

---

**COMITÉ SUR LES SYSTÈMES DE PAIEMENT ET DE RÈGLEMENT**

---

**Rapport soumis à consultation**

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

**Chapitre 2 - Application des Principes fondamentaux**

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

---

**BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX**  
**Bâle, Suisse**

---



## **Avant-propos du chapitre 2**

Ce second chapitre du rapport du Groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement complète le premier en donnant des conseils sur son interprétation et quelques exemples montrant comment les problèmes liés au respect des Principes fondamentaux ont été abordés dans des contextes particuliers.

La mission du Groupe de travail consistait à définir et à exprimer un consensus international à ce sujet, afin que les Principes fondamentaux convenus fassent l'objet d'une application universelle. Le Groupe de travail s'est donc efforcé de ne pas se montrer normatif, quant aux concepts ou technologies utilisés, afin d'assurer la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement d'importance systémique. Même dans des pays comparables, où des solutions très proches ont été adoptées, l'application point par point de ces solutions peut varier sur des aspects essentiels. Le Groupe de travail a plutôt cherché à se concentrer sur les questions présentant un intérêt particulier en ce qui concerne les caractéristiques d'un système spécifique de paiement d'importance systémique.

Le rapport est rendu public afin d'être soumis à la critique et le Groupe de travail tiendra compte des commentaires reçus avant de mettre la dernière main à ce rapport. Le rapport complet sera publié d'ici la fin de cette année. Nous espérons que ce chapitre du rapport sera utile aux spécialistes des systèmes de paiement, qu'il s'agisse de concepteurs, d'opérateurs ou d'autorités de surveillance, et nous attendons les commentaires des lecteurs.

Les lecteurs intéressés peuvent envoyer leurs commentaires concernant ce chapitre du rapport au secrétariat du CSPR, à la Banque des Règlements Internationaux (BRI) à l'adresse suivante: Comité sur les systèmes de paiement et de règlement, Banque des Règlements Internationaux, CH 4002 Bâle, Suisse; télécopie: + 41 61 / 280 9100; mél: cpss@bis.org. La période de consultation durera jusqu'au 8 septembre 2000.

J'aimerais remercier personnellement les membres du groupe de travail, qui ont mis beaucoup de cœur à l'ouvrage et dont le savoir-faire a permis la réalisation de ce projet, et le Secrétariat du CSPR pour son soutien sans faille.

Tommaso Padoa-Schioppa, Président  
Comité sur les systèmes de paiement et de règlement



## Table des matières

Partie 5: Introduction .....	1
Partie 6: Champ d'application des Principes fondamentaux .....	2
Partie 7: Interprétation et application des Principes fondamentaux .....	5
Principe fondamental I .....	5
Principe fondamental II .....	10
Principe fondamental III .....	13
Principe fondamental IV .....	20
Principe fondamental V .....	24
Principe fondamental VI .....	27
Principe fondamental VII .....	31
Principe fondamental VIII .....	39
Principe fondamental IX .....	48
Principe fondamental X .....	50
Partie 8: Responsabilités de la banque centrale dans l'application des Principes fondamentaux .....	55
Responsabilité A .....	57
Responsabilité B .....	59
Responsabilité C .....	60
Responsabilité D .....	64
Partie 9: Cas particulier d'application des Principes fondamentaux .....	66
9.1 Systèmes d'échange et de règlement des chèques .....	66
9.2 Aspects transfrontières des systèmes de paiement .....	72
Partie 10: Recours aux Principes fondamentaux .....	74
Annexe: Membres du Groupe de travail sur les principes et pratiques applicables aux systèmes de paiement .....	77

## Liste des encadrés

Encadré 1	«Règle de zéro heure» .....	6
Encadré 2	Droit applicable aux dispositifs de garantie .....	6
Encadré 3	Directive de l'UE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres .....	8
Encadré 4	Article 4A du Uniform Commercial Code des États-Unis .....	9
Encadré 5	Cycle de vie d'une transaction de paiement (transfert de crédit) .....	11
Encadré 6	La révocation des transactions comme méthode de répartition des pertes .....	14
Encadré 7	Systèmes à règlement brut en temps réel et systèmes à règlement net différé .....	15
Encadré 8	Systèmes hybrides .....	17
Encadré 9	Statut d'un paiement au sein d'un système de paiement .....	21
Encadré 10	Le recours à une garantie pour assurer le caractère définitif d'un règlement .....	22
Encadré 11	Accords de règlement avec participation indirecte .....	30
Encadré 12	Auditeurs internes .....	32
Encadré 13	Normes, lignes directrices et recommandations internationales, nationales et sectorielles .....	32
Encadré 14	Éléments types de l'analyse du risque de sécurité .....	34
Encadré 15	Exemples de dispositions sur la continuité de l'activité .....	37
Encadré 16	Exemple d'aspects pratiques pour les utilisateurs .....	40
Encadré 17	Analyse coûts-avantages dans les réformes des systèmes de paiement .....	44
Encadré 18	Détermination du prix des opérations de paiement .....	46
Encadré 19	Les instruments de gouvernance .....	51
Encadré 20	Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière du FMI (Code du FMI) .....	55
Encadré 21	Législation relative à la surveillance des systèmes de paiement .....	61
Encadré 22	Instruments de surveillance .....	63
Encadré 23	Trois activités d'organismes du secteur public qui contribuent à la stabilité financière: contrôle bancaire, surveillance des marchés financiers et surveillance des systèmes de paiement .....	64
Encadré 24	Principes Lamfalussy relatifs à l'exercice, par les banques centrales, d'un suivi concerté (surveillance concertée) des systèmes de compensation et de règlement transfrontières et multidevises .....	65
Encadré 25	Schéma du cycle de vie d'un chèque .....	67

## **Partie 5: Introduction**

5.1 Le premier chapitre de ce rapport a assigné pour objectifs essentiels d'ordre public la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement d'importance systémique. Ce chapitre a défini dix Principes fondamentaux pour la conception et l'exploitation de ces systèmes, et a décrit le rôle moteur des banques centrales dans la mise en œuvre de ces objectifs en mettant en évidence les quatre responsabilités qui incombent plus particulièrement à ces mêmes banques centrales. Le second chapitre de ce rapport donne des conseils pratiques sur la façon d'interpréter et d'utiliser les Principes fondamentaux. Il explique plus en détail les Principes fondamentaux et les responsabilités correspondantes, en s'appuyant sur des exemples quant à la manière de les appliquer de manière efficace.

5.2 Ce second chapitre du rapport s'ouvre sur une partie relative au champ d'application des Principes fondamentaux. On y examine comment identifier les systèmes de paiement d'importance systémique et on y dispense des conseils d'ordre général sur la manière d'évaluer ces systèmes à la lumière des Principes fondamentaux. Le rapport analyse ensuite l'interprétation et l'application de chacun des Principes fondamentaux ainsi que les responsabilités des banques centrales dans différentes situations économiques et institutionnelles.

5.3 Le rapport complète cette analyse en envisageant, dans la partie 9, deux situations particulières auxquelles pourraient s'appliquer les Principes fondamentaux. La première de ces situations (partie 9.1) fait intervenir des systèmes qui traitent des instruments de débit sur support papier (comme les chèques). De tels systèmes sont extrêmement courants dans de nombreuses régions du monde et soulèvent des difficultés bien précises quant à l'adaptation à certains Principes fondamentaux. Le rapport propose des solutions permettant de renforcer la sécurité de ces systèmes et examine le rôle que ces derniers pourraient jouer dans une infrastructure nationale de paiement considérée dans son ensemble. La seconde situation (partie 9.2) concerne des systèmes de paiement présentant des aspects transfrontières.

5.4 La dernière partie aborde les questions d'ordre général qui se posent lors de l'utilisation des Principes fondamentaux, notamment, les différentes façons possibles d'appliquer des programmes de réforme ou de développement de grande envergure aux systèmes de paiement d'importance systémique d'un pays.

## **Partie 6: Champ d'application des Principes fondamentaux**

6.1 Les systèmes de paiement sont au cœur du secteur financier. Compte tenu des mutations rapides à l'échelle nationale et internationale des technologies et de la concurrence dans ce secteur, l'action des pouvoirs publics doit chercher plus systématiquement à encourager la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement au niveau national et international.

6.2 Les Principes fondamentaux ont été conçus pour être appliqués dans tous les pays, dans un délai raisonnable, à toutes les économies, qu'elles soient développées, en transition ou émergentes. L'usage spécifique qui est fait des Principes fondamentaux varie en fonction du niveau de développement économique du cadre institutionnel et de l'infrastructure dans lesquels s'inscrit l'économie. Ces principes devraient néanmoins s'avérer utiles, aussi bien pour effectuer une première évaluation des systèmes de paiement, que pour procéder au suivi permanent de leur sécurité et de leur efficacité, ou élaborer des projets de réforme. Le rapport s'adresse tout particulièrement aux banques centrales et à tout autre organisme public ayant des responsabilités dans ce domaine, ainsi qu'aux concepteurs et exploitants de systèmes de paiement d'importance systémique relevant du secteur privé. Ce rapport, notamment dans son analyse des questions d'efficacité, part du principe que les services de paiement s'effectuent dans le cadre d'un environnement de marché. Cela ne signifie pas que les Principes fondamentaux en tant que tels ne soient pas aussi valables dans d'autres conditions, mais il se peut que l'on trouve alors moins d'exemples du chapitre 2 de ce rapport susceptibles de s'appliquer directement à ces autres conditions.

6.3 Il est indispensable que l'application des Principes fondamentaux soit efficace si les pays veulent que l'action des pouvoirs publics atteigne ses objectifs. Au cours des dix à vingt dernières années, il est devenu de plus en plus évident que les banques centrales jouaient un rôle essentiel dans la surveillance et souvent dans la gestion des systèmes de paiement. Ce rapport recommande que les banques centrales définissent explicitement leur propre rôle dans cette perspective et veillent à l'application des Principes fondamentaux à tous les systèmes de paiement d'importance systémique de leur pays.

### **Qu'est-ce qu'un système de paiement?**

6.4 La conception des systèmes de paiement varie très largement d'un pays à l'autre. Comme l'ont déjà indiqué de précédentes publications de la BRI, un système de paiement peut se définir comme «un ensemble d'instruments, de procédures bancaires et, en règle générale, de systèmes de transfert de fonds interbancaires qui assure la circulation d'argent». Ce rapport s'attachera plus particulièrement au mécanisme de transfert de fonds qui se trouve au cœur du système de paiement. Ce mécanisme suppose normalement l'existence d'un accord entre un groupe défini de participants et l'opérateur du système, qui précise les règles et les procédures liées au transfert de fonds entre les participants. Il peut s'agir de participants directs ou indirects (voir l'analyse de l'encadré 11 sur ces dispositifs). Le rapport admet la mission plus générale des systèmes de paiement dans une économie, mais compte tenu du champ spécifique qui lui a été assigné, il n'aborde pas directement les droits et obligations de parties autres que les opérateurs du système, les participants et les banques centrales. Par exemple, dans l'étude du concept juridique de caractère définitif du règlement (dans le Principe fondamental IV et ailleurs), la préoccupation directe du rapport porte sur le règlement entre participants.

### **Identification des systèmes de paiement d'importance systémique**

6.5 L'une des étapes déterminantes de la mise en application des Principes fondamentaux consiste à distinguer les systèmes de paiement d'importance systémique des autres systèmes de paiement. Dans un pays, il peut exister de nombreux systèmes de paiement importants pour leurs utilisateurs et pour le bon fonctionnement de l'économie. Un système de paiement d'importance systémique, toutefois, se distingue par sa capacité à déclencher des dysfonctionnements ou à propager des ondes de choc dans le système financier national ou même international. La plupart des pays sont dotés d'au moins un système de ce type.

6.6 Le principal facteur d'évaluation de la capacité d'un système de paiement à déclencher ou à propager des dysfonctionnements systémiques réside dans la valeur des paiements que le système traite, de façon agrégée ou individuelle, par rapport aux ressources des participants et plus généralement aux ressources disponibles dans le cadre du système financier.

6.7 L'autre facteur à prendre en compte pour déterminer si le système revêt ou non une importance systémique réside dans la nature des paiements traités. Un système qui sert à effectuer les opérations de règlement d'autres systèmes de paiement (par exemple, s'il gère les paiements de montants exprimés en base nette afin d'assurer les règlements d'un système multilatéral à règlement net) ou un système qui traite des paiements réalisés dans le cadre du règlement de transactions sur les marchés des capitaux (par exemple, des transactions sur les marchés monétaires ou les marchés de change ou encore la composante en espèces dans les transactions effectuées sur les marchés de titres) est généralement considéré comme un système de paiement d'importance systémique.

6.8 Il est fort probable qu'un système soit d'importance systémique s'il répond au moins à l'un des critères suivants:

- c'est le seul système de paiement d'un pays, ou le principal système en termes de valeur agrégée des paiements;
- il traite essentiellement des paiements présentant une forte valeur individuelle;
- il est utilisé pour le règlement de transactions effectuées sur les marchés des capitaux ou pour les opérations de règlement d'autres systèmes de paiement.

6.9 Il arrive fréquemment qu'une banque fournisse des services de paiement à d'autres banques ou d'autres intermédiaires de paiement en effectuant des paiements entre les comptes ouverts sur ses livres par ces organismes. Avec la concentration croissante du secteur financier, de tels mécanismes pourraient prendre une importance grandissante. Il s'agit généralement d'accords bilatéraux entre la banque et le titulaire du compte concerné qui, normalement, ne devraient pas être soumis aux Principes fondamentaux. Néanmoins, dans certains cas limites, ces accords peuvent présenter certaines caractéristiques d'un système de paiement (voir 6.4 pour une analyse des éléments constitutifs d'un système de paiement). En pareil cas, il faut décider si ces dispositifs revêtent une importance systémique et, donc, s'il convient de leur appliquer les Principes fondamentaux. Comme on le verra à propos de la Responsabilité D, il est indispensable que les autorités de contrôle bancaire et les autorités de surveillance des systèmes de paiement coopèrent pour repérer et analyser ces cas. Lorsqu'il a été décidé que les Principes fondamentaux seraient appliqués, il faut souvent adopter une approche concertée à l'occasion de l'évaluation initiale, en ce qui concerne toutes les modifications indispensables au respect des Principes, et conserver, par la suite, cette même approche tout au long du processus. Si, en revanche, il a été décidé que les Principes fondamentaux ne seraient pas appliqués, ces derniers peuvent néanmoins s'avérer utiles à l'évaluation des caractéristiques de risque et d'efficacité de ces accords de service de paiement; et les autorités de surveillance des systèmes de paiement peuvent être amenées à prêter main forte aux autorités de contrôle bancaire.

6.10 Lorsqu'un système de paiement n'a pas d'importance systémique, il peut néanmoins être utile de lui appliquer un certain nombre ou la totalité des Principes fondamentaux. Cela est particulièrement vrai si le système est largement utilisé et si les utilisateurs ne disposent pas de méthodes de substitution immédiatement applicables pour effectuer les mêmes paiements.

## **Les systèmes de paiement dans le cadre des systèmes de règlement de titres**

6.11 Très souvent les systèmes de règlement de titres prévoient des dispositifs permettant de transférer des paiements entre les participants, soit au moyen d'une connexion à un système de paiement distinct, soit en assurant des mécanismes de paiement au sein même du système de règlement de titres. Dans certains cas, ils proposent des services d'ajustement des soldes qui ressemblent à des dispositifs de compensation et peuvent impliquer des risques très similaires à ceux d'un système de paiement à règlement net différé. Il s'agit souvent de sommes substantielles et les systèmes de ce type peuvent fort bien être d'importance systémique.

6.12 La plupart, si ce n'est la totalité, de ces Principes fondamentaux seront adaptés aux dispositifs de paiement associés aux systèmes de règlement de titres. Il y aura également d'autres problèmes distincts liés au transfert de titres. Les banques centrales, en tant qu'autorités de surveillance des systèmes de paiement, sont de toute évidence concernées par la sécurité et l'efficacité du règlement espèces de ces systèmes, même si, dans certains cas, ce sont les responsables de la réglementation des marchés des titres qui assument la responsabilité première du contrôle de ces systèmes dans leur ensemble. Par conséquent, ces autorités publiques doivent coopérer pour s'assurer que le transfert de titres et les dispositifs de paiement correspondants satisfassent aux objectifs d'ordre public que sont la sécurité et l'efficacité<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un groupe de travail, mis en place conjointement par le CSPR et l'OICV en décembre 1999, est en train d'élaborer un ensemble de recommandations pour les systèmes de règlement de titres.

## **Partie 7: Interprétation et application des Principes fondamentaux**

### **Principe fondamental I - Le système devrait avoir une base juridique solide dans toutes les juridictions concernées.**

#### *Contexte*

7.1.1 La base juridique d'un système de paiement est essentielle à sa bonne marche générale. Elle se compose habituellement d'un cadre juridique général ainsi que de dispositions spécifiques d'ordre législatif, réglementaire et contractuel régissant à la fois les paiements et le fonctionnement du système. On citera comme exemples de cadre juridique général les lois relatives aux contrats, aux faillites, aux activités bancaires et aux sûretés. Dans certains cas, le droit de la concurrence et de la protection des consommateurs peut aussi s'appliquer. Les lois portant spécifiquement sur la banque centrale, les paiements, y compris sous forme électronique, le caractère définitif du règlement, la compensation et des sujets connexes sont particulièrement intéressantes dans ce domaine. En outre, le droit de pays autres que le pays d'accueil peut avoir une incidence sur la solidité du système.

7.1.2 Bien conçue, la base juridique d'un système de paiement trace ou apporte aux parties concernées le cadre permettant de définir les droits et obligations des opérateurs, des participants et des autorités de tutelle. Comme la plupart des mécanismes de gestion du risque se fondent sur des hypothèses concernant les droits et obligations des parties prenantes à des opérations de paiement, une gestion saine et efficace des risques suppose d'établir avec une très grande certitude les droits et obligations liés aux opérations du système de paiement et à la gestion du risque; il faut en outre que les mécanismes de gestion du risque se fondent sur des droits et des obligations fermement établis, afin qu'ils fonctionnent de manière prévisible lorsqu'on les sollicite dans des périodes de tensions financières. L'analyse des mécanismes de gestion du risque ramène presque toujours à des questions sur la solidité des hypothèses juridiques.

7.1.3 Même s'il est indispensable d'asseoir un système sur des bases juridiques saines, il est rarement possible de parvenir à une certitude absolue sur le plan juridique. Ce constat ne doit cependant pas dissuader les opérateurs de systèmes de paiement, les participants et les autorités de chercher à établir des bases juridiques saines pour les systèmes de paiement. Ces parties intéressées doivent mettre en évidence les domaines dans lesquels existe un certain flou juridique. Lorsqu'il s'agit de mesurer le degré de certitude juridique associé à certaines dispositions juridiques, il peut être utile d'obtenir l'avis de juristes.

#### *Facteurs importants concernant la base juridique*

7.1.4 Le droit des contrats peut avoir un impact important sur la possibilité de faire valoir les conventions servant à établir les droits et obligations des opérateurs de système, des participants et des clients de banques participant à un système de paiement. Il faut pouvoir faire valoir ces conventions pour que les opérations, la gestion du risque et d'autres aspects du système puissent fonctionner comme prévu dans les circonstances normales et dans des conditions de tensions financières. Des obstacles à l'application peuvent survenir s'il existe des incompatibilités entre les accords contractuels spécifiques et différentes dispositions législatives, par exemple les dispositions relatives aux faillites ou le droit de la concurrence.

7.1.5 Il est particulièrement important de déterminer à quel moment le système effectue le règlement définitif pour savoir à quel moment les principaux risques financiers sont transférés dans un système de paiement et pour procurer un point d'appui important aux systèmes de gestion du risque. Le droit de la faillite est particulièrement important à cet égard. Les concepteurs de systèmes et les autorités compétentes doivent se demander ce qu'il adviendrait si un participant au système s'avérait insolvable. Les transactions seraient-elles honorées comme étant définitives ou seraient-elles considérées comme nulles ou annulables par les liquidateurs et les autorités compétentes? Dans certains pays, par exemple, ce que l'on appelle la «Règle de zéro heure» (voir l'encadré 1 pour des précisions sur cette règle) peut entraîner l'annulation d'un paiement qui semblait déjà avoir été réglé dans le cadre d'un système de paiement (même dans le cadre d'un système à règlement brut en temps réel). En outre, le droit de la faillite dans certaines juridictions ne reconnaît pas encore à la valeur en

base nette des paiements ou des obligations correspondantes un caractère contraignant pour le liquidateur en cas d'insolvabilité et, par exemple, les paiements pris en compte dans le calcul des positions nettes multilatérales par le système peuvent être révoqués. En pareil cas, on ne peut se fier aux montants en base nette à des fins de gestion des risques de crédit ou de liquidité. La base juridique du règlement peut être considérablement renforcée en supprimant la «Règle de zéro heure» et en garantissant l'application des contrats de compensation et, ces dernières années, un certain nombre de pays ont pris un ensemble de mesures pour apporter des amendements correspondant au droit de la faillite.

#### Encadré 1

##### **«Règle de zéro heure»**

Appliquée dans le contexte d'un système de paiement, la «Règle de zéro heure» a pour effet d'annuler toutes les transactions effectuées par le participant en faillite dès le début («zéro heure») du jour de mise en faillite (ou d'un événement comparable). Dans un système à règlement brut en temps réel, les conséquences pourraient être la révocation des paiements qui ont en apparence déjà été réglés et que l'on pensait définitifs. Dans un système à règlement net différé, une telle règle pourrait entraîner la révocation de la compensation de toutes les transactions. Cela suppose alors un recalcul de toutes les positions nettes et de profondes modifications des soldes des participants, avec d'éventuelles répercussions systémiques.

7.1.6 Les lois régissant les transactions assorties de garanties, dans le cadre desquelles, par exemple, des sûretés peuvent être fournies et acceptées pour un emprunt ou un crédit sont résumées dans l'encadré 2. Ces lois peuvent être très importantes pour la conception de mécanismes de gestion du risque destinés à des systèmes de paiement. À titre d'exemple, de nombreuses banques centrales consentent des crédits aux participants à un système de paiement sous réserve de l'existence, sous une forme ou une autre, d'un dispositif de garanties. Beaucoup de systèmes de compensation privés adoptent des mécanismes de garantie à l'appui de leurs facilités de crédit et pour assurer ainsi le règlement en cas de manquement initial. En tout état de cause, le droit applicable aux dispositifs de garantie doit être soigneusement étudié pour permettre de faire valoir en temps utile l'accord correspondant comme prévu, même en cas d'insolvabilité. Les textes concernés pouvant être différents selon le type de garantie et la juridiction dans laquelle celle-ci est constituée, il convient de bien comprendre leur effet dans le contexte propre à un système spécifique.

#### Encadré 2

##### **Droit applicable aux dispositifs de garantie**

Une constitution de garantie relève habituellement de trois corps de règles: le droit des sûretés, le droit de la faillite et le droit des contrats. Le droit des sûretés régit l'établissement et la réalisation de la garantie. Par exemple, il détermine les conditions dans lesquelles une garantie (ou mise en pension de titres) sera valable de même que les procédures à suivre si le cédant n'honore pas ses engagements et si la garantie doit être réalisée par le bénéficiaire. La cause la plus probable d'une défaillance du cédant est l'insolvabilité, et la réalisation de la garantie peut donc être directement affectée par le droit applicable à l'insolvabilité. (En outre, certains pays ont différents régimes d'insolvabilité, notamment en fonction du type d'entité en faillite.) Le droit des contrats peut également trouver à s'appliquer à propos des conditions de l'accord entre le cédant et le bénéficiaire régissant la constitution de la garantie. En dehors de ces textes, d'autres corps de règles peuvent parfois être pertinents, par exemple, le droit bancaire, le droit des valeurs mobilières, le droit sur la protection des consommateurs et le droit pénal.

7.1.7 La structure juridique ne devrait pas freiner la mise au point d'une nouvelle technologie de système de paiement. Lorsque certaines opérations font l'objet d'un traitement électronique, que les instruments traités par le système soient sous forme électronique ou sur support papier, il peut s'avérer nécessaire de vérifier si le droit dont elles relèvent est compatible avec les méthodes utilisées. Une nouvelle législation peut devenir indispensable pour permettre une interprétation claire et prévisible du

droit dans des domaines comme le caractère définitif du règlement, la validité d'un agrément et l'attribution des droits et obligations en cas d'erreur ou de fraude.

7.1.8 Les lois relatives aux activités des banques et des banques centrales peuvent aussi jouer un rôle important. Les banques et les banques centrales peuvent avoir besoin d'être habilitées par la loi à créer des systèmes de paiement et y participer, et pour concevoir des systèmes efficaces et bien gérés, notamment en adoptant des principes fondés de gestion du risque. Il ne suffit pas de considérer que ces domaines du droit sont convenablement couverts, surtout quand les pays se lancent pour la première fois dans un programme de réforme ou de création de systèmes de paiement d'importance systémique. Il peut être utile de saisir cette occasion pour procéder à un état des lieux (voir 10.8-10.14 à propos des programmes de réforme et de création de systèmes de paiement).

7.1.9 Le droit de juridictions autres que celle où le système est situé peut s'appliquer, par exemple lorsqu'un système fournit des services transfrontières ou lorsque des institutions étrangères participent à un système de paiement national. Le droit du pays d'origine de ces participants a de fortes chances de s'appliquer, de même que le droit de la juridiction où le système est exploité. Pour une présentation générale des questions concernant spécifiquement les systèmes comportant des aspects transfrontières, voir 9.2. De nombreuses lois peuvent intervenir, mais le droit de la faillite des différentes juridictions revêt une importance toute particulière. Il peut être pertinent, par exemple, de vérifier si, en cas de faillite d'un participant, un liquidateur pourrait parvenir à contester la valeur en base nette de paiements effectués dans le cadre d'un système de paiement à règlement net. Si des risques juridiques assez importants survenaient en raison de la participation d'institutions d'une juridiction donnée, il pourrait s'avérer nécessaire de mettre au point des dispositifs visant à atténuer les risques. Si ces dispositifs ne sont pas suffisants, il faudrait peut-être finir par limiter l'accès au système. Le principe fondamental IX donne des orientations pour parvenir à un équilibre entre des conditions d'accès équitables et ouvertes et une limitation des risques au prix de restrictions d'accès. Un certain nombre d'initiatives régionales et internationales ont été entreprises en vue de réduire les risques d'incertitudes ou de conflits juridiques. Il s'agit notamment de l'initiative de la CNUDCI visant à harmoniser les approches face à ces questions, de différentes directives de l'Union européenne, comme la Directive concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres (voir l'encadré 3) et l'article 4A du Uniform Commercial Code (Code du commerce uniforme) des États-Unis (voir l'encadré 4).

### **Principe fondamental I - Synthèse des conditions d'application**

7.1.10 Des bases juridiques saines sont indispensables à la gestion du risque. Il importe d'accorder une attention toute particulière aux éléments suivants:

- le caractère complet et la fiabilité du cadre juridique général;
- la possibilité de faire appliquer les lois et les contrats dans toutes les circonstances pertinentes;
- la définition claire du moment où intervient le règlement définitif, surtout en cas de faillite;
- la reconnaissance juridique des accords de compensation;
- l'existence d'une quelconque règle de zéro heure ou de toute autre règle comparable;
- la possibilité de faire valoir les sûretés prévues dans le cadre des dispositifs de garantie et tout accord de mise en pension pertinent;
- l'existence d'un cadre juridique permettant le traitement électronique des paiements;
- l'existence de dispositions pertinentes dans les lois relatives aux banques et aux banques centrales;
- l'application éventuelle d'un autre droit que celui de la juridiction nationale.

### Encadré 3

#### **Directive de l'UE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres**

L'objectif de la Directive de l'UE concernant le caractère définitif du règlement est de réduire les risques systémiques en éliminant certains facteurs d'incertitudes concernant les systèmes de paiement et de règlement de titres. Cette Directive prévoit que:

- la compensation doit être protégée des éventuelles perturbations occasionnées par le droit de la faillite - afin que, même en cas de défaillance d'un participant au système un jour donné, un liquidateur ne puisse pas remettre en cause tous les règlements nets effectués en fin de journée;
- les ordres de transfert doivent être protégés par les dispositions juridiques relatives aux faillites à partir du moment où ils sont introduits dans un système donné - afin de veiller à ce que le traitement, une fois engagé, puisse s'achever, même si l'institution à l'origine de l'ordre devient défaillante entre-temps;
- les effets rétroactifs des procédures d'insolvabilité sur les droits et obligations des participants à un système doivent être supprimés - afin d'éliminer les règles qui font remonter les effets de l'insolvabilité juste après minuit, par exemple «zéro heure» (voir l'encadré 1), ou à toute autre heure spécifique;
- le droit régissant un système déterminera habituellement les conséquences de la procédure d'insolvabilité sur les droits et obligations des participants - pour résoudre le conflit entre les règles du système et le droit de la faillite dans le pays d'accueil d'un participant étranger;
- les garanties seront soustraites aux procédures d'insolvabilité - afin qu'elles puissent servir à régler les dettes d'un participant défaillant envers un système.

Voici les extraits correspondants des dispositions prévues par la Directive:

#### *Article 3*

1. Les ordres de transfert et la compensation produisent leurs effets en droit et, même en cas de procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un participant, sont opposables aux tiers à condition que les ordres de transfert aient été introduits dans un système avant le moment de l'ouverture d'une telle procédure d'insolvabilité.
2. Aucune loi, réglementation, disposition ou pratique prévoyant l'annulation des contrats et des transactions conclus avant l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité ne peut conduire à la remise en cause d'une compensation.
3. Le moment où un ordre de transfert est introduit dans un système est défini par les règles de fonctionnement de ce système. Si la législation nationale régissant ce système prévoit des conditions relatives au moment de l'introduction, les règles de fonctionnement de ce système doivent être conformes à ces conditions.

#### *Article 5*

Un ordre de transfert ne peut être révoqué par un participant à un système ou par un tiers à partir du moment fixé par les règles de fonctionnement de ce système.

#### *Article 7*

Une procédure d'insolvabilité ne peut avoir, sur les droits et obligations d'un participant découlant de la participation de celui-ci à un système ou liés à cette participation, d'effet rétroactif par rapport au moment de l'ouverture de la procédure d'insolvabilité telle que définie à l'article 6, paragraphe 1.

#### *Article 8*

En cas d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un participant à un système, les droits et obligations liés à sa participation sont déterminés par la législation applicable à ce système.

#### *Article 9.1*

Les droits:

- d'un participant sur les garanties constituées en sa faveur dans le cadre d'un système et
- des banques centrales des États membres ou de la future Banque centrale européenne sur les garanties constituées en leur faveur,

ne sont pas affectés par une procédure d'insolvabilité à l'encontre du participant ou de la contrepartie des banques centrales des États membres ou de la future Banque centrale européenne qui a constitué les garanties. Celles-ci peuvent être réalisées pour satisfaire ces droits.

**Directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres - *Journal officiel* n° L 166 du 11/06/1998 p. 0045 - 0050**

## Encadré 4

### Article 4A du Uniform Commercial Code des États-Unis

Ce sont principalement les États qui sont à l'origine de la législation sur les transactions commerciales aux États-Unis. Une partie de cette législation se fonde sur le Uniform Commercial Code (U.C.C), conçu à partir d'une base uniforme, mais appliqué en vertu du droit de chaque État. Dans le domaine des systèmes de paiement, l'ensemble des 50 États a adopté l'article 4A U.C.C., qui régit le mode spécifique de paiement dont il est question dans l'article sous le terme *transfert de fonds*. Le champ d'application de l'article 4A est déterminé par les définitions d'un «ordre de paiement» et d'un «transfert de fonds» données aux paragraphes 4A-103 et 4A-104.

Le paragraphe 4A-403 définit dans quel cas un paiement effectué par un émetteur (une banque) à une banque réceptrice est réputé avoir été effectué. Ce paragraphe permet également à un système de transfert de fonds d'établir une règle stipulant que l'obligation de paiement d'un émetteur est satisfaite dans la mesure où les obligations font l'objet d'une compensation par le système de transfert de fonds.

Voici les extraits correspondants du paragraphe 4A-403 U.C.C.:

#### § 4 A-403. Paiement par l'émetteur à la banque réceptrice.

- a) Le paiement de l'obligation de l'émetteur aux termes du paragraphe 4A-402 de payer la banque réceptrice se produit dans les conditions suivantes:
  - 1) si l'émetteur est une banque, le paiement intervient quand la banque réceptrice reçoit le règlement définitif de l'obligation par l'intermédiaire d'une Banque de réserve fédérale ou d'un système de transfert de fonds;
  - 2) si l'émetteur est une banque et l'émetteur i) a crédité un compte de la banque réceptrice ouvert sur les livres de l'émetteur, ou ii) a fait en sorte qu'un compte de la banque réceptrice auprès d'une autre banque soit crédité, le paiement a lieu lorsque le crédit est disponible ou, à défaut, à minuit le jour où le crédit peut être mis à disposition et où la banque réceptrice en est informée;
  - 3) si la banque réceptrice débite un compte de l'émetteur ouvert sur les livres de la banque réceptrice, le paiement a lieu lorsque le débit est effectué dès lors que le débit est couvert par un solde créditeur permettant un retrait sur le compte.
- b) Si l'émetteur et la banque réceptrice sont membres d'un système de transfert de fonds qui compense les obligations multilatérales entre les participants, la banque réceptrice reçoit le règlement définitif quand le règlement est achevé aux termes des règles de fonctionnement du système. L'obligation de l'émetteur de payer le montant d'un ordre de paiement transmis par l'intermédiaire du système de transfert de fonds peut être satisfaite, dans la mesure où l'autorisent les règles de fonctionnement du système, en apportant en compensation et en appliquant en contrepartie à l'obligation de l'émetteur le droit de l'émetteur à recevoir le paiement par la banque réceptrice du montant de tout autre ordre de paiement transmis à l'émetteur par la banque réceptrice par l'intermédiaire du système de transfert de fonds. L'obligation correspondant au solde agrégé des obligations dues par chaque émetteur à chacune des banques réceptrices au sein du système de transfert de fonds peut être satisfaite, dans la mesure où l'autorisent les règles de fonctionnement du système, en apportant en compensation et en appliquant en contrepartie à ce solde le solde agrégé des obligations dues à l'émetteur par les autres membres du système. Le solde agrégé est déterminé une fois que le droit de compensation énoncé dans la deuxième phrase de ce paragraphe a été exercé.

## **Principe fondamental 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.**

7.2.1 Les Principes fondamentaux II et III sont étroitement liés. La première étape pour gérer de manière efficiente les risques financiers liés à un système de paiement consiste à bien identifier et comprendre les risques de crédit et les risques de liquidité encourus par toutes les parties concernées, y compris les participants, l'opérateur du système et l'institution de règlement.

7.2.2 Les règles et les procédures d'un système de paiement d'importance systémique sont essentielles pour permettre aux participants de comprendre les risques financiers qu'ils encourent. Par conséquent, elles doivent être claires et complètes et comporter une documentation explicative écrite dans un langage simple qui facilitera la compréhension par toutes les parties des risques auxquels elles peuvent être confrontées en participant au système. Les parties devront tout d'abord comprendre la conception fondamentale du système, étant donné son importance déterminante pour leurs droits et obligations. Les règles, procédures et documents explicatifs doivent aussi être à jour et précis; des accords doivent donc être conclus pour veiller à ce que les modifications convenues soient rapidement intégrées. Il faut que toutes les parties concernées puissent facilement se procurer les règles et procédures et qu'au moins les règles fondamentales concernant les risques financiers soient communiquées. Il serait particulièrement souhaitable de prendre les mesures nécessaires pour diffuser toute la réglementation. La diffusion facilite, en effet, la compréhension du système de paiement par des tiers y ayant recours.

7.2.3 Ce principe entretient également un lien important avec le Principe fondamental I, car il faut un cadre juridique solide pour établir avec une très grande certitude les droits et obligations des différentes parties et la solidité de ces droits et obligations, en particulier dans des conditions de tensions financières. Les informations sur le contexte général ou les documents indispensables pour évaluer la certitude juridique associée aux règles et aux procédures et l'application des règles dans différentes circonstances devraient être fournis à toutes les parties concernées. Ces informations peuvent comprendre, si nécessaire, des avis de juristes, de même qu'une analyse des risques. L'opérateur du système est le premier responsable de la diffusion de ces informations, car c'est lui qui est habituellement le mieux placé pour fournir ces ressources et obtenir les renseignements nécessaires pour mener une étude analytique.

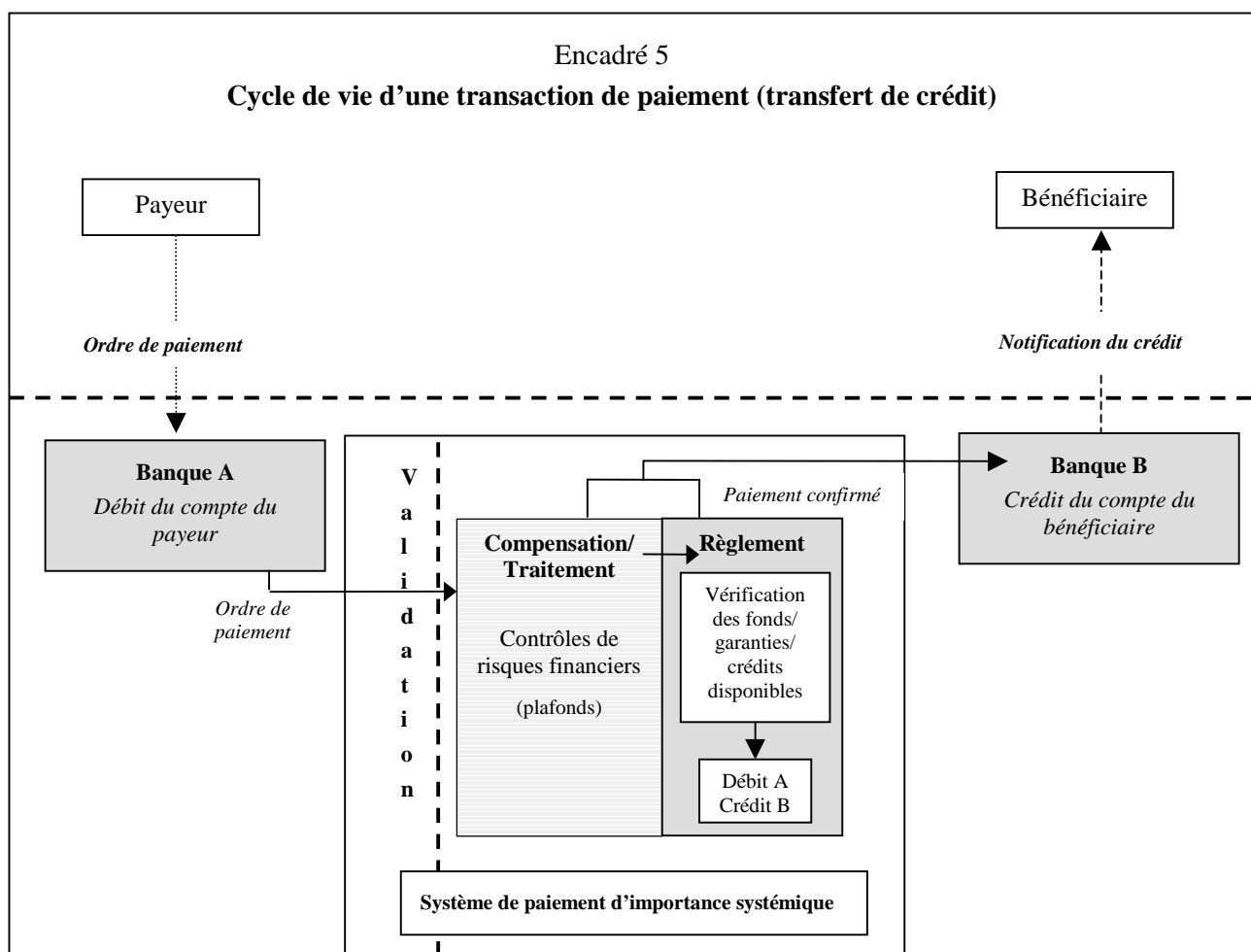
7.2.4 Les règles et les procédures devraient définir clairement les rôles des participants et de l'opérateur du système et les procédures qui devront être suivies dans différentes circonstances (par exemple, quelles parties doivent être informées d'événements précis et les calendriers des décisions et des notifications). Elles doivent préciser la marge de manœuvre dont disposent les parties lors de décisions qui peuvent avoir des conséquences directes sur l'exploitation du système. La latitude dont dispose l'opérateur pour apporter des changements unilatéraux aux règles et procédures et les éventuels délais de préavis dans lesquels il doit en informer les participants doivent être clairement précisés. Lorsque l'opérateur doit consulter les participants sur les propositions de changement, le processus de consultation et d'approbation pour de tels changements doit être lui aussi clairement défini. Si la banque centrale est habilitée à accorder des crédits intrajournaliers ou à 24 heures, les parties concernées doivent le savoir et en connaître les implications. Dans certains cas particuliers, les contraintes de confidentialité peuvent limiter la diffusion d'informations aux parties concernées (notamment dans des situations nécessitant l'avis d'autorités de tutelle ou des pouvoirs publics).

7.2.5 Il peut être utile d'inclure dans les informations fournies aux parties une description claire du cycle de vie normal d'un ordre de paiement (voir l'encadré 5 pour un diagramme stylisé du cycle de vie d'une opération de paiement). Cette information doit mettre en évidence les modalités de traitement de l'ordre par le système, les procédures de validation et de contrôle auxquelles l'ordre est soumis, le mode de règlement, le calendrier de ces opérations et les responsabilités des différentes parties pour la bonne exécution du traitement d'un ordre de paiement. Il convient en outre de préciser les mesures qui seraient prises et les intervenants qui les prendraient dans différentes situations anormales.

7.2.6 Bien que l'opérateur soit le premier responsable de l'élaboration de règles et de procédures claires, actualisées et facilement compréhensibles, ce sont les participants qui ont pour responsabilité

première de lire et de comprendre les documents. Néanmoins, l'opérateur peut aider les participants en leur apportant la formation nécessaire, en particulier lorsqu'il s'agit de nouveaux participants ou de nouveaux agents de participants existants. Cette démarche pourrait être assortie d'une formation technique sur les méthodes d'exploitation.

7.2.7 L'opérateur peut être aussi bien placé pour observer les performances des participants et pour repérer ceux qui ne font pas preuve d'une bonne compréhension des procédures et pourraient par conséquent provoquer des risques inutiles. En pareilles circonstances, il serait utile que l'opérateur conseille le participant en question au niveau requis au sein de l'institution ou, dans des cas importants, le responsable de la surveillance du système ou l'autorité de tutelle du participant.



### Principe fondamental II - Synthèse des conditions d'application

7.2.8 Les participants doivent être conscients des risques financiers qu'ils encourent. Les opérateurs devraient, par conséquent, disposer de règles et procédures qui:

- soient claires, complètes et à jour;
- expliquent la conception du système, son calendrier et les procédures de gestion du risque;
- expliquent la base juridique du système et le rôle des parties;
- soient immédiatement disponibles;
- expliquent qui dispose de pouvoirs discrétionnaires et comment ils sont exercés;

- définissent les procédures de décision et de notification et les délais dans le traitement des situations anormales.

Il peut également être utile d'organiser la formation des participants et le contrôle des performances des participants pour vérifier s'ils ont bien compris les règles et procédures.

**Principe fondamental 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.**

7.3.1 Les Principes fondamentaux III et II sont étroitement liés. Le Principe fondamental II traite de la transparence et de l'accès aux règles et procédures du système, en soulignant qu'il est important qu'elles soient clairement définies et compréhensibles. Le Principe fondamental III s'attache à la qualité des règles et procédures du système, en soulignant l'importance d'une gestion adéquate des risques financiers (de crédit et de liquidité).

7.3.2 Les risques financiers sont l'une des plus importantes zones de risque dans les systèmes de paiement et les moyens essentiels de les maîtriser résident précisément dans les règles et procédures du système. Celles-ci doivent couvrir à la fois les situations normales et les événements anormaux, comme l'incapacité d'un participant à s'acquitter de ses obligations. Elles intègrent la gestion des risques financiers et elles attribuent les responsabilités correspondantes à l'opérateur et aux participants de différente manière selon la conception du système. Les caractéristiques saillantes des principaux types de conception de système - règlement brut en temps réel, règlement net différé, ou hybride - sont exposées dans les encadrés 7 et 8, qui font spécialement référence aux caractéristiques concernant le contrôle des risques financiers. Dans la présente partie, les instruments de contrôle du risque de crédit et les instruments de contrôle du risque de liquidité sont abordés successivement, avant d'en venir à un examen des moyens par lesquels les règles et procédures d'un système peuvent inciter les participants à maîtriser efficacement ces risques.

7.3.3 Il existe également une relation entre le Principe fondamental III et les critères d'accès des participants, qui font l'objet du Principe fondamental IX, sachant que les participants présentant des caractéristiques différentes, par exemple des cotes de crédit différentes, peuvent faire peser des risques financiers plus ou moins importants sur le système et les autres participants. Ces questions sont abordées plus en détail sous le Principe fondamental IX.

***Risques de crédit***

7.3.4 Les risques de crédit entre participants surviennent au sein de systèmes dans lesquels un certain laps de temps intervient entre l'acceptation d'un paiement par le système en vue de son règlement et le règlement définitif. Par conséquent, ces risques ne peuvent survenir dans des systèmes à règlement brut en temps réel bien conçus, où ce décalage n'existe pas (voir le Principe IV sur la question d'un règlement définitif rapide à la date de valeur.) Même lorsqu'un paiement est effectué par l'intermédiaire d'un système à règlement brut en temps réel, un participant récepteur a parfois la possibilité de créditer son client en anticipant la réception. Il convient d'examiner ces possibilités lorsque l'on étudie la conception de systèmes. Cependant, si la conception du système ne contraint pas le participant récepteur à procéder de la sorte, les risques financiers en jeu n'entrent généralement plus dans le cadre des Principes fondamentaux<sup>2</sup>.

7.3.5 Les systèmes dans lesquels il existe un laps de temps entre l'acceptation du règlement et le règlement définitif (voir l'encadré 9), par exemple les systèmes à règlement net différé, peuvent induire des risques de crédit entre participants, risques qui doivent être surveillés et maîtrisés. Un plafond devrait être assigné au risque de crédit que peut générer un quelconque participant. Ces limites peuvent être appliquées par l'opérateur du système, généralement en fonction du risque (net) multilatéral qu'encourent tous les autres participants vis-à-vis du participant en question, ou elles peuvent être appliquées par chaque participant vis-à-vis de chacun des autres participants, en fonction du risque net bilatéral qu'ils présentent. Ces deux types de limites sont souvent complémentaires au sein d'un même système. Des facteurs comme la cote de crédit des participants, la disponibilité de

---

<sup>2</sup> Ces questions sont traitées dans le rapport «*Systèmes à règlement brut en temps réel*», BRI, mars 1997. Des exemplaires peuvent être obtenus auprès du Secrétariat du CSPP, Banque des Règlements Internationaux, ou sur le site Internet de la BRI (<http://www.bis.org>).

liquidités et des considérations de fonctionnement influencent généralement les niveaux auxquels ces limites sont fixées.

7.3.6 Quand un système effectue des paiements sur la base d'un règlement net différé et que les limites imposées aux risques de crédit sont liées au risque net qu'encourt un participant, il est indispensable que la compensation repose sur des bases juridiques solides. (Le Principe fondamental I traite des bases juridiques des systèmes de paiement.) S'il est possible de révoquer un paiement déjà effectué en cas de défaillance du participant, le risque de crédit (et de liquidité) pourrait être aggravé, le recalcul des obligations de règlement aboutissant éventuellement à des risques supérieurs aux limites prévues, ce qui prive les participants survivants des fonds nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations à l'intérieur ou à l'extérieur du système de paiement. Un tel système ne serait pas conforme au Principe fondamental III (voir l'encadré 6 sur la question de la révocation des transactions).

7.3.7 À ces limites doivent s'ajouter l'attribution de la responsabilité de couvrir les pertes pouvant résulter, au sein du système, de la défaillance d'un participant. Cette attribution comprend ou intègre souvent des accords de «prise en charge par les survivants» pour le partage des pertes. Les accords de répartition des pertes qui se fondent sur ce principe exigent, en cas d'incapacité d'un participant à effectuer le règlement, que les pertes soient prises en charge par les participants survivants en fonction d'une formule prédéterminée. Ce type d'accords fait courir différents risques de crédit et de liquidité aux participants à des systèmes reposant exclusivement sur des accords de «prise en charge par le participant défaillant», dans le cadre desquels il est demandé à chaque participant de procéder à la garantie de tout risque qu'il génère pour d'autres participants. Les paragraphes 7.5.3-7.5.5 traitent des questions liées à la constitution et à la gestion du fonds de garanties et le paragraphe 7.5.7 traite du lien entre le type d'accord nécessaire pour se conformer au Principe fondamental V et les accords de répartition des pertes fondés sur la «prise en charge par les survivants» pour gérer le risque de crédit conformément au Principe fondamental III.

#### Encadré 6

##### **La révocation des transactions comme méthode de répartition des pertes**

Dans certains systèmes de paiement à règlement net différé (voir l'encadré 7 sur ces systèmes de règlement), lorsqu'un participant n'est pas en mesure d'effectuer un règlement, le moyen de résoudre cette pénurie de ressources financières consiste à éliminer tout ou partie des paiements qui concernent le participant défaillant du calcul de sa position nette multilatérale, même si les paiements ont été acceptés en vue d'un règlement. Par exemple, les transactions effectuées par le participant défaillant que le système a acceptées le plus récemment peuvent être annulées, afin de couvrir autant que possible la position débitrice nette multilatérale que le participant n'a pas pu assumer. On se réfère parfois à cette méthode en parlant de «révocation» des transactions. (L'encadré 9 présente un tableau illustrant le changement de position des paiements au sein des systèmes de paiement, qui comprend une définition de l'«acceptation du règlement».)

Pour un système de paiement d'importance systémique, cette méthode de répartition des pertes n'est généralement pas acceptable, surtout en raison de son impact aléatoire sur les participants survivants, les participants n'étant pas incités à gérer et à contenir le risque de crédit au sein du système. Si les changements des positions des participants survivants dans ce type de système ne sont pas seulement aléatoires, mais aussi potentiellement considérables, notamment parce que le système ne prévoit pas de contrôles sur l'importance de la position débitrice nette d'un participant, la révocation devient certainement inacceptable dans le cadre d'un système de paiement d'importance systémique.

### ***Risques de liquidité***

7.3.8 Le Principe fondamental V couvre la gestion du risque de liquidité lorsqu'un participant n'est pas en mesure de s'acquitter de son obligation de règlement dans un système à règlement net différé. Dans des systèmes où le règlement n'est pas différé, comme les systèmes à règlement brut en temps réel, le risque de liquidité se manifeste d'une autre manière. Un participant effectuant un paiement par l'intermédiaire d'un système à règlement brut en temps réel doit disposer des liquidités nécessaires sur son compte auprès de l'organisme de règlement pour que le paiement soit accepté par

le système en vue du règlement. S'il n'y a pas assez de liquidités dans le système (ou si les liquidités ne sont pas assez bien réparties) pour permettre un flux régulier de paiements intrajournalier, on peut aboutir à un blocage du système (voir 3.8.4 dans le chapitre 1 sur l'impact de la liquidité intrajournalière sur l'efficacité d'un système de paiement). Un blocage comparable peut se produire dans un système à règlement net différé si le plafond imposé aux positions empêche l'acceptation d'importants montants de paiements par le système de règlement. En cas de multiplication des blocages, les participants peuvent perdre confiance dans le système de paiement et recourir à d'autres formes d'accords moins sûres. Il existe divers moyens permettant de réduire le risque de blocage.

7.3.9 Tout d'abord, la conception et la gestion de files d'attente pour les paiements peuvent jouer un rôle important en vue d'assurer l'utilisation efficace des liquidités disponibles. Si une file d'attente est fondée uniquement sur le principe premier arrivé, premier servi, par exemple, des paiements importants peuvent ralentir inutilement le traitement des opérations par le système. En revanche, un algorithme plus élaboré peut limiter les besoins de liquidités et apporter ainsi des avantages comparables à ceux des systèmes hybrides (voir l'encadré 8 sur les systèmes hybrides), tout en réduisant les retards dans le flux des paiements passant par le système.

#### Encadré 7

##### **Systèmes à règlement brut en temps réel et systèmes à règlement net différé**

La distinction entre les systèmes à règlement brut en temps réel (RBTR) et les systèmes à règlement net différé (RND) ou à échéance définie porte sur la forme et le moment du règlement, et non sur le mode de traitement ou de transmission des instructions de paiement. (Voir l'encadré 9, qui présente un tableau illustrant le changement de position des paiements au sein des systèmes de paiement.) Les systèmes à règlement net différé (RND) peuvent traiter des instructions de paiement en temps réel, mais ils effectuent des règlements par lots en termes nets à des moments annoncés qui peuvent se situer au cours ou, plus généralement, à la fin de la journée de fonctionnement du système. Les systèmes RBTR, en revanche, règlent les paiements, opération par opération, dès leur acceptation par le système.

Au moment annoncé, les systèmes RND procèdent au règlement des multiples paiements déjà acceptés par le système à cet effet. Les participants au système sont donc exposés à des risques financiers pendant la période où le règlement est différé. Si ces risques ne sont pas suffisamment maîtrisés, ils peuvent avoir des incidences non seulement sur les contreparties directes, mais aussi sur tous les autres participants, l'incapacité d'un participant à effectuer un règlement pouvant entraîner une modification des positions des autres participants et les mettre éventuellement aussi dans l'incapacité de s'acquitter de leurs obligations ainsi modifiées.

En revanche, les systèmes RBTR ne génèrent pas de risque de crédit pour le participant récepteur étant donné qu'ils règlent chaque paiement séparément, dès qu'ils l'ont accepté en vue de son règlement. Pour tout paiement non accepté, les risques de liquidité subsistent, de même que la possibilité de voir les risques se répercuter à l'extérieur du système.

Les systèmes RBTR peuvent exiger des montants assez importants de liquidités intrajournalières, les participants ayant besoin de suffisamment de liquidités pour couvrir leurs paiements en cours. Les liquidités peuvent provenir de différentes sources, notamment les soldes d'ouverture ou les avoirs de réserve auprès de la banque centrale, les paiements à venir et les crédits intrajournaliers (généralement fournis par la banque centrale). L'existence d'un volume convenable de liquidités par rapport au montant et à la répartition des paiements facilite le flux des paiements au sein de tels systèmes, en évitant de retarder les différents paiements et en minimisant les risques de liquidités. Le coût de la liquidité intrajournalière dépend d'un certain nombre de variables, dont le montant requis, le coût d'opportunité du maintien d'avoirs liquides et le coût du crédit intrajournalier (par exemple, coûts des garanties, frais facturés au titre des découverts).

Dans les systèmes RND, la liquidité intrajournalière est assurée par les participants au système, ce qui les expose à des risques de crédit et de liquidité. Des coûts surviennent lors de l'introduction de mécanismes destinés à maîtriser ces risques financiers, notamment les coûts pour se conformer au Principe fondamental V en constituant un fonds de garanties et en obtenant des lignes de crédit à première demande pour assurer l'exécution en temps utile des règlements dans des circonstances difficiles.

D'autres types d'approches reposant sur la conception de systèmes hybrides sont élaborées pour combiner la rapidité du règlement définitif que permettent les systèmes RBTR et l'efficacité en termes de liquidités des systèmes RND. Les systèmes hybrides sont décrits dans l'encadré 8.

7.3.10 La question de la disponibilité de liquidités sous forme d'actifs utilisés pour le règlement (généralement une créance sur la banque centrale - voir le Principe fondamental VI, qui traite en détail des actifs utilisés pour le règlement) peut aussi se régler directement. Des liquidités peuvent en effet être obtenues en empruntant auprès de la banque centrale. La banque centrale doit alors envisager les moyens de maîtriser les risques encourus si elle accorde ces liquidités. Tout d'abord, l'octroi de liquidités doit toujours être explicite. La plupart des banques centrales exigent également des dispositifs de contrôle du risque comme la constitution de garanties couvrant intégralement tout emprunt et/ou le plafonnement des sommes empruntées. Une banque centrale doit aussi étudier la façon dont elle va traiter (par exemple, comment elle va facturer) la liquidité intrajournalière qui n'est pas remboursée avant la fin de la journée de fonctionnement du système.

7.3.11 Il convient également de porter une attention particulière aux rôles et aux responsabilités de l'opérateur du système et des participants en vue de veiller et de contribuer à la régularité des flux des paiements au sein du système. Ces rôles et responsabilités doivent être clairement définis dans les règles et procédures. Des recommandations relatives à l'absorption des paiements à traiter sont couramment diffusées pour encourager ou appeler les participants à prendre des mesures ou à atteindre des objectifs. On peut demander aux participants, par exemple, de veiller à ce qu'en moyenne une certaine proportion de leurs paiements à effectuer soit traitée à une ou plusieurs échéances intrajournalières. Ces recommandations doivent faire l'objet d'un suivi attentif, à la fois de la part du participant concerné et de l'opérateur du système. Certaines banques centrales préfèrent une synchronisation automatique des flux de paiements par le biais d'un mécanisme établissant des plafonds variables selon les émetteurs. Toutes les parties doivent bien comprendre quelle est la position du paiement dans le système et quel traitement lui est réservé lorsqu'il reste dans une éventuelle file d'attente à la fin d'une journée de fonctionnement du système.

7.3.12 En dehors de son rôle de pourvoyeur de liquidités aux participants du système en temps normal, une banque centrale peut également être tenue explicitement ou implicitement d'apporter des liquidités au système ou aux participants dans des situations anormales. Conjointement avec l'opérateur du système (si la banque centrale n'exploite pas elle-même le système), et si possible avec l'autorité de tutelle bancaire compétente (voir également Responsabilité D), elle doit étudier toutes les situations envisageables, ses réactions possibles et les mesures qu'elle prendra pour maîtriser ses risques de crédit ainsi que les problèmes d'aléa moral que de tels engagements pourraient comporter.

### ***Information et contrôle***

7.3.13 Les systèmes informatiques et les procédures de contrôle doivent être conçus pour permettre la mise en œuvre des règles et procédures liées au contrôle et à la maîtrise des risques financiers, par exemple en appliquant des plafonds aux positions ou en contrôlant les soldes et les emprunts auprès de la banque centrale. Même si ses procédures n'ont pas besoin d'être automatisées, le fonctionnement en temps réel de systèmes de gestion du risque (autrement dit, de manière immédiate et continue à mesure que les flux de paiements sont traités par le système durant une journée de fonctionnement du système) apparaît de plus en plus comme la meilleure solution. Le traitement de la gestion du risque en temps réel permet en effet de fournir des informations en temps réel aux participants sur les paiements traités, les soldes ou des positions de leur compte de règlement, ainsi que leurs situations par rapport au plafond de gestion du risque. Lorsque les systèmes ne fonctionnent pas en temps réel, ils devraient fournir des informations claires, complètes et à jour aux participants aussi souvent que possible au fil de la journée.

## Encadré 8

### Systemes hybrides

Des innovations récentes dans la conception et l'exploitation de systèmes de paiement portant sur de gros montants ont abouti à des «systèmes hybrides», qui associent la rapidité du règlement définitif que permettent les systèmes à règlement brut en temps réel à l'utilisation plus efficiente des liquidités qui caractérise habituellement les systèmes à règlement net différé. Les bases juridiques et les spécificités de fonctionnement des systèmes hybrides varient d'un système à l'autre, mais leurs caractéristiques fondamentales sont la fréquence en cours de journée de fonctionnement de la compensation des paiements sous forme de soldes, assortie d'un règlement définitif immédiat. La compensation peut prendre la forme juridique de la compensation proprement dite ou de la compensation des positions assortie du règlement simultané de paiements sur une base brute d'un point de vue juridique (ce qui nécessite un règlement simultané). L'approche adoptée habituellement est de conserver les paiements dans une file d'attente centralisée et de compenser les positions continuellement ou à intervalles rapprochés avec des paiements provenant d'autres participants. Dans la mesure où les positions débitrices nettes en résultant sont entièrement couvertes (par exemple, par les soldes sur le compte de règlement des participants ou par les paiements entrants), le règlement peut se faire immédiatement. Les paiements qui ne peuvent faire l'objet d'un règlement continuent d'être conservés dans la file d'attente jusqu'à la prochaine série d'opérations de compensation et de règlement. Dans certains cas, la procédure pour traiter les instructions de paiement restant dans la file d'attente vers la fin de la journée consiste à les restituer à l'émetteur (comme ce serait le cas dans les systèmes à règlement brut en temps réel, si les liquidités venaient à manquer). Une autre approche consiste à procéder à la compensation et au règlement d'un dernier lot de paiements à la fin de la journée. Dans les systèmes qui effectuent la compensation et le règlement à des heures prédéterminées, une de ces échéances se situe habituellement à la fin de la journée.

La fréquence de la compensation dans les systèmes hybrides est destinée à limiter les besoins de liquidités par rapport à ceux d'un système à règlement brut en temps réel. Parallèlement, une bonne partie du risque associé à un règlement net différé peut être évitée par l'application de deux mesures:

- seuls les paiements donnant lieu à des positions nettes couvertes sont pris en compte dans chaque série d'opérations de compensation;
- le règlement définitif des positions nettes intervient immédiatement à chaque série d'opérations de compensation.

Les systèmes varient par la plus ou moins grande liberté dont disposent les participants pour utiliser leurs soldes de règlement intrajournaliers. Dans certains systèmes, ces soldes ne peuvent servir qu'à financer des obligations de paiement au sein du système. Dans d'autres, les soldes de paiement peuvent être retirés au profit d'autres comptes ou être réalimentés à partir d'autres comptes, par exemple des comptes de règlement auprès d'autres systèmes de paiement.

Bien que dans leur conception ces systèmes présentent des caractéristiques variables, ils comportent généralement une file d'attente (habituellement centralisée), des services de transmission des instructions en temps réel et des algorithmes complexes pour traiter les paiements. Un éventail de procédures d'optimisation peuvent être utilisées pour rapprocher, consolider ou compenser par lots à une fréquence assez élevée les paiements se trouvant dans la file d'attente. Ces procédures sont conçues pour sélectionner uniquement les paiements que l'on peut rapprocher, confronter ou compenser bilatéralement entre deux participants ou multilatéralement en comparant les paiements entre plusieurs participants simultanément. Parmi les autres caractéristiques de conception, on peut retenir la fixation de plafonds de crédit bilatéral ou multilatéral, l'option d'effectuer le règlement de certains paiements individuels en débitant directement les comptes de règlement et l'octroi de liquidités supplémentaires contre garanties.

Euro Access Frankfurt (EAF) en Allemagne, Paris Net Settlement System (PNS) et le projet New CHIPS aux États-Unis sont des exemples de systèmes hybrides de ce type. Ces formes continuent d'évoluer et d'autres innovations devraient voir le jour. En Allemagne, des procédures d'optimisation très élaborées pour la dissolution des files d'attente (de type RBTR amélioré) sont mises au point. Des avantages comparables peuvent également être obtenus dans les systèmes à règlement brut en temps réel par le biais d'une programmation temporelle élaborée.

### ***Incitations***

7.3.14 Il est important que les participants soient incités, et disposent de la capacité, à gérer et contenir les risques financiers. Ces incitations peuvent être apportées de plusieurs manières par l'intermédiaire des règles et procédures du système. Par exemple, dans le cadre du contrôle du risque de crédit par le biais d'accords de répartition des pertes, la formule utilisée pour déterminer la part que chaque participant doit assumer peut refléter la part de crédit accordée au participant défaillant. Les participants auraient donc plus intérêt à limiter convenablement les risques que si la formule prévoyait de répartir les pertes entre les survivants à parts égales, par exemple, ou en fonction des volumes ou des montants correspondant à la circulation globale des paiements. La capacité du participant à limiter les risques dans un tel contexte est plus facile si les règles et procédures prévoient la détermination, par le participant qui encourt le risque, d'un plafond bilatéral de risque de crédit. Deuxième exemple: les incitations apportées par la structure de tarification (assortie éventuellement de sanctions contractuelles), par exemple en formulant des recommandations plus rigoureuses quant à l'absorption des paiements à traiter pour mieux maîtriser le risque de liquidité dans un système à règlement brut en temps réel ou pour dissuader les emprunteurs de liquidités intrajournalières auprès de la banque centrale de ne pas les rembourser à la fin d'une journée de fonctionnement du système.

### **Principe fondamental III - Synthèse des conditions d'application**

7.3.15 La gestion efficace des risques financiers est au cœur de la conception de systèmes de paiement fiables. Les instruments et les incitations adaptés dépendent du type de conception du système, mais les techniques peuvent être les suivantes.

#### ***Instruments de gestion du risque de crédit***

- Recours à des systèmes conçus pour qu'il n'y ait pas de risque de crédit entre participants (par exemple, les systèmes à règlement brut en temps réel)
- Définition de critères d'accès (mais le système doit aussi être conforme au Principe fondamental IX)
- Fixation de limites de crédit (bilatérales ou multilatérales) pour plafonner les risques
- Accords de répartition des pertes et/ou accords de «prise en charge par le participant défaillant»

#### ***Instruments de gestion du risque de liquidité***

- Gestion des files d'attente de paiement
- Apport de crédit intrajournalier (ce qui soulève des problèmes de risque de crédit pour le créancier, par exemple la banque centrale)
- Recommandations sur l'absorption des paiements à traiter
- Limites des positions (du récepteur ou de l'émetteur)
- Instruments décrits sous le Principe V pour les systèmes à règlement net différé

#### ***Instruments à usage général***

- Systèmes informatiques accueillant les instruments de gestion des risques de crédit et de liquidité
- Diffusion aux participants d'informations financières (idéalement en temps réel) claires, complètes et à jour
- Contrôle dans les meilleurs délais par l'opérateur du système

***Les incitations pour gérer ces risques peuvent provenir:***

- de la formule de répartition des pertes - si elle reflète, par exemple, l'ampleur/la nature des positions contrôlables de l'entité défaillante
- de la structure de tarification


## **Principe fondamental 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.**

7.4.1 Le Principe fondamental IV traite du règlement définitif des paiements effectués par l'intermédiaire d'un système de paiement d'importance systémique entre les participants. Les systèmes devraient être conçus pour permettre, dans des circonstances normales, d'effectuer un règlement définitif à la date de valeur. En d'autres termes, tout paiement accepté par le système en vue de son règlement doit être définitivement réglé le jour où il est dû au participant bénéficiaire. (On emploie souvent l'expression de «règlement le jour même» pour décrire ce processus, même si une terminologie plus rigoureuse a été adoptée dans le présent rapport, d'autant que la même expression est souvent utilisée, mais avec un sens différent dans le contexte des marchés des capitaux, notamment le marché des changes, pour évoquer des transactions conclues et réglées le même jour ouvré.) Une transaction qui a été présentée au système et a passé tous les contrôles de risque et autres conditions est «acceptée par le système en vue de son règlement» et ne peut être retirée du processus de règlement sans enfreindre le Principe fondamental IV. (Voir l'encadré 9, qui présente une illustration de ces termes sous forme de diagramme. L'utilisation dans le présent rapport de l'expression «acceptée en vue de son règlement», en particulier, est différente de celle que l'on en fait parfois dans d'autres contextes, où elle peut s'appliquer à l'acceptation par le système d'un point de vue technique, sans aucune référence à l'application de contrôles du risque. Cette acceptation technique est appelée «validation par le système» dans l'encadré 9.) Le présent rapport part de l'hypothèse que, même si la validation peut avoir lieu dans certains systèmes avant la date de valeur, cela ne peut être le cas pour l'acceptation en vue du règlement compte tenu de la nature des contrôles de risque. S'il était possible qu'un paiement puisse passer les contrôles de risque de sorte qu'il soit accepté en vue de son règlement avant la date de valeur, le Principe fondamental IV s'appliquerait comme si l'acceptation du règlement intervenait au début des opérations le jour de valeur. Les systèmes qui permettent un règlement définitif en fin de journée à la date de valeur évitent la persistance du risque financier jusqu'au lendemain et sont donc conformes au Principe fondamental IV, mais il est sans doute hautement souhaitable que l'intervalle entre l'acceptation d'un paiement en vue de son règlement par le système et le règlement définitif de ce paiement soit plus court.

7.4.2 Les systèmes qui permettent un règlement définitif après la date de valeur ne sont normalement pas conformes au Principe fondamental IV, même si la valeur est corrigée en fonction de la date de valeur, car, dans la plupart des cas, on ne peut être certain à la date de valeur que le règlement définitif va avoir lieu comme prévu. De même, des systèmes qui ont recours pour le règlement à des actifs qui ne sont définitifs qu'après la date de valeur (par exemple, des chèques transférés entre banques de règlement) ne sont pas conformes au Principe fondamental IV.

7.4.3 Dans des cas exceptionnels, des systèmes peuvent aussi répondre aux conditions du Principe fondamental IV, même si le règlement définitif n'a pas lieu effectivement à la date de valeur, grâce à une garantie donnée ce jour-là (par exemple, par la banque centrale) que le règlement se produira en toutes circonstances - voir l'encadré 10 sur les garanties de règlement définitif.

7.4.4 La réalisation du règlement définitif à la fin de la journée correspond à la norme minimale. De nombreux pays sont dotés de systèmes qui vont au-delà de la norme minimale, en assurant un règlement en continu ou de façon très fréquente au fil de la journée. Un système à règlement brut en temps réel est un moyen courant d'y parvenir; les systèmes hybrides peuvent aussi permettre un règlement rapide. Les systèmes à règlement net différé peuvent aussi aller au-delà de la norme minimale en permettant un règlement non seulement à la fin de la journée, mais aussi à une ou plusieurs heures précisées dans le courant d'une journée de fonctionnement du système. Voir les encadrés 7 et 8 respectivement sur les règlements bruts en temps réel et les règlements nets différés ainsi que sur les systèmes hybrides.

Encadré 9			
<b>Statut d'un paiement au sein d'un système de paiement</b>			
<b>Présenté</b>	<b>Validé par le système</b>	<b>Accepté en vue de son règlement</b>	<b>Réglé définitivement</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les informations sur le paiement ont été transmises au système de paiement. Cette étape peut parfois avoir lieu avant la date de règlement.</li> <li>• Le système de paiement effectue différents traitements, comme la validation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les paiements peuvent être placés dans une file d'attente avant d'être acceptés en vue de leur règlement.</li> <li>• Le système de paiement applique ses contrôles de gestion du risque.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le paiement a passé tous les contrôles de gestion du risque et autres et le système a décidé qu'il peut faire l'objet d'un règlement.</li> <li>• Dans un système RBTR, le règlement définitif a lieu aussitôt après.</li> <li>• Dans un système RND, le paiement est compensé. Le règlement définitif a lieu à l'heure précisée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le compte de règlement du participant bénéficiaire au sein du système de paiement a été crédité et le règlement est inconditionnel et irrévocable.</li> </ul>
			
<b>Enchaînement</b>			
<p>Cet encadré résume le changement de position d'un paiement une fois que le système de paiement a reçu les instructions de paiement. Ces différentes catégories sont conçues pour illustrer comment la nature du paiement évolue de manière générale et non pour représenter des expressions juridiques précises. Le Principe fondamental IV exige à la fois que le règlement définitif soit réalisé «rapidement» pendant la journée et que le délai entre l'acceptation de paiements en vue de leur règlement et leur règlement définitif soit réduit au minimum.</p>			

7.4.5 Un pays qui possède au moins un système permettant un règlement définitif avant la fin de la journée peut disposer là d'atouts importants, surtout s'il a un marché des capitaux actif. Ces avantages incluent le fait de favoriser le règlement de transactions sur les marchés des capitaux (notamment les marchés de valeurs mobilières) et l'existence, à travers le système, d'une infrastructure pouvant contribuer à limiter les risques de règlement en devises.

#### ***Définition du moment où intervient le règlement définitif***

7.4.6 La définition précise du moment où a lieu le règlement définitif (autrement dit où le règlement de l'obligation de paiement est à la fois irrévocable et inconditionnel) est indispensable pour juger de la conformité avec le Principe fondamental IV. Cette définition doit s'appliquer même dans des circonstances anormales. Par exemple, certains systèmes ont des règles ou procédures autorisant la révocation des paiements si un participant ne peut s'acquitter de son obligation de règlement. Le règlement ne peut être considéré définitif qu'une fois que toutes les conditions dont le non-respect pourrait entraîner son annulation ont été satisfaites.

7.4.7 Les règles du système et le cadre juridique dont elles relèvent déterminent généralement le caractère définitif ou non du paiement. Le régime juridique régissant les paiements, le système de paiement et le droit de la faillite doivent attester la libération de toute obligation de transférer des fonds entre participants au système pour que les transferts soient considérés comme étant définitifs. En raison de la complexité des régimes juridiques et des règles des systèmes, l'avis fondé de juristes est généralement nécessaire pour établir à quel moment un règlement est définitif. (Pour plus de précisions sur les questions juridiques correspondantes, voir également le Principe fondamental I.)

Voir l'encadré 3 pour les dispositions correspondantes de la Directive de l'UE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, qui donne une illustration d'un type de législation conçu pour assurer le caractère définitif d'un règlement au sein d'un système de paiement.

#### Encadré 10

##### **Le recours à une garantie pour assurer le caractère définitif d'un règlement**

Il existe au moins un exemple - le Système de transfert des paiements de grande valeur au Canada - dans lequel une banque centrale propose une garantie de règlement, avant que le règlement ait eu lieu effectivement, dans le cadre d'un système à règlement net différé. Pour les participants, cela équivaut fonctionnellement à un règlement définitif, car cela leur confère une créance inconditionnelle sur la banque centrale.

Pour être efficace, une telle garantie doit être explicite et juridiquement valable. La banque centrale, en tant que garant, prend en charge le risque et doit veiller à se protéger elle-même et à inciter les participants à maîtriser ces risques. Elle peut exiger des contrôles de risques, comme un fonds de garanties alimenté par les participants au système afin de veiller à la réalisation en temps et en heure des règlements quotidiens au cas où le participant présentant l'obligation de règlement la plus importante ne serait pas en mesure de la respecter. Une banque centrale serait mal avisée d'accorder une garantie de règlement si la condition minimale du Principe fondamental V n'est pas remplie sans recours à cette garantie.

#### ***Qu'est-ce qu'un règlement définitif «rapide»?***

7.4.8 La rapidité avec laquelle le règlement définitif doit avoir lieu, pour respecter le Principe fondamental IV, est déterminée par la durée du délai entre l'acceptation du paiement par le système en vue de son règlement et le règlement définitif de ce paiement. (La rapidité de l'acceptation par le système en vue du règlement n'entre pas dans le champ d'application de ce Principe fondamental et dépend généralement d'autres facteurs, comme l'existence de liquidités ou de crédits intrajournaliers appropriés. Les paragraphes 7.3.8-7.3.12 expliquent l'importance d'éviter un blocage et donnent quelques exemples sur les moyens d'y parvenir.) La rapidité du règlement définitif varie selon le type de systèmes de paiement. Dans des systèmes conçus pour permettre un règlement en continu, comme les systèmes à règlement brut en temps réel et certains systèmes hybrides, aucun délai perceptible ne devrait exister entre l'acceptation d'un paiement aux fins d'un règlement et le règlement définitif. Ces systèmes ont de fortes chances de disposer des capacités de traitement nécessaires pour veiller à ce que les délais restent de l'ordre de quelques secondes. D'autres systèmes hybrides, fondés sur le règlement fréquent de lots de paiements, vont eux aussi très au-delà de la condition minimale. Voir les encadrés 7 et 8 sur les systèmes RBTR et à règlement net différé, et sur les systèmes hybrides.

7.4.9 Dans les systèmes à règlement net différé, l'intervalle entre l'acceptation des paiements et le règlement définitif doit être réduit au minimum. Pour réduire ce délai, les participants doivent être informés des soldes des comptes définitifs dès que possible, préférablement en temps réel. Les participants présentant des soldes nets débiteurs doivent être tenus de financer rapidement leurs positions. Les fonds, une fois reçus, doivent être versés rapidement aux participants ayant des positions créditrices. Les procédures prévues par le système doivent lui éviter de devoir verser des sommes avant que les positions débitrices aient été financées.

7.4.10 Dans tous les systèmes, les heures d'arrêt des comptes doivent être définies clairement et suivies scrupuleusement. Les règles doivent préciser clairement que les prolongations sont exceptionnelles et nécessitent une justification au cas par cas; les prolongations peuvent être admises, par exemple, pour des raisons liées à l'application de la politique monétaire. Si des prolongations sont accordées aux participants rencontrant des difficultés de fonctionnement les empêchant de finaliser le traitement, les règles régissant l'approbation et la durée autorisée de ces prolongations doivent être claires pour les participants. Si un système est régulièrement contraint de retarder les heures d'arrêt des comptes, l'opérateur doit chercher à en comprendre les raisons et à parvenir avec les participants à réduire cette fréquence. De même, les systèmes de paiement ne devraient pas prolonger fréquemment

les horaires de traitement en raison de problèmes de fonctionnement interne - voir le Principe fondamental VII, qui traite de la question de la fiabilité du fonctionnement.

#### **Principe IV - Synthèse des conditions d'application**

7.4.11 La rapidité d'un règlement définitif à la date de valeur suppose:

- l'existence de règles et procédures du système stipulant clairement qu'un paiement accepté par le système en vue de son règlement ne peut être retiré du processus de règlement;
- l'intervention du règlement définitif à un moment clairement défini et juridiquement effectif;
- de faire en sorte, à tout le moins, que le délai entre l'acceptation d'un paiement en vue de son règlement par le système et le règlement définitif ne se prolonge jamais au lendemain, et préférablement qu'il soit beaucoup plus court;
- de veiller à l'application rigoureuse des horaires de fonctionnement du système et des processus de règlement.

**Principe fondamental 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.**

7.5.1 Le Principe fondamental V ne s'applique qu'aux systèmes qui effectuent des règlements nets multilatéralement. Dans ce type de systèmes, si un participant n'est pas en mesure d'effectuer le règlement, les conséquences pour les autres participants au système sont potentiellement complexes et des risques de crédit ou de liquidité inattendus peuvent survenir. La plupart de ces systèmes sont à règlement différé, dans le sens où un laps de temps important s'écoule entre l'acceptation d'un paiement par le système en vue d'un règlement et le règlement définitif de ce paiement - voir le Principe fondamental IV qui concerne le règlement quotidien des paiements dans des circonstances normales. Les systèmes associant ainsi compensation multilatérale et règlement différé doivent définir des critères de gestion du risque garantissant, avec une très grande certitude, que le règlement quotidien aura lieu dans des circonstances défavorables. Ces systèmes doivent, au minimum, garantir l'exécution en temps requis du règlement dans le cas où le participant présentant l'obligation de règlement la plus élevée serait dans l'incapacité de s'exécuter.

7.5.2 Pour satisfaire au Principe fondamental V, il faut généralement des ressources financières plus conséquentes que pour effectuer des règlements dans des conditions normales. Ces ressources supplémentaires peuvent provenir de dépôts d'espèces par les participants, par exemple auprès de l'organisme de règlement, ces dépôts pouvant être directement utilisés en vue d'un règlement dans des circonstances difficiles. Cependant, ces dépôts n'étant pas rémunérés ou étant assortis d'un taux assez bas, les participants au système peuvent préférer conclure un dispositif prévoyant des contributions à un fonds de garanties, en grande partie sous forme de valeurs mobilières productrices d'intérêts. Contrairement aux dépôts en espèces, ces valeurs ne peuvent être utilisées directement en vue d'un règlement, mais elles peuvent contribuer à la gestion des risques si, parallèlement, des banques du secteur privé apportent des lignes de crédit à première demande ou d'autres facilités analogues. L'existence de ces lignes de crédit sans le soutien de tels fonds de garanties n'apporte généralement pas une protection suffisante, dans la mesure où les établissements de crédit pourraient ne pas honorer des engagements dépourvus de garanties, en particulier dans des circonstances défavorables.

7.5.3 Pour décider si différentes valeurs mobilières sont acceptables pour le fonds de garanties, les critères pertinents sont le risque de crédit de l'émetteur et le risque de marché et de liquidité lié aux actions. On estime généralement que les lettres de crédit, par exemple, ne sont pas suffisamment liquides pour être valables. Les titres regroupés dans le fonds de garanties doivent être fréquemment réévalués (au moins chaque jour). Souvent, il peut également être utile d'effectuer les évaluations sous réserve d'une marge de sécurité, de façon à ajuster la valeur du fond en fonction du risque du marché.

7.5.4 Les questions essentielles qui se posent lors de la constitution d'un fonds de garanties sont les suivantes:

- comment sont déterminées les parts de garanties des différentes institutions?
- qui contrôle le fonds?
- existe-t-il des mécanismes pour assurer que les valeurs servant de garanties seront bel et bien disponibles pour réaliser le règlement comme le prévoit le système?

Le fonds de garanties est généralement sous le contrôle de l'opérateur du système ou de l'agent de règlement correspondant. Les valeurs servant de garanties doivent être disponibles suffisamment vite pour permettre la mobilisation des lignes de crédit accordées. Par conséquent, un opérateur de système doit veiller à la mise en place de mécanismes de conservation et de contrôle permettant que les garanties soient disponibles au moment où on en a besoin. On fait généralement appel à des banques centrales, à des dépositaires centraux de titres ou à d'autres institutions fiables de ce type. Le recours à des dépositaires privés peut aussi être envisagé, mais le risque doit être soigneusement mesuré. Comme le Principe fondamental I le souligne, tous les dispositifs de garantie à l'appui d'un système de paiement d'importance systémique doivent reposer sur une base juridique solide.

7.5.5 Ce sont généralement des banques du secteur privé qui apportent les lignes de crédit au jour le jour juridiquement garanties ou des facilités du même type. Les banques centrales ne fournissent habituellement pas de lignes de crédit garanties spécifiques dans ce contexte, même si elles peuvent être une source éventuelle de soutien. Ces facilités devraient être conçues de sorte que, dans la pratique, les prêteurs puissent clairement livrer les fonds prévus au contrat dans les délais précisés dans les règles du système de paiement et dans les engagements de prêt correspondants. Les accords portant sur ces facilités doivent eux aussi reposer sur une base juridique solide.

7.5.6 Il existe une relation entre ce type d'accords en vue de gérer le risque de liquidité et les accords conclus pour gérer le risque de crédit conformément au Principe fondamental III. Un accord sur la répartition des pertes, par exemple, peut être mis en place pour répartir le risque de crédit, tandis qu'une ligne de crédit garantie (appuyée par un fonds de garanties adéquat) peut servir à apporter les fonds immédiatement nécessaires pour effectuer un règlement à la fin d'un jour ouvré. La ligne de crédit peut être remboursée le jour ouvré suivant grâce aux fonds apportés par ceux qui ont été désignés pour supporter les éventuelles pertes. Cependant, si les participants apportent les garanties selon des proportions différentes de celles dans lesquelles les pertes doivent être supportées, il faut analyser soigneusement ce qui peut être considéré comme des incitations à ne pas satisfaire ses obligations de partage des pertes en les faisant peser sur les participants qui fournissent les garanties.

7.5.7 Dans de nombreux systèmes de paiement, les participants fournissent également les lignes de crédit ou autres facilités. Dans ce cas, on court le risque que la même institution ne soit en mesure d'honorer ni son obligation de règlement, ni ses obligations prévues au titre de ladite facilité. Face à une telle concentration du risque, il peut s'avérer nécessaire de disposer de plusieurs institutions s'engageant à fournir de telles facilités pour assigner des limites convenables d'exposition au risque aux différents participants. Par exemple, dans le cadre d'un système répondant à la norme minimale, dont les pourvoyeurs de facilités garanties comptent aussi parmi les participants au système, il faut que, si un des participants de ce type n'est pas en mesure de s'acquitter de ses obligations, l'exposition au risque vis-à-vis de lui ne dépasse pas le total des garanties apportées par les autres bailleurs de fonds. Un autre moyen, habituellement plus coûteux mais qui pourrait convenir à des pays où le secteur bancaire est très concentré, est de s'orienter vers des systèmes de paiement conçus de telle façon que le risque de liquidité est géré par le biais de positions assorties d'une garantie préalable (ce que l'on appelle les dispositifs accords de «paiement préalable par le participant défaillant».

7.5.8 Des circonstances dans lesquelles un des gros participants d'un système de paiement d'importance systémique n'est pas en mesure d'effectuer un règlement peuvent survenir lorsqu'il existe des pressions et des incertitudes financières à l'échelle du système. Dans ce cas, on risquerait fort de voir en un seul jour plusieurs institutions dans l'incapacité d'effectuer un règlement. D'après les pratiques internationales, le mieux pour les systèmes à règlement net différé consiste donc à pouvoir assurer l'exécution de règlements quotidiens en temps voulu dans des circonstances plus difficiles que celles prévues par la norme minimale, par exemple dans le cas où les deux participants présentant les obligations de règlement les plus élevées se trouvent dans l'incapacité d'effectuer le règlement. Cet objectif peut être atteint par des moyens comparables à ceux que l'on a décrits plus haut.

7.5.9 Les paragraphes précédents montrent que, s'il est possible de concevoir des systèmes de paiement à règlement net qui répondent aux critères les plus exigeants en termes de maîtrise du risque, l'entreprise peut s'avérer complexe et coûteuse. Une autre approche est de choisir des conceptions de systèmes de paiement qui ne prévoient pas de règlement multilatéral ou différé, comme les systèmes à règlement brut en temps réel et les systèmes hybrides qui permettent un règlement définitif en continu ou extrêmement fréquent. Lorsqu'il s'agit de décider d'adopter ou de conserver une conception de système prévoyant un règlement net différé, il faut tenir compte du bilan des coûts et des avantages en termes à la fois de sécurité et d'efficience.

## **Principe fondamental V - Synthèse des conditions d'application**

7.5.10 Un système qui associe un règlement net multilatéral et un règlement différé doit être protégé contre un risque de liquidité pouvant survenir dans le cas où un ou plusieurs participants seraient dans l'incapacité d'effectuer un règlement.

- On peut y parvenir en prenant des mesures pour que des ressources financières supplémentaires soient disponibles afin de se prémunir contre une telle éventualité. Ces mesures associent habituellement:
  - un fonds de garanties (sous forme d'espèces ou de titres) convenablement évalué;
  - des lignes de crédit à première demande.
- Le montant de ces ressources supplémentaires doit être déterminé en fonction des facteurs suivants:
  - l'obligation maximale de règlement de chaque participant;
  - la question de savoir si le système répond à la norme minimale ou s'il va au-delà (autrement dit, le système est-il conçu pour faire face à l'incapacité d'effectuer un règlement de la part du participant présentant l'obligation la plus importante ou à une incapacité de plusieurs participants).
- Dans un tel contexte, on peut cependant éviter d'avoir à maîtriser le risque de liquidité en recourant à un autre type de conception de systèmes (par exemple RBTR ou hybride) qui ne posent pas les problèmes dont il est question dans le Principe fondamental V.

**Principe fondamental 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 et le risque de liquidité associés devraient être faibles ou nuls.**

7.6.1 L'objectif du Principe fondamental VI est d'éliminer ou de minimiser le risque financier associé au recours à certains actifs pour assurer un règlement au sein d'un système de paiement d'importance systémique. Les actifs utilisés pour le règlement sont transférés entre participants au système pour s'acquitter de leurs obligations de règlement. En d'autres termes, les actifs de règlement sont ceux que le participant recevant le paiement détient une fois que l'obligation de paiement initiale est entièrement éteinte. (Les obligations entre participants ne font pas toujours l'objet d'un règlement par le biais d'un transfert d'actifs; dans certains cas, un processus de compensation de positions peut libérer les participants de leurs obligations.) En tant que détenteurs d'actifs de règlement, les participants sont confrontés à des risques à la fois de crédit et de liquidité. Ils sont confrontés à un risque de crédit si le pourvoyeur des actifs de règlement peut ne pas s'acquitter de son obligation envers eux et à un risque de liquidité si les actifs ne peuvent plus être rapidement transformés dans d'autres actifs liquides.

7.6.2 Dans tous les systèmes, les participants sont confrontés à un risque de liquidité si un autre participant n'est pas en mesure d'effectuer des paiements au moment attendu. Cependant, même lorsqu'un paiement définitif a eu lieu, le récepteur peut être confronté à une autre forme de risque de liquidité si, dans des circonstances défavorables, les actifs de règlement ne peuvent être transformés dans d'autres créances, par exemple créances sur une banque centrale ou autres actifs liquides. C'est sur cette forme spécifique de risque de liquidité - le risque de liquidité associé à des créances sur l'organisme de règlement (plutôt qu'à d'autres participants) - que porte le Principe VI. Le détenteur des actifs de règlement est aussi confronté à un risque de crédit en ce qui concerne les créances sur l'organisme de règlement si cet organisme ne peut honorer ses engagements. Non seulement les créances sur la banque centrale sont presque toujours dégagées de ce risque de crédit, mais elles peuvent être normalement très facilement transformées en d'autres actifs.

7.6.3 Lorsque ces risques existent, les conséquences systémiques peuvent être particulièrement graves, car les participants détenant les actifs de règlement sont exposés simultanément et ne peuvent vraiment contrôler, compte tenu de la nature même du mode de règlement, à quel moment et dans quelle quantité ils détiendront les actifs. Compte tenu de ces conséquences systémiques majeures, il est hautement souhaitable d'éviter tout risque que le pourvoyeur des actifs de règlement ne soit pas en mesure d'honorer ses engagements. Dans la plupart des systèmes de paiement d'importance systémique, cet objectif est atteint, car le règlement s'effectue sur les livres d'une banque centrale et les actifs utilisés pour le règlement sont constitués par un solde en compte auprès de cette banque centrale. Quand la banque centrale est l'émetteur de la monnaie dont se sert le système de paiement, le Principe fondamental VI est parfaitement respecté, étant donné que les participants n'encourent aucun risque de crédit ou de liquidité (du type couvert par ce Principe fondamental) en utilisant les actifs destinés au règlement. En effet, un des principaux objectifs des banques centrales est d'assurer la sécurité et la liquidité des actifs utilisés pour le règlement.

7.6.4 Dans des circonstances moins habituelles, les actifs de règlement peuvent être une créance sur un établissement privé faisant l'objet d'un contrôle. Les soldes inscrits sur les livres de comptes d'une banque du secteur privé, par exemple, peuvent être transférés entre les différents comptes des participants au système de paiement auprès de cet établissement. En pareil cas, contrairement à ce qui se passe pour les soldes en compte auprès de la banque centrale émettrice de la monnaie, les participants sont soumis à des risques de crédit et de liquidité vis-à-vis de l'établissement fournissant les actifs de règlement. Pour évaluer si ces cas exceptionnels satisfont au Principe fondamental VI, les opérateurs de système et les responsables de la surveillance doivent déterminer si le risque financier est plus que négligeable. On retiendra ici un certain nombre de facteurs permettant d'en juger.

- L'objectif du dispositif. Le système de paiement pourrait, par exemple, traiter des paiements dans une autre monnaie que celle du pays où il fonctionne. En pareil cas, la banque centrale locale n'est pas nécessairement la plus à même de fournir pour le règlement des actifs liquides et sûrs libellés dans cette monnaie. (Voir également la Responsabilité D sur la nécessité d'une coopération entre banques centrales pour la surveillance d'un tel dispositif.)

- La solvabilité de l'établissement fournissant les actifs de règlement. Le risque de défaillance de cet établissement devrait être évalué régulièrement par l'opérateur du système et par la banque centrale assurant la surveillance; des facteurs tels que le volume des fonds propres, l'accès à des liquidités, la notation par d'autres organismes et les autres obligations financières éventuelles devraient faire l'objet d'un examen. Des critères très exigeants en termes de solvabilité doivent être imposés. Une des méthodes pour minimiser le risque de crédit est de créer une institution ad hoc, soumise à un contrôle et présentant des mécanismes de gestion des risques conçus à cette fin spécifique.
- La facilité avec laquelle les participants peuvent substituer d'autres actifs aux actifs de règlement dans des circonstances normales et anormales. Dans le souci de minimiser la probabilité d'une crise de confiance, il devrait être possible de transférer très facilement les actifs de règlement, par exemple par l'intermédiaire d'un autre système de paiement qui procède au règlement le même jour et dans lequel les actifs de règlement sont représentés par une créance sur une banque centrale.
- La conception du système doit limiter la période où les participants sont involontairement exposés au risque, autrement dit la durée pendant laquelle les actifs doivent être détenus. La période d'exposition au risque commence au moment où les actifs de règlement remplacent la créance sur la partie à l'origine du paiement et se termine lorsque les actifs de règlement sont eux-mêmes remplacés. Pour déterminer le début de la période d'exposition, il faut examiner le processus de règlement, ce qui peut nécessiter l'avis de juristes. La fin de la période d'exposition involontaire est le moment où les participants sont en mesure de substituer d'autres actifs aux actifs de règlement.
- Des méthodes de maîtrise du risque pourraient, dans certains cas, limiter les risques de crédit et/ou de liquidité. Parmi les solutions envisageables, on retiendra le plafonnement des positions des participants (concernant l'émetteur ou le récepteur), la constitution d'un fonds de garanties à l'appui des lignes de crédit octroyées, des garanties accordées par des tiers et des procédures de répartition des pertes dues à une défaillance de l'institution de règlement. Il est peu probable que ces méthodes puissent totalement éliminer le risque lié aux actifs de règlement sans réduire considérablement la liquidité du système, étant donné que le montant agrégé des actifs de règlement détenus par les participants peut être très important.

7.6.5 Le niveau de risque de crédit et de liquidité acceptable doit faire l'objet d'une décision au cas par cas, en tenant compte du rôle du système de paiement dans l'économie et du coût des solutions de rechange. Les risques liés aux actifs de règlement doivent représenter le coût le plus faible possible par rapport à ce qui peut être réalisé en pratique, la solution la plus sûre étant d'effectuer le règlement au moyen de soldes en compte auprès d'une banque centrale.

7.6.6 Des questions particulières se posent lorsqu'un système de paiement d'importance systémique a recours à des créances sur une banque centrale pour effectuer le règlement de paiements dans une monnaie que la banque centrale n'émet pas elle-même. Dans ce cas, les actifs de règlement ne présentent pas de risque de crédit, car l'organisme de règlement est une banque centrale, mais ils sont exposés au risque que les actifs détenus par les participants en vue du règlement ne soient pas rapidement convertibles en créances sur d'autres institutions.

7.6.7 Le paragraphe 3.6.3 du chapitre 1 du présent rapport traite de systèmes qui ne font qu'un usage minime d'actifs de règlement. L'encadré 11 décrit comment, dans certains systèmes, les participants ne détiennent pas tous directement les actifs destinés au règlement.

## **Principe fondamental VI - Synthèse des conditions d'application**

7.6.8 L'actif de règlement le plus satisfaisant pour des systèmes de paiement d'importance systémique est constitué par une créance sur la banque centrale émettant la monnaie correspondante. Si d'autres actifs sont utilisés, les critères pertinents pour décider si le Principe fondamental VI est respecté sont les suivants:

- solvabilité de l'émetteur des actifs utilisés pour le règlement;
- rapidité avec laquelle les actifs peuvent être convertis dans d'autres actifs;
- ampleur et durée des expositions involontaires au risque de l'émetteur;
- méthodes de maîtrise du risque, le cas échéant.

## Encadré 11

### Accords de règlement avec participation indirecte

Si de nombreux systèmes de paiement d'importance systémique effectuent le règlement de toutes leurs obligations par l'intermédiaire des livres de compte de la banque centrale, certains systèmes ont recours à plusieurs catégories d'actifs de règlement, certains participants au système de paiement effectuant leur règlement par le biais des livres de compte de la banque centrale (ces participants sont souvent appelés «banques de règlement» ou «participants directs»), tandis que d'autres (les «participants indirects») effectuent leur règlement par l'intermédiaire des livres de compte des participants directs/banques de règlement. Les paiements en vue d'un règlement de chaque participant direct couvrent ses propres obligations et celles de tout participant indirect pour lequel le règlement est effectué. Cela induit entre le participant direct et les participants indirects pour lesquels il effectue le règlement des positions qui peuvent être éliminées séparément.

Il existe plusieurs variantes de ce type d'accords de règlement avec participation indirecte ou par délégation. Dans certains systèmes de paiement net, tous les participants sont reconnus explicitement dans les règles du système et peuvent être soumis aux mêmes contrôles des risques. À l'opposé, il existe des systèmes qui ne reconnaissent que les participants directs. Les autres établissements (généralement des banques), qui peuvent ou non être appelés officiellement «participants indirects», possèdent un compte auprès d'un des participants directs et donnent instruction au participant direct d'effectuer les paiements en leur nom; le mode de financement de ces paiements est une question qui ne concerne que les deux établissements.

Les opérateurs et les responsables de la surveillance de systèmes de paiement d'importance systémique doivent réfléchir à la fois à la sécurité et à l'efficacité lorsqu'ils choisissent la structure adaptée pour satisfaire aux Principes fondamentaux. Les Principes fondamentaux VI, VIII et IX sont particulièrement pertinents mais, dans certaines circonstances, il peut être utile de réfléchir à la maîtrise des risques financiers (Principe fondamental III) ou des risques opérationnels (Principe fondamental VII).

Du point de vue du Principe fondamental VI, les systèmes à participation directe, dans lesquels les banques effectuent directement le règlement par le biais des livres de compte de la banque centrale, assurent une plus grande sécurité aux participants au système. En effet, les actifs de règlement qu'ils détiennent une fois que le règlement est conclu sont constitués par une créance libre de tout risque sur la banque centrale, et non par une créance sur une banque commerciale. Le règlement avec participation indirecte concentre les risques sur les participants directs et peut augmenter la probabilité d'une propagation des perturbations si des problèmes de liquidité ou de solvabilité surviennent dans un de ces établissements. Ces risques augmentent si les participants directs fournissent des services de règlement à un grand nombre d'autres banques. Plus généralement, les systèmes à participation directe appliquent les mêmes règles à tous les paiements et donnent la même certitude sur le moment où ces paiements deviennent définitifs.

Les avantages et les inconvénients des systèmes à deux niveaux doivent être envisagés en tenant compte de l'ensemble des Principes fondamentaux. Par exemple, même si des systèmes à un seul niveau peuvent présenter des avantages dans le sens où ils sont conformes au Principe fondamental VI, on peut aboutir à la conclusion inverse du point de vue du Principe fondamental VIII. Un système à participation directe, par exemple, pourrait s'avérer moins efficace si des petites banques préfèrent, pour des questions de coûts, utiliser les services que fournissent par les participants directs, au lieu d'investir directement dans le matériel, les logiciels et les procédures nécessaires à la participation directe, et si des grandes banques préfèrent tirer parti des occasions de recettes et de bénéfices que représente l'offre de services de règlement à de plus petites banques. Les participants, les opérateurs et les responsables de la surveillance doivent aussi se demander si le coût de gestion de la liquidité est affecté par le règlement avec participation indirecte. Le Principe fondamental VII peut être également pertinent dès lors que dans certains systèmes les risques opérationnels risquent d'être plus importants si les participants directs sont nombreux.

**Principe fondamental 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.**

**Généralités**

7.7.1 Un système de paiement d'importance systémique devrait, dans sa conception et son fonctionnement, apporter une sécurité et une fiabilité considérables sur le plan opérationnel qui soient adaptées, en l'espèce, à son contexte et aux besoins de ses utilisateurs. Ces critères particuliers peuvent varier sensiblement d'un système à l'autre. Par ailleurs, la technologie évolue très rapidement dans le monde entier, ce qui modifie la nature des besoins des utilisateurs et les possibilités d'y répondre. Par conséquent, cette partie ne peut aborder que d'un point de vue général les questions devant faire l'objet d'une réflexion. Les systèmes de paiement d'importance systémique sont souvent, mais pas nécessairement, techniquement perfectionnés et c'est cet aspect que traite surtout cette partie. De nombreuses considérations évoquées ici s'appliquent cependant aussi à des systèmes de conception comparable.

7.7.2 Les choix de politiques visant à régler les questions de sécurité et de fiabilité opérationnelle doivent être effectués en tenant compte également des aspects pratiques et de l'efficacité qui sont traités dans le Principe VIII. Ces choix font habituellement l'objet, entre l'opérateur du système et les participants, de consultations qui aboutissent à un accord sur les orientations spécifiques et sur le niveau des services fournis dans ce domaine. Ce type d'accord est généralement conclu au niveau des dirigeants, afin de faire en sorte que ceux qui définissent les orientations politiques et le niveau des services fournis soient les mêmes que ceux qui ont aussi la responsabilité de maintenir l'équilibre nécessaire entre les coûts de mise en œuvre des orientations et des services fournis et les avantages de la sécurité et de la continuité des services. La conception et le fonctionnement du système doivent aussi prendre en compte les éventuelles contraintes juridiques, les règles du système, les procédures de gestion des risques et les exigences commerciales touchant à la sécurité et à la fiabilité opérationnelle.

7.7.3 Un système de paiement est constitué de nombreuses fonctions et composantes distinctes. Affirmer que la sécurité d'un quelconque système de paiement «n'est pas plus assurée que celle de son maillon le plus faible» est un truisme. De même, la fiabilité opérationnelle d'un système dépend de la fiabilité opérationnelle de toutes ses composantes (y compris le matériel informatique, les logiciels, le réseau de télécommunications, les services de distribution d'électricité, le personnel). Les concepteurs et les opérateurs d'un système de paiement devraient par conséquent se préoccuper non seulement de la sécurité et de la fiabilité opérationnelle des composantes d'un système central, mais aussi des composantes des participants au système (y compris, le cas échéant, des participants indirects). Ce souci peut aller au delà de l'interface initiale des participants avec le système pour englober toute activité des participants qui pourrait avoir un impact négatif sur le système de paiement. Les participants au système ont donc la responsabilité de veiller à la sécurité et à la fiabilité opérationnelle de l'ensemble du système de paiement, ce qui doit se refléter dans les règles et les contrats correspondants.

7.7.4 Un opérateur de système de paiement doit vérifier et évaluer la conformité du système avec les mesures de sécurité et le niveau des services opérationnels proposés. Il s'agit d'un processus continu et exhaustif qui peut nécessiter de recourir à des vérificateurs indépendants internes et/ou externes (voir l'encadré 12). Cela suppose par ailleurs le contrôle de la sécurité et de la fiabilité opérationnelle des participants, par exemple la disponibilité de leurs composantes pendant les heures normales d'activité. Si les activités d'un participant faisaient peser des risques inutiles sur le système de paiement ou sur d'autres participants, l'opérateur du système pourrait se voir contraint, par exemple, d'en référer à des dirigeants du participant ou, dans des cas particulièrement importants, au responsable de la surveillance du système.

## Encadré 12

### **Auditeurs internes**

«L'audit interne est une activité de vérification et de conseil indépendante et objective en vue d'ajouter de la valeur et d'améliorer le fonctionnement d'une entité. Elle contribue à la réalisation des objectifs d'entreprise par l'adoption d'une approche rigoureuse et systématique pour évaluer et améliorer l'efficacité des processus de gestion du risque, de contrôle et de gouvernance».

The Institute of Internal Auditors

7.7.5 Il existe de nombreuses normes, lignes directrices et recommandations internationales, nationales et sectorielles pertinentes adaptées aux secteurs des paiements et de la banque. La conformité à ce type de normes contribuera à garantir une sécurité et une fiabilité opérationnelle considérables. Des normes ont été publiées par des organismes tels que l'Organisation internationale de la normalisation (ISO), la Commission internationale électrotechnique (CIE), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Internet Engineering Task Force (IETF), le Comité européen de normalisation bancaire (CENB), l'American National Standards Institute (ANSI) et la British Standards Institution (BSI); quelques exemples en sont donnés dans l'encadré 13.

## Encadré 13

### **Normes, lignes directrices et recommandations internationales, nationales et sectorielles**

#### **Générales**

ISO/IEC DIS 17799-1 Gestion de la sécurité de l'information - chapitre 1: Code de pratique pour la gestion de la sécurité de l'information

ISO TR 13569 Banque et services financiers liés aux opérations bancaires - Lignes directrices pour la sécurité de l'information

BSI 7799:1999 Gestion de la sécurité de l'information

#### **Sécurité**

ISO/IEC TR 13335 Technologies de l'information - Lignes directrices pour la gestion de la sécurité des technologies de l'information

ISO/IEC 15408 Critères d'évaluation pour la sécurité des technologies de l'information (TI)

ISO/IEC 15446 Guide on the production of protection profiles and security targets (disponible en anglais uniquement)

#### **Assurance qualité**

ISO 9000 Normes pour le management de la qualité et l'assurance de la qualité

#### **Données**

ISO 9364 Messages bancaires télétransmis - Code d'identification des banques (BIC)

ISO 13616 Numéro de compte bancaire international (IBAN) (disponible en anglais seulement)

ISO 13735 Identificateur d'entités commerciales internationales (IBEI)

7.7.6 Un système doit disposer d'un personnel bien formé, qualifié, digne de confiance et en nombre suffisant. Ces personnes doivent être en mesure de faire fonctionner le système de manière sûre et efficace et de veiller au respect des procédures de fonctionnement et de gestion du risque, dans des situations aussi bien normales qu'anormales. Une partie du personnel doit endosser la fonction de gestionnaires des opérations et de la sécurité et posséder les connaissances, l'expérience et l'autorité nécessaires pour la mener à bien. La formation du personnel devrait prévoir entre autres l'approfondissement des connaissances sur les systèmes de paiement et leur importance, afin que les décisions opérationnelles puissent être prises dans le bon contexte. Le personnel chargé du soutien

technique de toutes les composantes du système doit être disponible au moment voulu (y compris en dehors des horaires normaux d'activité) pour corriger des erreurs et résoudre des problèmes.

7.7.7 Les politiques de sécurité et l'étendue des services opérationnels d'un système de paiement ont toutes les chances d'être modifiées au fil du temps, en réaction aux changements intervenant sur le marché des services de paiement (notamment l'accroissement de la demande et l'arrivée de nouveaux participants ou clients) et aux évolutions technologiques qui permettent un traitement plus sûr, plus rapide, plus efficace et plus efficient. Ce processus est d'autant plus facile que la conception et le fonctionnement du système ont été pensés de manière à pouvoir s'adapter à de tels changements.

7.7.8 Dans la conception de systèmes, une des tendances actuelles qui demande une réflexion toute particulière en termes de sécurité et de fiabilité opérationnelle est le recours à des technologies à «systèmes ouverts» (que l'on appelle souvent «technologies de l'Internet» ou «technologies du web»). Ces technologies connaissent un succès croissant, car elles facilitent un accès rapide aux ressources informatiques et un usage coopératif de ces ressources, mais leur utilisation dans le cadre de systèmes de paiement d'importance systémique soulève d'immenses problèmes de conception de l'intégrité opérationnelle nécessaire. L'utilisation de l'Internet, en particulier, pose des difficultés particulières, étant donné qu'il n'existe pas de propriétaires ou d'opérateurs clairement identifiables, ni de mesures de sauvegarde (par exemple, des garanties) du niveau des services. De manière plus générale, le recours aux technologies à systèmes ouverts nécessite d'accorder une attention spécifique aux conséquences d'une éventuelle intrusion ou d'autres types d'attaque cybernétique grave contre les ressources (comme pénétrer dans un coffre électronique, corrompre une base de données, truquer un code ou lancer une attaque interdisant l'accès au service). Si des technologies de ce type étaient utilisées dans le cadre d'un système de paiement d'importance systémique, la planification des contingences devrait jouer un rôle important. Le système aurait par conséquent besoin de développer des capacités pour répondre à l'échelle de l'ensemble du système à un quelconque de ces événements, notamment être à même de mobiliser rapidement et de manière systématique les ressources humaines, commerciales et techniques nécessaires. Plutôt que de compter uniquement sur cette planification des contingences, un système pourrait également prévoir, par exemple, des mécanismes perfectionnés lui permettant de détecter et de contrer des intrusions. En outre, il faudra faire preuve d'une grande vigilance quant à l'utilisation éventuelle de logiciels commerciaux prêts à l'emploi dans le contexte des technologies à systèmes ouverts, pour des systèmes de paiement d'importance systémique, compte tenu de la sécurité et de la fiabilité opérationnelle considérables qu'impose ce type de système.

## *Sécurité*

7.7.9 Les objectifs et mesures de sécurité doivent être clairement définis et explicités. Leurs spécificités dépendent du système de paiement dont il est question, de son contexte et des besoins de ses utilisateurs, mais elles doivent être suffisamment rigoureuses pour que l'opérateur du système, les participants, les clients et le responsable de la surveillance puissent avoir confiance dans le système. Les objectifs et mesures de sécurité d'un système de paiement d'importance systémique sont habituellement plus exigeants que pour la plupart des autres systèmes, étant donné l'importance de l'entreprise et la nécessité de protéger l'intégrité des paiements. Les objectifs et mesures de sécurité s'appliqueront à l'opérateur du système, aux participants et éventuellement aussi à tout client ayant directement accès au système ou à ses données. Ils doivent être définis lors de la conception du système et être réexaminés périodiquement, surtout lorsque le système ou ses composantes subissent des changements fondamentaux. Les dispositifs de sécurité doivent être testés régulièrement.

7.7.10 Les objectifs et mesures de sécurité sont influencés par l'architecture et le régime de propriété du système. À titre d'exemple, un système très centralisé (où les composantes centrales, le réseau et même les composantes se trouvant dans les locaux des participants sont détenus ou exploités par une seule et même entité) peut avoir des objectifs et des mesures de sécurité très centralisés. En revanche, dans un contexte où le traitement est effectué par plusieurs intervenants (autrement dit, où les composantes des systèmes peuvent avoir de nombreux propriétaires et opérateurs distincts), le processus doit se conformer à des objectifs et mesures de sécurité communs, les responsabilités de chacun pour les mettre en œuvre doivent être clairement réparties et il doit exister une bonne

coordination entre les parties concernées, de manière à ce que, à l'échelle de l'ensemble du système, la gestion et le contrôle opérationnels présentent une logique uniforme.

7.7.11 L'un des aspects des objectifs et mesures de sécurité devrait être le souci de la conformité à des normes commercialement raisonnables, notamment en matière de confidentialité, d'intégrité, d'authentification, d'impossibilité de répudier ses engagements, de disponibilité et de possibilité de vérification comptable. Ils doivent comprendre des mesures explicites destinées à contrôler l'accès à la fois physique et logique au système, à son matériel informatique, à ses logiciels et à son réseau, afin que le système et ses données soient protégés d'actes non autorisés par des parties aussi bien externes qu'internes. Il est normal de réserver l'accès au système de paiement uniquement à ceux qui ont une raison valable pour ce faire, et aux fonctions qui sont pertinentes pour cet individu en particulier.

7.7.12 Les analyses régulières du risque de sécurité, fondées sur des méthodologies reconnues et structurées, ont un rôle important à jouer. Ce type d'analyse devrait être effectué, par exemple, pendant la conception du système et, par la suite, chaque fois que le contexte de l'activité du système évolue, ou qu'est proposé un changement important dans la conception du système; des analyses régulières (annuelles, par exemple) peuvent aussi être menées tout au long de l'existence du système. Au fil du temps, les progrès technologiques peuvent faire peser de nouvelles menaces pour le système; ils peuvent également apporter des innovations ou des améliorations en matière de dispositifs de protection et de contrôle. L'opérateur du système doit par conséquent surveiller attentivement les progrès technologiques pour que l'analyse du risque de sécurité du système profite de ces avancées. Les éléments types de l'analyse du risque de sécurité sont présentés dans l'encadré 14.

#### Encadré 14

##### **Éléments types de l'analyse du risque de sécurité**

- Établir, ou réexaminer, les objectifs et mesures de sécurité du système.
- Identifier les fonctions, les composantes, les limites et les domaines de responsabilité du système.
- Identifier les menaces éventuelles, et leur ampleur (impact et probabilité).
- Identifier les systèmes de protection existants ou potentiels (tels que des dispositifs matériels, des logiciels de sécurité et les procédures organisationnelles ou opérationnelles).
- Identifier tous les risques et faiblesses résiduels.
- Répéter les deux dernières étapes jusqu'à ce que les risques et faiblesses résiduels soient acceptables en fonction des objectifs et mesures de sécurité du système.
- Mettre en œuvre dans le système les dispositifs de protection identifiés lors de l'analyse du risque.

#### ***Fiabilité opérationnelle***

7.7.13 Les normes de fiabilité opérationnelle requises pour un système de paiement doivent être définies formellement et explicitées par l'opérateur du système et les participants, éventuellement sous la forme de «conventions sur les niveaux de services fournis». Ces niveaux de service pourraient varier, par exemple, en fonction de la rapidité de règlement du système. Dans le cas d'un système à règlement brut en temps réel, les niveaux de service préciseraient une période maximale d'«interruption» imprévue du système, tandis que dans le cas d'un système à règlement en fin de journée, ils pourraient porter sur l'horaire de ce règlement. Le degré de fiabilité opérationnelle requis pourrait aussi dépendre de l'existence d'autres solutions pour effectuer les paiements (comme un autre système de paiement) en cas de défaillance grave du système ou de ses participants.

7.7.14 La fiabilité opérationnelle d'un système de paiement n'est pas uniquement liée aux composantes du système central et aux participants, mais à la fiabilité opérationnelle des services d'infrastructure dont il dépend, comme les télécommunications, la distribution et le transport d'électricité (qu'ils soient fournis par des entreprises du secteur public ou privé). Ce n'est d'ailleurs pas seulement la défaillance de ces différentes composantes ou de ces différents services qui peut

menacer la continuité des services, mais également des événements extérieurs comme des conflits sociaux ou des catastrophes d'ordre général comme un incendie, un tremblement de terre ou une inondation. Lors de la conception du système, il importe de prendre les dispositions nécessaires pour éviter une situation où la défaillance d'une composante ou d'un service donné entraînerait la défaillance de l'ensemble du système (une «défaillance ponctuelle»). L'ensemble de ces composantes et de ces menaces devraient se refléter dans les dispositions sur la continuité de l'activité du système (voir paragraphes 7.7.19 à 7.7.24).

7.7.15 L'opérateur du système devrait mettre au point et appliquer des procédures opérationnelles et techniques complètes, rigoureuses et bien explicitées. Elles doivent comprendre des procédures pour enregistrer, rapporter et analyser tous les incidents opérationnels. Après chaque perturbation importante du système de paiement, l'opérateur et, s'ils sont concernés, les participants devraient procéder à un examen «post mortem» pour en analyser les causes et prévoir les éventuelles améliorations nécessaires aux dispositions sur le fonctionnement normal ou la continuité de l'activité.

7.7.16 Toute modification importante du système et de ses composantes, y compris les composantes appartenant aux participants, devrait être bien explicitée, autorisée, contrôlée, testée et soumise à des procédures d'assurance de la qualité par les parties concernées. La mise au point et le test de tout changement doivent être effectués de manière à ne pas avoir de répercussions sur le système de production; on peut, par exemple, utiliser un système de développement totalement distinct, élaboré afin de reproduire le système de production autant que possible et soumis aux mêmes impératifs de sécurité et de contrôle que le système de production. Chaque fois que possible, il faut pouvoir revenir, si nécessaire, sur les éventuels changements mis en œuvre.

7.7.17 La conception d'un système devrait prévoir qu'il possède les capacités suffisantes pour traiter les volumes attendus de paiements à la vitesse requise, en particulier aux heures et aux jours de pointe. L'opérateur du système doit contrôler et tester régulièrement la capacité et les performances effectives du système et prévoir soigneusement les éventuels changements de volume ou de schémas d'activité, afin de maintenir les conditions relatives au volume et à la rapidité de traitement requis pour les paiements.

7.7.18 La fiabilité opérationnelle des installations de télécommunications pose généralement un problème pour un système de paiement. Un système à l'identique ou parallèle de télécommunications et d'acheminement des données (par exemple, le recours au réseau commuté comme solution de rechange aux lignes louées) peut, par conséquent, être utile. Dans la plupart des cas, un système dépendra d'un ou plusieurs prestataires de services de télécommunications et de la fiabilité de l'infrastructure de télécommunications publique. Chaque fois que possible, un opérateur de système de paiement devrait préciser les niveaux de services attendus, les autres voies d'acheminement envisageables et les procédures de repli dans ses contrats avec les prestataires de services de télécommunications.

### ***Continuité de l'activité***

7.7.19 L'objectif des dispositions sur la continuité de l'activité d'un système est de veiller à ce que le niveau des services convenu soit atteint même en cas de défaillance d'une ou plusieurs composantes du système. L'opérateur du système de paiement et, s'ils sont concernés, les participants et les prestataires de services d'infrastructure devraient procéder à un exercice formel de programmation des dispositions pour assurer la continuité de l'activité dans différents scénarios envisageables. Parmi ces scénarios, on peut concevoir la défaillance de chacune des composantes centrales, des composantes d'un participant et des services d'infrastructure utilisés. Il convient d'étudier les menaces internes aussi bien qu'externes au système et il faut déterminer et évaluer l'impact de chaque défaillance. On peut alors mettre au point des dispositions visant à prévenir, atténuer et/ou contrer la défaillance. (Quelques exemples de dispositions sur la continuité de l'activité sont donnés dans l'encadré 15.) La simplicité et l'aspect pratique sont des facteurs essentiels à prendre en compte lors de la conception de systèmes et de procédures de repli; ceux-ci doivent fonctionner durant des périodes de tensions et sont inévitablement moins connus du personnel concerné (en dépit des formations suivies et des tests pratiqués) que les procédures normales.

7.7.20 Tous les aspects des dispositions sur la continuité de l'activité doivent être précisés clairement et de manière exhaustive. Le personnel de l'opérateur du système de paiement, et des participants, doit bénéficier d'une formation approfondie pour savoir appliquer les dispositions. Tous les éléments doivent faire l'objet de tests réguliers, auxquels prennent part les participants du système et toutes les autres parties qui pourraient être affectées par les dispositions.

7.7.21 Les procédures pour former rapidement une équipe polyvalente de gestion des crises sont un élément important de ces dispositions, y compris les procédures de consultation avec les participants, les responsables de la surveillance et d'autres parties intéressées, le cas échéant. Les dispositions pourraient aussi comporter, par exemple, des mesures visant à informer rapidement et régulièrement les participants, leurs clients, d'autres services financiers, les responsables de la surveillance et les médias d'un quelconque incident et de ses conséquences sur les services de paiement.

7.7.22 Lorsque les dispositions sur la continuité de l'activité prévoient le détournement de paiements essentiels vers d'autres systèmes de paiement, cette possibilité doit faire l'objet au préalable de discussions, d'accords et de tests avec l'opérateur de ce système, afin d'éviter que les paiements détournés n'aient des répercussions défavorables sur les performances d'un autre système de paiement.

7.7.23 Souvent, il vaut mieux que les dispositions sur la continuité de l'activité d'un système prévoient l'existence d'un second site de traitement. La conception de ce second site doit prendre en compte le temps nécessaire pour qu'il puisse être opérationnel et redémarrer le traitement des paiements. Dans le cas d'un système à règlement brut en temps réel, le second site doit être maintenu en mode de «secours immédiat», les données en provenance du premier site étant transférées en continu, de sorte que le traitement puisse reprendre en quelques minutes. Dans le cas d'un système à règlement en fin de journée, le temps de redémarrage pourrait être plus long (se mesurant probablement en heures plutôt qu'en minutes). Le second site de traitement est généralement conçu de manière à utiliser les mêmes logiciels, matériels et services de télécommunications que le site premier (pour simplifier le contrôle, la maintenance et les tests). L'utilisation de logiciels identiques, cependant, a peu de chance d'apporter une protection contre une défaillance des logiciels sur le premier site. L'emplacement d'un second site de traitement dépendra de la nature des menaces contre lesquelles il assure une protection. Un des thèmes de réflexion communs sera la protection contre une défaillance d'un système d'infrastructure (comme la distribution d'électricité ou les services de télécommunications) qui aurait un impact à la fois sur le premier et le second site. L'opérateur du système doit également se demander s'il faut que les participants aient un second site de traitement; ce type d'installations pourrait être fourni par le biais de conventions bilatérales entre les participants prévoyant d'utiliser le site de traitement de l'un d'eux ou par l'existence d'un site central de repli que tout participant victime d'une grave défaillance pourrait utiliser.

7.7.24 Les dispositions sur la continuité de l'activité d'un système de paiement devraient prévoir «un niveau minimum de service» à utiliser, en cas de graves perturbations, pour traiter un petit nombre de paiements essentiels (par exemple, ceux liés au règlement d'autres systèmes de paiement et de compensation, à la liquidité du marché ou à la politique monétaire). Ce niveau minimum de service pourrait être assuré, par exemple, par un traitement manuel sur papier, des télécopies authentifiées ou un système élémentaire d'ordinateurs personnels en utilisant des moyens physiques pour le transfert de données.

#### Encadré 15

##### **Exemples de dispositions sur la continuité de l'activité**

- Utilisation d'un matériel informatique qui tolère les erreurs ou qui existe en plusieurs exemplaires.
- Maintenance régulière préventive de tous les composants informatiques et de télécommunications.
- Stock sur place de composants informatiques et de télécommunications de remplacement.
- Électricité générée en interne ou fournie sans interruption et distribution d'eau indépendante.
- Systèmes de détection et d'extinction d'incendies.
- Conservation à la fois sur le site primaire et le site secondaire d'une documentation claire et à jour sur les procédures et d'une documentation technique.
- Procédures pour effectuer régulièrement des copies des données, ainsi que des copies des logiciels lorsqu'ils sont modifiés, dont les composantes fondamentales devraient être stockées en dehors du site primaire.
- Procédures pour l'échange de données par des moyens physiques (disques, bandes, papier) en cas de défaillance des services de télécommunications.
- Procédures pour interrompre certaines fonctions du système ou des participants, ou bien commencer ou interrompre certains processus en dehors de la séquence d'opérations.
- Lorsqu'un nouveau logiciel, matériel ou service de télécommunications est mis en route, la possibilité pendant une courte période de revenir à la technologie précédente.

#### **Principe fondamental VII - Synthèse des conditions d'application**

7.7.25 Les concepteurs et les opérateurs des systèmes de paiement devraient se pencher sur les questions suivantes pour assurer la sécurité et la fiabilité du fonctionnement.

##### *Généralités*

- Le système doit se conformer aux mesures de sécurité et aux niveaux de services opérationnels convenus entre l'opérateur du système et les participants ainsi qu'aux dispositions juridiques contraignantes correspondantes, aux règles du système, aux procédures de gestion du risque, aux conditions de fonctionnement ou aux normes internationales, nationales ou sectorielles.
- La sécurité et la fiabilité opérationnelle du système dépendent des composantes à la fois du système central et des participants; ceux-ci ont des responsabilités quant à la sécurité et la fiabilité du fonctionnement. Le système doit être contrôlé formellement de sorte que les mesures et les niveaux de service soient respectés.
- Les mesures de sécurité et les niveaux de services opérationnels doivent être modifiés au fil du temps, pour tenir compte des évolutions du marché et des technologies; le système doit être conçu et administré de manière à pouvoir intégrer de telles évolutions.
- Le système requiert un personnel bien formé, compétent et digne de confiance en nombre satisfaisant qui puisse le faire fonctionner de manière sûre et efficiente dans des situations à la fois normales et anormales.

##### *Sécurité*

- Les objectifs et mesures de sécurité devraient être établis pendant la conception du système et réexaminés périodiquement. Ils doivent être adaptés au système de paiement, en tenant compte de son architecture et de son régime de propriété.

- La sécurité du système devrait être conforme à des normes commercialement raisonnables, notamment en matière de confidentialité, d'intégrité, d'authentification, d'impossibilité de répudier ses engagements, de disponibilité et de possibilité de vérification comptable. Les dispositifs de sécurité devraient faire l'objet de tests réguliers.
- Le système doit être soumis à des analyses régulières du risque de sécurité. L'opérateur du système doit suivre attentivement les progrès technologiques pour que l'analyse du risque de sécurité du système profite de ces avancées.

### ***Fiabilité opérationnelle***

- La fiabilité opérationnelle n'est pas seulement menacée par une défaillance des composantes du système central et des participants, mais aussi par une défaillance des services d'infrastructure et des catastrophes naturelles.
- Le système doit prévoir des procédures opérationnelles et techniques exhaustives, rigoureuses et bien explicitées.
- Les modifications du système doivent être bien explicitées, autorisées, contrôlées, testées et soumises à des procédures d'assurance de la qualité.
- Le système doit être conçu pour disposer de suffisamment de capacités, qui devraient être contrôlées et améliorées avant les changements apportés à l'activité.

### ***Continuité de l'activité***

- L'opérateur du système devrait prendre des dispositions formelles pour prévoir la continuité de l'activité. La simplicité et l'aspect pratique sont des facteurs essentiels à prendre en compte lors de la conception de procédures de repli.
- Les dispositions sur la continuité de l'activité devraient être convenablement explicitées et testées régulièrement. Elles devraient prévoir des procédures pour la gestion de crise et la diffusion de l'information.
- Les dispositions sur la continuité de l'activité devraient prévoir: le détournement des paiements vers un autre système de paiement; un second site de traitement; et/ou un «niveau minimum de service».

## **Principe fondamental VIII - Le système devrait fournir un moyen d'effectuer des paiements à la fois pratique pour l'utilisateur et efficient pour l'économie.**

7.8.1 La première partie du Principe fondamental VIII souligne la nécessité pour un système de paiement de tenir compte des problèmes pratiques auxquels se heurtent au jour le jour les utilisateurs (ce qui recouvre aussi bien les participants au système que leurs clients dans le cadre des services de paiement). Des choix qui sont justes pour une économie ne le sont pas nécessairement pour une autre. Pour qu'un système soit pratique pour ses utilisateurs, il doit tenir compte de la structure du marché local, de son histoire et de ses conventions et refléter les coûts immédiats et prospectifs des facteurs, comme la main-d'œuvre (qualifiée notamment) et la technologie. Pour apprécier quel est le type de système qui répond aux besoins de ses utilisateurs, il faut connaître les pratiques, les technologies et les compétences du secteur bancaire local. Par exemple, si les utilisateurs n'ont besoin d'effectuer qu'un petit nombre de paiements chaque jour, la mise en place de systèmes élaborés exigeant des investissements et des efforts de formation considérables risque de ne pas être appropriée. Dans de telles conditions, il doit être possible d'exploiter un système à règlement brut en temps réel en maintenant une série de comptes sur un registre matériel et en consignait simultanément les débits et les crédits (à condition que le fondement juridique de ces écritures soit sain), même si un système aussi simple risque de se heurter à de graves contraintes de volume et suppose que les participants soient habilités à donner instruction à l'agent de tenue du registre de procéder aux paiements.

7.8.2 Il n'est pas toujours nécessaire de recourir à des systèmes informatiques très perfectionnés. Les systèmes qui s'appuient fortement sur les communications en temps réel et une technologie complexe risquent de ne pas convenir à des pays dans lesquels on ne peut pas se fier au réseau électrique et aux infrastructures de télécommunications parce que ces systèmes risquent eux-mêmes de ne pas fonctionner de façon fiable et donc de ne pas être pratiques pour les utilisateurs. Les choix concrets auxquels le concepteur d'un système doit faire face peuvent varier sensiblement, notamment en ce qui concerne le niveau technologique, le degré de centralisation des installations ainsi que divers choix sur la conception du mécanisme de paiement (par exemple, mécanisme de débit ou de crédit, règlement brut ou règlement net, traitement en temps réel ou par lots). Il peut aussi être nécessaire d'admettre les différences entre les besoins des utilisateurs et d'en tenir compte. (L'encadré 16 donne une illustration d'un domaine où l'on peut prêter attention aux aspects pratiques pour les utilisateurs.)

7.8.3 Faire en sorte que les systèmes soient à la fois pratiques à utiliser et efficaces et qu'ils le restent à mesure que la technologie et d'autres facteurs de coûts évoluent pose des problèmes particuliers. Par exemple, les procédures qui s'appuient fortement sur un traitement manuel peuvent convenir à une économie se trouvant dans une phase initiale du développement de ses marchés des capitaux et donc connaissant peu de paiements de gros montants ou urgents. Elles peuvent rapidement perdre de leur intérêt à mesure que les marchés des capitaux deviennent plus complexes et que les systèmes traitent des volumes croissants de paiements plus urgents. À ce stade, un système qui était auparavant à la fois pratique et efficace ne répond parfois plus aux besoins de ses utilisateurs ou n'est plus efficace pour l'économie.

7.8.4 L'efficacité est une notion largement utilisée et ce, à des fins les plus diverses. On peut s'en servir comme d'un indicateur technique de production - par exemple, le nombre de paiements qui peuvent être traités par heure, ou le pourcentage d'heures d'exploitation auxquelles le système est entièrement disponible. Ce concept peut aussi servir au sens de l'efficacité en termes de coûts, par exemple, comme indicateur du coût par paiement lié au fonctionnement du système de paiement. Les économistes utilisent le terme d'efficacité dans le sens du choix d'une méthode de production des services de paiement demandés, qui soit telle que l'on ne puisse pas produire ces services à moindre coût pour l'économie.

7.8.5 Dans la pratique, il est souvent très difficile de déterminer si un système de paiement d'importance systémique est efficace dans cette dernière acception, parce que de nombreux aspects de la qualité du service demandée par les utilisateurs sont difficiles à mesurer convenablement. En outre, il faut mesurer de façon appropriée les coûts, en termes de ressources, des divers facteurs. Cette évaluation devient d'autant plus difficile lorsqu'il faut optimiser l'efficacité dans le temps. C'est généralement le cas pour les grandes décisions d'investissement lorsque les demandes risquent de changer tout au long de la durée de vie du système, de même que les possibilités technologiques et le

coût des ressources. Mais c'est une question qu'il faut se poser et les divers autres indicateurs d'efficacité peuvent éclairer les choix en la matière. Il est utile de présenter dans un cadre structuré les renseignements les plus précis dont on puisse disposer sur les coûts et les avantages des options que l'on peut mettre en évidence, ce cadre constituant un outil pour prendre les décisions permettant de se conformer à ce Principe fondamental.

#### Encadré 16

##### **Exemple d'aspects pratiques pour les utilisateurs**

L'attention accordée dans certains systèmes à l'adaptation des liaisons de communication des participants aux besoins commerciaux spécifiques des utilisateurs peut illustrer la façon dont la conception d'un système peut s'avérer pratique pour ses utilisateurs. Dans les systèmes à règlement brut en temps réel et les autres systèmes permettant la diffusion de messages en temps réel, les participants supportent les coûts d'installation des liaisons de communication en temps réel avec le système central de traitement. Dans certains systèmes, les participants ont le choix entre différents types de liaisons, chacune ayant ses propres implications en termes de coûts et de niveau des services (par exemple, information en temps réel, capacités de traitement supplémentaires). En conséquence, les grandes banques procédant à des transactions de plus gros volumes et/ou urgentes, ou encore spécialisées, peuvent préférer la mise en place de liaisons perfectionnées (par exemple, d'ordinateur à ordinateur) avec le système central de façon à assurer la connexion avec leurs services de suivi administratif ainsi que pour pouvoir exploiter des techniques comme le traitement automatisé de bout en bout. Les participants procédant à moins de transactions peuvent, en revanche, opter pour des dispositifs plus simples de transfert de messages. Dans certains systèmes, les participants ont également la possibilité de s'en remettre aux services de tiers spécialisés leur fournissant des liaisons de communication et en assurant l'entretien.

Une approche souple de la conception qui permette différents modes d'accès au système peut présenter des avantages pratiques pour tout un éventail de participants à un système qui est aussi plus généralement efficace en termes de coûts.

7.8.6 Les coûts correspondants d'utilisation d'un système sont supportés non seulement par l'opérateur et les participants, mais aussi par les entreprises dans toute l'économie. Un système de paiement sera efficace, au sens utilisé ici, lorsque les ressources qu'il emploie ne sont pas gaspillées, c'est-à-dire que les services de paiement demandés par les utilisateurs ne pourraient pas être produits en consommant moins de ressources de chaque catégorie - main-d'œuvre, technologie et moyens financiers - ou en les combinant de façon plus efficace. Il peut y avoir plusieurs solutions efficaces et le choix va alors dépendre de l'importance accordée aux différentes qualités de services fournis aux utilisateurs, y compris la sécurité du système. Si un système est efficace en termes de coûts et pratique à utiliser, les banques et leurs clients seront plus portés à y recourir. Dans certains cas, rendre le système plus sûr pourrait le rendre plus coûteux ou plus difficile à utiliser. Les responsables de la surveillance du système doivent notamment être sensibles au risque que des efforts d'amélioration de la sécurité du système introduisent involontairement des désincitations à l'utiliser, ce qui pourrait en fin de compte réduire le niveau global de sécurité lors de la réalisation des paiements concernés.

#### *Les différents aspects de l'efficacité*

7.8.7 Il convient de faire quelques distinctions utiles, lors de l'analyse de l'efficacité d'un système de paiement, entre:

- les coûts de traitement du système central - qui sont directement déterminés par l'opérateur;
- les coûts de traitement des participants au système - qui sont extérieurs au système, mais qui sont souvent influencés par la conception du système; enfin,
- le coût pour les participants de détention des liquidités nécessaires pour assurer les paiements.

7.8.8 Les coûts totaux de traitement du système sont les coûts de traitement des instructions de paiement, leurs échanges entre banques ainsi que la préparation et la passation des opérations de

règlement qui en résultent. Ces processus peuvent être manuels ou électroniques ou associer ces deux modes de traitement. Ils supposent souvent d'importants investissements fixes sous forme d'équipements, de télécommunications et d'entretien. Les concepteurs et opérateurs d'un système ont la maîtrise des coûts explicites liés à la fourniture de mécanismes centralisés de paiement comme le traitement automatisé de bout en bout, les télécommunications, l'administration et la gouvernance. Ces coûts sont généralement pris en compte dans les commissions et frais payés par les utilisateurs pour la participation au système.

7.8.9 Les frais internes de traitement des participants peuvent eux aussi être substantiels. Ils peuvent comprendre la préparation des instructions de paiement, la transmission et la réception des messages de paiement, le traitement interne, la passation des écritures correspondantes sur les comptes des clients, le rapprochement des positions et les coûts liés à la fourniture aux clients des moyens pour émettre et recevoir des paiements. Même si les concepteurs et les opérateurs des systèmes de paiement ne peuvent pas contrôler directement ces coûts, ils doivent savoir comment la conception du système ainsi que la technologie et les procédures (comme le traitement automatisé) peuvent affecter les coûts, car ce sont des composantes importantes des charges totales des participants et cela influence les choix des participants lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut utiliser un système donné et quand.

7.8.10 Dans nombre de systèmes de paiement d'importance systémique, qui portent normalement sur des valeurs plus élevées et, dans certains cas, sur de plus faibles volumes que d'autres systèmes, les coûts de traitement peuvent être moins importants pour les participants que le coût de l'apport des liquidités nécessaires pour assurer les paiements tout au long d'une journée.

7.8.11 Le coût des liquidités pour les participants va dépendre de deux caractéristiques du système:

- le volume des liquidités que la conception du système impose aux participants de détenir pour traiter leurs paiements; et
- les conditions dans lesquelles des liquidités intrajournalières, y compris de la part de la banque centrale, sont mises à la disposition des participants.

Si la banque centrale applique des charges d'intérêts explicites, le coût pour le participant est clair. Lorsqu'il n'y a pas de charges explicites, mais que la banque centrale demande une garantie pour le crédit intrajournalier ou propose une opération de pension, le coût va dépendre des autres utilisations que le participant aurait pu faire des titres au cours de la journée.

7.8.12 En général, les règles d'apport de liquidités au système de paiement portent surtout sur les conditions auxquelles la banque centrale est disposée à mettre à la disposition des participants les moyens de règlement du système, généralement des dépôts sur les livres de la banque centrale, au cours d'une journée. Ce dispositif prévoit couramment des opérations de pension intrajournalière (les participants étant incités à dénouer leur position à la fin de la journée de façon qu'il n'y ait pas d'effets induits sur les marchés de l'argent au jour le jour qui sont au cœur de la politique monétaire) ou l'octroi de découverts intrajournaliers entièrement garantis<sup>3</sup>. L'autre solution consiste pour la banque centrale à facturer les découverts intrajournaliers pour encourager les participants à y recourir le moins possible et réduire par là-même le risque de crédit encouru par la banque centrale.

7.8.13 La conception du système peut produire un impact considérable sur le coût des liquidités supporté par les participants et leurs clients pour garantir leurs flux de paiements. Par exemple, dans les systèmes dotés d'un mécanisme de file d'attente, la conception de cette file d'attente peut influencer la quantité de liquidités que chaque participant doit détenir pour assurer la fluidité des opérations de paiement. Certains systèmes permettent un règlement des paiements relativement peu importants avant les plus gros paiements qui risquent de bloquer le flux des paiements dans un mécanisme de file d'attente selon la méthode du premier entré, premier sorti (PEPS). D'autres algorithmes élaborés peuvent réduire les besoins de liquidités et accélérer le fonctionnement des files

---

<sup>3</sup> La plupart des banques centrales appliquent des mesures de cloisonnement entre la mise en œuvre de la politique monétaire et l'apport de liquidités intrajournalières au système de paiement. La politique monétaire est normalement mise en œuvre en agissant sur un taux de l'argent au jour le jour, comme celui des prêts interbancaires.

d'attente. Le nombre d'heures de fonctionnement d'un système peut aussi être important pour le coût des liquidités.

### ***Quelques aspects de l'inefficience***

7.8.14 Parmi les divers indicateurs montrant que le traitement des paiements par le système central et par les participants au système peut utiliser les ressources de façon inefficente, on retiendra:

- les mauvaises performances opérationnelles, parce que le système ne parvient pas à répondre à l'importance de la demande ou parce qu'il connaît des problèmes techniques ou organisationnels;
- les mauvaises performances opérationnelles, même si les volumes sont gérables - par exemple, des délais de traitement longs ou variables, les volumes importants de paiements rejetés;
- des surcapacités persistantes - ce qui peut témoigner d'investissements en pure perte dans des capacités de traitement inutiles (même si les jugements à cet égard ne doivent pas être formulés trop tôt dans le cycle de vie d'un système dans la mesure où la montée en puissance du trafic peut demander un certain temps);
- l'ampleur des coûts, éventuellement répercutés sur les frais facturés, par rapport à des systèmes assurant des services comparables ailleurs.

7.8.15 Parmi les divers indicateurs montrant que le système fait sans doute une utilisation inefficente des liquidités et impose ainsi des coûts inutiles aux utilisateurs, on retiendra:

- les paiements maintenus dans les files d'attente de systèmes à règlement brut en temps réel parce que les participants ne disposent pas d'un accès adéquat aux liquidités intrajournalières nécessaires au règlement rapide des paiements; ou
- l'obligation pour les participants de détenir des liquidités intrajournalières considérables parce que le mécanisme de file d'attente manque de souplesse.

### ***Éviter les phénomènes d'inefficience***

7.8.16 Le développement de systèmes de paiement d'importance systémique est rarement intégralement confié au marché. De par son rôle essentiel au cœur du système financier, la banque centrale intervient en tant que superviseur, voire comme opérateur. Mais comme de très nombreux coûts de traitement et de liquidité sont supportés directement par les participants plutôt que par les opérateurs, les participants doivent être étroitement associés à la conception et la mise en œuvre du système si l'on veut parvenir à une utilisation efficace des ressources. Il faut une certaine coopération, des consultations et une coordination des projets au moment de l'évaluation des attentes du marché correspondant et lors de la conception et de la mise en œuvre des systèmes.

7.8.17 L'intérêt de procéder à une analyse des coûts et des avantages d'un projet de développement ou de réforme d'un système de paiement peut être considérable. Cela peut être le cas même si l'analyse est nécessairement relativement fragile puisque de nombreux aspects sont difficiles à quantifier. Entreprendre une analyse des coûts et des avantages contraint le concepteur à identifier tout l'éventail des coûts auxquels font face l'opérateur, les participants et les autres utilisateurs d'un système de paiement. Ces coûts doivent être mis en regard des avantages en termes de sécurité et d'efficience pour les clients finaux et le corps social en général. L'ampleur des efforts de coordination normalement nécessaires dans les projets de réforme des paiements fait que la mise en œuvre de la réforme peut demander un certain temps et que l'analyse des coûts et des avantages doit prendre en compte l'horizon temporel dans lequel les investissements doivent être réalisés et les avantages doivent se matérialiser. Il est donc d'autant plus important que les planificateurs et les analystes évaluent les besoins de paiement aussi bien immédiats que futurs des secteurs des entreprises et des institutions financières à mesure que l'économie évolue. Voir l'encadré 17 pour plus de précisions sur l'utilisation des analyses des coûts et des avantages.

7.8.18 Qu'il s'agisse d'intervenants privés ou de banques centrales, les opérateurs de systèmes de paiement doivent s'appuyer sur les lois du marché chaque fois que possible. Ce n'est pas toujours facile parce que dans certains cas, il n'y a qu'un seul système de paiement d'importance systémique dans un pays et que ce système n'a donc pas de concurrent direct. Néanmoins, il y a tout de même quelques occasions de permettre à la concurrence de favoriser l'efficacité sous certains aspects du fonctionnement du système. Par exemple, les banques qui utilisent le système vont se livrer concurrence pour fournir des services à leurs clients. Une autre occasion peut résider pour l'opérateur dans l'organisation d'un appel d'offres concurrentes pour la fourniture de services au système. Lorsqu'il n'y a pas de concurrence directe face à un système, qu'il soit administré par un opérateur privé ou par la banque centrale, l'opérateur a pour responsabilité plus particulière de veiller à ce que le système reste attentif aux demandes des utilisateurs et qu'il fonctionne en utilisant de façon efficace les ressources dont il dispose. L'un des moyens pour y parvenir consiste à étalonner les services du système, ses performances, ses coûts et ses charges par rapport aux systèmes opérant dans des économies comparables.

7.8.19 Si l'on veut que les ressources affectées aux systèmes de paiement soient utilisées de façon efficace, il importe que les coûts de prestation des services soient indiqués aussi clairement que possible aux participants. Cela peut s'avérer difficile, notamment lorsqu'il faut répartir des frais généraux importants entre un certain nombre de services de paiement (ou autres) différents, mais il faut s'efforcer que les prix des services soient le reflet de leurs coûts de prestation en termes de ressources. Les services de paiement font parfois l'objet de subventions ou de subventions croisées, souvent en vue d'encourager un changement rapide de comportement de la part des participants. Parfois, les subventions peuvent être justifiées par le fait que les coûts ne seront pas supportés par ceux qui les génèrent et que ceux qui les subissent ne profiteront pas de leurs avantages. Autre cas de figure, ils peuvent être parfois justifiés par les avantages plus généraux pour la société, comme la nécessité de développer et de soutenir un marché monétaire local ou d'autres externalités de ce type. Néanmoins, les opérateurs qui prévoient des mécanismes de subventions ou de subventions croisées doivent être bien conscients du risque d'émettre des signaux erronés en matière de prix et de la difficulté à laquelle ils risquent de se heurter par la suite lorsqu'ils voudront démanteler ces mécanismes. De même, si les subventions et subventions croisées sont plus qu'un simple expédient provisoire, les opérateurs et les banques centrales, en tant que superviseurs du système, doivent savoir que l'absence de cette discipline qui vient de la possibilité d'une concurrence (même si ce n'est pas d'une concurrence effective) constitue un risque pour l'utilisation efficace des ressources. (Voir aussi l'encadré 18 pour plus de précisions sur les approches de la tarification.)

## Encadré 17

### **Analyse coûts-avantages dans les réformes des systèmes de paiement**

L'analyse coûts-avantages peut constituer un cadre utile pour l'évaluation des investissements prospectifs des systèmes de paiement, mais sa qualité dépend de celle des données utilisées et des hypothèses formulées, de sorte qu'il convient de l'employer avec prudence. Elle peut en effet donner une impression trompeuse d'exactitude, mais si elle est utilisée de façon convenable, elle peut donner des éléments pour juger des mérites de différentes propositions d'investissement. L'analyse coûts-avantages suppose de formuler des projections des avantages et des coûts qui vont de pair avec un projet sur une certaine période (l'horizon temporel), de prendre en compte les avantages et les coûts à leur valeur actualisée à l'aide d'un taux d'actualisation quelconque (taux d'intérêt, taux social de préférence temporelle) et de calculer si la valeur actualisée des avantages est supérieure à la valeur actualisée des coûts. Si les décisions correspondantes impliquent un choix entre différentes solutions pour parvenir à l'objectif souhaité, il faut alors classer les ratios des avantages vis-à-vis des coûts et choisir la solution correspondant au ratio le plus élevé.

Du côté des coûts, il convient de mettre en évidence les facteurs en jeu et d'en mesurer le prix en fonction de leur valeur dans différentes utilisations (leur coût d'opportunité). Dans la plupart des cas, il serait satisfaisant d'utiliser le prix du marché (ou de location) du facteur. Mais lorsqu'il n'existe pas de marché pour ce facteur ou lorsque le prix du marché ne paraît pas correspondre au coût d'opportunité du facteur (en raison d'éléments comme les monopoles, la fiscalité ou l'apport de subventions), il est recommandé d'utiliser une forme quelconque de prix de substitution (coût implicite).

Il importe au plus haut point de peser soigneusement les avantages. Les avantages sont le reflet de la demande à la base du projet. Si l'on ne peut pas mettre en évidence des avantages, il faut douter de l'intérêt de poursuivre le projet. Les avantages d'un projet de réforme d'un système de paiement peuvent résider notamment dans une réduction des coûts de traitement, une réduction des risques, une amélioration de la fiabilité du système et l'utilisation de nouveaux types d'instruments.

Aussi bien en ce qui concerne les avantages que les coûts, l'analyse de ces avantages et de ces coûts suppose de calculer des valeurs monétaires et ce n'est pas facile, même dans les conditions les plus favorables. Les difficultés d'évaluation, des avantages comme des coûts, ont plusieurs origines. En ce qui concerne les avantages, le travail revient à estimer leur valeur pour le corps social, à savoir ce que la société est disposée à payer pour bénéficier de ces avantages. On peut glaner des renseignements à cet égard par: 1) des enquêtes; 2) en comparant ce que les demandeurs potentiels paient pour des services analogues dans l'économie visée et dans d'autres économies, par rapport, par exemple, au produit intérieur brut ou aux revenus par habitant. Bien évidemment, de tels exercices sont remplis d'incertitudes découlant de changements des goûts, des prix relatifs et des technologies. Certains avantages sont par ailleurs intrinsèquement difficiles à quantifier. Dans le domaine des systèmes de paiement, la question de la réduction du risque systémique constitue une excellente illustration du problème. Pour régler ce type de difficulté, le calcul des avantages et des coûts peut se faire selon différents scénarios, chacun faisant appel à des valeurs hypothétiques d'avantages difficiles à quantifier. Si cette évaluation doit se révéler «inutilement élevée» pour que le projet passe le test de l'approbation, c'est sans doute qu'il ne faut pas poursuivre ce projet.

Le classement, en fonction des avantages et des coûts, des différentes solutions peut être considérablement influencé par l'éloignement des horizons temporels et par le taux d'actualisation utilisé pour cette analyse. Plus l'horizon est rapproché - c'est-à-dire plus la période sur laquelle sont effectués les calculs des coûts et des avantages est brève - et plus le taux d'actualisation est élevé, plus on obtient un classement élevé en termes d'avantages et de coûts des solutions qui produisent leurs avantages nets (avantages diminués des coûts) principalement à court terme, par rapport aux solutions qui les produisent à un horizon plus éloigné. Il appartient aussi au secteur public de faire un choix important sur la question de savoir s'il faut utiliser un taux sans risque (ce qui peut convenir s'il y a une concurrence effective ou potentielle du secteur public pour la prestation de ces services) ou un taux se rapprochant de ceux du marché. Il s'agit de points techniques et de conséquences du calcul mathématique des valeurs actualisées, mais ils ont des implications importantes pour la politique suivie. Par exemple, les incertitudes entourant l'avenir amènent souvent les responsables à privilégier des horizons relativement rapprochés. De même, le délai qui s'écoule avant que l'investissement ne commence à produire ses avantages (la période de gestation au cours de laquelle des coûts sont subis sans que le projet ne présente d'avantages concrets) peut varier sensiblement selon les solutions en présence.

En dehors des sources de difficultés évoquées plus haut à propos des calculs d'avantages et de coûts, il faut compter aussi avec la question de l'indivisibilité (le caractère indivisible des projets). Ce problème se pose notamment pour certains choix technologiques, mais il peut aussi intervenir dans le cas de choix institutionnels comme les grandes réformes juridiques. En substance, les choix doivent se faire entre des unités qui se présentent sous forme de blocs et qui sont souvent très onéreuses, dans la mesure où il peut ne pas être optimal ou technologiquement réalisable de diviser ces unités en composantes plus petites et moins coûteuses dont quelques-unes seulement auraient besoin d'être acquises. En pareil cas, les calculs de coûts et d'avantages doivent refléter le choix effectif entre des groupes de projets. L'analyse coûts-avantages ne résout pas les difficultés pratiques posées par l'évaluation des choix entre différents investissements, mais elle permet de structurer ce travail.

## Encadré 18

### Détermination du prix des opérations de paiement

Les politiques de tarification déterminent le coût des opérations pour les utilisateurs du système et peuvent inciter les participants à utiliser un système plutôt qu'un autre. Cela peut avoir un effet sur la promotion de la sécurité et de l'efficacité en général. Une politique de tarification inadaptée peut soit décourager l'utilisation d'autres systèmes plus efficaces (ce qui revient à gaspiller des ressources et à faire peser une charge d'imposition implicite sur le secteur privé), soit pousser les utilisateurs vers des systèmes moins onéreux, mais aussi moins sûrs (si l'on ne tient pas compte des avantages collectifs des caractéristiques de sécurité d'un système). Comme les systèmes de paiement d'importance systémique sont peu nombreux, de sorte qu'il n'y a normalement qu'un petit nombre de solutions de rechange, il peut y avoir un large éventail d'approches possibles de la tarification.

De façon générale, les opérateurs de systèmes de paiement pourraient adopter l'une des approches suivantes:

1. **Méthode de récupération des coûts:** cela suppose la récupération de la totalité des coûts (coûts fixes et coûts d'exploitation) sur une période définie pour parvenir à l'équilibre. Les coûts à recouvrer pourraient être répartis en estimant le coût unitaire par opération et en facturant l'opération en conséquence. Cela nécessite de faire une prévision raisonnable du volume probable des opérations à réaliser dans un délai donné. Ou encore, les coûts peuvent être également répartis entre les participants ou proportionnellement au volume ou à la valeur des opérations. La tarification au prix coûtant peut être utilisée par des organismes sans but lucratif, le cas classique étant celui d'une coopérative d'utilisateurs, ou par des banques centrales soucieuses d'assurer des services favorisant le fonctionnement efficace du marché monétaire.
2. **Tarification au prix du marché:** la tarification se ferait par opération et nécessiterait des estimations de coûts et de volumes comme dans le cas précédent. Toutefois, le prix correspondrait au total des coûts majoré d'un surplus déterminé par les conditions de concurrence sur le marché ou par des considérations de rentabilité convenable des capitaux engagés. Cette approche, qu'elle soit adoptée par la banque centrale ou par un opérateur du secteur privé, permettrait d'établir des règles équitables entre les prestataires de services concurrents et favoriserait l'innovation et le développement des services.
3. **Tarification assortie de subventions:** des banques centrales ou des opérateurs du secteur public pourraient subventionner les services de paiement en vue de développer les marchés des capitaux ou d'encourager les institutions financières à migrer vers des circuits de paiement plus sûrs et plus efficaces. (Voir paragraphe 7.8.19 pour une analyse des considérations politiques intervenant dans la tarification assortie de subventions.) Si un opérateur décide de subventionner les services, il peut être utile et justifié de définir explicitement l'ampleur de la subvention ainsi que la période durant laquelle elle va s'appliquer. Lors de l'analyse coûts-avantages (voir l'encadré 13), il convient de tenir compte du montant et de la durée d'application de la subvention.

Le choix d'une approche va en partie dépendre de l'existence de systèmes concurrents et de la question de savoir s'ils comportent des risques et des avantages dont les effets s'exercent au-delà du cercle des participants à ces systèmes. Dans ce cadre général, la structure de tarification peut être variable, afin de créer les incitations adaptées à un fonctionnement efficace du système. Les opérateurs peuvent aussi utiliser des mécanismes de tarification différenciée pour améliorer le volume quotidien des paiements traités par le système, de façon que les paiements soumis au système en début de journée soient moins coûteux que ceux qui le sont plus tard. De même, les opérations peuvent être tarifées en fonction de fourchettes de volume ou de valeur pour améliorer la gestion des files d'attente. La différenciation des prix peut aussi reposer sur le niveau des prestations, par exemple afin de tenir compte de services à valeur ajoutée comme la fourniture d'informations supplémentaires ou les liaisons d'ordinateur à ordinateur.

## **Principe fondamental VIII - Synthèse des conditions d'application**

### 7.8.20 Généralités

- Définir les objectifs (identifier les risques et les facteurs d'efficience)
- Identifier les besoins et les contraintes des utilisateurs
- Identifier les choix et les avantages inhérents au système
- Déterminer les coûts sociaux et privés
- Formuler les choix sur les décisions à prendre

### Cadre analytique

- Identifier les conditions d'efficience (ou à l'inverse identifier les inefficiences)
- Identifier les conditions de sécurité
- Évaluer les coûts (sociaux et privés)
- Identifier les ressources (sociales ou privées)
- Déterminer les contraintes pratiques (technologie, infrastructures)
- Définir les contraintes de sécurité (par exemple, appliquer les Principes fondamentaux)

### Méthodes

- Analyse coûts-avantages ou autre analyse structurée
- Implication des participants et/ou des utilisateurs dans les discussions
- Méthodologie de collecte et d'analyse des données
- Identification des sources de données (données d'archives, données économiques, échantillons ou estimations)

## **Principe fondamental IX - Le système devrait établir et publier des critères de participation objectifs, équitables et non discriminatoires.**

7.9.1 Le Principe fondamental IX admet que la concurrence entre établissements bancaires pour la prestation de services de paiement, comme ailleurs, sert normalement à promouvoir l'efficacité économique dans ce secteur. Dans de nombreux pays, les économies d'échelle font qu'il n'y a qu'un faible nombre de systèmes de paiement d'importance systémique, voire un seul de ces systèmes. En conséquence, la participation à ces systèmes peut exercer une influence considérable sur l'équilibre de la concurrence entre organismes proposant des services de paiement. Cela ne veut pas dire pour autant que la participation directe est nécessairement le seul moyen d'accès pour une banque ou pour un autre intermédiaire de paiement. Dans bien des cas, une telle institution peut choisir d'accéder au système en tant que client d'un participant. Certains systèmes prévoient aussi deux niveaux de participation, directe et indirecte (voir l'encadré 11).

7.9.2 Le Principe fondamental IX admet aussi implicitement que les autres Principes fondamentaux supposent une gestion des risques, notamment le risque aussi bien financier qu'opérationnel, et que cela peut affecter les conditions d'accès à un système. Par exemple, les critères d'accès peuvent reposer sur des indicateurs de risques, comme les ratios de fonds propres, les notations de risque ou d'autres indicateurs. En outre, le Principe fondamental VIII se préoccupe de la question de l'efficacité qui peut aussi déterminer les conditions d'accès les plus convenables. Par exemple, on peut parfois plaider, dans l'intérêt de l'efficacité opérationnelle, pour que les critères de participation à un système de paiement fassent référence à des facteurs comme des volumes minima de paiements.

7.9.3 La raison classique invoquée pour une approche relativement restrictive est que certains types d'institutions, par exemple les grandes banques très solvables, présentent le moins de risques pour le système de paiement et traitent les plus gros volumes de paiements interbancaires. Le système de paiement peut alors être conçu autour d'un modèle dans lequel le système ne comptera qu'un petit nombre de participants présentant de faibles risques et traitant de gros volumes, ce qui simplifie à la fois la gestion des risques et la conception opérationnelle du système. Une telle approche présente cependant un certain nombre d'inconvénients:

- elle néglige l'impact concurrentiel sur les banques qui sont exclues - les petites banques et éventuellement les succursales de banques étrangères - et sur leurs clients;
- elle peut tendre à perpétuer la concentration de l'activité bancaire, ce qui accroît la probabilité que quelques banques apparaissent, sur la base de prémices fausses, comme «trosses pour faire faillite»;
- certains des critères utilisés (par exemple, la taille du bilan) sont sans doute, en tout état de cause, de mauvais indicateurs de risques.

7.9.4 Les critères d'accès qui produisent ce type d'effets restrictifs méritent d'être étudiés soigneusement, notamment lorsque ce sont des grandes banques qui possèdent et exploitent le système. L'adoption de critères d'accès restrictifs peut être motivée par le désir de conserver les avantages liés au fait d'avoir investi dans l'innovation; les banques qui n'ont pas aidé à construire et financer le système pourraient de fait bénéficier d'une «entrée gratuite» si elles pouvaient participer au système dans les mêmes conditions. On peut néanmoins régler ce problème selon des modalités qui ne restreignent pas l'accès, par exemple par le biais de la structure de tarification.

7.9.5 Une approche toute différente utilisée par certaines banques centrales qui administrent des systèmes de paiement d'importance systémique consiste à donner accès à toutes les institutions financières d'une catégorie particulière. Normalement, cette catégorie recouvre, à tout le moins, les établissements de dépôts et de crédit de toutes tailles. La conception du système de paiement est alors ajustée pour tenir compte des risques que présentent les institutions admises à y participer. Les procédures de prestation de services et, éventuellement, la tarification peuvent être ajustées pour permettre différents niveaux de prestations et de volumes d'opérations.

7.9.6 Dans la pratique, le choix d'une approche est souvent dicté par des contraintes découlant, par exemple, du droit de la concurrence ou de la loi relative à la banque centrale. Face à de telles

contraintes, une solution envisageable pour régler le problème de l'arbitrage entre le libre accès au système et les risques consiste à choisir une méthode de gestion des risques et d'autres dispositifs opérationnels ayant l'impact le moins restrictif possible sur la concurrence que le permettent les circonstances. Par exemple, au lieu de s'appuyer fortement sur des critères d'accès pour limiter les risques inhérents à un système de paiement, on peut faire appel à des mécanismes de contrôle des risques de crédit et de liquidité. Plus ces mécanismes de contrôle liés au risque sont efficaces, moins il est nécessaire de restreindre l'accès au système. Dans certains pays, des systèmes à règlement brut en temps réel assortis de mécanismes de contrôle liés au risque de l'octroi de crédits, par exemple, ont été utilisés à cet effet. De nombreuses banques centrales qui consentent des crédits intrajournaliers imposent ainsi la garantie intégrale de ces crédits afin de minimiser les risques de crédit pour l'organisation.

7.9.7 Dans de nombreux pays, on a débattu de la question de savoir si des organismes comme les maisons de titres, d'autres institutions financières réglementées, voire des entités non réglementées devaient être admis à participer à des systèmes de paiement d'importance systémique. Dans certains pays, par exemple, des maisons de titres ont été admises à participer à de tels systèmes ou à un système connexe de règlement des titres, afin d'assurer le règlement dans de bonnes conditions de transactions sur titres d'État. Parfois, leur participation peut être soumise à des conditions restrictives, par exemple, sans possibilité d'accès aux apports de liquidité intrajournalière dont peuvent bénéficier les banques. Le principe consistant à adopter la «solution de rechange la moins restrictive» en matière de contrôle des risques peut aussi servir à justifier un élargissement sélectif de l'accès au-delà du système bancaire proprement dit. Cela étant, la question de l'élargissement des catégories d'institutions ayant accès aux systèmes de paiement essentiels, qui vont souvent de pair avec l'accès aux systèmes de la banque centrale et éventuellement aux concours de la banque centrale, pose des problèmes institutionnels qui vont au-delà du cadre de ce rapport.

7.9.8 Comme les critères d'accès doivent être appliqués dans la continuité, et non pas seulement lorsqu'une institution formule une première demande, cela pose la question connexe des critères d'exclusion du système. Dans les systèmes ayant des critères d'accès en fonction des risques, par exemple, selon les notations, les critères d'exclusion permettent à la notation des participants de baisser légèrement en deçà du niveau requis pour l'entrée initiale dans le système. Cela traduit le fait que la situation financière des participants peut varier dans le temps et qu'on pourrait déclencher une crise de confiance inutile si un participant était exclu pour ne pas satisfaire temporairement au critère de notation des risques. Parallèlement, il faut veiller attentivement à ne pas accroître le risque global pesant sur le système et il peut être nécessaire de prendre des mesures d'atténuation du risque, comme la constitution de garanties pour garantir des obligations, lorsque de tels événements se présentent. Il est habituellement avantageux de préciser clairement dans les règles la panoplie des mesures susceptibles d'être appliquées.

### **Principe fondamental IX - Synthèse des conditions d'application**

7.9.9 Les critères d'accès doivent encourager la concurrence entre les participants sans compromettre la sécurité du système. Il convient d'apprécier les critères restreignant l'accès au système en fonction de:

- leur justification en termes de sécurité;
- leur justification en termes d'efficience;

et envisager l'adoption de formes de gestion des risques ayant l'impact le moins restrictif possible sur la concurrence.

## **Principe fondamental X - Les procédures de gouvernance du système devraient répondre aux principes d'efficacité, de responsabilité et de transparence.**

7.10.1 La qualité des procédures de gouvernance<sup>4</sup> est importante pour l'ensemble des institutions et organisations des secteurs privé et public. Pour les systèmes de paiement d'importance systémique, l'existence d'une gouvernance efficace, responsable et transparente est particulièrement importante dans la mesure où il n'existe que quelques systèmes de ce type dans un pays donné, où les services qu'ils assurent portent sur des valeurs considérables et où ils donnent lieu à des interdépendances entre participants.

7.10.2 Les procédures de gouvernance des systèmes de paiement d'importance systémique varient sensiblement selon les pays et parfois selon les systèmes au sein d'un même pays. L'application efficace du Principe fondamental X ne dépend pas de la forme précise des procédures, qui peut être déterminée par des prescriptions législatives ou réglementaires, mais de la qualité des résultats auxquels elles aboutissent. L'existence de bonnes procédures de gouvernance constitue un point d'appui solide pour la mise en œuvre des neuf autres Principes fondamentaux et permet au système de répondre aux besoins de la collectivité au service de laquelle il a été placé.

7.10.3 Les procédures spécifiques de gouvernance et les problèmes auxquels elles se heurtent dépendent dans une large mesure du régime de propriété de chaque système de paiement. Parmi les plus courants, on retiendra:

- les systèmes *appartenant à la banque centrale*. Ce sont sans doute les plus courants, d'autant plus que les systèmes à règlement brut en temps réel sont devenus particulièrement répandus. Comme les systèmes à règlement brut en temps réel supposent l'inscription en temps réel des débits et crédits sur des comptes ouverts auprès de la banque centrale, c'est cette dernière qui détermine la réglementation et les procédures dans le cadre desquelles ces opérations interviennent et qui assure souvent le contrôle des infrastructures techniques correspondantes. À titre d'exemple de ce cas de figure, on retiendra les systèmes BI-REL (Italie) ou BAHTNET (Thaïlande);
- les systèmes *appartenant à des intérêts privés*. On peut distinguer deux groupes dans cette catégorie. On rencontre le plus souvent des systèmes *appartenant à leurs participants*. À titre d'exemples, on citera CHIPS (États-Unis) et STPGV (Canada). Il peut également y avoir des systèmes exploités dans le cadre de *sociétés indépendantes* et détenues par des actionnaires qui ne sont pas nécessairement des utilisateurs du système;
- les systèmes en *copropriété* dans lesquels la banque centrale et des intervenants privés soit détiennent conjointement l'infrastructure, par exemple, le système CHATS (Hong-Kong) ou ELLIPS (Belgique) soit détiennent de façon séparée les diverses parties du système qui composent l'ensemble, comme le système CHAPS (Royaume-Uni).

De nombreuses techniques de gouvernance efficace, responsable et transparente se retrouvent dans tous les régimes de propriété.

7.10.4 Ces différentes formes de propriété peuvent néanmoins poser des problèmes spécifiques qui nécessitent de recourir à des instruments de gouvernance différents pour parvenir à des résultats analogues. Certaines techniques applicables à des systèmes comportant de nombreux actionnaires, qui participent également au système, peuvent ne pas être commodes pour un système appartenant à une banque centrale, de sorte qu'il convient d'envisager d'autres techniques.

---

<sup>4</sup> Sur la question de la promotion de pratiques exemplaires en matière de gouvernement d'entreprise, voir *Enhancing Corporate Governance in Banking Organisations*, BRI, septembre 1999, publié par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, disponible sur le site web de la BRI (<http://www.bis.org>), et *Les principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise*, mai 1999, publiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, disponibles sur le site web de l'OCDE (<http://www.oecd.org>).

7.10.5 Quel que soit le régime de propriété, les résultats d'une bonne gouvernance doivent être similaires et on peut utiliser des indicateurs similaires pour mesurer la réussite d'un régime de gouvernance du système.

### ***Instruments de gouvernance***

7.10.6 Tous les systèmes peuvent faire appel à une panoplie d'instruments pour assurer une gouvernance *efficace*. Les détails à cet égard vont dépendre de la nature du système, de la culture du pays et de l'organisation concernée, mais un certain nombre d'instruments et de techniques se sont révélés efficaces dans toute une série de situations. (Certaines sont présentées à l'encadré 19.)

#### Encadré 19

#### **Les instruments de gouvernance**

Parmi les instruments de gouvernance efficace, on retiendra:

- l'existence d'objectifs et de projets stratégiques pour y parvenir;
- l'existence de procédures d'information qui permettent d'évaluer l'action des hauts responsables par rapport aux objectifs stratégiques annoncés;
- la définition nette de la chaîne des responsabilités et des obligations des dirigeants au sein de l'organisation et l'existence de mesures convenables de contrôle de la gestion, ainsi que des procédures destinées à leur mise en œuvre;
- l'obligation pour les dirigeants de tous niveaux d'avoir les qualifications convenables et d'assurer la surveillance du système et de son fonctionnement de façon compétente;
- l'existence de fonctions de gestion des risques et de vérification indépendantes de celles de l'exploitation au jour le jour du système. (Parmi les risques dont ces fonctions doivent se préoccuper, on retiendra les risques juridiques, financiers et opérationnels ainsi que le risque de sécurité qui sont évoqués dans ce rapport).

7.10.7 Les ressources et le niveau de la surveillance ou du contrôle consacrés aux activités décrites dans l'encadré 19 doivent être adaptés à l'importance et la complexité du système de paiement et de son marché. Par exemple, dans certains systèmes, il peut suffire de s'appuyer sur la compétence d'une ou deux personnes pour assurer les fonctions de gestion des risques ou de vérification, alors que dans des systèmes plus importants ou plus complexes, non seulement les ressources affectées à la gestion des risques doivent être plus importantes, mais encore la surveillance ou le contrôle de ces activités est sans doute mieux assuré lorsqu'il est confié à des commissions composées de membres des organes dirigeants chargés d'assurer ces fonctions. Les vérificateurs externes peuvent aussi jouer un rôle à cet égard.

7.10.8 Certains instruments de gouvernance efficace énumérés précédemment ont aussi une influence sur la *responsabilité* du système. Ceux qui composent l'organe dirigeant d'un système de paiement d'importance systémique doivent être responsables aussi bien devant les propriétaires du système que vis-à-vis de la communauté financière en général. Être responsable dans ce contexte suppose de devoir justifier les principales décisions et initiatives prises auprès de ces autres parties. Il importe que ceux qui sont desservis par le système soient à même d'influencer ses objectifs généraux et ses performances d'ensemble. Cela peut se faire par divers moyens en fonction du régime de propriété du système. La représentation de ces parties dans l'organe dirigeant du système constitue l'un de ces moyens. La mise en place d'une quelconque instance structurée de consultation élargie peut également s'avérer utile à cet égard.

7.10.9 En ce qui concerne tous les systèmes de paiement d'importance systémique, le régime de gouvernance doit prévoir un mécanisme permettant d'assurer une surveillance ou un contrôle indépendant sur la direction du système. Ce régime doit faire en sorte que la direction soit incitée à agir dans l'intérêt des parties prenantes et doit comporter des contrepoids adéquats face aux instances

de décision, par exemple au moyen d'un système de contrôles internes, de la gestion des risques ou d'audits.

7.10.10 La communication de certains types d'informations sur le système peut concourir à la *transparence*. À titre d'exemples, on retiendra:

- les structures de gouvernance (nombre de membres de l'organe dirigeant, composition, qualifications, processus de sélection et organisation des commissions, durée du mandat et conditions de révocation);
- la structure de la haute direction (responsabilités, chaîne des responsabilités, qualifications et expérience);
- la structure organisationnelle fondamentale (structure des activités, structure de la personne morale);
- la conception de la gestion des risques (règles et procédures); enfin,
- la conception des systèmes de contrôle interne.

### ***Systèmes appartenant à la banque centrale***

7.10.11 Le régime précis de gouvernance dans le cas d'une banque centrale reflète nécessairement le régime constitutionnel plus général dans lequel s'inscrit l'institution. Dans la pratique, la réalisation d'un certain nombre de ces objectifs de gouvernance du système de paiement peut être assez simple pour les banques centrales. D'autres peuvent poser plus de problèmes. Par exemple, la banque centrale peut fort bien être soumise à un régime qui prévoit la transparence de ses projets et de ses activités. Cela étant, les méthodes pour établir sa responsabilité doivent tenir compte du fait qu'il n'existe pas de groupe extérieur bien défini, comme des actionnaires privés, vis-à-vis desquels la banque centrale peut être formellement tenue pour responsable dans ses fonctions d'opérateur d'un système. Même si les systèmes de paiement privés sont administrés à travers des sociétés distinctes ayant leur propre conseil d'administration, dont les obligations sont définies par le droit des sociétés, les systèmes exploités par les banques centrales sont souvent administrés dans le cadre d'une direction de la banque centrale. La fonction de vérification interne indépendante de la banque centrale et/ou de surveillance par une direction différente de celle qui administre le système, peut constituer un élément externe efficace du régime de gouvernance du système. La banque centrale peut aussi prendre des mesures pour obtenir l'opinion des participants et des autres parties intéressées par le fonctionnement ou la réforme de son système. Ces mesures peuvent consister à mettre en place des mécanismes formels de consultation qui donnent l'occasion aux participants et autres intervenants d'apporter leur contribution et leur réaction aux grandes décisions. Il peut y avoir aussi d'autres moyens permettant à la banque centrale de mieux connaître les préférences des utilisateurs; par exemple, par un dialogue direct moins formel avec différents utilisateurs ou par des enquêtes destinées à obtenir leur point de vue. La publication de rapports réguliers sur le système ou des débats avec des groupes d'utilisateurs qui permettent une évaluation externe du respect par le système des Principes fondamentaux peuvent aussi constituer des moyens efficaces de satisfaire aux objectifs de responsabilité et de transparence.

7.10.12 Une banque centrale doit chercher à éviter de donner l'impression qu'elle puisse profiter de son rôle de responsable de la surveillance des systèmes du secteur privé pour favoriser indûment l'exploitation de ses propres systèmes. Une banque centrale doit bien marquer quand elle agit en tant qu'autorité de tutelle et quand elle intervient en tant que propriétaire et/ou opérateur d'un système. Cette clarté peut être facilitée par une séparation des fonctions en différentes unités organisationnelles, administrées par des personnels différents. Lorsqu'il y a concurrence avec les systèmes du secteur privé, les banques centrales doivent veiller tout particulièrement à protéger les informations confidentielles sur les systèmes externes qu'elle peut être amenée à collecter dans son rôle de responsable de la surveillance du système de paiement et à éviter toute utilisation abusive de ces informations.

### *Systemes appartenant à des intérêts privés*

7.10.13 La plupart des systèmes de paiement d'importance systémique appartenant à des intérêts privés sont détenus par leurs participants, à savoir normalement par les banques qui sont les principaux intervenants dans les opérations de paiements de gros montants d'un pays. Souvent, les structures de gouvernance ressemblent à celles d'une coopérative, dont l'organe dirigeant est élu par les participants au système et se compose dans une large mesure de leurs hauts responsables. Les membres de l'organe de direction doivent avoir les qualifications convenables pour occuper leurs postes et comprendre clairement leur rôle dans la gouvernance du système.

7.10.14 Ces structures peuvent poser des problèmes particuliers de gouvernance. Comme les administrateurs sont généralement désignés par les participants, ils peuvent avoir des conflits d'intérêts en matière de surveillance ou d'administration d'un système de paiement, parce que: 1) ils représentent des organisations qui sont en concurrence avec d'autres propriétaires et/ou 2) les intérêts de la société exploitant le système de paiement ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'employeur de l'administrateur. Il se peut que l'on ne puisse pas totalement éviter ce problème, mais on peut y répondre en adoptant des dispositions claires et transparentes dans ce domaine.

7.10.15 Les systèmes appartenant à leurs participants peuvent aussi devoir consentir des efforts spéciaux pour solliciter les avis d'un large éventail d'utilisateurs, notamment si un petit nombre de participants de premier plan dominent le processus de décision en raison de règles de vote liées à des volumes d'opérations ou à leur valeur. Les instances dirigeantes de tels systèmes peuvent, par exemple, ne pas avoir suffisamment intérêt à éviter les phénomènes d'inefficience - voir paragraphes 7.8.18-7.8.19. Dans ces conditions, le régime de gouvernance peut devoir accorder une attention particulière au rôle joué par les participants plus petits.

7.10.16 Une autre façon courante d'apporter des avis externes à l'organe de direction d'un système contrôlé par les participants consiste à faire figurer la banque centrale parmi ses membres, en raison de son rôle d'institution de règlement et de la perspective politique plus large qu'elle peut apporter à la prise de décision.

7.10.17 Les systèmes détenus et exploités par des fournisseurs concurrents sont moins courants que ceux qui sont détenus et exploités par les participants au système. En pareil cas, il peut être nécessaire de les doter de moyens organisés de consulter les participants et autres parties prenantes. La communication d'informations pertinentes peut également s'avérer particulièrement importante à cet égard.

### *Les systèmes en régime mixte*

7.10.18 Les systèmes en régime de propriété mixte peuvent devoir régler nombre des problèmes auxquels font face les systèmes détenus par des intérêts privés et ceux qui appartiennent à la banque centrale. Il est particulièrement important pour une banque centrale d'établir une distinction nette entre ses activités de copropriétaire du système et son rôle de responsable de la surveillance du système. Dans ces deux capacités, la banque centrale a pour responsabilité d'assurer que le système se conforme aux Principes fondamentaux (voir Responsabilités B et C). Il convient de prévoir des mécanismes assurant une gouvernance efficiente et efficace du système dans son ensemble ainsi que de ses parties constitutives, notamment lorsque le régime de propriété mixte prévoit une division des responsabilités opérationnelles. Dans de tels cas, il convient tout particulièrement d'établir nettement devant qui sont responsables ceux qui gèrent les différentes composantes du système global. L'existence de procédures de consultation, l'implication de la banque centrale dans le processus de gouvernance et la publicité des procédures de contrôle interne ou encore des résultats obtenus au regard des objectifs stratégiques affichés peuvent être autant d'éléments importants dans ce processus.

## **Principe fondamental X - Synthèse des conditions d'application**

7.10.19 Contrairement à de nombreux autres Principes fondamentaux, il est difficile de formuler des conseils sur la structure convenable de gouvernance, en raison de la diversité des régimes envisageables. Néanmoins, on peut proposer des indicateurs permettant de vérifier que le régime de

gouvernance est efficace, responsable et transparent. Il convient de revoir régulièrement le régime de gouvernance à l'aune de ces indicateurs. La liste d'indicateurs ci-après n'est pas exhaustive, pas plus qu'un de ces facteurs n'indique nécessairement en soi si le système est conforme avec le Principe fondamental X:

- les informations pertinentes sur le système et ses opérations sont facilement disponibles, complètes et à jour;
- les grandes décisions sont prises après consultation de toutes les parties intéressées et des délibérations en bonne et due forme;
- au plus haut niveau, le processus de décision est rapide et fait l'objet d'une communication claire aux utilisateurs du système;
- le système atteint régulièrement les résultats financiers prévus et peut expliquer les éventuelles différences par rapport à ces prévisions;
- le système assure des services de paiement qui satisfont les besoins des clients;
- le système se conforme aux neuf autres Principes fondamentaux.

## Partie 8: Responsabilités de la banque centrale dans l'application des Principes fondamentaux

8.1 Le rôle déterminant joué par les banques centrales dans la mise en œuvre des objectifs de sécurité et d'efficacité des systèmes de paiement a été défini au paragraphe 2.6 du chapitre 1. Les quatre responsabilités des banques centrales concernant l'application des Principes fondamentaux aux systèmes de paiement d'importance systémique procèdent de ce rôle déterminant. On distingue (sous les Responsabilités B et C) les systèmes de paiement d'importance systémique exploités par la banque centrale et ceux qui ne le sont pas. Si dans ces deux cas, la banque centrale assume des responsabilités différentes, elle garde toujours pour objectif la sécurité et l'efficacité et elle doit appliquer les Principes fondamentaux.

8.2 Les banques centrales interviennent depuis longtemps comme fournisseurs de comptes de règlement auprès des systèmes de paiement et bon nombre d'entre elles exercent les fonctions d'opérateurs de ces systèmes. Ce n'est que récemment, toutefois, que le double objectif de sécurité et d'efficacité a été clairement défini et que le rôle particulier de surveillance du système de paiement commence à être reconnu et défini. Aujourd'hui, la majorité des banques centrales sont conscientes que la surveillance des systèmes de paiement d'importance systémique constitue une fonction centrale contribuant à la stabilité financière et complétant la mise en œuvre de la politique monétaire. Cette prise de conscience montre clairement le rôle déterminant qu'assument les systèmes de paiement par leur sécurité et leur efficacité quant à la mise en œuvre concrète de la politique monétaire et à la stabilité du système financier. La fonction de surveillance de la banque centrale peut s'exercer dans des cadres juridiques et organisationnels différents. La relative nouveauté de cette fonction rend d'autant plus important l'intérêt porté à la définition des Responsabilités A, B et C et à leur diffusion dans le public. Ces notions de transparence ont été élaborées parallèlement aux travaux du FMI sur le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière<sup>5</sup>. L'encadré 20 s'intéresse aux liens existants entre le présent rapport et ce Code.

### Encadré 20

#### **Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière du FMI (Code du FMI)**

Le Code du FMI (adopté par le Comité intérimaire en septembre 1999) recense les pratiques de transparence souhaitables pour les banques centrales dans la conduite de la politique monétaire et pour les banques centrales et d'autres organes financiers dans la conduite de la politique financière. La surveillance des systèmes de paiement relève des activités des institutions financières couvertes par les bonnes pratiques pour la transparence des politiques financières du Code. Les références les plus explicites figurent au paragraphe 5 du Code, qui traite de la clarté des rôles, des responsabilités et des objectifs des organes financiers et des organes autorégulateurs habilités à participer à la réglementation et à la surveillance. Les bonnes pratiques énumérées dans la suite de ce paragraphe intéressent plus particulièrement la surveillance des systèmes de paiement.

5.3 Le rôle des organes de surveillance en ce qui concerne les systèmes de paiement doit être rendu public.

5.3.1 Les organes chargés de la surveillance du système de paiement doivent encourager la diffusion en temps voulu des principes de politique générale (notamment les politiques de gestion des risques) qui exercent une incidence sur la robustesse des systèmes de paiement d'importance systémique.

Ce rapport admet l'intérêt de la transparence comme point d'appui pour la formulation des mesures qui s'imposent. On constate notamment d'étroites convergences entre, d'une part, l'importance accordée par le Code à une définition claire des objectifs et du cadre institutionnel, mentionnée dans les bonnes pratiques 5.3 et 5.3.1 citées plus haut et, d'autre part, la Responsabilité A du présent rapport.

<sup>5</sup> Disponible sur le site du FMI (<http://www.imf.org>).

D'autres bonnes pratiques pour la transparence définies dans le Code peuvent également aider les banques centrales dans l'exercice de leurs autres responsabilités énoncées dans ce rapport. Les bonnes pratiques de la Partie 5 du Code sur l'officialisation des relations existant entre les institutions financières et les organismes autorégulateurs par exemple (bonnes pratiques 5.2 et 5.4) peuvent constituer un point d'appui pour la responsabilité de la banque centrale (Responsabilité D) dans le cadre de la coopération avec les autres banques centrales concernées et d'autres autorités.

8.3 Les banques centrales s'associent souvent à des organismes du secteur privé pour fournir des systèmes de paiement. Parfois, les banques centrales sous-traitent à des intervenants du secteur privé les fonctions d'exploitation technique et, inversement, les opérateurs du secteur privé sous-traitent parfois ces fonctions à la banque centrale. L'opérateur chargé de la mise en conformité aux Principes fondamentaux est la partie habilitée à édicter les règles du système et entretenant une relation directe avec les participants. La banque centrale interviendra dans tout système de paiement d'importance systémique soit en qualité d'opérateur (Responsabilité B) soit en tant que responsable de la surveillance du système (Responsabilité C).

8.4 Il importe que les banques centrales exercent leurs responsabilités (en tant qu'opérateurs ou en tant que responsable de la surveillance) dans le cadre de l'infrastructure financière générale de leur pays. Lors de l'application des Principes fondamentaux, par exemple, il se peut qu'il ne soit pas possible (ou que cela n'aboutisse pas à des résultats suffisamment sûrs ou efficaces) d'étudier les caractéristiques d'un système d'importance systémique pris isolément, compte tenu des importantes interactions que peut entretenir un système avec d'autres éléments de l'infrastructure financière. Des liens peuvent se faire jour entre les paiements effectués au sein du système et les règlements de titres, par exemple, ou découler du rôle du système dans la réalisation d'opérations de règlement net à un moment donné de la journée pour le compte d'autres systèmes de paiement qui ne sont pas nécessairement d'importance systémique.

8.5 Les banques centrales ne peuvent pas exercer leurs responsabilités de façon isolée. La Responsabilité D admet explicitement la nécessité d'une coopération entre la banque centrale (en qualité de responsable de la surveillance et/ou d'opérateur) et les autres autorités. En outre, la banque centrale peut devoir faire appel à une aide extérieure pour assurer la conformité d'un système aux Principes fondamentaux. Si, lors de l'évaluation de la santé juridique du système effectuée en vue de garantir sa conformité au Principe I par exemple, la banque centrale conclut que les fondements juridiques du système présentent des insuffisances, il est possible, dans certains cas, d'y remédier en modifiant le règlement du système ou en prenant des mesures administratives, mais, dans d'autres, la banque centrale peut conclure que ce sont les dispositions de la loi qui doivent être modifiées. Or, si la loi doit être modifiée, certaines entités concernées de l'administration publique et des instances législatives devront être convaincues de l'ampleur du problème et accepter d'y remédier.

## **Responsabilité 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.**

8.1.1 La Responsabilité A porte sur l'intervention de la banque centrale dans le système de paiement, à travers ses objectifs, son rôle et ses principales orientations. Les objectifs de la banque centrale sont les grandes missions qu'elle poursuit et qui guident ses activités dans le système de paiement. C'est sur ces objectifs que repose la relation qu'entretient la banque centrale avec le système de paiement et ils ne devraient pas très souvent connaître de modifications importantes. Pour atteindre ces objectifs, les banques centrales peuvent jouer différents rôles en rapport avec les systèmes de paiement d'importance systémique: propriétaire, opérateur, responsable de la surveillance, organisme de règlement et fournisseur de liquidités, etc.. En général, ce sont les banques centrales qui définissent les orientations de leurs propres systèmes ainsi que des systèmes qu'elles surveillent, ce qui facilite la mise en œuvre des objectifs de la banque centrale. Ces orientations peuvent comprendre notamment la formulation de prescriptions spécifiques, comme le respect de ces Principes fondamentaux.

### ***Définir clairement les objectifs***

8.1.2 Si les objectifs du système de paiement de la banque centrale sont définis clairement, ils peuvent servir de point d'appui pour l'élaboration cohérente des orientations et constituer une référence à l'aune de laquelle la banque centrale et les autres organismes peuvent juger leur réussite dans la mise en application de ces objectifs. Les objectifs de la banque centrale peuvent être définis de différentes façons. S'ils peuvent parfois être fixés par la voie législative (voir plus loin paragraphe 8.1.8), les objectifs sont définis pour tout ou partie par les hauts responsables de la banque centrale, qui sont bien placés pour concilier l'élaboration de ces objectifs et les autres grandes missions de la banque centrale.

8.1.3 Un exemple d'objectif d'un système de paiement serait l'adoption par la banque centrale des objectifs décrits dans le présent rapport, à savoir la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement d'importance systémique. Les autres objectifs possibles, relevant ou non des responsabilités de la banque centrale, comprennent notamment la protection des droits des consommateurs et la prévention de la fraude et du blanchiment de capitaux.

8.1.4 Les objectifs de la banque centrale doivent également être assimilés par les participants du système de paiement et par l'ensemble des opérateurs de systèmes de paiement du secteur privé. Ces informations devraient également être à la disposition des utilisateurs et des autres parties intéressées. La communication des objectifs donne au secteur privé l'assurance que l'action des pouvoirs publics s'inscrit dans un cadre prévisible, incite le secteur privé à se comporter dans le respect de la politique établie et sert de base à l'investissement dans les systèmes de paiement. Les modalités de diffusion des objectifs peuvent varier sensiblement. Dans certains cas, il est possible d'adopter une démarche relativement informelle, par le biais de discours prononcés par des hauts responsables; dans d'autres, la communication est beaucoup plus formelle et s'effectue par l'intermédiaire de publications officielles, comme le rapport annuel de la banque centrale ou des communiqués de presse, par exemple.

### ***Faire connaître les rôles de la banque centrale et ses grandes orientations***

8.1.5 La banque centrale devrait, par ailleurs, faire connaître publiquement les rôles qu'elle joue vis-à-vis du système de paiement et les grandes orientations qu'elle compte suivre pour atteindre ses objectifs en matière de systèmes de paiement d'importance systémique. Ces dernières devraient être expliquées de façon plus détaillée que ses grandes missions. En ce qui concerne les objectifs, une partie des rôles de la banque centrale à l'égard du système de paiement peut être établie et rendue publique par la voie législative. La loi risque cependant de ne pas pouvoir parer à toutes les éventualités et il convient également de faire connaître publiquement les éventuels rôles définis par la banque centrale elle-même.

8.1.6 La diffusion des grandes orientations devrait notamment prévoir la mise en évidence des systèmes qui revêtent une importance systémique ainsi que les raisons pour lesquelles ils sont jugés

comme tels. Les participants à de tels systèmes et les opérateurs du secteur privé doivent en effet savoir si leur système est considéré d'importance systémique et, si tel est le cas, le système sera censé se conformer aux Principes fondamentaux. Les autres grandes orientations qui peuvent être également rendues publiques comprennent notamment la politique que la banque centrale entend suivre quand elle estime que des systèmes ne sont pas conformes aux Principes fondamentaux ou les mesures liées à un plan particulier de réforme ou de développement du système de paiement.

8.1.7 Il importe que les grandes orientations des banques centrales soient énoncées par écrit et soient mises à la disposition de toutes les parties concernées dans les mêmes conditions. On ne pourra sans doute pas se contenter de les communiquer au cours de réunions informelles avec les participants et les opérateurs ou au moyen d'une correspondance bilatérale. Les procédures de consultation active peuvent, par ailleurs, s'avérer utiles à la diffusion des orientations. Dans certains pays, avant la mise au point définitive des orientations précises, les banques centrales consultent les parties intéressées afin de gagner leur adhésion et d'éviter d'éventuels effets malencontreux sur les opérateurs du secteur privé ou les participants au système.

8.1.8 La voie législative constitue un moyen de définir les rôles et les objectifs. Les champs traditionnels de compétence des banques centrales, comme la politique monétaire, sont en général clairement définis dans les textes législatifs qui les instituent ou dans les législations s'y rattachant qui leur confèrent des responsabilités et des pouvoirs précis. C'est aussi de plus en plus le cas pour le rôle de la banque centrale dans les systèmes de paiement. Parfois, la législation précise les grandes missions de la banque centrale. Cette démarche permet de répondre à la Responsabilité A en clarifiant le rôle et les objectifs de la banque centrale dans les systèmes de paiement. (L'encadré 21 donne des exemples récents de lois concernant le rôle de la banque centrale en tant que responsable de la surveillance des systèmes.)

8.1.9 Un moyen efficace pour s'assurer que les objectifs, les rôles et les grandes orientations principales sont formulés en termes clairs et cohérents consiste pour la banque centrale à ne rédiger qu'un seul document où ils sont exposés clairement ainsi que leurs fondements et leurs modalités d'application.

## **Responsabilité B - La banque centrale devrait s'assurer que les systèmes qu'elle exploite se conforment aux Principes fondamentaux.**

8.2.1 La banque centrale devrait s'assurer que les systèmes de paiement d'importance systémique qu'elle exploite se conforment aux Principes fondamentaux. Cette disposition vaut pour tout type de systèmes, qu'il s'agisse de système à règlement brut en temps réel, à règlement net ou à règlement hybride. Compte tenu de la diversité d'un pays à l'autre des caractéristiques de chaque système, chaque système d'importance systémique doit être évalué individuellement à l'aune des Principes fondamentaux. Lorsque la banque centrale constate qu'un système n'est pas conforme aux Principes, elle doit définir un plan d'action afin d'assurer la mise en conformité du système dans des délais raisonnables.

8.2.2 La conformité à de nombreux Principes fondamentaux est du ressort direct de la banque centrale - comme les Principes fondamentaux traitant de l'information sur les risques et leur maîtrise (Principes fondamentaux II et III). En effet, la banque centrale a l'entière maîtrise des actifs utilisés de préférence pour le règlement d'après le Principe fondamental VI. En pareils cas, la banque centrale peut prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour assurer que le système qu'elle exploite se conforme au Principe fondamental en question. Parmi les autres Principes fondamentaux, quelques-uns soulèvent pour les banques centrales des questions d'appréciation identiques à celles que se posent les opérateurs privés, comme dans le cas du Principe fondamental VII sur le risque opérationnel. Si la banque centrale a sous-traité l'exploitation au jour le jour de tout ou partie du système à une société de gestion d'installations par exemple, elle devra donner l'assurance qu'elle est en mesure de contrôler le système et de fournir une certaine qualité de services. D'autres Principes fondamentaux peuvent mettre en jeu des considérations particulières d'ordre public. Pour déterminer la conformité au Principe fondamental IX sur l'accès par exemple, la banque centrale doit mesurer les éventuelles conséquences plus générales pour le système que pourrait entraîner la participation à un tel système d'une institution ou d'un type d'institution particulier. La conformité au Principe fondamental VIII sur l'efficacité impose à la banque centrale en tant qu'opérateur de prendre en compte les besoins exprimés des participants et des utilisateurs. Une banque centrale entendra prendre en considération la nécessité de favoriser l'efficacité et d'encourager une large adhésion à un système qui réduit le risque systémique.

8.2.3 Les banques centrales, agissant en tant qu'opérateurs de système, seront probablement amenées à traiter le Principe X sur la gouvernance de façon différente de celle des opérateurs du secteur privé en raison des rôles multiples et variés d'une banque centrale et de la nécessité de respecter la cohérence de la structure de gouvernance de la banque centrale qui reflète tout l'éventail de ses rôles. Voir paragraphes 7.10.11-7.10.12 pour un examen de ces questions.

**Responsabilité C - La banque centrale devrait surveiller la conformité aux Principes fondamentaux des systèmes qu'elle n'exploite pas et avoir les moyens d'effectuer cette surveillance.**

8.3.1 Le concepteur et l'opérateur d'un système de paiement d'importance systémique ont pour responsabilité essentielle de garantir la conformité du système aux Principes fondamentaux. Lorsque la banque centrale n'exploite pas un système elle-même, sa mission est d'en surveiller la conformité aux Principes en veillant à ce que le concepteur et l'opérateur assument leurs responsabilités. Le chapitre 1 examine la nécessité d'établir une base saine pour la surveillance et ses différentes modalités. La Responsabilité A porte sur la nécessité de définir clairement les objectifs de surveillance d'une banque centrale et sur le besoin de faire connaître publiquement ses grandes orientations.

8.3.2 Toute banque centrale qui met en place un dispositif de surveillance devra réfléchir aux modalités d'adaptation du dispositif de surveillance à ses responsabilités existantes, à ses missions opérationnelles et à toute autre interaction avec le système de paiement. Elle peut aussi être amenée à définir sa fonction en tant qu'opérateur d'un système de paiement d'importance systémique ou qu'autorité de tutelle de banques.

8.3.3 Certains pays, ayant réexaminé le rôle de superviseur des systèmes de paiement attribué à la banque centrale, ont préféré établir une base formelle. Cette solution est fonction des entités concernées de l'administration publique ou des instances législatives. Cette démarche présente l'avantage de donner à la banque centrale et aux systèmes de paiement une vision claire des orientations et des instruments nécessaires pour les mettre en œuvre. (L'encadré 21 fournit des exemples de pays où la surveillance a été mise en place sur une base formelle.) Dans d'autres pays, la banque centrale peut définir son rôle concret en s'appuyant sur les fonctions et pouvoirs existants.

8.3.4 Quelle que soit la base du régime de surveillance adoptée, un certain nombre de mesures doivent être prises aussi bien d'emblée que de façon continue.

- Identifier les systèmes visés par la surveillance de la banque centrale. Ces systèmes comprennent tous les systèmes de paiement d'importance systémique que la banque centrale n'exploite pas elle-même. Les opérateurs et les utilisateurs de ces systèmes doivent être informés de la décision de la banque centrale d'exercer une surveillance. Les systèmes qui ne sont pas considérés comme d'importance systémique peuvent être invités à une réévaluation périodique afin de mesurer si l'évolution de leurs activités ou de leur environnement sont convenables.
- Étudier et évaluer la conception et l'exploitation de tous les systèmes de paiement d'importance systémique existants afin de garantir leur conformité à l'ensemble des Principes fondamentaux. Les autorités de surveillance peuvent imposer des critères plus exigeants que les minima requis par les Principes fondamentaux (voir Principes fondamentaux IV et V) ou définir des prescriptions relatives à des domaines non couverts par les Principes fondamentaux.
- Évaluer les propositions de nouveaux systèmes au cours de la phase de conception afin de minimiser les coûts de mise en conformité.
- Évaluer systématiquement les systèmes de paiement d'importance systémique. Les autorités de surveillance devraient réunir des informations auprès des opérateurs de systèmes afin d'actualiser leurs évaluations. En effet, tout changement de l'environnement juridique, technique ou financier peut exercer une incidence sur la conformité, de même que les changements de conception ou d'exploitation du système. La banque centrale devrait être tenue informée suffisamment à l'avance de toute proposition de changement de conception ou d'exploitation afin d'être en mesure de les évaluer convenablement.
- Vérifier que des mesures sont prises pour remédier aux défauts de conformité, dans des délais raisonnables en fonction de la nature du défaut et des mesures d'intervention nécessaires.

## Encadré 21

### Législation relative à la surveillance des systèmes de paiement

Au *Canada*, la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements de 1996* confie à la Banque du Canada la mission de surveiller les systèmes d'échange et de règlement pouvant présenter un risque systémique. La Banque du Canada peut exiger des systèmes répondant aux conditions requises ou de leurs participants qu'ils fournissent toutes les informations nécessaires à ses activités de surveillance. Si le Gouverneur de la Banque estime que l'exploitation d'un système répondant à ces critères peut présenter un risque systémique, il est habilité à placer le système sous la surveillance continue de la Banque en vertu de cette Loi, à condition que le ministre des Finances convie qu'il y va de l'intérêt public. Une fois placé sous surveillance, le système doit donner à la Banque l'assurance qu'il dispose des mécanismes nécessaires à la maîtrise des risques systémiques. Cette mise sous surveillance confère par ailleurs une plus grande certitude quant à l'exploitation des dispositifs de compensation et des procédures de règlement et apporte certaines garanties contre les recours juridiques.

La Banque peut passer des accords avec un système mis sous surveillance ou ses participants concernant l'exploitation du système et peut aussi effectuer des vérifications d'un système sous surveillance. Les systèmes sous surveillance sont tenus d'informer à l'avance la Banque de tout changement de leurs règles. Dans des situations exceptionnelles, le Gouverneur peut donner des directives à un système ou un participant s'il estime que le risque systémique est mal maîtrisé.

En *Australie*, le *Payment Systems (Regulation) Act (Loi portant réglementation des systèmes de paiement) de 1998* charge la Banque de réserve d'Australie de garantir l'efficacité et la stabilité du système de paiement. La Loi habilite la Banque centrale à réunir des informations auprès des systèmes de paiement et à placer un système de paiement sous sa tutelle. Elle peut ensuite fixer des règles de participation, et notamment les modalités d'accès des nouveaux participants. Par ailleurs, la Banque peut définir des normes de sécurité et d'efficacité. Ces normes peuvent aussi bien porter sur des prescriptions techniques, des procédures, des critères de résultats que sur la fixation des prix. La Loi prévoit la possibilité pour la Banque d'arbitrer les différends au sein de ce système sur toute question relative à l'accès, à la sécurité financière, à la compétitivité et au risque systémique, si les parties concernées le souhaitent. La Loi habilite la Banque de donner des instructions aux systèmes de paiement et prévoit un régime répressif d'amendes et autres sanctions.

Dans la *zone euro*, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la surveillance des systèmes de paiement a été confiée au SEBC<sup>6</sup>. La base juridique de cette fonction est inscrite dans le *Traité instituant la Communauté européenne* (ci-après dénommé «le Traité») et dans les *Statuts du Système européen de banques centrales* (SEBC) et de la *Banque centrale européenne* (BCE) (ci-après dénommés «les Statuts»), qui prévoient que l'une des missions essentielles du SEBC est de «promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement». En outre, l'article 22 des Statuts prévoit que «la BCE et les banques centrales nationales peuvent accorder des facilités, et la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement au sein de la Communauté et avec les pays tiers». Conformément aux dispositions du Traité et des Statuts, le Conseil des Gouverneurs définit la politique commune. Le Conseil des Gouverneurs fixe notamment les objectifs et les Principes fondamentaux de la politique de surveillance commune que le SEBC exerce lorsque le fonctionnement des systèmes de paiement peut affecter: i) la mise en œuvre de la politique monétaire; ii) la stabilité systémique; iii) la mise en place de conditions équitables entre les intervenants du marché; et iv) les paiements transfrontières au sein de l'Union européenne et avec les autres pays. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne sont pas explicitement couverts par la politique commune de surveillance, les orientations définies à l'échelon des banques centrales nationales (BCN) s'appliquent dans le cadre des objectifs et des Principes fondamentaux définis à l'échelon du SEBC, objectifs et principes sur lesquels le Conseil des Gouverneurs peut toujours prendre une initiative, si nécessaire. En vertu du principe de décentralisation, la mise en application de la politique commune de surveillance est généralement confiée aux BCN des États où intervient le système. Cette mise en œuvre peut faire appel à différents moyens juridiques (comme les instruments juridiques dont dispose une BCN, les règlements et les orientations de la BCE) ou d'instruments plus informels (comme la pression morale).

<sup>6</sup> Le Système européen de banques centrales (SEBC) est constitué de la BCE et des banques centrales nationales des États membres ayant adopté l'euro à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Le SEBC est dirigé par les organes de décision de la BCE, le Conseil des gouverneurs et le Directoire.

En *Italie*, l'article 146 de la Loi bancaire de 1993, conformément à l'article 22 des Statuts de la SEBC et de la BCE, assigne à la Banque d'Italie la mission de surveiller les systèmes de paiement et lui donne compétence pour «émettre des directives visant à garantir l'efficacité et la sécurité des systèmes de paiement et de compensation». Compte tenu de cette formulation générale de la Loi, la surveillance en Italie peut être étendue aux instruments et aux services de paiement, à l'infrastructure technologique, aux procédures d'échanges interbancaires et aux systèmes de transfert de fonds. Ce cadre juridique permet à la Banque d'Italie, en plus des moyens traditionnels de promotion de la coopération entre intermédiaires par la pression morale dont elle dispose, d'assurer par ailleurs la surveillance par l'exercice de pouvoirs réglementaires. La Banque exerce ces pouvoirs conformément aux règles générales prévues par la loi et en vertu du principe de concurrence. Afin de renforcer la transparence de ses objectifs, de sa mission et des principales mesures qu'elle prend dans le domaine des systèmes de paiement, la Banque d'Italie a publié deux Livres blancs en 1997 et en 1999.

8.3.5 Les instruments de surveillance à la disposition des banques centrales sont de trois sortes: la collecte de l'information, l'analyse de l'information et l'application de mesures correspondantes. (Certains instruments en usage actuellement dans différentes banques centrales font l'objet d'une brève description dans l'encadré 22.)

8.3.6 Les Principes fondamentaux donnent de nombreuses précisions sur les pratiques que les autorités de surveillance devraient encourager. Il peut arriver que les opérateurs et les utilisateurs hésitent ou tardent à appliquer les réformes nécessaires et les banques centrales devront s'interroger sur les moyens d'atteindre leurs objectifs. Les moyens spécifiquement utilisés dépendront essentiellement de la base du régime de surveillance mis en œuvre par la banque centrale.

8.3.7 Une législation formelle peut comprendre des mesures répressives, comme des amendes, des ordonnances d'interdiction, et autres sanctions civiles voire pénales. Certaines banques centrales estiment utile de disposer de toute une panoplie de sanctions ou de recours, la menace d'une sanction à l'évidence excessive (fermeture du système, par exemple) risquant fort de manquer de crédibilité. Dans d'autres régimes moins formels, la banque centrale devra peut-être recourir à d'autres techniques, comme l'exercice de pressions morales ou la modification du fonctionnement des comptes de règlement, afin d'encourager le respect de ses normes de surveillance.

8.3.8 La surveillance d'un système de paiement mobilise des compétences variées dans des domaines spécialisés, notamment la gestion des risques financiers, juridiques et opérationnels, ainsi que des compétences nécessaires pour garantir que la surveillance s'accompagne d'une application cohérente des résultats de l'analyse des risques. En conséquence, les responsables de la surveillance doivent veiller à pouvoir solliciter les services de personnels ayant les compétences pertinentes. Les domaines de compétence concernés comprennent l'économie, la banque, la finance, l'informatique et le droit. Certaines banques centrales sollicitent à cet effet des personnes exerçant des responsabilités de surveillance qui coordonnent les contributions d'autres directions. Un nombre croissant de banques centrales créent une direction spécialisée affectée à la surveillance du système de paiement. L'échange de renseignements et la coopération entre autorités de surveillance des systèmes de paiement constituent une façon efficace de contribuer à l'efficacité de la surveillance.

## Encadré 22

### **Instruments de surveillance**

#### Collecte de l'information

- Collecte d'informations écrites (rapports financiers, statistiques, règles et procédures, comptes rendus des organes de direction, etc.) auprès des sources indiquées par les opérateurs des systèmes de paiement.
- Collecte d'informations au cours de discussions avec les parties concernées (opérateurs, vérificateurs internes et externes, participants, etc.).
- Collecte d'informations au cours de l'inspection et de la vérification des systèmes physiques des systèmes de paiement.
- La mission de collecte d'informations d'un responsable de la surveillance peut s'appuyer sur des pouvoirs formels spécifiques.

#### Analyse de l'information

- Recensement des systèmes de paiement d'importance systémique.
- Examen de la conception et de l'exploitation de tous les systèmes de paiement d'importance systémique appliquant les Principes fondamentaux et d'autres textes relatifs aux systèmes de paiement (notamment, textes disponibles sur le site Internet de la BRI, [www.bis.org](http://www.bis.org)).
- Examen des analyses menées par d'autres organismes concernés (auditeurs internes et externes; service de la gestion des risques dans les systèmes de paiement; autorités chargées de mener une évaluation indépendante, comme le FMI et la Banque mondiale).

#### Intervention

- Présentation de discours et de publications.
- Pression sur les opérateurs de systèmes de paiement pour qu'ils apportent des modifications aux règles et procédures.
- Assujettissement à certaines conditions de la prestation de services de règlement des banques centrales.
- Conclusion d'accords formels avec les opérateurs des systèmes de paiement.
- Mesures conformes à des pouvoirs formels spécifiques, comme les décisions de fermeture, l'instruction de modification des règles et procédures, ou l'imposition de sanctions financières.

**Responsabilité 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.**

8.4.1 Le chapitre 1 énumère différentes catégories d'autorités nationales pouvant avoir intérêt à un fonctionnement sain et efficace des systèmes de paiement. La coopération mutuelle est de nature à aider la banque centrale (que ce soit en sa qualité de responsable de la surveillance et/ou d'opérateur des systèmes de paiement d'importance systémique) et ces autres autorités d'atteindre leurs objectifs respectifs. Les conditions de cette coopération peuvent être plus ou moins formalisées. Par exemple, dans certains États, la banque centrale a signé un mémorandum d'accord avec d'autres autorités, afin de faciliter l'exercice de leurs responsabilités tant dans des conditions normales que dans le traitement concret d'une éventuelle crise.

8.4.2 Les rapports entre la surveillance des systèmes de paiement, la tutelle des institutions financières et le contrôle des marchés financiers sont particulièrement importants. Dans certains cas, au moins deux de ces fonctions sont du ressort de la banque centrale; dans d'autres, d'autres autorités sont concernées. L'encadré 23 explique les nuances entre ces activités. Bien conçus, les systèmes de paiement peuvent réduire le risque de propagation, d'une institution financière à une autre, d'une instabilité causée par l'incapacité des participants à effectuer leurs règlements dans le système de paiement, ce qui désorganise le fonctionnement des marchés des capitaux. Parallèlement, par une gestion prudente des risques, les institutions financières peuvent réduire les risques d'incidents de ce genre et limiter les pressions sur le système de paiement. Par leur complémentarité, l'exercice des missions de surveillance, de tutelle et de contrôle peut par conséquent contribuer au renforcement de la stabilité financière. La mise en place de protocoles d'échange d'informations pertinentes (à titre régulier, facultatif et exceptionnel) entre les autorités de surveillance, de tutelle et de contrôle peut s'avérer un outil précieux pour la mise en œuvre pratique d'une telle coopération.

Encadré 23

**Trois activités d'organismes du secteur public qui contribuent à la stabilité financière:  
contrôle bancaire, surveillance des marchés financiers  
et surveillance des systèmes de paiement**

La mission de préservation de la stabilité financière par la réglementation du système financier recouvre généralement trois éléments distincts: contrôle bancaire, surveillance des marchés financiers et surveillance des systèmes de paiement et de règlement. Dans certains pays, ces trois fonctions sont du ressort de la banque centrale, mais dans d'autres ces tâches sont réparties entre différents organismes. Il ne faut pas oublier que ces trois fonctions sont complémentaires. La mission de *contrôle* bancaire est clairement définie par un mandat donné par la loi. Les institutions supervisées comprennent en général les participants aux systèmes de paiement d'importance systémique.

La *surveillance* des marchés financiers est en général définie en termes plus vagues. Ce terme peut désigner l'observation de l'évolution des marchés mais aussi la réglementation de certains aspects de leur activité en fixant et appliquant des règles et des normes régissant la structure des marchés et le comportement des parties concernées. Entre autres objectifs essentiels, il s'agit de garantir l'efficacité, la transparence et l'équité des marchés des capitaux et de prévenir les chocs financiers. Les paiements effectués pour régler les transactions sur ces marchés donnent souvent lieu à un règlement dans le cadre de systèmes de paiement d'importance systémique, dont les participants interviennent souvent aussi activement sur ces marchés.

La *surveillance* des systèmes de paiement (et de règlement) porte sur la stabilité et l'efficacité des systèmes dans leur ensemble, et non sur la stabilité et l'efficacité de chaque participant ou d'un marché des capitaux en particulier servi par les systèmes. Ce rapport définit la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement d'importance systémique comme des objectifs d'ordre public, et décrit les responsabilités de la banque centrale dans ce domaine. Les Responsabilités B et C portent sur la conformité de tous ces systèmes aux dix Principes fondamentaux dont ce rapport estime qu'ils constituent des moyens de renforcer les objectifs de sécurité et d'efficacité. La Responsabilité C s'intéresse à la surveillance par la banque centrale des systèmes détenus ou exploités par le secteur privé.

8.4.3 L'évolution des systèmes de paiement étrangers pourrait avoir une incidence réelle sur les systèmes nationaux, notamment si, par exemple, un participant de grande importance exerçant ses activités dans des systèmes étrangers et nationaux devait rencontrer des problèmes de liquidité ou de solvabilité. Les banques centrales, en qualité d'opérateurs et/ou de responsable de la surveillance de systèmes de paiement d'importance systémique, doivent par conséquent comprendre l'incidence de la conception et de l'exploitation des systèmes de paiement étrangers sur leurs propres systèmes nationaux. Cette compréhension passe par une coopération avec les autres banques centrales et parfois avec d'autres autorités de réglementation étrangères.

8.4.4 Les systèmes de paiement transfrontières peuvent nécessiter une coopération particulièrement étroite en matière de surveillance. Les «Principes Lamfalussy relatifs à l'exercice, par les banques centrales, d'un suivi concerté des systèmes d'échange et de règlement transfrontières et multidevises» ont tracé le cadre d'une surveillance concertée de ces systèmes. Ces principes sont récapitulés dans l'encadré 24. La surveillance par la BCE du système Euro 1 est un exemple de surveillance concertée. La BCE examine régulièrement l'évolution de la gestion du système avec les autres banques centrales de la zone euro. En outre, elle échange des informations avec la banque centrale d'origine des banques n'appartenant pas à l'UE mais participant à l'Euro 1 via leurs succursales dans l'UE.

#### Encadré 24

##### **Principes Lamfalussy relatifs à l'exercice, par les banques centrales, d'un suivi concerté (surveillance concertée) des systèmes de compensation et de règlement transfrontières et multidevises**

La Partie D du rapport du Comité sur les systèmes de compensation interbancaires (Rapport Lamfalussy) décrit le cadre de coopération adopté par les banques centrales pour la surveillance des systèmes de compensation transfrontières et multidevises. Les grands principes de cette surveillance sont les suivants.

- Chaque banque centrale ayant pris connaissance du fonctionnement effectif ou projeté d'un système de compensation ou de règlement transfrontière ou multidevises, hors du pays d'émission de la ou des devises en question, devrait informer les autres banques centrales qui peuvent avoir intérêt à ce que le système soit conçu et mis en œuvre avec la prudence requise.
- Les systèmes d'échange et de règlement transfrontières et multidevises devraient être soumis au suivi d'une banque centrale qui en accepte la responsabilité première, et il devrait être présumé que la banque centrale du pays d'accueil assumera cette tâche.
- En assurant le suivi d'un système, l'autorité investie de la responsabilité première devrait examiner la conception et le fonctionnement du système dans son ensemble et consulter les autres autorités concernées sur ses conclusions initiales, puis périodiquement, sur l'évolution du système.
- La banque centrale d'émission et l'autorité investie de la responsabilité première du système devraient s'assurer conjointement du bien-fondé des procédures de règlement et des mesures applicables en cas de défaut de règlement.
- Si elle n'est pas satisfaite de la solidité de la conception ou de la gestion d'un système de compensation ou de règlement transfrontière ou multidevises, une banque centrale devrait dissuader les établissements soumis à sa tutelle de recourir à ce système et, si nécessaire, montrer que la participation à ce dernier, à titre d'utilisateur ou de prestataire de services, constitue une pratique bancaire hasardeuse et dangereuse.

## Partie 9: Cas particulier d'application des Principes fondamentaux

### 9.1 Systèmes d'échange et de règlement des chèques<sup>7</sup>

9.1.1 L'histoire du chèque, un des plus anciens instruments de paiement scripturaux, est longue et riche. Dans de nombreux pays, cette ancienneté a donné lieu à la constitution d'un important corpus de lois régissant ces instruments, reflétant en général des pratiques et des expériences variées. Dernièrement, les systèmes de paiement par chèque sont devenus beaucoup plus efficaces dans bon nombre de pays avec la dématérialisation et l'échange d'images-chèques. Toutefois, les systèmes de paiement par chèque soulèvent sur l'application des Principes fondamentaux des questions précises qui sont traitées dans cette partie.

9.1.2 En général, un chèque désigne un ordre écrit d'un tireur (le payeur) donnant instruction à sa banque (la banque tirée) de payer une somme d'argent à un tiers (le bénéficiaire). Lorsqu'un chèque est remis à un bénéficiaire, celui-ci remet normalement le chèque à sa banque (la banque de recouvrement) en vue de son encaissement. Lorsqu'un chèque est tiré sur une banque et remis à l'encaissement dans une autre banque, il faut un dispositif d'échange et de règlement interbancaire pour transférer les fonds du payeur au bénéficiaire. Les systèmes d'échange et de règlement ainsi que les autres dispositifs utilisés pour recouvrer les chèques varient d'un pays à l'autre. Les chambres de compensation sont largement utilisées. Dans certains pays, les banques centrales exploitent des systèmes de compensation des chèques. (Il arrive que les banques s'échangent directement les chèques ou aient recours à des mécanismes de correspondants bancaires.) Les chèques sont souvent présentés à la banque tirée regroupés ou par lots, parfois appelés «*cash letters*». Les règlements interbancaires des systèmes de compensation des banques centrales et des chambres de compensation s'effectuent en général sur les livres de la banque centrale. Les règlements peuvent s'effectuer sur une base nette ou brute, en fonction du pays et du système.

9.1.3 L'institution tirée peut refuser de payer (refus de paiement) un chèque qui lui est présenté si le tireur n'a pas les fonds suffisants pour couvrir le montant du chèque, si le chèque est frauduleux ou s'il n'est pas valide. En pareils cas, les écritures passées au compte du bénéficiaire sont contrepassées. Le délai de la procédure de refus de paiement varie fortement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, ce délai court jusqu'au règlement interbancaire définitif; dans d'autres, il demande plusieurs jours au-delà du règlement définitif.

9.1.4 L'encadré 21 décrit de façon schématique la procédure de recouvrement d'un chèque via un système de chambre de compensation. On trouve de nombreuses chambres de compensation présentant des structures semblables. Toutefois, il existe de multiples variantes et, dans certains pays, la fonction des chambres de compensation est plus étendue que ce qu'indique le schéma.

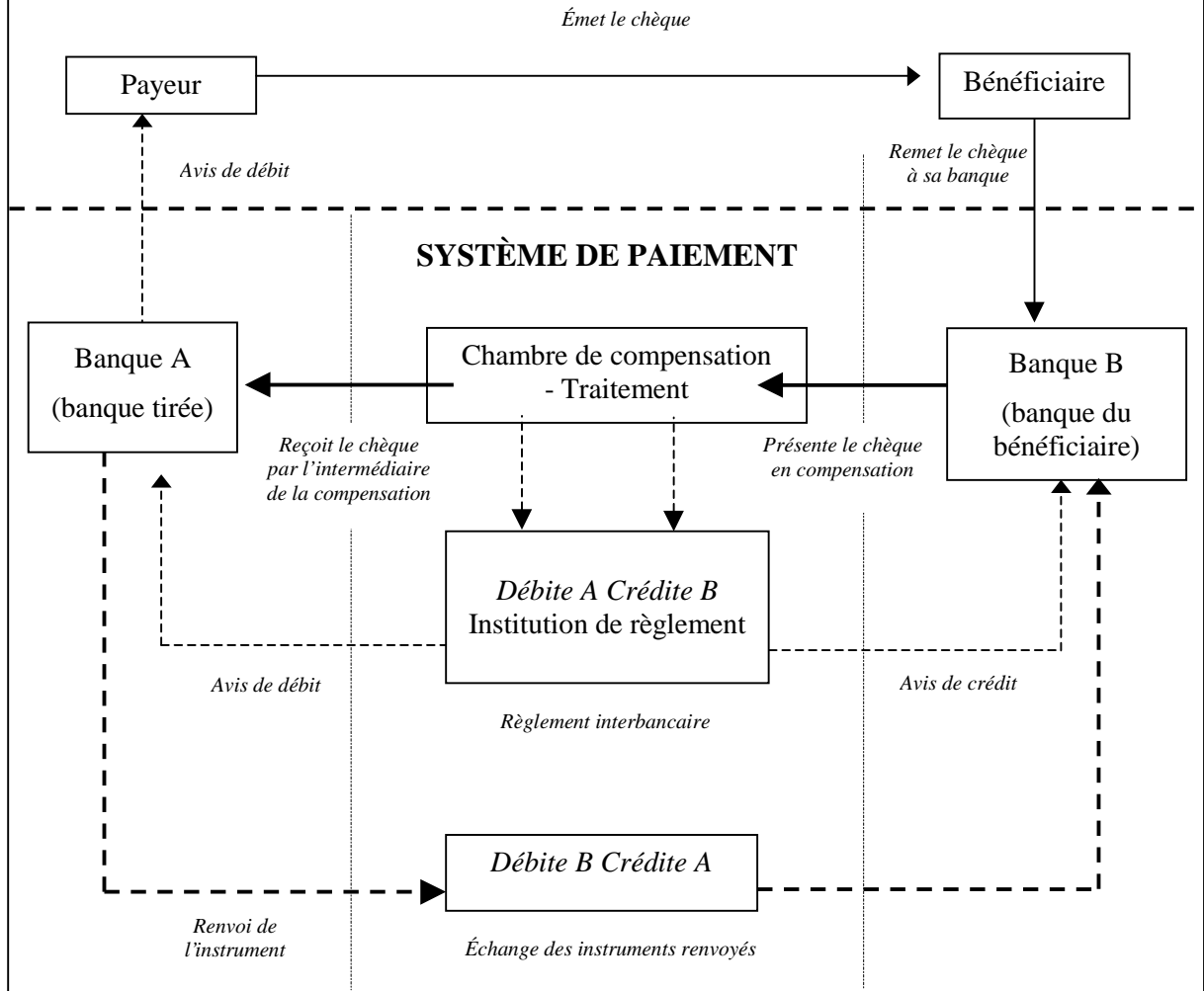
9.1.5 Traditionnellement, les chèques s'échangeaient physiquement entre la banque tirée et la banque de recouvrement. L'apparition de nouveaux systèmes de compensation, comme la présentation électronique des chèques ou l'échange d'images-chèques supprime toute présentation physique de cet instrument et accélère la compensation et le règlement, y compris le renvoi des chèques refusés.

---

<sup>7</sup> Les autres questions portant sur les chèques et les systèmes d'échange et de règlement des chèques dans les pays du G 10 et l'Australie sont examinées dans les rapports *Retail Payments in selected countries - a comparative study*, BRI, septembre 1999, et *Clearing and Settlement arrangements of retail payments in selected countries* (rapport BRI/CSPR à paraître).

Encadré 25

Schéma du cycle de vie d'un chèque



## Risques inhérents aux chèques et aux systèmes d'échange et de règlement des chèques

9.1.6 Une bonne partie du débat sur les chèques porte sur les questions liées aux *chèques eux-mêmes* et les problèmes qu'ils posent à l'utilisateur final et aux banques du fait qu'un chèque déposé risque de ne pas être honoré. Il importe de dissocier ces questions de celles propres aux *systèmes d'échange et de règlement des chèques* auxquels les banques participent. Le tableau ci-dessous récapitule les principaux risques de liquidité et de crédit associés aux chèques et aux systèmes d'échange et de règlement des chèques. Les paragraphes suivants examinent ces différents problèmes.

### Risques inhérents aux chèques et aux systèmes d'échange et de règlement des chèques

	Chèques	Système d'échange et de règlement des chèques
Risques de crédit	<ul style="list-style-type: none"><li>• Risque pour le bénéficiaire que le chèque ne soit pas honoré.</li><li>• Risque pour la banque lié à ses règles sur le délai de mise à disposition des fonds aux clients déposant des chèques.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Risque pour la banque de recouvrement que la banque tirée ne soit pas en mesure de procéder au règlement. Ce risque est commun à tout système de paiement à la différence près qu'il peut être difficile ou coûteux, dans le cas des chèques, de limiter les risques de crédit encourus par les participants les uns vis-à-vis des autres.</li></ul>
Risques de liquidité et gestion des liquidités	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le bénéficiaire court un risque de liquidité si le chèque n'est pas honoré.</li><li>• Un chèque en tant que tel n'intéresse que le montant total des obligations de règlement de la banque tirée.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les banques réglant des obligations dans les systèmes d'échange et de règlement des chèques courent un risque de liquidité si les obligations ne peuvent pas être réglées au moment voulu. Des risques comparables se manifestent dans d'autres systèmes de paiement mais, dans le cas des chèques, il peut être difficile ou coûteux pour les banques de limiter ou de prévoir précisément leurs obligations de règlement net.</li></ul>

### Risques inhérents aux chèques

9.1.7 Les problèmes de risques de crédit et de liquidité soulevés par les chèques, résumés dans la première colonne du tableau ci-dessus, n'entraînent pas, en règle générale, de risques systémiques. La répartition des risques dépend en général du contrat qui lie les banques et leurs clients et émetteurs de chèques. Dans certains pays, les réglementations officielles ou les conventions professionnelles concernant le délai de mise à disposition des fonds aux personnes remettant des chèques à l'encaissement peuvent affecter le risque de crédit des banques par rapport à leurs clients. L'exposition des banques au risque, due au recouvrement des chèques individuels et aux relations commerciales entre les banques et leurs différents clients, n'entre pas dans le cadre de l'étude visant à déterminer si un système d'échange et de règlement des chèques se conforme aux Principes fondamentaux.

9.1.8 L'utilisation du chèque comme moyen de paiement comporte un risque de crédit intrinsèque, mais il n'est pas dit que ce risque se propage aux institutions financières chargées de compenser et de régler les chèques. Lorsqu'un bénéficiaire accepte un chèque en guise de paiement d'une obligation d'un payeur, le règlement du chèque est exposé à deux risques de crédit: 1) le risque que le payeur, le tireur du chèque, ne dispose pas de la provision suffisante pour en couvrir le chèque et que sa banque ne paie pas (n'honore pas) le chèque; et 2) le risque que la banque sur laquelle le chèque est tiré ne dispose pas des fonds suffisants pour régler ledit chèque. Dans le premier cas, le risque reflète une caractéristique propre au chèque qui est d'être un instrument de débit pouvant être créé avant que la

banque du tireur puisse savoir si le tireur dispose de la provision suffisante pour couvrir le chèque. Dans le second, le risque traduit un aspect commun cette fois à tous les systèmes de paiement comprenant un règlement interbancaire, où l'instrument de paiement est créé à l'avance.

9.1.9 En règle générale, la banque de recouvrement inscrit un crédit conditionnel au compte du bénéficiaire ou d'un autre remettant sur présentation du chèque. Dans certains pays, les fonds ne sont mis à la disposition du remettant qu'après l'expiration du délai de refus de paiement et de renvoi du chèque<sup>8</sup>. Dans d'autres, la mise à disposition des fonds dépend de la réglementation officielle ou des conventions professionnelles. Le risque de crédit n'est transféré à la banque de recouvrement que si la banque octroie un crédit au remettant avant l'expiration du délai de refus de paiement et de retour du chèque. Cependant, la question de ce risque est réglée entre la banque et son client ou, dans certains cas, par les dispositions officielles, mais elle n'est généralement pas considérée comme un risque interbancaire ayant d'éventuelles conséquences systémiques.

9.1.10 Les risques de liquidité au niveau des chèques en tant que tels surviennent lorsqu'un bénéficiaire ou tout autre remettant compte sur le produit de la remise de chèques sans que les fonds soient disponibles à ce moment précis. Toutefois, ces risques n'ont pas d'incidence sur le système de compensation des chèques, mais plutôt sur les affaires du client concerné. Cependant, lorsque les chèques servent à régler d'importantes transactions sur les marchés des capitaux ou à régler des obligations de paiement résultant d'autres systèmes de paiement et de règlement, le refus de paiement d'un ou plusieurs chèques par suite de difficultés d'une institution financière donnée peut perturber les marchés ou les systèmes de paiement et de règlement.

### ***Risques inhérents aux systèmes d'échange et de règlement des chèques***

9.1.11 Les systèmes d'échange et de règlement des chèques sont une forme de systèmes à règlement différé, le règlement intervenant souvent sur une base nette multilatérale, en vue d'un transfert de positions débitrices, généralement avec peu ou pas de maîtrise des risques. Les banques assurant le règlement dans ce type de système de chèques rencontrent d'importants problèmes de gestion de liquidité et, dans certains cas, encourent des risques de crédit qui ne peuvent pas être prévus ni réduits aussi facilement que dans les systèmes de transfert de positions créditrices.

9.1.12 Une différence majeure entre les chèques tirés par les clients d'une banque et les autres instruments de paiement tient au fait que les chèques peuvent être émis par un payeur sans que la banque tirée en soit avertie au préalable. Un particulier détenant un compte valide et disposant de la provision suffisante peut retirer ces fonds en émettant des chèques de n'importe quel montant à n'importe quel moment sans avertir sa banque. La banque du payeur est, de ce fait, confrontée à une obligation de paiement sans pouvoir la limiter ou la prévoir facilement. La banque du payeur peut s'appuyer sur des séries statistiques afin de prévoir ses obligations probables, mais ces statistiques sont un indicateur de risque ex post qui a peu de chance d'être utile dans un contexte de tension du marché. En fonction des termes du contrat de dépôt, les banques peuvent, bien sûr, demander à leurs clients de les avertir lorsqu'ils projettent d'émettre des chèques de montant élevé.

9.1.13 Même si les banques participant aux systèmes d'échange et de règlement des chèques se heurtent aux mêmes types de risques de règlement interbancaire que les banques participant à tout autre système possédant les mêmes caractéristiques de règlements nets ou bruts différés (y compris les banques traitant des virements), rien en général ne permet aux banques de limiter leur risque de règlement vis-à-vis des autres banques participantes. En effet, habituellement, les banques ne fixent ou n'appliquent pas de limites aux risques de règlement dans les systèmes de traitement des chèques. Le recours à ce type de limites dans ces systèmes pourrait, entre autres, interférer avec le règlement des créances commerciales et empêcher le traitement et le règlement efficaces et rapides des chèques reçus de chacun des clients de la banque. En revanche, dans les systèmes de virements, notamment les

---

<sup>8</sup> Dans de nombreux systèmes de chèques, les risques financiers encourus par l'utilisateur final sont supérieurs en raison du délai autorisé pour le renvoi des chèques. Plus ce délai est long, plus les risques de défaut ou de fraude encourus par les intermédiaires financiers ou le payeur sont élevés.

systèmes dotés de capacités de traitement en temps réel, des limites sont normalement fixées, comme le plafonnement des positions débitrices nettes de l'émetteur, ou d'autres mesures de contrôle des risques sont prévues pour limiter le risque de crédit et de liquidité des participants aux systèmes de règlement ou des pourvoyeurs de liquidités, comme les banques centrales.

9.1.14 L'évaluation de la conformité aux Principes fondamentaux doit donc s'attacher aux problèmes spécifiques de gestion des liquidités que rencontrent les banques participant aux systèmes de règlement et de compensation des chèques.

### ***Systèmes spécialisés dans les chèques de banque***

9.1.15 Certains systèmes spécialisés de paiement des obligations interbancaires dans les situations où les banques interviennent en tant que contreparties - comme lors d'opérations sur le marché monétaire - utilisent des chèques tirés par les banques sur elles-mêmes. Ce type de chèques reçoit différentes appellations: chèques de banque ou chèques de caisse. Dans certains pays, on trouve sous d'autres appellations des instruments analogues.

9.1.16 Les systèmes utilisant ce type de chèques présentent des caractéristiques différentes des systèmes chargés de régler les chèques des clients. Les banques émettrices de chèques de banque connaissent le montant et la date de présentation probable du chèque. Les banques sont donc en mesure de prévoir avec assurance le montant qu'elles seront tenues de verser lors du règlement et, si nécessaire, peuvent réduire leurs futures obligations en limitant l'émission de ce type de chèque. Toutefois, les banques ne seront pas informées à l'avance des montants qui leur seront dus dans les systèmes à règlement net et, partant, ignoreront leurs obligations de règlement net. Cependant, les banques participant à de tels systèmes disposent d'une plus grande marge de manœuvre, par rapport aux systèmes de chèque, pour prévoir et maîtriser leurs obligations de règlement et, partant, leurs besoins de liquidité.

9.1.17 Les banques participant à ces systèmes de compensation de chèques sont exposées au risque de liquidité et, éventuellement, de crédit lié à la possibilité qu'un participant d'un système ne soit pas en mesure d'acquitter ses obligations de règlement. Mais ce risque est imputable au décalage entre l'échange des chèques de banque et le règlement des obligations nettes qui en découle. Il se manifeste aussi dans les systèmes dans lesquels les banques échangent des ordres de virement de positions créditrices mais dans lesquels le règlement est différé. Ce risque tient donc au délai entre l'échange des chèques (qui correspond à l'acceptation du paiement par le système de règlement) et le règlement lui-même, et non à la nature de l'instrument échangé.

### ***Difficulté de mise en conformité des systèmes de chèques aux Principes fondamentaux***

9.1.18 Pour savoir si un système d'échange et de règlement des chèques donné se conforme aux Principes fondamentaux, il convient d'examiner attentivement chaque cas en question, compte tenu des différences de législation, de réglementation et d'organisation d'un pays à l'autre.

9.1.19 Il est possible pour ces systèmes de respecter certains Principes fondamentaux sans rencontrer plus de difficultés que tout autre système de paiement, mais les systèmes d'échange et de règlement des chèques se heurtent, de par leurs caractéristiques fondamentales, à des difficultés particulières pour se conformer aux Principes fondamentaux III, IV, V et VIII. Les risques systémiques peuvent être amplifiés lorsque l'activité essentielle de règlement et de compensation repose sur un unique système de compensation des chèques, notamment lorsqu'un tel système assume des fonctions qui dépassent le simple échange de chèques et l'administration des règlements. Dans certains pays, les systèmes de compensation des chèques peuvent en effet assumer un éventail beaucoup plus large de fonctions, comprenant notamment la promulgation des grandes règles en matière d'échange et de règlement, l'organisation du traitement et du transport des chèques, ainsi que l'apport de garanties de règlement. De fait, un tel système peut constituer le seul moyen pratique de recouvrement interbancaire des chèques qui, eux-mêmes, peuvent être le principal instrument de paiement d'une économie. Dans l'hypothèse où un tel système cesse de fonctionner convenablement, c'est tout le système de paiement du pays qui va au devant de graves perturbations.

- Principe fondamental III: ce principe fondamental porte sur la définition des procédures de gestion des risques de crédit et de liquidité. Il est peu probable qu'il puisse être respecté en permanence. C'est en général au prix d'importantes difficultés, notamment dans les systèmes où le traitement se fait sur papier, que la banque tirée arrive à prévoir ses obligations de paiement et, partant, l'ampleur de son travail de gestion des liquidités, notamment dans les systèmes procédant à des règlements de gros montants, de façon à gagner un peu de temps sur le bref délai entre la remise des chèques à l'encaissement et leur règlement interbancaire pour couvrir ses obligations. Il est envisageable, dans le système, de limiter le montant des chèques émis, par exemple, dans un souci de réduire ces risques. Cependant, ces limites risquent d'entraîner des conflits dans les relations entre la banque et ses clients et de ne pas être applicables pour des raisons commerciales.
- Principe fondamental IV: ce principe fondamental recommande d'assurer un règlement définitif rapide. Dans un système de compensation des chèques, des dispositions (encaissement des chèques, rapidité du traitement et des communications, etc.) pourraient permettre aux participants de connaître leurs obligations de règlement suffisamment à l'avance pour pouvoir les couvrir et procéder au règlement interbancaire définitif dans les délais impartis. Il peut s'avérer difficile de respecter ce principe dans un grand pays, tout particulièrement dans les pays traversés par plusieurs fuseaux horaires, sans recourir à des investissements massifs et coûteux dans des systèmes de traitement électronique. Un autre conflit peut apparaître entre les exigences de rapidité des règlements, la réduction du temps disponible pour gérer le risque de liquidité qui peut en découler dans certains systèmes et le coût des mécanismes de gestion des risques nécessaires pour se conformer aux Principes fondamentaux III et V.
- Principe fondamental V: ce principe fondamental porte sur l'exécution des règlements en temps voulu par un système de compensation multilatérale, dans l'hypothèse où le participant présentant la position débitrice nette la plus importante fait défaut. Le problème des systèmes de chèques tient au fait qu'il est difficile de fixer un plafond aux obligations de règlement des participants. En effet, peu de systèmes de chèques sont dotés de dispositions permettant de garantir l'exécution du règlement. Il apparaît que certains systèmes s'en remettent à la possibilité d'une révocation de positions de règlement ou de paiements individuels dans le cas d'un défaut de règlement comme moyen de régler les autres paiements que ceux qui concernent un participant défaillant. Cette question ne pose pas forcément un problème fondamental aux systèmes qui ne sont pas d'importance systémique, mais elle est essentielle dans les systèmes d'importance systémique. Une des solutions au problème consisterait à mettre en place un fonds de garantie, financé par les participants au système. La difficulté à respecter le Principe fondamental V réside une nouvelle fois dans le caractère imprévisible des obligations de règlement de la banque tirée. Un fonds de garantie des règlements s'efforçant de faire face à la défaillance d'un participant doit être en mesure de s'ajuster rapidement aux variations inattendues liées à l'émission et à la présentation de chèques de montant élevé. En outre, cet ajustement devrait s'effectuer dans le bref délai entre le calcul des obligations nettes et leur règlement. Plus le délai est long, plus la banque tirée dispose de temps pour gérer ses risques. Plus le délai est court, plus il est contraignant pour l'organisation du système et la gestion des fonds disponibles par les banques.
- Principe fondamental VIII: ce principe fondamental affirme que le système devrait fournir un moyen d'effectuer des paiements à la fois pratique pour l'utilisateur et efficace pour l'économie. L'évaluation d'un système de chèques à l'aune du Principe fondamental VIII montrerait que, dans de nombreux cas, les chèques sont considérés comme pratiques pour les utilisateurs, ce qui expliquerait leur utilisation généralisée dans le monde entier. Cependant, les coûts de conception et d'exploitation d'un système de chèques d'importance systémique, qui réponde à l'ensemble des Principes fondamentaux, risquent fort d'être élevés et d'entraver la conformité au Principe VIII. Les mesures de maîtrise des coûts, comme la mise en place d'un fonds de règlement ou des restrictions à l'émission et à l'utilisation des chèques par exemple, pourraient coûter trop cher aux utilisateurs.

9.1.20 Dans les cas où un système de chèques constitue le seul système de paiement sans numéraire, et, partant, a de fortes chances d'être d'importance systémique en raison de la valeur et de l'ampleur des transactions traitées, deux solutions permettent d'assurer la conformité aux Principes fondamentaux:

- 1) le remplacement de la totalité du système de chèques par un système de virement;
- 2) l'acheminement de la totalité des paiements importants via un système distinct de virement.

9.1.21 Dans la majorité des cas, la première solution ne sera pas applicable en raison de la difficulté pour les utilisateurs d'abandonner un système familier et, pour la plupart, fonctionnant bien. La seconde possibilité a été adoptée par de nombreux pays, étant donné que, le plus souvent, seule une très petite part du nombre total de paiements par chèque représente l'essentiel des montants élevés dans un système hybride. C'est pourquoi le nouveau système de transfert de positions créditrices ne doit pas nécessairement être à même de traiter un gros volume de paiements, et des mesures convenables de contrôle des risques conformes aux Principes fondamentaux peuvent être prises dans un tel cadre.

## **9.2 Aspects transfrontières des systèmes de paiement**

9.2.1 Les systèmes de paiement peuvent avoir de multiples aspects transfrontières. D'un côté, un système peut être équipé de mécanismes perfectionnés de paiement transfrontière, avec des opérations dans plusieurs devises et des participants dans plusieurs juridictions. Ensuite, les systèmes de paiement peuvent être dotés de mécanismes permettant l'accès à distance aux participants de pays ou de juridictions différents du système, ou, plus simplement, un système peut avoir des participants qui sont soit des institutions nationales détenues par des intérêts étrangers, soit des succursales locales d'institutions étrangères. Les problèmes que ces aspects transfrontières peuvent soulever prennent de l'ampleur à mesure que l'activité transfrontière croît. La tendance mondiale au renforcement de l'intégration financière, par exemple, entraîne une baisse de l'utilisation des circuits de banques correspondantes et une demande croissante de systèmes de paiement permettant d'échanger et de régler les paiements directement entre les participants situés dans plusieurs pays ou juridictions.

9.2.2 On trouve plusieurs exemples de premier plan de systèmes de paiement à grande échelle opérant dans plusieurs juridictions. Le système TARGET du Système européen des banques centrales et le système de paiement de la BCEAO pour l'Union monétaire ouest-africaine par exemple traitent et règlent les paiements dans une monnaie unique dans le cadre d'une union monétaire. On rencontre aussi plusieurs exemples de systèmes qui traitent les paiements dans plusieurs devises. Les systèmes de paiement ayant des aspects transfrontières plus restreints sont relativement courants.

9.2.3 Les paragraphes suivants abordent rapidement certaines des principales questions qui se posent pour la mise en conformité aux Principes fondamentaux ou la surveillance de la conformité des systèmes ayant des aspects transfrontières. Ces problèmes ne sont pas, pour la majorité, complètement différents des questions qui apparaissent pour les systèmes purement nationaux mais les aspects transfrontières peuvent accentuer leur importance ou leur complexité.

### ***Conformité aux Principes fondamentaux***

9.2.4 La mise en conformité au Principe fondamental I, en particulier, peut poser des problèmes plus complexes dans le cas d'un système transfrontière. Pour vérifier si un système repose sur de bonnes bases juridiques, il faut non seulement évaluer si le dispositif est solidement ancré dans son cadre juridique national mais aussi mettre en évidence les possibilités de conflits entre les lois pertinentes de la juridiction nationale et les lois des autres juridictions concernées. Lors de la détermination de la juridiction compétente, il convient de prendre en compte toute une série de situations possibles. Tout comme la juridiction dont les lois régissent le système lui-même, une autre juridiction quelconque est compétente si ses lois régissent des participants, par exemple les participants situés ou agréés dans d'autres pays, qu'ils soient présents localement (une succursale par exemple) ou qu'ils aient accès au système à distance. Le droit de la faillite peut avoir une importance

particulière mais les lois relatives aux dispositifs de garantie (voir l'encadré 2), au caractère définitif d'un règlement, ou à la résolution des différends peuvent également être applicables.

9.2.5 La compensation transfrontière est un exemple précis de dispositif pouvant donner lieu à des problèmes juridiques complexes. Un système pratique la compensation transfrontière s'il procède au règlement d'opérations de paiement sur une base nette et si tous ses participants n'ont pas leur siège légal ou n'opèrent pas dans la même juridiction. Pour déterminer si un dispositif donné de compensation transfrontière repose sur de bonnes bases juridiques, il faut étudier toutes les lois susceptibles de s'appliquer au dispositif lui-même, à toute autre contrepartie centrale intervenant dans la compensation, ou à l'implication de tous les participants au système (sièges et succursales concernées), notamment en cas d'insolvabilité d'un participant. Il convient d'examiner dans le détail l'organisation d'un système comprenant une compensation transfrontière, par exemple en sollicitant des avis juridiques. En règle générale, il ne faut pas s'en remettre à des avis formulés dans des termes plus généraux. Dans plusieurs pays, de nouvelles lois ont été adoptées et elles devraient simplifier la conduite de ces évaluations et améliorer la fiabilité des conclusions qui en ressortent. Actuellement par exemple, un dispositif législatif est en train d'être mis en place pour rendre la compensation opposable aux tiers dans toutes les juridictions des États européens appartenant à l'Espace économique européen. La pièce maîtresse de ce dispositif est constituée par la directive concernant le caractère définitif du règlement, adoptée en mai 1999 (voir l'encadré 3 pour plus de précisions sur cette directive).

9.2.6 Les questions posées par la conformité avec certains autres Principes fondamentaux peuvent également s'avérer plus complexes quand un système a des aspects transfrontières. Dans un système multidevises par exemple, il convient de prendre en compte avec prudence les risques associés aux actifs utilisés pour le règlement en ce qui concerne la conformité au Principe fondamental VI. Voir paragraphe 7.6.6 à propos des systèmes dans lesquels le règlement se fait par l'intermédiaire de créances sur une banque centrale dans une devise que cette banque centrale n'émet pas elle-même.

9.2.7 Pour les systèmes présentant des aspects transfrontières importants, on peut s'interroger sur la nécessité de fixer des critères de participation plus exigeants que pour les systèmes nationaux. Il est envisageable de restreindre le droit de participer à un système, en vue de veiller à ce que les participants obéissent à des régimes juridiques compatibles, possèdent des capacités comparables en matière de prise de risques et de gestion des risques, ou puissent tous se conformer aux normes techniques. Pour que le système se conforme au Principe fondamental IX, il importe que toutes ces prescriptions soient proportionnées aux risques encourus et qu'elles soient raisonnables, équitables et rendues publiques. Voir le paragraphe 7.9.6 pour une étude générale sur la méthode à adopter pour concilier libre accès, risque et/ou efficience.

### ***Surveillance de la conformité aux Principes fondamentaux***

9.2.8 Les systèmes de paiement transfrontières d'importance systémique peuvent affecter la stabilité financière de plusieurs pays. Dans le pire des cas, un problème survenant dans un système de cette nature peut se propager à d'autres systèmes. C'est pourquoi, il importe d'établir une collaboration étroite entre toutes les autorités de surveillance et de tutelle concernées. (Ce point est examiné au paragraphe 8.4.4.)

## **Partie 10: Recours aux Principes fondamentaux**

### **Recours aux Principes fondamentaux dans le cadre de l'examen ou de la réforme des systèmes de paiement**

10.1 Dans une économie dotée d'une infrastructure de paiement largement développée, la banque centrale devrait utiliser les Principes fondamentaux pour mener une première évaluation du ou des systèmes jugés d'importance systémique. Cette évaluation devrait porter sur l'ensemble des systèmes existants et des systèmes en cours de préparation ou de développement. Il conviendrait de fixer aux systèmes des délais précis pour se conformer aux Principes fondamentaux quand ils n'y répondent pas. Des évaluations devraient ensuite être menées à intervalles réguliers pour permettre à la banque centrale (en tant qu'opérateur ou que responsable de la surveillance) de contrôler la conformité ou de suivre les progrès réalisés pour se conformer aux Principes fondamentaux qui n'étaient pas respectés à l'origine.

10.2 Dans une économie où l'infrastructure de paiement est peu développée ou ne fonctionne pas efficacement, l'application des Principes fondamentaux peut s'inscrire dans le cadre de l'élaboration et de la mise en place d'une réforme globale des systèmes de paiement ou bien d'un programme de développement. (Voir plus loin les paragraphes 10.11 à 10.14 à propos de ce processus.) Un programme de réforme global devrait permettre de construire ou de repenser les systèmes d'importance systémique pour qu'ils respectent d'emblée l'ensemble des Principes fondamentaux.

10.3 L'utilisation d'un système donné est susceptible d'évoluer au cours du temps et peut donner ou faire perdre à ce système son importance systémique. La banque centrale devrait poursuivre ses évaluations régulières pour savoir s'il faut exiger d'un système donné qu'il se conforme aux Principes fondamentaux. En outre, la banque centrale devrait avoir connaissance de l'évolution ou peut-être des tendances à long terme de l'économie locale (évolution des compétences ou des technologies disponibles par exemple) qui pourraient peser dans le choix de conception d'un système et des moyens permettant le mieux la mise en conformité avec certains Principes fondamentaux, comme les Principes VII et VIII.

### **Incidence de la conception et de l'organisation des systèmes de paiement sur l'application des Principes fondamentaux**

10.4 La conception et les caractéristiques organisationnelles d'un système de paiement donné influent nécessairement sur l'application des Principes fondamentaux. Le Principe fondamental V par exemple, ne s'applique pas, par définition, aux systèmes à règlement brut en temps réel mais vaut pour les systèmes à règlement net différé et, probablement aussi, pour certains systèmes hybrides, tandis que le Principe fondamental IV s'applique indistinctement aux trois systèmes. De même, les différences de régime de propriété affectent l'interprétation du Principe fondamental X. Le type de dispositifs technologiques utilisés par le système influence aussi la mise en pratique de certains Principes fondamentaux. Par exemple, les moyens visant à garantir la fiabilité opérationnelle en vertu du Principe fondamental VII varient sensiblement selon qu'il s'agit d'une méthode manuelle ou d'une méthode informatisée de traitement des paiements.

### **Missions institutionnelles et questions organisationnelles**

10.5 La banque centrale joue un rôle déterminant dans tous les programmes de réforme et d'évaluation des systèmes de paiement. Les banques centrales ont la responsabilité de garantir la conformité des systèmes de paiement d'importance systémique aux Principes fondamentaux définis dans le présent rapport, sous la forme soit d'une responsabilité directe en tant que gestionnaire du système, soit d'une responsabilité indirecte comme instance de surveillance des systèmes de paiement. D'autres autorités peuvent cependant contribuer à garantir la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement. La coopération des ministères des Finances et de la Justice ainsi que le concours des instances législatives, par exemple, peuvent être sollicités dans la mise en œuvre d'une éventuelle réforme juridique touchant aux systèmes de paiement qui est entreprise dans le souci de se conformer

aux Principes fondamentaux ou dans le cadre d'une réforme ou d'un programme de développement de grande envergure des systèmes de paiement.

10.6 Les banques commerciales et les autres institutions financières, qui participent aux systèmes de paiement, devraient aussi être étroitement associées à ce processus. Lorsque le secteur bancaire n'est pas encore suffisamment bien établi ou ne dispose pas des ressources nécessaires pour apporter une contribution efficace, la banque centrale peut être amenée à assumer une grande part de la responsabilité plus spécifique de mise en œuvre des Principes.

10.7 Quelle que soit la répartition des rôles entre banque centrale et banques commerciales, il peut être utile de créer une instance de consultation pour coordonner la réforme du système de paiement. Cette instance peut comprendre les groupes d'utilisateurs et les organismes concernés afin de représenter différents intérêts et domaines de compétence (technique, juridique et institutionnelle). Au sein du secteur financier, ce type d'instance peut aider à renforcer une stratégie à long terme en matière de systèmes de paiement, en la faisant connaître du grand public et en veillant à mobiliser les ressources nécessaires auprès des différents groupes pour réaliser les objectifs. Une instance de consultation peut jouer un rôle déterminant dans la conception et l'exploitation d'un système donné, d'autant plus si le système n'appartient pas et n'est pas exploité par ses participants et si, par exemple, le propriétaire et exploitant est la banque centrale - voir paragraphes 7.10.11-7.10.12. Son rôle pourrait comprendre l'analyse des risques et l'élaboration d'un programme visant à satisfaire la conformité aux Principes fondamentaux, notamment la définition de ses priorités et de son calendrier. Cette instance peut servir dans les pays où un programme plus global de réforme du système de paiement est en cours de développement et de mise en œuvre.

### **Programmes majeurs de réforme et de développement des systèmes de paiement - Systèmes de paiement et marchés desservis**

10.8 Lorsque la banque centrale envisage une réforme ou un programme de développement du système de paiement de grande ampleur, elle doit, dans un premier temps, faire un «état des lieux» pour évaluer les besoins de paiements actuels de l'économie et leur évolution possible dans le temps. À cet effet, elle doit examiner attentivement un large éventail de facteurs structurels, techniques et institutionnels, notamment la structure de l'économie et la capacité des systèmes de paiement existants à répondre aux besoins des différents marchés et utilisateurs. Il importe non seulement d'examiner les besoins actuels mais aussi d'étudier les meilleures prévisions dont on puisse disposer sur la façon dont l'économie, ses marchés et son infrastructure sont susceptibles d'évoluer.

10.9 Cette évaluation devrait porter sur des facteurs élémentaires comme les volumes et les valeurs traités par les systèmes de paiement existants, la géographie et la répartition des zones économiques et des marchés des capitaux dans le pays; la taille et le stade de développement des différents secteurs d'activités économiques, le cadre juridique et l'état des télécommunications nationales et des autres infrastructures physiques. Sur le plan institutionnel, l'examen doit couvrir les domaines suivants:

- la structure et l'organisation du secteur bancaire, en raison de la position centrale qu'occupent les banques en tant que prestataires de services de paiements et en tant qu'utilisateurs de l'infrastructure de paiement. Le rôle, éventuel, des services postaux et des autres institutions non bancaires dans la fourniture de services de paiement devrait également être étudié dans ce contexte;
- les dispositifs d'échange et de règlement des différents marchés des capitaux et des différentes bourses de valeurs, ainsi que la façon dont ils sont reliés à l'infrastructure de paiement;
- le cadre juridique et son incidence sur les règles et autres contrats qui sous-tendent les systèmes de paiement. Il convient également d'examiner le fondement de la surveillance exercée par la banque centrale sur les systèmes de paiement;

- le cadre de la politique monétaire, et tout particulièrement les dispositions relatives aux opérations de marché de la banque centrale.

10.10 Une fois achevé, cet état des lieux va révéler les forces et les faiblesses, voire les lacunes, de l'infrastructure de paiements existante. Ce sont les éléments factuels nécessaires pour définir un objectif ou une vision à long terme pour les systèmes de paiement du pays qui répondent aux besoins commerciaux futurs et permettent de réaliser les objectifs des pouvoirs publics.

### **Questions relatives à la mise en œuvre de programmes de grande ampleur**

10.11 L'élaboration d'une vision réalisable à long terme passe selon toute vraisemblance par un accord sur les points où des «compromis» s'imposent. Certaines «préférences» exprimées par les utilisateurs, peuvent s'avérer incompatibles entre elles ou avec d'autres facteurs mis en évidence lors de l'«état des lieux». Il faut donc arrêter et justifier des choix - peut-être par la publication d'un programme stratégique.

10.12 La réalisation d'objectifs à long terme passe par une série de projets et d'initiatives distincts. Ils peuvent prévoir la création et/ou l'amélioration de certains systèmes de paiement, mais ce sont sans doute d'autres projets ou initiatives qui s'attacheront au cadre dans lequel fonctionnent les systèmes de paiement. La coopération active des institutions qui ne sont pas directement concernées par les systèmes de paiement (voir paragraphe 10.5) peut s'avérer utile. La conformité au Principe fondamental I, par exemple, peut imposer la mise en place d'un cadre juridique plus favorable aux systèmes de paiement en rendant plus prévisibles les effets du droit de la faillite ou en veillant à la cohérence entre les règles des systèmes de paiement et le droit de la faillite. De même, l'amélioration des télécommunications nationales et de l'infrastructure informatique peut aussi s'avérer indispensable au bon fonctionnement d'un système de transfert électronique de fonds de dimensions nationales. Il peut aussi être nécessaire d'apporter des modifications dans la façon dont opère la banque centrale - par exemple dans la structure et l'administration de ses comptes (notamment son compte de règlement).

10.13 En général, une bonne gestion de projet est l'un des éléments essentiels à une mise en œuvre réussie des programmes de réformes de grande ampleur. Chaque projet pris isolément doit être activement géré et faire l'objet de spécifications et d'une documentation claires tout au long de son déroulement, depuis l'énoncé des besoins de l'utilisateur jusqu'à la rédaction des spécifications techniques précises du système. Certains projets seront sans doute prioritaires par rapport à d'autres, certains devront éventuellement être menés de front, et d'autres ne pourront pas démarrer avant que certains projets ne soient terminés ou parvenus à un stade donné. Il convient donc d'établir un plan général d'exploitation qui précise clairement les priorités et les interdépendances des différents projets, les replace dans le cadre d'un calendrier et d'un budget convenus pour la réalisation de l'objectif à long terme, et prévoit un dispositif d'évaluation de l'avancement de chaque projet vis-à-vis de ce calendrier et de ce budget.

10.14 L'une des questions importantes qui se pose pour le développement et la mise en œuvre d'un objectif à long terme et d'un plan d'exploitation concerne le niveau de technologie du système que l'économie peut se permettre. Si de nouvelles technologies peuvent concourir au développement d'un système de paiement, le niveau des technologies ne doit jamais devenir le moteur de la stratégie. Il ne faut pas croire que la réussite d'une réforme de grande ampleur ou d'une stratégie de développement passe systématiquement par le recours à des technologies de haut niveau. Au contraire, il importe de choisir les moyens technologiques adaptés aux besoins commerciaux des utilisateurs potentiels du système, sous réserve des contraintes de budget et d'infrastructure qui risquent de s'exercer en cours de réforme. Si, par exemple, certaines technologies sont coûteuses et difficiles à entretenir avec fiabilité dans un cas particulier, il vaudra peut-être mieux opter pour une solution moins onéreuse, en prévoyant peut-être un calendrier pour un examen ultérieur de la question.

## 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 (jusqu'en février 2000) Esmond Lee (à partir de février 2000)
Magyar Nemzeti Bank	Istvan Pragay
Banca d'Italia	Rita Brizi Paola Giucca (à partir de juillet 1999)
Banque du Japon	Shuhei Aoki Junichi Iwabuchi (jusqu'en octobre 1999) Tomoyuki Shimoda (à partir d'octobre 1999)
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 (jusqu'en décembre 1999) Jan Woltjers (à partir de janvier 2000)
Banque centrale de la Fédération russe	Nina Loushanina (jusqu'en octobre 1999) Natalya Kochetkova (à partir de novembre 1999)
Saudi Arabian Monetary Agency	Abdullah Al Suweilmy (jusqu'en octobre 1999) Ali A. Al-Mahmoud (à partir de décembre 1999)
Monetary Authority of Singapore	Philip Woo Yew Weng
South African Reserve Bank	Ilna Stroh (jusqu'en avril 1999) David Mitchell (à partir d'avril 1999)
Sveriges Riksbank	Kai Barvèll (jusqu'en juin 2000) Martin Anderssen (à partir de juin 2000)
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: Gregory Chugg et Nick Roberts (Reserve Bank of Australia), Philippe Jourquin (Banque Nationale de Belgique), Rita Camporeale et Helmut Wacket (Banque centrale européenne), Josie Wong et Theresa Cheung (Hong Kong Monetary Authority), Low Kwok Mun et Tan Chee Khiang (Monetary Authority of Singapore), David Sawyer, Geoff Prior et David Sheppard (Bank of England) et Bwaki Kwassi (BCEAO).