS, Fedwire, CHAPS, Clearstream et d'autres systèmes de compensation et de règlement ;
- conventions-cadres sur les pensions (International Securities Dealers Association).

5. Cadre juridique des systèmes de règlement de titres

Outre les textes mentionnés aux points 2), 3) et 4) ci-dessus :

- législation visant à favoriser l'immobilisation, la propriété, le transfert et le nantissement des titres (ou des droits relatifs aux titres) dématérialisés déposés chez un dépositaire ou tout autre intermédiaire ;
- législation visant à favoriser l'émission, la propriété et le transfert de titres « dématérialisés » ou « non assortis d'un certificat » se présentant sur support électronique plutôt que sur formule papier ;

- législation ou dispositions contractuelles validant les transactions référencées sur un sous-jacent, par exemple sur dérivés, pensions, opérations temporaires sur titres et autres opérations concernant la conservation, le transfert et le nantissement des titres sous-jacents.

Exemples de textes de loi et de réglementations :

- Uniform Commercial Code (UCC) : Article 8, révisé (États-Unis) ;
- Groupe d'étude UNIDROIT sur l'Harmonisation des règles de droit matériel applicables aux titres intermédiés ;
- Loi uniforme sur le transfert des valeurs mobilières (projet des Autorités canadiennes en valeurs mobilières) (Canada) ;

6. Conflit de droit

- Règles déterminant le droit applicable à divers aspects transfrontières des systèmes de paiement (par exemple, participants étrangers, paiements et sûretés transfrontières, titres étrangers) ;
- Des dispositions contractuelles ou de *common law* peuvent suffire, mais l'adoption d'une législation peut se révéler préférable.

Exemple de règles :

- Uniform Commercial Code (UCC) : Article 8, révisé (États-Unis) ;

Conventions internationales :

- Convention de La Haye sur la loi applicable à certains droits sur des titres détenus auprès d'un intermédiaire.

7. Fondement juridique de la surveillance par la banque centrale

Instruments juridiques définissant le pouvoir de surveillance : législation, réglementation, contrats, protocoles d'accord.

Instruments juridiques définissant l'exercice du pouvoir de surveillance : réglementation, directives, décrets/ordonnances ou décisions de justice, recommandations à caractère non obligatoire et interprétations.

Exemples de lois :

- Payment Systems Regulation Act (Australie) ;
- Loi sur la compensation et le règlement des paiements (Canada).

8. Normes juridiques internationales applicables aux systèmes de paiement

Règles sur l'utilisation illicite de la monnaie :

- Les quarante recommandations du GAFI (lutte contre le blanchiment de capitaux) ;
- Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme ;
- Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme.

Règles et lois types sur les contrats :

- Principes UNIDROIT relatifs aux contrats du commerce international ;
- Commission du droit européen des contrats : les Principes du droit européen des contrats ;
- Conventions-cadres de l'ISDA sur les swaps de taux d'intérêt, les swaps de monnaie, les dérivés sur produits de base et autres transactions sur les swaps et dérivés ;
- Modèles de contrats de la Bond Market Association.

Règles et lois types sur les instruments de paiement :

- Convention de la CNUDCI sur les lettres de change internationales et les billets à ordre internationaux ;
- Loi type de la CNUDCI sur les virements internationaux ;
- Loi type de la CNUDCI sur le commerce électronique (traitant des questions d'autorisation, de signature et de preuve dans les transactions de commerce électronique) ;
- Directive 97/5/CE sur les virements transfrontaliers (Union européenne) ;
- Directive 2000/31/CE sur le commerce électronique (Union européenne) ;
- Directive 99/93/CE sur le cadre communautaire pour les signatures électroniques (Union européenne).

Règles et lois types sur la compensation et le règlement :

- Directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres (Union européenne) ;
- Groupe d'étude UNIDROIT sur l'Harmonisation des règles de droit matériel applicables aux titres intermédiés.

Règles et lois types sur les sûretés :

- Convention du Cap relative aux garanties internationales portant sur les matériels d'équipement mobiles ;
- Directive 2002/47/CE concernant les contrats de garantie financière (Union européenne) ;
- Acte uniforme sur le droit des sûretés (OHADA, 1997) ;
- Loi modèle sur les opérations garanties (BERD, 1994) ;
- 2002 Model Inter-American Law on Secured Transactions ;
- Guide législatif sur les opérations garanties (CNUDCI).

Règles sur le conflit de lois :

- Convention de La Haye sur la loi applicable à certains droits sur des titres détenus auprès d'un intermédiaire.

Annexe 5 Glossaire

Terme	Définition
accès (access)	Droit ou faculté, pour un établissement, d'utiliser les services d'un système de paiement afin d'effectuer des règlements pour son propre compte ou pour le compte de sa clientèle.
accord de partage des pertes ou accord de répartition des pertes (loss-sharing agreement, loss allocation agreement)	Accord entre les participants d'un système de compensation ou de règlement concernant la répartition de toute perte découlant de la défaillance d'un participant ou du système lui-même.
annulation ou désagrégation (unwind, settlement unwind)	Procédure suivie dans certains systèmes de compensation à règlement net, qui consiste à éliminer certains transferts de titres ou de fonds du processus de règlement net, puis à recalculer les engagements de règlement net découlant des transferts restants.
chambre de compensation automatisée (automated clearing house – ACH)	Système de compensation électronique dans lequel les ordres de paiement sont échangés entre établissements financiers, essentiellement sur support magnétique ou par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunications, et traités dans un centre informatique. Voir échange .
compensation (netting)	Accord entre des contreparties ou des participants à un système, consistant à ramener à un solde unique leurs positions ou obligations mutuelles. Il existe plusieurs formes de compensation, dont la validité juridique est variable en cas de défaut d'un participant.
confirmation (confirmation)	Procédure par laquelle un participant informe ses contreparties ou ses clients des détails d'une transaction et leur accorde généralement un délai pour approuver ou contester la transaction.
conservation (custody)	Garde et administration de titres et autres instruments financiers pour le compte de tiers.
conservation centralisée de titres (central securities depository – CSD)	Système (ou établissement) de dépôt de valeurs mobilières qui permet l'exécution des transactions par jeu d'écritures entre comptes titres. Les titres peuvent être conservés physiquement par l'agent dépositaire ou être dématérialisés (c'est-à-dire qu'ils n'existent que sous forme d'enregistrements électroniques). Outre les services de conservation pure, la conservation centralisée de titres peut inclure des fonctions d'appariement, de compensation et de règlement.
continuité d'exploitation (business continuity)	Dans un système de paiement, garantie de niveaux de services convenus, même en cas de panne d'une ou plusieurs composantes ou de dysfonctionnement résultant d'un événement extérieur exceptionnel. Les dispositifs assurant la continuité d'exploitation comportent des mesures préventives et des mécanismes permettant de faire face aux imprévus.
contrepartie (counterparty)	L'autre partie à une transaction financière, par exemple transaction sur titres ou swap.
contrepartie centrale (central counterparty – CCP)	Agent qui se porte acquéreur face à tout vendeur et cédant face à tout acheteur, pour une catégorie de contrats déterminée (sur un ou des marchés organisés, par exemple).

conventions de place (market arrangements)	Ensemble des procédures, conventions, réglementations et dispositions contractuelles régissant les relations et les transactions entre prestataires et utilisateurs de services de paiement.
conventions de place pour les services de paiement ([payment service] market arrangements)	Dispositif coordonnant la production et la tarification des instruments et services de paiement et leur fourniture à la clientèle. Chaque marché se distingue par la spécificité de ses pratiques, prestataires et utilisateurs et par les facteurs influençant l'offre et la demande.
crédit intrajournalier (intraday credit, daylight overdraft, daylight exposure, daylight credit)	Crédit accordé pour une durée inférieure à un jour ouvré ; dans un système de transfert de positions créditrices avec règlement définitif en fin de journée, il y a octroi tacite de crédit intrajournalier par un établissement si celui-ci décide en cours de journée de disposer de fonds avant d'en recevoir le règlement définitif.
définitif (final)	Irrévocable et inconditionnel.
dématérialisation (dematerialisation)	Élimination du support physique ou document représentatif d'un droit de propriété sur des valeurs mobilières, si bien que celles-ci n'existent que sous forme d'écriture comptable.
dépositaire (depository)	Agent dont le rôle premier consiste à enregistrer des titres sous forme physique ou électronique et à conserver une trace écrite de leur propriété.
dispositions infrastructurales pour les titres (securities infrastructure arrangements)	Ensemble des dispositions régissant l'échange, l'enregistrement, la conservation et la garde de titres ainsi que la confirmation, le pré-règlement et le règlement des transactions correspondantes.
dispositions institutionnelles (institutional arrangements)	Pratiques et structures d'organisation grâce auxquelles les établissements financiers et autres intervenants peuvent fournir divers types de services de paiement aux utilisateurs. Elles comprennent les conventions de place, le cadre légal et réglementaire et les mécanismes de consultation et de coordination entre les parties prenantes du système de paiement national.
échange (clearing, clearance)	Processus de transmission, vérification et, dans certains cas, confirmation des ordres de paiement ou des instructions de transfert de valeurs mobilières, en préalable au règlement, et pouvant comporter la compensation des ordres (<i>netting</i>) et la détermination des positions définitives en vue du règlement. Parfois, le terme est utilisé de manière plus large pour inclure la fonction de règlement.
facilité de crédit banque centrale (central bank credit facility, central bank liquidity facility)	Facilité permanente de crédit auprès de la banque centrale sur laquelle peuvent tirer les titulaires de compte habilités (banques, par exemple). Dans certains cas, la facilité peut être tirée automatiquement à l'initiative du titulaire de compte, tandis que dans d'autres la banque centrale peut disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire. Les prêts prennent généralement la forme soit d'avances ou de découverts sur compte courant – qui peuvent être garantis par nantissement de titres (cette formule est connue sous le nom de crédit lombard dans divers pays européens) –, soit de réescompte classique d'effets.

guichet automatique de banque – GAB (automated teller machine – ATM)	Automate électromécanique permettant à un utilisateur autorisé d'effectuer un retrait d'espèces sur son compte et/ou d'accéder à une gamme variable d'autres services, tels que consultation de soldes, virement ou versement d'espèces, en général à l'aide d'une carte plastifiée lisible par automate. Les GAB fonctionnent soit en ligne, avec accès en temps réel à une base de données permettant la délivrance des autorisations, soit en différé.
immobilisation (immobilisation)	Dépôt, auprès d'un dépositaire central, de certificats représentatifs de valeurs mobilières et d'instruments financiers pour pouvoir effectuer les transferts ultérieurs sous forme dématérialisée.
infrastructure de paiement (payment infrastructure)	Ensemble des installations, technologies et procédures de réseau permettant d'accéder à des instruments de paiement, de les échanger et de traiter, compenser et régler les paiements correspondants.
infrastructure de paiements de faible montant (retail payment infrastructure)	Dispositif utilisé pour le traitement, la compensation et le règlement de paiements non prioritaires et de montant relativement faible émis par le biais d'instruments de paiement tels les chèques, virements, prélèvements automatiques et cartes de paiement.
interopérabilité (interoperability)	Situation dans laquelle des instruments de paiement relevant d'un système donné peuvent être utilisés dans d'autres systèmes. L'interopérabilité exige une compatibilité technique, mais elle ne peut exister que si des accords commerciaux ont été conclus entre les systèmes concernés.
liquidité intrajournalière (intraday liquidity)	Fonds disponibles durant un jour ouvré, généralement pour permettre aux établissements financiers d'effectuer des paiements en temps réel.
livraison contre paiement ou règlement-livraison (delivery versus payment)	Liaison entre un système de transfert de titres et un système de transfert de fonds permettant de s'assurer que la livraison d'un actif ne s'effectue que si le paiement est réalisé.
novation (novation)	Extinction juridiquement valide d'obligations contractuelles existantes par substitution de nouvelles obligations ; il peut y avoir en plus substitution des parties.
opérations de réseau (network operations)	Ensemble des processus et dispositions régissant le fonctionnement d'un réseau (horaires, commissions, sanctions, livraison, formats, etc.).
ordre de paiement ou instruction de paiement (payment order, payment instruction)	Ordre ou message demandant un transfert de fonds (sous la forme d'une créance monétaire sur un tiers) au bénéfice d'un créancier. L'ordre peut concerner un crédit ou un débit.
paiement (payment)	Transfert, par le débiteur, d'une créance monétaire sur un tiers recevable par le créancier. Une telle créance prend généralement la forme de billets de banque ou de dépôt auprès d'un établissement financier ou de la banque centrale.
paiement de faible montant (retail payment)	Paiement entre agents (consommateurs, entreprises ou organismes publics), non prioritaire et de valeur relativement faible, ne correspondant pas à la définition du paiement de montant élevé . On parle également de paiement de masse .

paiement de montant élevé (large-value payment)	Paiement de montant généralement très élevé, qui s'effectue surtout entre banques ou opérateurs sur les marchés financiers et doit généralement faire l'objet d'un règlement prioritaire au moment convenu. Il est souvent lié à une transaction financière importante (sur le marché monétaire ou sur les changes) ou à une transaction commerciale.
partie prenante (stakeholder)	Dans un système de paiement, toute partie dont les intérêts sont concernés par le fonctionnement du système.
règlement (settlement)	Acte par lequel s'éteint une obligation liée à un transfert de fonds ou de titres entre deux ou plusieurs parties.
relation de correspondants bancaires (correspondent banking)	Accord aux termes duquel une banque détient des dépôts au nom d'une autre banque et lui offre des services de paiement et autres prestations. Dans les opérations bancaires internationales, les soldes détenus au nom d'un partenaire étranger peuvent être utilisés pour régler les transactions de change. Les relations de correspondants bancaires réciproques peuvent faire appel à l'utilisation de comptes dits « vostro » et « nostro » destinés à régler des transactions de change. Aussi appelé accord de représentation dans certains pays.
risque de crédit (credit risk)	Risque qu'une contrepartie ne s'acquitte pas intégralement d'une obligation à la date d'échéance ou ultérieurement. Dans les systèmes d'échange contre valeur, il se définit généralement comme incluant le risque de remplacement et le risque en principal.
risque de liquidité (liquidity risk)	Risque qu'une contrepartie ou un participant à un système de règlement se trouve dans l'impossibilité de s'acquitter en totalité d'une obligation à son échéance. Le risque de liquidité ne signifie pas que la contrepartie ou le participant est insolvable, car il peut être en mesure de s'exécuter à une date ultérieure non spécifiée.
risque de règlement (settlement risk)	Terme générique utilisé pour définir le risque que le règlement dans un système d'échange ne s'effectue pas comme prévu. Ce risque peut englober à la fois le risque de crédit et le risque de liquidité.
risque en principal (principal risk)	Risque que le vendeur d'un titre le livre sans en recevoir le paiement ou que l'acheteur effectue le paiement sans que le titre soit livré. Le risque porte sur la valeur globale du principal des titres ou des fonds transférés.
risque juridique (legal risk)	Risque de pertes en cas d'application de dispositions légales ou réglementaires non conforme aux prévisions ou en cas d'impossibilité de faire exécuter un contrat.
risque opérationnel (operational risk)	Risque de pertes inattendues par suite de dysfonctionnements des systèmes informatiques ou des contrôles internes.
risque systémique (systemic risk)	Risque que la défaillance d'un participant à un système d'échange, ou aux marchés financiers en général, parce qu'il se trouve dans l'incapacité de remplir ses obligations, entraîne, pour les autres participants ou établissements financiers, l'impossibilité de s'acquitter en temps voulu de leurs propres obligations (y compris l'obligation de règlement dans un système d'échange). Une telle défaillance peut créer d'importants problèmes de liquidité ou de crédit et, par conséquent, menacer la stabilité des marchés financiers.

services infrastructuraux de paiement (payment infrastructure services)	Services fournis par le biais de l'infrastructure de paiement permettant d'accéder à des instruments de paiement, de les échanger et de traiter, compenser et régler les paiements correspondants.
sûreté (collateral)	Actif ou engagement d'un tiers remis en garantie de l'exécution d'une obligation.
surveillance (oversight)	Fonction, exercée par la banque centrale, visant essentiellement à promouvoir la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement et de règlement par un suivi et une évaluation des systèmes en exploitation et en projet, donnant lieu, en cas de besoin, à des modifications.
système [national] de titres ([national] securities system)	Dispositions institutionnelles et infrastructurelles pour : l'émission et la gestion des titres de dette ; la gestion et la garde des portefeuilles titres ; la négociation, la confirmation, l'appariement, le transfert et le règlement des transactions sur titres.
système à règlement brut (gross settlement system)	Système de transfert dans lequel le règlement des instructions de transfert de fonds ou de titres intervient individuellement (instruction par instruction).
système à règlement net (net settlement system)	Système de règlement dans lequel le règlement définitif interbancaire des instructions de transfert individuelles intervient sur une base nette le jour de traitement, à un ou plusieurs moments distincts fixés à l'avance.
système bancaire (banking system)	Ensemble des établissements financiers dont l'une des activités principales est notamment d'accepter des dépôts, de consentir des crédits et/ou d'offrir des services de paiement directement aux utilisateurs finals. Inclut la banque centrale.
système de paiement (payment system)	Système constitué d'un ensemble d'instruments, de procédures bancaires et de systèmes interbancaires de transfert de fonds, destiné à assurer la circulation de la monnaie.
système de paiement d'importance systémique (systemically important payment system)	Un système de paiement est dit « d'importance systémique » lorsque, faute de protection suffisante contre les risques, une perturbation interne peut déclencher ou propager des perturbations en chaîne chez les participants ou des perturbations systémiques dans la sphère financière plus généralement.
système de paiement de gros montant (large-value payment system, wholesale funds transfer system)	Système qui traite principalement des paiements de montant élevé.
système national de paiement (national payments system)	Dispositif regroupant le cadre institutionnel et infrastructurel d'un système financier, permettant l'émission et le transfert de créances monétaires sous forme de passifs des banques commerciales et de la banque centrale.
traitement automatisé de bout en bout (straight through processing – STP)	Traitement intégralement informatisé de toute la chaîne d'opérations (confirmation, appariement, émission, compensation et règlement) correspondant à une transaction ou à un ordre de transfert.
traitement par lots (batch)	Transmission ou traitement d'un groupe d'ordres de paiement et/ou de transferts de titres à intervalles définis.
transfert en temps réel (real time transfer)	Transmission, traitement et règlement d'une instruction de transfert de fonds ou de titres au moment où elle est émise.

utilisateur (user)

Dans un système de paiement, établissement participant à l'infrastructure de réseau ou utilisateur final client d'un tel établissement, acquérant et utilisant divers services de paiement.

utilisateur final
(end user)

Client recevant d'un établissement financier des instruments et services de paiement pour faciliter l'exécution de ses opérations commerciales ou transactions financières.

Annexe 5 Lexique

access : accès

ACH : voir **automated clearing house**

ATM : voir **automated teller machine**

automated clearing house : chambre de compensation automatisée

automated teller machine : guichet automatique de banque – GAB

banking system : système bancaire

batch : traitement par lots

business continuity : continuité d'exploitation

CCP : voir **central counterparty**

central bank credit facility : facilité de crédit banque centrale

central bank liquidity facility : voir **central bank credit facility**

central counterparty : contrepartie centrale

central securities depository : conservation centralisée de titres

clearance : voir **clearing**

clearing : échange

collateral : sûreté

confirmation : confirmation

correspondent banking : relation de correspondants bancaires

counterparty : contrepartie

credit risk : risque de crédit

CSD : voir **central securities depository**

custody : conservation

daylight credit : voir **intraday credit**

daylight exposure : voir **intraday credit**

daylight overdraft : voir **intraday credit**

delivery versus payment : livraison contre paiement, règlement-livraison

dematerialisation : dématérialisation

depository : dépositaire

end user : utilisateur final

final : définitif

gross settlement system : système à règlement brut

immobilisation : immobilisation

institutional arrangements : dispositions institutionnelles

interoperability : interopérabilité

intraday credit : crédit intrajournalier

intraday liquidity : liquidité intrajournalière

large-value payment : paiement de montant élevé

large-value payment system : système de paiement de gros montant

legal risk : risque juridique

liquidity risk : risque de liquidité

loss allocation agreement : voir **loss-sharing agreement**

loss-sharing agreement : accord de partage des pertes, accord de répartition des pertes

market arrangements : conventions de place

national payments system : système national de paiement

net settlement system : système à règlement net

netting : compensation

network operations : opérations de réseau

novation : novation

operational risk : risque opérationnel

oversight : surveillance

payment : paiement

payment infrastructure : infrastructure de paiement

payment infrastructure services : services infrastructurels de paiement

payment instruction : voir **payment order**

payment order : ordre de paiement, instruction de paiement

payment service market arrangements : conventions de place pour les services de paiement

payment system : système de paiement

principal risk : risque en principal

real time transfer : transfert en temps réel

retail payment : paiement de faible montant

retail payment infrastructure : infrastructure de paiements de faible montant

securities infrastructure arrangements : dispositions infrastructurelles pour les titres

securities system : système de titres

settlement : règlement

settlement risk : risque de règlement

settlement unwind : voir **unwind**

stakeholder : partie prenante

STP : voir **straight through processing**

straight through processing : traitement automatisé de bout en bout

systemic risk : risque systémique

systemically important payment system : système de paiement d'importance systémique

transfer : transfert

unwind : annulation, désagrégation

user : utilisateur

wholesale funds transfer system : voir **large-value payment system**

Annexe 6 Membres du groupe de travail

Le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement a bénéficié de l'aide précieuse de son groupe de travail, composé des membres suivants.

Président (Banque du Canada)	Sean O'Connor
Banque centrale du Brésil	Luciano Andrade Frois
Banque du Canada	Monique Ménard Robert Turnbull
Banque populaire de Chine	Song Pan
Banque de la République de Colombie	Joaquín Bernal
Banque centrale européenne	Tom Kokkola Jean-Michel Godeffroy (jusqu'en septembre 2004)
Banque de France	Christine Sampic Jaqueline Lacoste (jusqu'en juillet 2004)
Banque d'Allemagne	Markus Gross
Banque d'Indonésie	Dyah N. K. Makhijani
Banque d'Italie	Paola Giucca
Banque du Japon	Akiko Kobayashi Tomohiro Usui (jusqu'en juillet 2004)
Centre de règlement interbancaire de la Banque nationale de la République du Kazakhstan	Alexander Shishlov
Banque centrale de la Fédération de Russie	Nikolay Geronin
Banque de Réserve d'Afrique du Sud	David Mitchell
Banque centrale du Sri Lanka	Ranee Jayamaha
Banque centrale de Trinité-et-Tobago	Caramae Farmer
Banque de Réserve fédérale de New York	Lawrence M. Sweet
Conseil des gouverneurs du Système de Réserve fédérale	Jennifer Lucier Yao-Chin Chao (jusqu'en juin 2005) Manuel Rubiralta (jusqu'en mars 2004)
Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)	Fatimatou Zahra Diop
Fonds monétaire international	Jan Woltjer
Banque mondiale	Massimo Cirasino Mario Guadamillas
Secrétariat (Banque des Règlements Internationaux)	Benjamin Hanssens

D'importantes contributions ont également été apportées par les réunions suivantes : séminaire sur les systèmes de paiement de l'African Association of Central Banks ; semaine sur les paiements des banques centrales arabes ; semaine sur les paiements de la CIS ; réunion du groupe de travail consultatif du Consejo Monetario CentroAmericano ; atelier régional CSPR/mer Noire sur les paiements ; conférence CSPR/SADC sur les paiements ; semaine sur les paiements de l'hémisphère occidental ; conférence ICCI sur les paiements ; réunion des responsables des paiements SEACEN. En outre, les banques centrales, systèmes de paiement et d'autres parties intéressées ont, individuellement, présenté d'utiles commentaires pendant la période de consultation.