

20 août 2015

Rapport explicatif sur la révision partielle de l’OBN du [date]

Projet destiné à la consultation

La loi fédérale sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (loi sur l’infrastructure des marchés financiers, LIMF) et l’ordonnance sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (ordonnance sur l’infrastructure des marchés financiers, OIMF) entreront en vigueur le [date]. A la même date, les modifications qui en découlent dans les art. 19 ss de la loi sur la Banque nationale (LBN) prendront effet. Ces articles constituent la base légale de la surveillance des infrastructures des marchés financiers d’importance systémique par la Banque nationale suisse (BNS).

Dans ce contexte, la Banque nationale procède à une révision des dispositions d’exécution, définies au chapitre 4 de l’ordonnance de la Banque nationale (OBN), qui se rapportent à la surveillance des infrastructures des marchés financiers. Le présent rapport a pour but d’expliquer la révision partielle de l’OBN du [date]. Pour les dispositions qui n’ont pas été modifiées, le commentaire afférent à l’ordonnance de la Banque nationale du 18 mars 2004 et le rapport explicatif sur la révision partielle de l’OBN du 10 juin 2013 (tous deux en allemand uniquement) restent valables.

La première section du présent rapport résume les objectifs de la révision, tandis que les sections 2 et 3 expliquent les changements apportés.

1. Objectifs de la révision

Par la révision de l’OBN, la Banque nationale vise à harmoniser les dispositions d’exécution relatives à la surveillance des infrastructures des marchés financiers d’importance systémique (systèmes de paiement, dépositaires centraux et contreparties centrales) avec les nouvelles

bases légales de la LIMF et celles de la LBN qui ont été révisées, ainsi qu'avec les dispositions d'exécution de l'OIMF.

La Banque nationale saisit par ailleurs cette occasion pour préciser quelques exigences spéciales s'appliquant aux infrastructures des marchés financiers d'importance systémique. Ce faisant, elle a toujours pour objectif de mettre en œuvre les normes internationales – en particulier les Principes pour les infrastructures de marchés financiers (PIMF) établis par le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPIM) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) – et d'assurer l'équivalence avec les réglementations étrangères correspondantes – notamment le Règlement européen sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux (European Market Infrastructure Regulation, EMIR) et le Règlement européen concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres (Central Securities Depository Regulation, CSDR). S'il existe une certaine marge d'interprétation dans les exigences spéciales formulées dans l'OBN, il convient de se référer aux PIMF, aux titres IV et V de l'EMIR, au CSDR et aux normes techniques qui s'y rapportent. Pour l'interprétation des dispositions relatives à la gestion des risques opérationnels (art. 32 OBN), à la sécurité de l'information (art. 32a OBN) et à la continuité de l'activité (art. 32b OBN), il est également possible de se référer le cas échéant aux normes appliquées par l'industrie (par exemple normes ISO).

2. Principales modifications

2.1. Abrogation ou restriction du champ d'application d'exigences spéciales

La LIMF introduit une obligation d'obtenir une autorisation, dont elle précise les conditions d'octroi, et des obligations applicables aux infrastructures des marchés financiers. Différentes exigences spéciales formulées jusqu'ici dans l'OBN ont été reprises par la LIMF ou l'OIMF. Afin d'éviter les chevauchements, il convient d'abroger les dispositions correspondantes de l'OBN ou d'en restreindre le champ d'application.

Abrogation d'exigences spéciales et d'autres dispositions

Une exigence spéciale de l'OBN applicable aux infrastructures des marchés financiers d'importance systémique¹ peut être abrogée si elle fait partie des conditions d'octroi d'une autorisation et des obligations formulées dans la LIMF ou l'OIMF et si les infrastructures des marchés financiers concernées sont soumises à la LIMF.

¹ La notion d'infrastructure des marchés financiers d'importance systémique définie à l'art. 2, al. 1, let. h, OBN, continue à comprendre uniquement les systèmes de paiement, les dépositaires centraux (systèmes de règlement des opérations sur titres et organes dépositaires centraux) et les contreparties centrales. La notion d'infrastructure des marchés financiers définie dans la LIMF est par contre plus large: elle inclut de plus les bourses, les systèmes multilatéraux de négociation et les référentiels centraux (voir art. 2, let. a, LIMF).

La LIMF et l'OIMF règlent aussi certains aspects de la procédure de surveillance des infrastructures des marchés financiers d'importance systémique par la Banque nationale. Ces dispositions, définies jusqu'ici dans l'OBN, peuvent également en être supprimées.

Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des dispositions de l'OBN qui sont reprises par la LIMF ou l'OIMF et peuvent par conséquent être abrogées dans l'OBN.

Tableau 1: dispositions abrogées de l'OBN et articles correspondants de la LIMF et de l'OIMF

Article OBN (état le 10 mars 2015)	Article LIMF	Article OIMF
19 (al. 4 et 5)	25 (al. 2)	-
20 (al. 1)	22 (al. 1)	-
20a	22 (al. 2)	-
21	23 (al. 4)	-
22 (al. 3 et 4)	8 et 9	8, 9 et 44 (al. 1)
22a (al. 5)	8 et 9	8 et 9
22b (al. 3)	19	-
23a (al. 1, let. f)	21	19 (let. f)
23a (al. 1, let. h)	21	19 (let. h)
24b	54, 55 et 69	49
25c (al. 3 et 4)	62 (al. 2 et 3)	-

Restriction du champ d'application d'exigences spéciales

Certaines infrastructures des marchés financiers d'importance systémique ne sont pas soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation selon la LIMF et à la surveillance de la FINMA. Par exemple, le Swiss Interbank Clearing, infrastructure des marchés financiers d'importance systémique exploitée par SIX Interbank Clearing SA sur mandat de la Banque nationale, bénéficie d'une dérogation en vertu de l'art. 4, al. 3, LIMF. Les exigences qui sont reprises par la LIMF ou l'OIMF mais doivent continuer de s'appliquer aussi aux infrastructures des marchés financiers d'importance systémique non soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation doivent par conséquent toujours figurer dans l'OBN. Le champ d'application de ces exigences doit toutefois être limité à ces infrastructures. L'art. 21a OBN procède à cette limitation.

Le tableau 2 propose une vue d'ensemble des articles de l'OBN dont le champ d'application est restreint et des articles correspondants de la LIMF et de l'OIMF.

Tableau 2: dispositions de l'OBN dont le champ d'application est restreint et articles correspondants de la LIMF et de l'OIMF

Article OBN (état le 10 mars 2015)	Article LIMF	Article OIMF
22 (al. 1 et 2)	8 et 9	8 et 9
22a (al. 1 à 4)	8 et 9	8 et 9
22b (al. 1)	19	-
23a	21	19
24 (al. 1 à 3)	18	17
25	50 et 65	65
25a	62	64
26	24	20 et 21
27 (al. 3)	8 (al. 3)	9 (al. 3)
30 (al. 2)	49 et 64	45 (al. 4) et 53 (al. 4)
31	51, 66 et 82	46 et 54
32d	11	11 et 12
33	8 (al. 3)	9 (al. 4)
36 (al. 1, let. h)	24	20, 46 (al. 5) et 54 (al. 4)

2.2. Modifications d'exigences spéciales

A l'occasion de la présente révision, la Banque nationale procède à une adaptation de certaines exigences spéciales s'appliquant aux infrastructures des marchés financiers d'importance systémique, dans le but de mettre ces exigences en conformité avec les normes internationales correspondantes et avec les législations étrangères. Ces adaptations sont nécessaires, car pour leurs activités transfrontières, les infrastructures des marchés financiers suisses doivent de plus en plus souvent fournir la preuve, face à des autorités étrangères, qu'elles sont soumises en Suisse à une réglementation, à une surveillance et à un contrôle équivalents. Il convient d'y procéder à présent, du fait que différentes réglementations étrangères, qui n'existaient qu'à l'état d'ébauche au moment de la dernière révision de l'OBN en juin 2013, sont depuis lors entrées en vigueur. L'art. 28c, al. 1 et 2, OBN, fournit un exemple d'une telle adaptation: les assouplissements qu'il introduit pour le calcul des marges des contreparties centrales se retrouvent dans le droit de l'Union européenne (UE), dans les normes techniques de réglementation afférentes au règlement EMIR.

2.3. Adaptations sur le plan de la terminologie et des procédures

Afin d'assurer la compatibilité avec la LIMF, l'OIMF et les art. 19 ss LBN révisés, il convient d'adapter un certain nombre de définitions et d'aspects relatifs aux procédures dans l'OBN (voir par exemple les art. 2 et 19 OBN).

3. Explications relatives aux articles révisés

Art. 1 But

Le but est précisé de façon à limiter la surveillance de la Banque nationale aux infrastructures des marchés financiers d'importance systémique (let. c). Cette formulation correspond à la modification de l'art. 19, al. 1, LBN.

Art. 2 Définitions

Dans la mesure du possible, l'OBN renvoie à la LIMF pour la définition des termes. La notion de système de règlement des opérations sur titres est désormais comprise dans celle de dépositaire central (voir art. 61, al. 1, LIMF). En outre, la let. q est adaptée en référence à l'ordonnance sur les fonds propres (OFR).

La définition du terme *infrastructure des marchés financiers d'importance systémique* au sens de l'art. 2, al. 1, let. h, OBN n'apporte aucun changement: les infrastructures des marchés financiers d'importance systémique continuent à regrouper uniquement les systèmes de paiement, les dépositaires centraux (systèmes de règlement des opérations sur titres et organes dépositaires centraux) et les contreparties centrales d'importance systémique. Par contre, la notion d'infrastructure des marchés financiers définie à l'art. 2, let. a, LIMF est plus large: elle comprend non seulement l'ensemble des systèmes de paiement, dépositaires centraux et contreparties centrales, mais aussi les bourses, les systèmes multilatéraux de négociation et les référentiels centraux.

Art. 3 Objet

Adaptations terminologiques à la let. b.

Art. 18 Obligation d'informer

Les dispositions concernant l'obligation d'informer ne sont pas modifiées. Seule la terminologie est adaptée.

Art. 19 Procédure

En vertu de l'art. 25, al. 2, LIMF, la désignation par la BNS des infrastructures des marchés financiers d'importance systémique se fait nécessairement par voie décisionnelle. Les al. 4 et 5 de l'art. 19 OBN deviennent ainsi caducs et sont abrogés. En outre, la Banque nationale donne à l'infrastructure des marchés financiers concernée la possibilité de prendre position.

S'il s'agit d'une infrastructure des marchés soumise à autorisation au sens de l'art. 4 LIMF, elle consulte la FINMA.

Pour les infrastructures des marchés financiers que la BNS a déjà désignées comme étant d'importance systémique avant l'entrée en vigueur de l'OBN révisée, la Banque nationale renonce à déterminer à nouveau leur importance systémique. Il en va de même pour la désignation des processus opérationnels d'importance systémique.

Art. 20 Critères définissant les infrastructures des marchés financiers d'importance systémique

L'al. 1 est abrogé; les critères sont dorénavant réglés à l'art. 22, al. 1, LIMF. Des adaptations terminologiques sont apportées à l'al. 2. La let. d précise que la BNS doit tenir compte du nombre, de la valeur nominale et de la monnaie d'émission des instruments financiers conservés ou gérés de façon centralisée. La précision «ou gérés» a été ajoutée pour refléter la possibilité de désigner les *triparty agents* comme infrastructures des marchés financiers d'importance systémique (voir Message concernant la loi sur l'infrastructure des marchés financiers, FF 2014 7301).

Art. 20a Critères définissant les processus opérationnels d'importance systémique

L'art. est abrogé; cette disposition est reprise dans l'art. 22, al. 2, LIMF.

Art. 21 Exemption de l'obligation de respecter des exigences spéciales

L'art. est abrogé; cette disposition est reprise dans l'art. 23, al. 4, LIMF.

Avant de libérer de l'obligation de satisfaire aux exigences spéciales une infrastructure des marchés financiers d'importance systémique dont le siège se trouve à l'étranger, la Banque nationale vérifie que cette infrastructure est soumise à une réglementation, à une surveillance et à un contrôle équivalents à l'étranger. Elle prend en considération l'ensemble des dispositions pertinentes de la LIMF, de l'OIMF et de l'OBN. Elle fonde son jugement dans la mesure du possible sur des analyses de tiers, par exemple les examens de la FINMA liés à la procédure de reconnaissance, les évaluations réalisées par le Fonds monétaire international dans le cadre de son programme d'évaluation du secteur financier ou les évaluations effectuées par le CPIM et l'OICV dans le but de vérifier la mise en œuvre des PIMF.

Si une infrastructure des marchés financiers d'importance systémique dont le siège se trouve à l'étranger ne remplit pas les conditions nécessaires à l'exemption de l'obligation de respecter les exigences spéciales, la Banque nationale vérifie l'application des articles correspondants de la LIMF, de l'OIMF et de l'OBN.

Art. 21a Applicabilité des exigences spéciales

Le nouvel art. 21a permet de restreindre le champ d'application de diverses exigences spéciales aux infrastructures des marchés financiers d'importance systémique non soumises à

l'obligation d'obtenir une autorisation et à la surveillance de la FINMA au sens de l'art. 4 LIMF (voir les explications à la section 2.1).

Art. 22 Gestion d'entreprise et organisation

L'al. 3 est abrogé; cette disposition est reprise dans l'art. 44, al. 1, OIMF. L'entrée en vigueur de la LIMF rend l'al. 4 caduc, qui est donc abrogé.

Art. 22a Conseil d'administration, direction et révision interne

L'entrée en vigueur de la LIMF rend l'al. 5 caduc, qui est donc abrogé.

Art. 22b Documentation et conservation

L'entrée en vigueur de la LIMF rend l'al. 3 caduc, qui est donc abrogé.

Art. 23a Transparence

L'obligation de transparence au sens de l'al. 1, let. f n'est plus applicable en raison de l'abrogation de l'art. 24b réglant les exigences correspondantes en matière de ségrégation et de transmissibilité. Elle est dorénavant régie par l'art. 19, let. h, OIMF.

Art. 24b Séparation et transmissibilité

Cet article est abrogé; cette disposition est reprise dans les art. 54, 55 et 69 LIMF et dans l'art. 49 OIMF.

Art. 25a Règlement définitif

La terminologie a été adaptée en référence aux art. 62 LIMF et 64 OIMF. En outre, les exigences relatives au règlement définitif portent dorénavant uniquement sur les paiements.

Art. 25b Règlement d'engagements liés

La nouvelle formulation de l'article tient compte du fait que les exigences s'appliquent aussi aux contreparties centrales, qui ne règlent elles-mêmes aucun engagement, mais qui utilisent pour les règlements des systèmes de règlement des opérations sur titres ou des systèmes de paiement.

Art. 25c Dépositaires centraux

Les al. 3 et 4 sont abrogés; ces dispositions sont reprises à l'art. 62 al. 2 et 3, LIMF. En outre, la terminologie est adaptée en référence à la LIMF et à l'OIMF.

Art. 27 Principes de la gestion des risques

Les risques commerciaux ont été ajoutés aux catégories de risque citées à titre d'exemple, ce qui permet de garantir leur prise en compte dans la méthode d'identification, de mesure, de gestion et de surveillance intégrés des principaux risques.

Art. 28a Garanties

Afin d'éviter des ambiguïtés, une précision a été apportée à l'al. 3 dans la version allemande. La version française reste inchangée.

Art. 28c Calcul des marges des contreparties centrales

Les al. 1 et 2 sont adaptés en fonction des dispositions de l'UE (art. 24, al. 4, et 26, al. 4, du Règlement délégué (UE) n° 153/2013 de la Commission du 19 décembre 2012 complétant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes techniques de réglementation régissant les exigences applicables aux contreparties centrales). Selon ces dispositions, une contrepartie centrale peut calculer les marges applicables aux produits dérivés négociés hors bourse en se basant sur le même niveau de confiance et sur la même période de liquidation ou de couverture que pour les autres instruments financiers, pour autant que ces produits dérivés négociés hors bourse présentent les mêmes caractéristiques de risque que les produits dérivés négociés en bourse. Les caractéristiques de risque pertinentes pour les produits dérivés sont par exemple la complexité, le niveau d'incertitude de la valorisation, le levier, la volatilité, la durée (*duration*), la liquidité, le fait que les prix présentent des caractéristiques non linéaires, le risque de défaillance inopinée (*jump to default*) ou le risque de corrélation (*wrong way risk*).

Art. 29 Gestion des risques de liquidité

A l'al. 4, la définition des liquidités fait désormais référence aux énumérations de l'OIMF. Les références citées à l'al. 5 sont modifiées en conséquence.

Art. 31 Gestion des risques commerciaux généraux

Les références citées à l'al. 3 sont limitées aux articles pertinents (art. 28 et 29).

Art. 32a Sécurité de l'information

L'al. 3, let. j, est complété de telle sorte que les infrastructures des marchés financiers doivent aussi prendre des mesures pour corriger des erreurs de traitement et des perturbations affectant le système de traitement de l'information et éviter qu'elles ne se reproduisent.

Art. 32d Externalisation

Il est désormais question de «prestations essentielles», en référence à la LIMF (laquelle utilise l'expression équivalente «services essentiels»). Pour la définition de cette notion, il convient de se reporter aux art. 11, al. 1, et 12 OIMF, ainsi qu'au rapport explicatif relatif à l'OIMF.

Art. 34 Gestion des risques découlant de liens entre infrastructures des marchés financiers

L'art. 34, al. 2, est complété par deux exigences supplémentaires s'appliquant aux dépositaires centraux qui établissent des liens entre eux. Premièrement, un dépositaire central doit procéder quotidiennement à un rapprochement comptable entre les titres qu'il détient indirectement et ceux qu'il détient auprès d'autres dépositaires centraux et auprès d'autres dépositaires (let. d). Deuxièmement, un dépositaire central doit permettre, dans la mesure du possible, le règlement de transactions par livraison contre paiement entre les participants aux organisations exploitées par lui et par d'autres dépositaires centraux (let. e). Ces modifications s'inspirent de l'art. 48 du Règlement n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) n° 236/2012 (CSDR). Par ces compléments, la Banque nationale contribue à assurer l'équivalence entre le cadre légal et réglementaire suisse et celui de l'UE, ce qui sert les intérêts des dépositaires centraux suisses pour ce qui est de l'accès aux marchés de l'UE et à la plate-forme de règlement TARGET2-Securities (T2S).

Art. 35 Obligation de renseigner

Adaptations terminologiques en référence à la LIMF.

Art. 36 Remise de rapports et obligation d'informer

La précision ajoutée à l'al. 3, let. b, tient compte du fait que l'art. 32b définit lui aussi des objectifs en matière de sécurité de l'information. Des adaptations terminologiques sont en outre apportées en référence à la LIMF.

Art. 37 Vérifications sur place

Adaptations terminologiques en référence à la LIMF.

Art. 38 Procédure en cas de non-respect des exigences spéciales

Les art. 38 et 39 de l'ordonnance actuelle sont réunis en un seul. Le nouvel art. 38 règle la procédure en cas de non-respect des exigences spéciales. La procédure relative aux décisions déterminant les infrastructures des marchés financiers et leurs processus opérationnels d'importance systémique est définie à l'art. 19 OBN.

Art. 41 Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires actuelles sont remplacées. Comme les infrastructures des marchés financiers devront satisfaire aux exigences de la LIMF et de l'OIMF uniquement à compter de l'entrée en vigueur de la décision d'autorisation de la FINMA, les exigences correspondantes de l'OBN dans son état actuel doivent continuer de s'appliquer jusqu'à cette date. Les nouvelles dispositions transitoires permettent d'assurer une telle continuité.

Pour les infrastructures des marchés financiers qui ne sont pas soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation et à la surveillance de la FINMA, les exigences spéciales de l'OBN révisée s'appliquent dès son entrée en vigueur. Un délai transitoire n'est pas nécessaire, les exigences actuelles n'étant ni étendues ni renforcées par la révision de l'OBN.