
COMITÉ SUR LES SYSTÈMES DE PAIEMENT ET DE RÈGLEMENT

**PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR LES SYSTÈMES
DE PAIEMENT D'IMPORTANCE SYSTÉMIQUE**

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PRINCIPES ET
PRATIQUES APPLICABLES AUX SYSTÈMES DE PAIEMENT**

BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX
Bâle, Suisse

Avant-propos

Diverses initiatives sont actuellement en cours à l'échelle internationale pour maintenir la stabilité financière par le renforcement de l'infrastructure. Le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR) des banques centrales des pays du Groupe des Dix contribue à ce processus par ses travaux sur l'élaboration de principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique.

Le CSPR a constitué, en mai 1998, un Groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement, chargé d'élaborer les principes devant présider à la conception et à l'exploitation des systèmes de paiement dans tous les pays. Le groupe souhaite aboutir à un consensus international sur de tels principes. Il est composé de représentants, non seulement des banques centrales du G 10 et de la Banque centrale européenne, mais aussi de onze autres banques centrales de pays qui se trouvent, de par le monde, à des stades différents de développement économique, ainsi que du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Dans le cadre de sa démarche, il a également consulté des groupes de banques centrales d'Afrique, d'Amérique, d'Asie, du Bassin Pacifique et d'Europe.

Le présent rapport constitue le résultat de ces travaux et consultations à ce jour. Le CSPR sollicite les commentaires de la communauté internationale au sens large. Ce projet est donc publié aux fins de consultation et les lecteurs sont invités à adresser leurs remarques au Secrétariat du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, Banque des Règlements Internationaux, CH-4002 Bâle, Suisse; télécopie: + 41 61 / 280 91 00; adresse électronique: cps@bis.org. Le processus de consultation prendra fin le 17 mars 2000.

Les principes sont formulés, à dessein, en termes généraux afin qu'ils puissent être utiles dans tous les pays et avoir une validité durable. Ils ne constituent pas un cadre de référence pour la conception ou l'exploitation d'un système donné mais suggèrent les caractéristiques essentielles auxquelles devraient satisfaire tous les systèmes de paiement d'importance systémique. Pour faciliter la mise en œuvre des principes dans les divers pays, le groupe de travail continue ses travaux visant à compléter le rapport par une seconde partie, qui examinera plus en détail l'interprétation des principes et leur application pratique dans différents contextes. Il poursuivra ses consultations auprès d'autres entités concernées par cette nouvelle partie.

Le CSPR est reconnaissant aux membres du groupe de travail et à son Président, John Trundle de la Bank of England, pour la préparation de ce rapport ainsi qu'au Secrétariat du CSPR, à la BRI, pour son soutien efficace.

Wendelin Hartmann, Président
Comité sur les systèmes de paiement et de règlement

Table des matières

Partie 1: Introduction	1
Résumé: Objectifs des politiques officielles, principes fondamentaux et responsabilités de la banque centrale	3
Partie 2: Objectifs des politiques officielles	4
Partie 3: Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique	5
Partie 4: Responsabilités de la banque centrale dans l'application des principes fondamentaux	11
Annexe: Membres du Groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement	13

Partie 1: Introduction

1.1 Des systèmes de paiement sûrs et efficaces sont un rouage essentiel du bon fonctionnement d'un système financier. Les systèmes de paiement permettent de transférer des fonds entre banques, et les principaux d'entre eux, appelés ici systèmes de paiement d'importance systémique¹, constituent un vecteur de transmission majeur des chocs entre systèmes et marchés financiers domestiques et internationaux. C'est pourquoi leur solidité représente un préalable clé au maintien et au renforcement de la stabilité financière. Ces dernières années, un large consensus international s'est fait jour sur la nécessité de consolider les systèmes de paiement grâce à des normes et pratiques unanimement acceptées pour leur conception et leur exploitation.

1.2 Les principes fondamentaux définis dans ce rapport sont destinés à servir de références universelles pour encourager la conception et l'exploitation de systèmes de paiement d'importance systémique plus sûrs et plus efficaces à l'échelle mondiale. Ces principes devraient présenter une signification particulière pour les économies émergentes, en raison des efforts qu'elles accomplissent pour améliorer leurs systèmes ou en établir de nouveaux, de manière à mieux faire face à l'augmentation des flux de paiements émanant des marchés financiers nationaux et internationaux.

1.3 Ce rapport s'adresse à l'ensemble des banques centrales et autres organismes concernés du secteur public ainsi qu'à tous les propriétaires et opérateurs privés de systèmes de paiement. Les principes fondamentaux peuvent être également utiles aux conseillers, qui fournissent une assistance technique internationale sur les questions de sécurité et d'efficacité des systèmes de paiement dans le contexte spécifique aux divers pays.

1.4 Ces principes fondamentaux ont, intentionnellement, une portée suffisamment large pour s'appliquer dans un grand nombre de circonstances et avoir une utilité durable. Tous les systèmes d'importance systémique devraient se conformer aux dix principes. Deux d'entre eux (IV et V) comportent également des obligations minimales que le groupe de travail encourage à dépasser pour tous les systèmes de paiement d'importance systémique. Dans la plupart des cas, les objectifs devraient être plus contraignants que les normes minimales. Le rapport explique, en outre, le rôle primordial des banques centrales et précise leurs responsabilités dans l'application des principes fondamentaux, lesquelles prévoient notamment d'évaluer les systèmes de paiement actuels en fonction des principes et d'entreprendre ou d'encourager des actions pour s'assurer de leur mise en œuvre.

1.5 Le document reprend largement les travaux antérieurs du CSPR et de groupes associés², en particulier le rapport aux gouverneurs du G 10 du Comité sur les systèmes de compensation interbancaires (Rapport Lamfalussy). Ce rapport, publié en 1990³, analysait les questions affectant les systèmes de compensation transfrontières et multidevises et établissait des normes minimales et des objectifs plus généraux pour la conception et l'exploitation de tels systèmes ainsi que des principes relatifs à l'exercice, par les banques centrales, d'un suivi concerté. Les «normes Lamfalussy» ont été acceptées et appliquées à une échelle de plus en plus grande, non seulement dans le domaine spécifique pour lequel elles ont été élaborées mais également pour divers types de systèmes de paiement, de compensation et de règlement. Les principes fondamentaux énoncés dans le présent rapport complètent les normes Lamfalussy par plusieurs principes et s'appliquent de manière plus générale aux systèmes de paiement d'importance systémique de toute nature. La partie consacrée aux

¹ Voir paragraphe 3.2 pour une définition plus complète de l'importance systémique.

² Parmi les travaux antérieurs du CSPR et de groupes associés figure une analyse détaillée de l'infrastructure des systèmes de paiement et de règlement dans les pays développés ainsi que dans les économies émergentes. S'il s'agit essentiellement d'analyses plutôt que de directives, dans certains domaines cependant, en particulier la compensation transfrontière et multidevises et le risque de règlement de change, des recommandations et stratégies plus spécifiques ont été élaborées pour réduire le risque, surtout le risque systémique.

³ *Rapport du Comité sur les systèmes de compensation interbancaires des banques centrales des pays du Groupe des Dix*, BRI, novembre 1990. Des exemplaires sont disponibles sur demande au Secrétariat du CSPR, Banque des Règlements Internationaux, ou sur le site BRI (www.bis.org).

responsabilités des banques centrales dans la mise en œuvre de ces principes étend de même aux systèmes domestiques les principes de suivi concerté par les banques centrales contenus dans le Rapport Lamfalussy. Les normes Lamfalussy ont contribué à encourager les concepteurs, opérateurs et superviseurs des systèmes de compensation à prendre en compte les risques et à respecter certaines normes minimales. Des pratiques exemplaires sont toutefois plus contraignantes que des obligations minimales, et de plus en plus de systèmes ont conscience des avantages liés, par exemple, à la possibilité de faire face à une défaillance ne se limitant pas au principal débiteur vis-à-vis du système.

1.6 Dans le même temps, d'amples progrès ont été réalisés ces dix dernières années dans la conception des systèmes de paiement, notamment pour le développement et l'adoption à grande échelle de systèmes à règlement brut en temps réel (RBTR), qui peuvent traiter de manière très efficace les risques financiers soulignés dans les principes fondamentaux. Il existe beaucoup de variantes dans la conception et l'exploitation des systèmes RBTR, en particulier au niveau des modalités opérationnelles et de l'utilisation de crédit intrajournalier pour la fourniture de liquidités, aspects qui sont notamment examinés dans le rapport du CSPR de 1997 sur les systèmes à règlement brut en temps réel⁴. Des innovations plus récentes en termes de conception offrent plusieurs autres techniques de gestion possibles des risques financiers.

1.7 Le présent document met l'accent sur les systèmes de paiement, c'est-à-dire les systèmes qui permettent de transférer des fonds. Son application la plus directe concerne ceux qui s'occupent uniquement de transferts de fonds, mais les principes valent aussi pour les aspects paiements des systèmes d'importance systémique où s'effectue le règlement des transferts d'autres actifs financiers, tels que titres, et des mouvements de fonds correspondants. De tels systèmes peuvent soulever des questions spécifiques de stabilité financière, de sorte qu'il faut également que leur conception globale et leur exploitation soient sûres et efficaces. Les principes fondamentaux peuvent aider, en outre, à évaluer les modalités de règlement d'autres catégories d'actifs financiers, mais une telle analyse dépasse le cadre du présent rapport. [Le CSPR et l'OICV ont décidé de consacrer une étude aux questions spécifiques relatives au règlement des titres.]

1.8 Les principes s'appliquent aux systèmes de paiement d'importance systémique, qu'ils impliquent un mécanisme de crédit ou de débit et opèrent sous forme électronique ou avec des supports papier. En pratique, cependant, pour un système utilisant des instruments de débit physiques (chèques, par exemple), des difficultés particulières peuvent être rencontrées pour satisfaire certains des principes. Dans les pays où un système de paiement d'importance systémique traite des chèques, il peut être nécessaire de considérer attentivement les autres options disponibles. Ce point fera l'objet d'une seconde partie du rapport.

1.9 Cette introduction précède une partie qui résume les dix principes fondamentaux et les quatre responsabilités des banques centrales dans leur application. Viennent ensuite une description plus détaillée des objectifs des politiques officielles en matière de sécurité et d'efficacité (Partie 2), des principes fondamentaux (Partie 3) et des responsabilités des banques centrales dans leur mise en œuvre (Partie 4).

⁴ Real-time gross settlement systems, BRI, mars 1997. Des exemplaires sont disponibles sur demande au Secrétariat du CSPR, Banque des Règlements Internationaux, ou sur le site BRI (www.bis.org).

Principes fondamentaux et responsabilités de la banque centrale

Objectifs des politiques officielles: sécurité et efficience des systèmes de paiement d'importance systémique

Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique

- I. Le système devrait avoir une base juridique solide dans toutes les juridictions concernées.
- II. Le système devrait être doté de règles et procédures permettant aux participants de bien comprendre l'incidence du système sur chacun des risques financiers découlant de leur participation.
- III. Pour la gestion des risques de crédit et de liquidité, le système devrait disposer de procédures clairement définies précisant les responsabilités respectives de l'opérateur du système ainsi que des participants et fournissant des incitations appropriées à gérer et à contenir ces risques.
- IV.* Le système devrait assurer un règlement définitif rapide à la date de valeur, de préférence en cours de journée et, au minimum, à la fin de celle-ci.
- V.* Un système comportant une compensation multilatérale devrait permettre, pour le moins, l'exécution en temps requis des règlements journaliers dans le cas où le participant présentant l'obligation de règlement la plus élevée serait dans l'incapacité de s'exécuter.
- VI. Les actifs utilisés pour le règlement devraient, de préférence, prendre la forme d'une créance sur la banque centrale; s'il s'agit d'autres actifs, le risque de crédit qui y est associé devrait être faible ou nul.
- VII. Le système devrait garantir un haut niveau de sécurité et de fiabilité opérationnelle et prévoir des procédures de secours permettant d'exécuter les opérations journalières en temps requis.
- VIII. Le système devrait fournir un moyen d'effectuer des paiements à la fois pratique pour l'utilisateur et efficient pour l'économie.
- IX. Le système devrait établir et publier des critères de participation objectifs, équitables et non discriminatoires.
- X. Les procédures de gouvernance du système devraient répondre aux principes d'efficacité, de responsabilité et de transparence.

* Les systèmes devraient chercher à dépasser cet objectif minimum.

Responsabilités de la banque centrale dans l'application des principes fondamentaux

- A. La banque centrale devrait définir clairement ses objectifs pour le système de paiement et faire connaître publiquement son rôle ainsi que ses grandes orientations en matière de systèmes de paiement d'importance systémique.
- B. La banque centrale devrait s'assurer que les systèmes qu'elle exploite se conforment aux principes fondamentaux.
- C. La banque centrale devrait surveiller la conformité aux principes fondamentaux des systèmes qu'elle n'exploite pas et avoir les moyens d'effectuer ce suivi.
- D. La banque centrale, en œuvrant pour la sécurité et l'efficience des systèmes de paiement par le biais des principes fondamentaux, devrait coopérer avec les autres banques centrales et avec toute autre autorité nationale ou étrangère concernée.

Partie 2: Objectifs des politiques officielles

2.1 Si les systèmes de paiement d'importance systémique constituent un rouage essentiel de l'efficacité des marchés financiers, ils peuvent également transmettre des chocs. Des systèmes mal conçus peuvent contribuer à des crises systémiques si les risques ne sont pas contenus de manière adéquate, les chocs se répercutant d'un participant à l'autre. Les conséquences d'une telle perturbation pourraient s'étendre au-delà du système et de ses participants, menaçant la stabilité des marchés monétaires et des autres marchés financiers domestiques et internationaux. Les systèmes de paiement d'importance systémique sont donc déterminants pour l'économie, de sorte que leur sécurité et leur efficacité devraient être des objectifs des politiques officielles.

2.2 Les seules forces du marché, cependant, ne pourront pas nécessairement réaliser suffisamment les objectifs de sécurité et d'efficacité, étant donné que les opérateurs et participants ne supportent pas forcément tous les risques et coûts. Il est possible qu'ils ne disposent pas des incitations adéquates pour réduire au minimum le risque de leur propre défaillance ou de celle d'un participant ou bien les coûts qu'ils imposent aux autres participants. En outre, la structure institutionnelle du système de paiement peut ne pas fournir des incitations ou mécanismes puissants pour rendre la conception et l'exploitation efficaces. Des facteurs économiques tels que les économies d'échelle et les limitations d'accès peuvent freiner la concurrence au niveau de la fourniture des systèmes et services de paiement. En réalité, dans de nombreux pays, il n'existe que très peu de fournisseurs de systèmes de paiement, voire un seul, qui est habituellement la banque centrale.

2.3 Pour atteindre l'objectif de sécurité dans un système de paiement, il importe d'abord de déterminer et de comprendre comment des risques de nature diverse peuvent apparaître ou se transmettre au sein du système et de voir où ils sont supportés. Lorsque les risques sont convenablement analysés et évalués, des mécanismes appropriés et efficaces doivent être conçus pour les surveiller, les gérer et les contrôler.

2.4 Comme les systèmes de paiement sont de gros consommateurs de ressources, il est important que les concepteurs et opérateurs soient conscients de ce que leurs systèmes coûtent à cet égard et des frais qu'ils devront répercuter sur les utilisateurs pour que ces ressources soient utilisées de manière efficace. Les contraintes de coûts risquent fort d'imposer des choix dans la conception d'un système, qui auront une incidence sur sa fonctionnalité et sa sécurité. La fonctionnalité exigée sera variable d'un système à l'autre, selon les demandes des participants et utilisateurs. Les systèmes de paiement d'importance systémique doivent toujours assurer un degré de sécurité élevé correspondant à leur potentiel de déclenchement ou de transmission du risque systémique. Il ne serait toutefois guère avantageux de concevoir un système de paiement doté de caractéristiques de sécurité complexes au point que personne ne serait prêt à l'utiliser en raison de sa difficulté, de sa lenteur ou de son coût. Les opérateurs devraient être prêts à reconsidérer régulièrement leur choix, étant donné que les marchés financiers et l'économie locale évoluent et que les progrès technologiques et économiques augmentent la gamme des solutions disponibles.

2.5 Sécurité et efficacité ne sont pas les seuls objectifs des politiques officielles pour la conception et l'exploitation des systèmes de paiement. D'autres critères, en effet, tels que la prévention de la criminalité, la politique concurrentielle et la protection des consommateurs, peuvent jouer un rôle dans l'élaboration des systèmes de paiement d'importance systémique, mais ces questions n'entrent pas dans le cadre de ce rapport.

2.6 Divers aspects des objectifs de sécurité et d'efficacité peuvent être traités par différentes instances du secteur public. Les banques centrales jouent un rôle déterminant pour plusieurs raisons: leur profond intérêt pour la stabilité financière, leur fonction de fournisseur de comptes de règlement pour les participants aux systèmes de paiement et leurs préoccupations à l'égard du fonctionnement des marchés pour la mise en œuvre de la politique monétaire et vis-à-vis du maintien de la confiance dans la monnaie nationale, tant dans des circonstances normales que dans un contexte de crise. L'expérience qu'elles ont acquise dans l'exercice de leurs missions leur confère un rôle déterminant en ce qui concerne les systèmes de paiement d'importance systémique; bien souvent, d'ailleurs, elles ont reçu des responsabilités explicites dans ce domaine.

Partie 3: Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique

3.1 Les systèmes de paiement peuvent être soumis à de nombreux risques, notamment:

risque de crédit: risque qu'une partie, au sein du système, soit dans l'incapacité de s'acquitter intégralement de ses obligations financières courantes ou ultérieures dans le système;

risque de liquidité: risque qu'une partie, au sein du système, ne dispose pas de fonds suffisants pour faire face, selon les termes prévus, à ses obligations financières dans le système, même s'il est possible qu'elle soit en mesure de s'exécuter ultérieurement;

risque juridique: risque qu'un cadre juridique déficient ou des incertitudes juridiques provoquent ou aggravent des risques de crédit ou de liquidité;

risque opérationnel: risque que des facteurs opérationnels tels que des défaillances techniques ou des erreurs opérationnelles provoquent ou aggravent des risques de crédit ou de liquidité;

risque systémique: dans le contexte des systèmes de paiement, il s'agit du risque que l'incapacité d'un participant de faire face à ses obligations, ou qu'un dysfonctionnement du système, se traduise pour d'autres participants ou institutions financières, dans d'autres parties du système financier, par l'impossibilité de s'acquitter en temps voulu de leurs propres obligations. Une telle défaillance pourrait entraîner des problèmes généralisés de liquidité ou de crédit et menacer ainsi la stabilité du système ou des marchés financiers.

3.2 Les principes fondamentaux s'appliquent aux systèmes de paiement d'importance systémique - c'est-à-dire aux systèmes qui pourraient déclencher ou transmettre des perturbations systémiques dans la sphère financière, en raison de la dimension ou de la nature des paiements individuels qu'ils traitent ou à cause de la valeur globale des paiements exécutés. Un système d'importance systémique ne gère pas nécessairement que des paiements de montant élevé. L'expression peut désigner un système qui traite des paiements de montants divers mais qui a la capacité de déclencher ou de transmettre des perturbations systémiques du fait de certains segments de son trafic. En pratique, la frontière entre les systèmes de paiement d'importance systémique et les autres n'est pas toujours très nette et la banque centrale devra être attentive à bien situer cette limite. Les principes peuvent être également utiles pour évaluer et comprendre les caractéristiques de systèmes qui comportent relativement peu de risque systémique, et il peut être souhaitable que de tels systèmes se conforment à certains ou à la totalité de ces principes.

3.3 Les systèmes de paiement d'importance systémique peuvent être détenus et exploités par des banques centrales ou des institutions du secteur privé. Dans certains cas également, ils sont détenus et exploités conjointement par des organismes publics et privés. Les principes fondamentaux sont destinés à s'appliquer à toutes les structures institutionnelles et formes de propriété. Ils concernent essentiellement la conception et l'exploitation des systèmes de paiement mais visent aussi à influencer les actions des participants ainsi que des instances qui surveillent ces derniers. Le rôle et les responsabilités de l'opérateur et des participants devraient être clairement définis et bien compris. La banque centrale a des responsabilités capitales dans l'application des principes, qui sont précisées dans la Partie 4.

3.4 Bien que les principes soient formulés en termes de systèmes de paiement dans un pays, ils sont également applicables lorsque la structure du système de paiement ou réseau de systèmes interconnectés couvre une zone économique plus large qu'un pays. Les principes valent aussi pour les systèmes de paiement transfrontières ou multidevises.

Principes fondamentaux

- I. Le système devrait avoir une base juridique solide dans toutes les juridictions concernées.**
- I.1 Les règles et procédures d'un système devraient être applicables et leurs conséquences prévisibles. Un système qui n'est pas juridiquement solide ou dans lequel les aspects juridiques sont mal compris pourrait mettre en danger ses participants. Une mauvaise compréhension peut leur donner un sentiment fallacieux de sécurité, qui les amènerait, par exemple, à sous-estimer leur exposition aux risques de crédit ou de liquidité.
- I.2 Aux fins de l'application de ce principe, le cadre juridique englobe les règles générales des juridictions concernées (telles que droit relatif aux contrats, paiements, titres, activités bancaires, relations débiteurs/créanciers et d'insolvabilité) ainsi que les dispositions spécifiques légales, jurisprudentielles et contractuelles (par exemple, règlement du système de paiement) ou tout autre élément approprié.
- I.3 La juridiction compétente pour interpréter les règles et procédures du système devrait être clairement précisée. Dans la plupart des cas, le cadre juridique du siège sera prépondérant, mais, en particulier lorsque le système présente une dimension transfrontière du fait de la participation de banques étrangères ou du recours à plusieurs monnaies, il sera aussi nécessaire d'examiner s'il n'apparaît pas des risques juridiques importants émanant d'autres juridictions concernées.
- II. Le système devrait être doté de règles et procédures permettant aux participants de bien comprendre l'incidence du système sur chacun des risques financiers découlant de leur participation.**
- II.1 Les participants, l'opérateur du système et les autres parties concernées - y compris la clientèle, dans certains cas - devraient parfaitement comprendre les risques financiers inhérents au système et savoir où ils sont supportés. Les règles et procédures du système sont déterminantes à ce dernier égard. Elles devraient définir avec précision les droits et obligations de toutes les parties concernées, qui devraient disposer d'une documentation à jour les explicitant. En particulier, la relation entre le règlement du système et les autres éléments du cadre juridique devrait être clairement expliquée et comprise. En outre, les règles fondamentales applicables aux risques financiers devraient être rendues publiques.
- III. Pour la gestion des risques de crédit et de liquidité, le système devrait disposer de procédures clairement définies précisant les responsabilités respectives de l'opérateur du système ainsi que des participants et fournissant des incitations appropriées à gérer et à contenir ces risques.**
- III.1 Les règles et procédures des systèmes d'importance systémique ne servent pas seulement à déterminer où sont supportés les risques de crédit et de liquidité au sein du système; elles permettent aussi d'assigner les responsabilités en matière de gestion et de maîtrise des risques. Elles constituent donc un outil de premier ordre pour traiter les risques financiers pouvant apparaître dans les systèmes de paiement. Les agents privés, notamment, pourraient être insuffisamment incités à limiter ou gérer ces risques. Les règles et procédures devraient donc garantir que toutes les parties sont à la fois incitées et aptes à gérer et maîtriser chacun des risques qu'elles supportent et qu'un plafond soit fixé au risque de crédit que chaque participant peut engendrer. De telles limites seront particulièrement appropriées dans les systèmes comportant un mécanisme de compensation.
- III.2 Les risques peuvent être gérés et maîtrisés de diverses manières par recours à des procédures analytiques et opérationnelles. Les premières comprennent un suivi et une étude en continu

des risques de crédit et de liquidité engendrés pour le système par les participants. Les secondes reposent notamment sur la mise en œuvre de décisions de gestion des risques par la fixation de limites sur les expositions, sous forme d'obligations de préfinancement ou de constitution de sûretés, par la conception et la gestion des files d'attente ou par d'autres mécanismes. Pour de nombreux systèmes, l'utilisation d'un processus de gestion du risque en temps réel constituera un élément clé du respect de ce principe.

IV. Le système devrait assurer un règlement définitif rapide à la date de valeur, de préférence en cours de journée et, au minimum, à la fin de celle-ci.

- IV.1 Ce principe concerne le règlement journalier dans des circonstances normales. Entre le moment où un paiement est accepté pour règlement par le système (après avoir satisfait aux tests appropriés de gestion de risque, comme la vérification des limites d'exposition ou de la disponibilité de liquidités) et le moment du règlement définitif, les participants peuvent toujours être exposés à des risques de crédit et de liquidité. Ceux-ci sont aggravés si la position est reportée au lendemain ouvré, notamment parce que, lorsque les autorités concernées décident de fermer un établissement insolvable, il est plus probable qu'elles le fassent entre deux séances. Un règlement définitif rapide contribue à réduire ces risques. La norme devrait être, pour le moins, que le règlement final intervienne à la fin du jour de valeur.
- IV.2 Dans la plupart des pays, un système de paiement au moins devrait avoir pour objectif d'aller au-delà de cette norme minimale en assurant le règlement définitif en temps réel durant la journée. Cela est particulièrement souhaitable dans les pays disposant de marchés financiers développés et où se traitent de gros volumes de paiements de montant élevé. Une facilité efficace de liquidité intrajournalière est nécessaire à cet effet, pour garantir que le mécanisme de règlement définitif rapide est non seulement disponible mais effectivement utilisé.
- IV.3 Ce principe concerne la rapidité du règlement le jour de valeur prévu. Il n'empêche aucunement un système d'offrir une facilité permettant de saisir à l'avance les caractéristiques des paiements à effectuer le jour dit.

V. Un système comportant une compensation multilatérale devrait permettre, pour le moins, l'exécution en temps requis des règlements journaliers dans le cas où le participant présentant l'obligation de règlement la plus élevée serait dans l'incapacité de s'exécuter.

- V.1 Les systèmes de compensation multilatérale à règlement différé sont exposés au risque qu'un participant soit dans l'incapacité de faire face à ses obligations, ce qui peut amener d'autres participants à être confrontés à des problèmes inattendus de crédit et de liquidité au moment du règlement. Ces systèmes doivent donc disposer de contrôles stricts face à ce risque de règlement. La norme Lamfalussy IV précise que, pour le moins, un système de compensation devrait être capable de surmonter la défaillance du participant présentant la position débitrice nette la plus élevée. Cette approche, qui sous-tend les mécanismes mis en place par de nombreux systèmes de paiement à règlement net pour limiter le risque de crédit et de liquidité et pour garantir un accès à des sources de liquidité dans des circonstances défavorables, est en train d'évoluer.
- V.2 Les systèmes qui se contentent de cette norme minimale restent exposés aux risques financiers liés à la défaillance de plus d'une institution au cours d'une même journée. Les circonstances dans lesquelles un gros débiteur net serait incapable de faire face à ses obligations de règlement envers le système peuvent bien, par la même occasion, créer des problèmes de liquidité pour d'autres institutions. Les meilleures pratiques internationales consistent donc à présent, pour ces systèmes, à se doter des capacités permettant de faire face à la défaillance qui ne se limiterait pas au participant présentant la plus grosse obligation de

règlement. Il conviendrait de considérer attentivement cette approche et d'évaluer ses implications en tenant compte de ses avantages sur le plan de la réduction du risque de règlement et dans d'autres domaines, gestion de la liquidité, par exemple. En outre, il est de plus en plus fait appel à une conception différente des systèmes (RBTR ou systèmes hybrides) pour restreindre ou éliminer le risque de règlement.

V.3 Ce principe fondamental, qui reprend presque mot pour mot la norme Lamfalussy IV, reste une obligation universelle minimale, les systèmes étant invités à aller au-delà dans toute la mesure du possible. Il ne s'applique explicitement qu'aux systèmes de compensation multilatérale. Il est sans objet pour les systèmes RBTR. Pour d'autres dispositifs à règlement différé, la banque centrale devra peut-être voir si les risques sont de nature identique. Dans ce cas, une approche semblable devrait être suivie, consistant à appliquer, pour le moins, la norme minimale et, de préférence, des critères plus contraignants.

VI. Les actifs utilisés pour le règlement devraient, de préférence, prendre la forme d'une créance sur la banque centrale; s'il s'agit d'autres actifs, le risque de crédit qui y est associé devrait être faible ou nul.

VI.1 La plupart des systèmes comportent le transfert d'actifs entre participants, afin de régler les obligations de paiement. Comme cela est préférable, ces actifs sont, le plus souvent, des soldes sur un compte auprès de la banque centrale, représentant une créance sur celle-ci. Il arrive cependant que soient utilisés d'autres actifs de règlement, correspondant à des créances sur des institutions soumises à contrôle.

VI.2 Étant donné que tous les participants doivent accepter les actifs, la sécurité du système dépend en partie de l'existence d'un risque de crédit significatif pour leurs détenteurs. Si le risque de défaillance de l'émetteur n'est pas négligeable, le système peut alors être exposé à une crise de confiance, qui déboucherait sur un risque systémique. Les soldes en compte auprès de la banque centrale sont généralement les actifs les plus satisfaisants pour le règlement; en effet, comme ils ne présentent pas de risque de crédit pour leur détenteur, ils sont normalement utilisés dans les systèmes de paiement d'importance systémique. Si l'exécution du règlement recourt à d'autres actifs, telles les créances sur une banque commerciale, ceux-ci doivent comporter un risque de crédit faible.

VI.3 Certains systèmes de paiement ne font qu'un usage minime d'actifs transférables. Par exemple, le règlement peut s'effectuer par compensation de créances. Cette méthode peut satisfaire au principe VI, sous réserve que les autres principes soient également respectés, notamment le premier, qui exige que le processus de compensation ait une base juridique saine.

VII. Le système devrait garantir un haut niveau de sécurité et de fiabilité opérationnelle et prévoir des procédures de secours permettant d'exécuter les opérations journalières en temps requis.

VII.1 Les intervenants du marché font confiance aux systèmes de paiement pour régler leurs transactions financières. Pour assurer l'exactitude et l'intégrité du traitement de ces transactions, le système devrait comporter des normes de sécurité reconnues par le marché et en rapport avec les valeurs de transaction concernées. Ces normes s'élèvent au fur et à mesure des progrès technologiques. Pour garantir l'exécution du processus journalier, le système devrait posséder un haut degré de fiabilité opérationnelle. Il ne suffit pas qu'il dispose d'une technologie fiable et de moyens de secours convenables (matériels, logiciels et réseaux). Il faut aussi qu'il puisse s'appuyer sur une méthode d'exploitation efficace et un personnel compétent et bien formé veillant au fonctionnement sûr et efficient du système et au respect des procédures adéquates. Ces éléments, complétant les technologies appropriées, contribueront, par exemple, à faire en sorte que les paiements soient traités de manière

correcte et diligente et que les procédures de gestion des risques, limites notamment, soient observées.

VII.2 Les exigences de sécurité et de fiabilité pour un niveau adéquat d'intégrité et d'efficacité dépendent du degré d'importance systémique du système, mais aussi de nombreux autres facteurs, comme l'existence de solutions de secours pour l'exécution des paiements en situation extrême.

VIII. Le système devrait fournir un moyen d'effectuer des paiements à la fois pratique pour l'utilisateur et efficace pour l'économie.

VIII.1 Les opérateurs, utilisateurs (participants, tels que banques et clients) et superviseurs ont tous intérêt à ce que le système soit efficace. Chacun veut éviter de gaspiller des ressources et, toutes choses égales par ailleurs, souhaite en mobiliser aussi peu que possible. Un compromis s'impose normalement entre cette volonté de réduire au maximum les coûts et d'autres objectifs, tels que le souci d'accroître le plus possible la sécurité. S'agissant de ces autres objectifs, la conception du système, notamment sous l'aspect des choix technologiques, devrait viser à diminuer les coûts des ressources concernées en adoptant une approche pratique correspondant aux spécificités du système et en tenant compte de ses effets sur l'ensemble de l'économie.

VIII.2 Les coûts liés à la fourniture de services de paiement dépendent de la qualité des prestations et des caractéristiques exigées par les utilisateurs, comme de la nécessité de satisfaire aux principes fondamentaux limitant le niveau de risque dans le système. Un système conforme aux attentes des marchés est appelé à être plus utilisé; de la sorte, il permettra de répartir plus largement les effets bénéfiques, sous forme de réductions du risque, résultant de l'application des autres principes ainsi que les coûts liés à la fourniture de ces services.

VIII.3 Les concepteurs et opérateurs de systèmes de paiement doivent chercher à fournir une qualité donnée de services, par rapport à des critères de fonctionnalité, sécurité et efficacité, aux coûts les plus bas en termes de ressources. Ces coûts ne sont pas seulement ceux qui sont facturés aux participants; ils correspondent aux ressources totales mobilisées, par le système et ses utilisateurs, dans la fourniture des services de paiement. Il convient, notamment, de tenir compte de tous les coûts indirects, par exemple pour l'obtention des liquidités et des sûretés.

VIII.4 La fourniture de liquidités dans un système peut avoir une grande importance pour son bon fonctionnement. Les créanciers aiment être payés en fonds immédiatement réutilisables et apprécient donc les avantages de systèmes à règlement intrajournalier. Les débiteurs, pour leur part, peuvent supporter des frais pour obtenir des ressources leur permettant de s'acquitter de leurs paiements tôt dans la journée. Lorsque les mécanismes de liquidités intrajournalières sont inadéquats, les systèmes sont exposés à des rotations lentes, voire à des blocages (chaque participant attendant que les autres paient d'abord). Pour des raisons d'efficacité, les systèmes devraient offrir aux participants des incitations adéquates à payer rapidement. Cela est particulièrement important dans le cas des systèmes à règlement en temps réel. Pour la fourniture de liquidités intrajournalières, deux facteurs sont à prendre en compte: la profondeur du marché monétaire interbancaire et la disponibilité de sûretés appropriées. Soucieuse du traitement harmonieux des flux de paiements, la banque centrale devrait envisager des modalités de fourniture de liquidités intrajournalières pour faciliter le fonctionnement quotidien d'un système.

VIII.5 La technologie et les procédures d'exploitation mises en œuvre pour fournir les services de paiement devraient être conformes aux types de services demandés par les utilisateurs et en rapport avec le stade de développement économique des marchés. La conception du système devrait ainsi être adaptée aux caractéristiques du pays: géographie, répartition de la population et infrastructures (télécommunications, moyens de transport et système bancaire).

Une conception ou une solution technologique valable pour un pays ne l'est peut-être pas pour un autre.

VIII.6 La conception et l'exploitation des systèmes devraient leur permettre de s'adapter au développement du marché des services de paiement à l'échelle domestique et internationale. Les choix effectués sur le plan des techniques, des orientations commerciales et de la gouvernance devraient être suffisamment souples pour évoluer parallèlement à la demande, par exemple par l'adoption de nouvelles technologies et procédures.

IX. Le système devrait établir et publier des critères de participation objectifs, équitables et non discriminatoires.

IX.1 Les critères de participation favorisant la concurrence sont des facteurs d'efficience et de réduction des coûts dans les services de paiement. Cet avantage doit toutefois être tempéré par la nécessité de protéger les systèmes et leurs utilisateurs contre des institutions qui les exposeront à des risques juridiques, financiers ou opérationnels excessifs. Toute restriction d'accès devrait avoir un caractère objectif et se fonder sur des critères de risque appropriés. Tous les critères de participation devraient être formulés de manière explicite et communiqués aux parties intéressées.

IX.2 Le règlement du système devrait formuler clairement les procédures spécifiques pour un retrait ordonné d'un participant, soit à sa demande, soit sur décision de l'opérateur. En révoquant l'accès à des facilités de paiement ou à des comptes de règlement, une banque centrale peut également conduire un participant à se retirer d'un système de paiement, mais il peut lui être impossible de préciser explicitement à l'avance toutes les circonstances dans lesquelles elle pourrait être amenée à agir ainsi.

X. Les procédures de gouvernance du système devraient répondre aux principes d'efficacité, de responsabilité et de transparence.

X.1 Les procédures de gouvernance d'un système de paiement recouvrent l'ensemble des relations entre la direction du système et son conseil d'administration (ou de surveillance), ses propriétaires et les autres parties prenantes. Elles constituent la structure permettant de fixer les objectifs globaux du système et définissent les modalités de leur réalisation ainsi que de l'évaluation des performances. Puisque les systèmes de paiement d'importance systémique sont de nature à exercer une influence sur la communauté financière et économique dans son ensemble, il est particulièrement nécessaire qu'ils disposent d'un régime de gouvernance efficace, responsable et transparent, que le système soit détenu et exploité par la banque centrale ou le secteur privé.

X.2 Une gouvernance efficace offre des incitations adéquates à la direction pour qu'elle poursuive des objectifs conformes aux intérêts du système, de ses participants et du public en général. Elle garantit également que la direction dispose des outils et compétences appropriés pour réaliser les objectifs fixés. Les procédures de gouvernance devraient instituer la responsabilité vis-à-vis des propriétaires (par exemple, actionnaires, dans un système privé) et, en raison de l'importance systémique du système, à l'égard de la communauté financière dans son ensemble, de façon que les agents servis par le système de paiement puissent avoir une influence sur ses performances et objectifs globaux. Pour que cette responsabilité s'exerce, il est essentiel de garantir que les procédures de gouvernance soient transparentes, afin que toutes les parties concernées aient accès à l'information sur les décisions relatives au système et sur le processus d'élaboration de ces décisions. Une gouvernance à la fois efficace, responsable et transparente est la base du respect de tous les principes fondamentaux.

Partie 4: Responsabilités de la banque centrale dans l'application des principes fondamentaux

- A. La banque centrale devrait définir clairement ses objectifs pour le système de paiement et faire connaître publiquement son rôle ainsi que ses grandes orientations en matière de systèmes de paiement d'importance systémique.**
- A.1 Les concepteurs et opérateurs de systèmes de paiement privés, les participants et utilisateurs de tous les systèmes, de même que les autres parties concernées doivent parfaitement comprendre le rôle, les responsabilités et les objectifs de la banque centrale en matière de systèmes de paiement. Ils doivent également savoir comment la banque centrale se propose de réaliser ces objectifs, dans le cadre d'une attribution formelle de compétences ou par d'autres voies. Cela permettra à ces agents d'organiser leur activité dans un environnement prévisible et dans le respect de ces objectifs et orientations.
- A.2 La banque centrale devrait donc s'assigner des objectifs clairs en matière de systèmes de paiement. Elle devrait aussi définir clairement et rendre publiques les grandes orientations ayant une incidence pour les opérateurs et utilisateurs des systèmes, afin qu'elles soient bien comprises et recueillent l'adhésion des parties concernées.
- B. La banque centrale devrait s'assurer que les systèmes qu'elle exploite se conforment aux principes fondamentaux.**
- B.1 Il est fréquent que la banque centrale soit l'opérateur d'un ou plusieurs systèmes de paiement d'importance systémique. Elle peut donc et devrait s'assurer qu'ils se conforment aux principes fondamentaux.
- C. La banque centrale devrait surveiller la conformité aux principes fondamentaux des systèmes qu'elle n'exploite pas et avoir les moyens d'effectuer ce suivi.**
- C.1 Lorsque les systèmes de paiement d'importance systémique ne sont pas exploités par la banque centrale, celle-ci devrait surveiller leur conformité aux principes fondamentaux. Ce suivi devrait avoir des bases saines, qui peuvent être assurées par une grande diversité de moyens, selon le cadre juridique et institutionnel du pays. Certains pays ont institué par la loi un processus de suivi qui confie à la banque centrale, et parfois à d'autres agences également, des missions, des responsabilités et des pouvoirs spécifiques. D'autres disposent d'un régime issu de la coutume et de la pratique, sans fondement législatif. Les deux approches sont valables, chacune dans son environnement - en fonction du cadre juridique et institutionnel du pays et à condition que la formule soit acceptée par les institutions soumises à ce suivi. Dans les pays qui mettent en place ou révisent fondamentalement cette fonction de suivi et les politiques qui y sont liées, il conviendrait toutefois de prendre attentivement en compte les avantages que peut procurer l'approche législative.
- C.2 La banque centrale devrait s'assurer qu'elle possède l'expertise et les ressources nécessaires pour exécuter efficacement ses missions de suivi. Elle ne devrait pas tirer parti de cette fonction pour désavantager les systèmes privés par rapport à ceux qu'elle détient et exploite; elle devrait plutôt veiller à ce que la coexistence de services publics et privés permette d'atteindre les objectifs officiels.

- D. La banque centrale, en œuvrant pour la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement par le biais des principes fondamentaux, devrait coopérer avec les autres banques centrales et avec toute autre autorité nationale ou étrangère concernée.**
- D.1 Le fonctionnement sûr et efficace des systèmes de paiement intéresse plusieurs instances. Outre les banques centrales, on peut citer les pouvoirs législatifs, les ministères des Finances, les autorités de contrôle et les organismes en charge de la concurrence. Au sein d'un pays, en particulier, le suivi des systèmes de paiement, la surveillance des marchés financiers et le contrôle des institutions financières représentent des activités complémentaires, qui peuvent être assumées par des instances différentes. Une coopération ne peut que promouvoir la réalisation de tous les objectifs officiels dans ces domaines.
- D.2 Le suivi des systèmes de paiement s'attache essentiellement à la stabilité du système dans son ensemble, tandis que le contrôle des établissements bancaires et autres institutions financières concerne les risques de chaque participant pris individuellement. Toutefois, pour évaluer les risques présents dans les systèmes de paiement, l'instance chargée du suivi peut avoir besoin de prendre en compte la capacité de chaque participant à s'acquitter de ses responsabilités à l'intérieur du système. Pour évaluer les risques financiers encourus par un établissement, les autorités de contrôle peuvent avoir besoin de prendre en compte les risques auxquels il peut être exposé en raison de sa participation au système et qui pourraient affecter sa viabilité. Des échanges de vues et d'informations réguliers entre ces deux catégories d'autorités portant, s'il y a lieu, sur des participants clés peuvent aider à la réalisation de ces objectifs complémentaires. Des accords pour le partage d'informations favorisent souvent de tels échanges.
- D.3 La coopération est particulièrement importante lorsque les systèmes ont une dimension transfrontière ou multidevise. Les principes relatifs à l'exercice d'un suivi concerté par les banques centrales, exposés dans la Partie D du Rapport Lamfalussy, fournissent un cadre pour une telle collaboration.

Annexe

Membres du Groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement

Président	John Trundle Bank of England
Reserve Bank of Australia	John Veale
Banque Nationale de Belgique	Johan Pissens Marc Hollanders (jusqu'en mars 1999)
Banco Central do Brasil	Luis Gustavo da Matta Machado
Banque du Canada	Clyde Goodlet
Banque centrale européenne	Koenraad De Geest
Banque de France	Jacqueline Lacoste
Deutsche Bundesbank	Wolfgang Michalik Markus Mayers (à partir de mars 1999)
Hong Kong Monetary Authority	Paul Chui Theresa Cheung (à partir de mai 1999)
Magyar Nemzeti Bank	Istvan Pragay
Banca d'Italia	Rita Brizi Paola Giucca (à partir de juillet 1999)
Banque du Japon	Shuhei Aoki Junichi Iwabuchi
Bank Negara Malaysia	Christopher Fernandez
Banco de México	José Quijano Francisco Solis
Nederlandsche Bank	Henny van der Wielen Pim Claassen (jusqu'en mai 1999) Martin Santema
Banque centrale de la Fédération russe	Nina Loushanina
Saudi Arabian Monetary Authority	Abdullah Al Suweilmy
Monetary Authority of Singapore	Philip Woo Yew Weng
South African Reserve Bank	David Mitchell (à partir d'avril 1999) Ilna Stroh (jusqu'en avril 1999)
Sveriges Riksbank	Kai Barvèll
Banque nationale suisse	Daniel Heller
Bank of England	Jane Mayhew
Conseil des gouverneurs, Federal Reserve System	Jeff Marquardt Patrick Parkinson
Federal Reserve Bank of New York	Theodore Lubke

Banque Centrale des États d’Afrique de l’Ouest (BCEAO)	Fatimatou Diop
Fonds monétaire international	Omotunde Johnson
Banque mondiale	Massimo Cirasino Andrew Hook
Banque des Règlements Internationaux (Secrétariat)	Kaushik Jayaram Robert Lindley

Des contributions notables ont également été apportées par les personnes suivantes: Rita Camporeale et Helmut Wacket (Banque centrale européenne), Josie Wong (Hong Kong Monetary Authority), Low Kwok Mun et Tan Chee Khiang (Monetary Authority of Singapore), David Sawyer et David Sheppard (Bank of England) et Bwaki Kwassi (BCEAO).