

Le rôle de la Banque nationale dans le trafic des paiements sans numéraire

Daniel Heller, Stabilité systémique et surveillance et Andy Sturm, Infrastructure des marchés financiers, Banque nationale suisse, Zurich
Les auteurs expriment leur reconnaissance à Stéphane Fumeaux et Jean-Marc Natal pour leurs commentaires et suggestions.

Introduction

La stabilité du système financier est une condition importante à l'efficacité d'une économie. Les deux principaux déterminants d'un système financier stable sont un secteur financier sain ainsi qu'une infrastructure des marchés financiers sûre et efficace, composée de bourses ainsi que de systèmes de compensation et de règlement des paiements et des opérations sur valeurs mobilières et autres instruments financiers. La Banque nationale suisse (BNS) attache une importance particulière à un fonctionnement sans accroc des systèmes de paiement sans numéraire, car elle y recourt lors de la mise en œuvre de la politique monétaire.

La première partie de cet article rappelle brièvement la signification économique du trafic des paiements. La deuxième partie présente les participants et les systèmes les plus importants de l'infrastructure du trafic des paiements en Suisse. Ensuite, la troisième partie explique pourquoi sûreté et efficacité sont les objectifs primaires de la BNS dans le trafic de paiement sans numéraire. La quatrième partie décrit quelles tâches la BNS y assume et, partant, comment elle contribue à une infrastructure des marchés financiers sûre et efficace. La cinquième partie traite de la solution proposée dans le cadre de la révision de la loi sur la Banque nationale, qui mentionne de façon explicite la surveillance des systèmes de compensation et de règlement des paiements et opérations sur titres comme une des tâches essentielles de la BNS. Finalement, la sixième partie retrace la manière avec laquelle la BNS informe le grand public et les parties intéressées de ses objectifs et activités dans le trafic des paiements sans numéraire.

1 L'importance économique du trafic des paiements

Les transactions réelles et financières constituent le noyau de toute économie de marché. Les particuliers, par exemple, achètent des biens et des services; les entreprises se procurent des produits semi-ouvrés ou payent les salaires de leurs collaborateurs; les investisseurs gèrent des patrimoines par acquisition et cession de titres. Toutes ces opérations génèrent des engagements financiers qui, selon les termes contractuels, doivent être honorés immédiatement ou ultérieurement. La possibilité d'effectuer ces paiements aisément et à un faible coût est, pour toutes les parties intéressées, d'une grande utilité. De plus, elle stimule l'échange des biens, services et instruments financiers.

En Suisse, lors de contacts directs entre acheteurs et vendeurs, l'utilisation d'espèces est très répandue, surtout s'il s'agit de petits montants. Les billets et pièces jouent donc un rôle important dans le trafic des paiements. Le législateur a conféré à la BNS le monopole de l'émission des billets. Au travers des systèmes bancaire et postal, la BNS approvisionne l'économie en billets qui satisfont à de hautes exigences en matière de qualité et de sécurité. Sur mandat de la Confédération, la BNS assure également l'approvisionnement en pièces. En revanche, lorsque les montants sont d'une certaine importance ou que les cocontractants n'entrent pas directement en contact, le règlement s'effectue en général par virement. Par rapport au trafic de paiement sans numéraire, le montant du trafic en espèces reste très modeste.

La part principale du volume des paiements découle de transactions financières. En raison de la grande importance du secteur financier dans l'économie suisse, des flux financiers considérables passent par le système bancaire quotidiennement. Des paiements dont le montant correspond environ à la moitié du produit intérieur brut annuel de la Suisse sont réglés chaque jour. Dès lors, des problèmes causés lors du règlement d'engagements réciproques peuvent perturber le système financier, voire l'ensemble de l'économie. Aux fins du trafic des paiements, le secteur financier aussi bien qu'un large public ont donc besoin d'une infrastructure qui fonctionne bien et sûrement.

2 Systèmes de paiement sans numéraire en Suisse

Pour l'essentiel, il existe trois catégories de participants au trafic des paiements sans numéraire en Suisse: la BNS, les intermédiaires financiers (banques et Postfinance) ainsi que le secteur non bancaire, c'est-à-dire les entreprises et les particuliers. Les intermédiaires financiers règlent la plus grande partie de leurs engagements réciproques au moyen d'avoirs sur leurs comptes de virements auprès de la BNS. En revanche, le secteur non bancaire qui n'a pas d'accès direct à un compte auprès de la BNS effectue ses paiements par l'intermédiaire de comptes en banque ou à Postfinance. En d'autres termes, les entreprises et les particuliers effectuent leurs paiements grâce à leurs avoirs en banque ou à Postfinance, tandis que les banques recourent à leurs avoirs à la BNS pour régler leurs engagements réciproques.

Le règlement des paiements sans numéraire passe par des systèmes de paiement (voir encadré 1). En Suisse, le système de paiement le plus important en termes de volume est le Swiss Interbank Clearing (SIC), système par lequel les banques règlent les paiements de gros montants ainsi qu'une partie des paiements de faibles montants. En règle générale, sont considérés comme paiements de gros montants ceux qui se rapportent à des opérations de change ou à des transactions sur le marché monétaire ou le marché des capitaux, ainsi que les paiements de montants élevés du secteur non bancaire. Les autres paiements des entreprises et des particuliers sont considérés comme trafic des paiements de masse, dits aussi paiements du grand public. Par rapport au trafic des paiements de masse, le nombre de paiements de gros montants est faible, mais leur volume est nettement plus élevé.

Dans le SIC, les comptes de virements que les banques détiennent auprès de la BNS sont utilisés pour le règlement des paiements. Le SIC est un système à règlement brut en temps réel. Les ordres de paiement y sont exécutés en temps réel individuellement et irrévocablement, à la condition que la banque mandante dispose de suffisamment d'avoirs en comptes de virements auprès de la BNS. Celle-ci n'exploite pas le système elle-même, mais en a chargé la Swiss Interbank Clearing AG, entreprise de droit privé aux mains des banques suisses et de Postfinance. La Swiss Interbank Clearing AG est responsable de l'exploitation courante du système et de la poursuite de son développement technique.

Le SIC est connecté au système de règlement des opérations sur titres SECOM exploité par la SIS SegInterSettle AG. Cette connexion permet d'appliquer le principe «livraison-contre-paiement» lors du règlement des opérations sur titres. Il en résulte que le transfert des titres dans le SECOM et leur paiement dans le SIC s'effectuent simultanément, ce qui élimine le risque de règlement dans ce type d'opérations.

Depuis septembre 2002, le système Continuous Linked Settlement (CLS) procède au règlement d'opérations de change en sept monnaies, y compris le franc suisse. Exploité par la CLS Bank, une banque sous licence américaine, le système CLS permet de régler les deux volets d'une opération de change selon le principe «paiement-contre-paiement» de telle sorte à éliminer le risque de règlement. Aux fins du règlement de montants en francs suisses, la CLS Bank dispose d'un accès à distance au SIC.

Afin de faciliter les paiements en euros en Suisse ainsi que de la Suisse vers les pays de l'UE et inversement, les banques suisses et Postfinance ont créé la Swiss Euro Clearing Bank (SECB) à Francfort-sur-le-Main. La SECB exploite le système euroSIC, lequel fonctionne comme le SIC et est connecté également au système de règlement des opérations sur titres SECOM. Toutefois, le volume des paiements de l'euroSIC est nettement inférieur à celui du SIC.

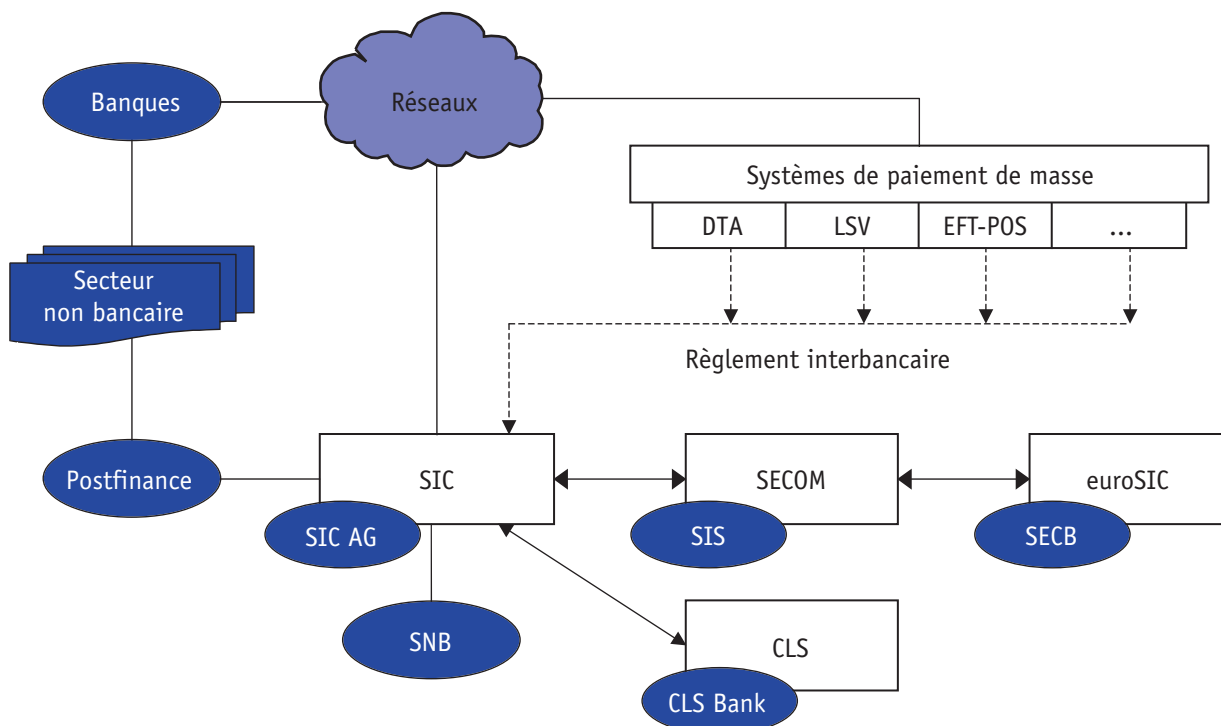
Dans le domaine du trafic des paiements de masse sans numéraire, les intermédiaires financiers offrent divers instruments à leurs clients. L'utilisation de ces instruments dépend de différents facteurs, tels l'acceptation générale, les coûts, la sécurité et la commodité. Les cartes de crédit et de débit (EFT-POS), les chèques et les bulletins de versement comptent parmi ces instruments. Par ailleurs, il existe d'autres prestations du trafic des paiements comme l'échange de supports de données (DTA) et le recouvrement direct (LSV) par les banques ainsi que les ordres de paiement électronique (OPAE) et le débit direct (DD) par Postfinance. Ces systèmes permettent aux entreprises et aux particuliers de transmettre à leur banque ou à Postfinance les informations afférentes aux paiements par voie électronique.

Les divers instruments de paiement se distinguent surtout par la manière d'initier le paiement. Leur point commun est qu'un engagement financier est réglé par le transfert d'avoirs en compte du débiteur au créancier. Si l'émetteur et le bénéficiaire du paiement ont leur compte chez le même intermédiaire financier, celui-ci peut débiter et créditer les comptes correspondants du montant à payer (règlement interne ou *inhouse*). En revanche, si les relations bancaires incluent divers établissements, un paiement interbancaire s'impose, les avoirs correspondants étant alors transférés d'une banque à l'autre. Les instructions de paiement sont soit envoyées au système SIC pour règlement direct, soit adressées tout d'abord à une centrale de traitement, où elles seront assemblées, triées d'après les banques débitrices et agrégées. Le règlement des paiements agrégés s'effectue dans le SIC une à deux fois par jour, à des moments prédéterminés. Le graphique 1 présente de manière synoptique les principaux éléments de l'infrastructure du trafic des paiements dans notre pays. Il souligne le rôle essentiel du SIC.

Outre les systèmes de paiement mentionnés, répartis dans l'ensemble du pays, il existe en Suisse quelques systèmes de cartes dits monofonctionnels ou à fonctionnalité limitée. Les systèmes monofonctionnels se caractérisent par l'identité de l'exploitant du système et du prestataire de services. Ils regroupent par exemple les cartes d'achat de grands magasins ou les cartes téléphoniques électroniques. Les cartes à fonctionnalité limitée ne peuvent être utilisées que dans un petit nombre d'entreprises, par exemple dans une chaîne de grands magasins, ou qu'à un lieu déterminé, par exemple un centre d'achats ou une station touristique.

Infrastructure du trafic des paiements en Suisse

Graphique 1



3 Les objectifs de la Banque nationale

Sécurité et efficacité sont les objectifs primaires que poursuit la BNS en matière de trafic des paiements sans numéraire. Ils découlent directement de sa tâche principale, qui est la conduite de la politique monétaire. À cet égard, l'interaction entre le système de paiement, la politique monétaire et la stabilité du système financier joue un rôle important.

Dans la mise en œuvre de la politique monétaire, la BNS a besoin d'un système de paiement sûr et efficace comme le SIC. En effet, des perturbations dans le système de paiement peuvent empêcher les impulsions de politique monétaire de déployer tous les effets souhaités. Dans le même temps, un système financier stable facilite la réalisation des objectifs de politique monétaire. D'une part, il donne davantage de latitude à la BNS et, d'autre part, permet à la politique monétaire d'atteindre rapidement les autres secteurs. Ainsi, c'est pour des raisons de politique monétaire que la BNS s'efforce, dans les limites de son champ d'activités, de renforcer autant que possible la stabilité du système financier, notamment en veillant au développement d'une infrastructure des marchés financiers sûre et efficace.

La sécurité d'un système de paiement couvre deux aspects: d'une part, le système devrait être conçu sur le plan technique et opérationnel de manière à ne pas être lui-même une source de perturbations dans le système financier; d'autre part, il devrait empêcher que des perturbations dans le système financier, par exemple l'insolvabilité d'un participant, ne se répercutent par son intermédiaire sur d'autres participants de façon incontrôlée.

La sécurité opérationnelle d'un système dépend d'une multitude d'éléments. Au premier plan figurent les matériels et logiciels en place, le réseau des télécommunications, les interfaces entre les participants au système, l'approvisionnement en électricité et aussi les employés. L'intégrité technique d'un système dépend particulièrement des mécanismes de contrôle relatifs à l'accès physique et électronique au système. À cet égard, on peut penser par exemple au rôle de la technologie de codage utilisée dans l'échange de données. Une très haute disponibilité et intégrité du système ne suffisent toutefois pas. Il est tout aussi important de disposer de mécanismes de sauvegarde et de règles de fonctionnement testés régulièrement, qui puissent assurer la poursuite de l'exploitation du système en cas de crise.

Afin que les perturbations éventuelles du système financier ne se répercutent pas de manière incontrôlée sur d'autres participants par l'intermédiaire du système de paiement, une solide base juridique ainsi que des règles et procédures de règlement des paiements sont nécessaires. Par exemple, un principe important veut qu'un paiement transmis dans un système et ayant passé avec succès tous les contrôles de risque et autres examens ne puisse plus être révoqué (règlement irrévocable).

Eu égard aux aspects de sécurité susmentionnés, tous les systèmes de paiement devraient remplir un minimum de conditions. Les mesures de sécurité doivent être renforcées à mesure que s'accroît l'importance d'un système de paiement pour l'économie et le système financier. Elles sont particulièrement importantes dans les systèmes de paiement dits systémiques. Il s'agit là de systèmes dans lesquels des perturbations dans le système ou les difficultés financières de participants isolés peuvent affecter également d'autres participants, voire une grande partie du système financier (risque systémique). Les systèmes de paiement importants pour la stabilité du système financier devraient satisfaire aux dix principes fondamentaux de la Banque des Règlements Internationaux (voir encadré 2).

L'importance d'un système de paiement pour le système financier découle surtout des montants et types de paiement à régler. En particulier les systèmes permettant le paiement de gros montants recèlent des risques systémiques. En revanche, ceux par lesquels se règlent uniquement de petits paiements ou des paiements du grand public ne comportent, généralement, pas ou peu de risques systémiques. L'appréciation de l'importance économique d'un système de paiement dépend aussi de l'existence d'un système de substitution dans lequel les paiements peuvent être réglés le cas échéant.

La BNS accorde son attention, outre à la sécurité des systèmes de paiement, à leur efficacité. L'infrastructure du trafic des paiements peut être considérée comme efficace si tant la fonctionnalité souhaitée par les utilisateurs que les mesures de sécurité nécessaires sont réalisées aux coûts les plus bas possibles et que les ressources utilisées ne sont pas gaspillées. Comme dans d'autres domaines de l'économie, les coûts des ressources consacrées au règlement du trafic des paiements devraient être minimisés. Dès lors, il importe que non seulement les divers systèmes de paiement mais aussi l'infrastructure du trafic des paiements dans son ensemble soient efficaces.

Une infrastructure sûre et efficace n'est pas seulement souhaitable aux yeux de la BNS, elle sert les intérêts de toutes les parties en présence. Néanmoins, le libre jeu des forces du marché ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs de sécurité et d'efficacité. Cette situation s'explique par le fait que le marché des prestations afférentes aux paiements revêt diverses caractéristiques qui peuvent provoquer, dans un environnement exempt de régulation, une défaillance du marché et, partant, un résultat économique peu convaincant.

Tel est surtout le cas de systèmes de paiement d'importance systémique. La probabilité d'une réaction en chaîne peut y être réduite par des mesures adéquates, telles qu'une amélioration des dispositions de sécurité ou des contrôles de risque. Toutefois, ces mesures occasionnent une hausse des coûts correspondante de l'exploitation du système. Si l'organisation du système est confiée aux seuls participants directs, il faut s'attendre à ce que ceux-ci ne tiennent pas ou que partiellement compte des externalités négatives d'une crise systémique lorsqu'ils comparent la réduction des risques et les frais supplémentaires qu'ils devront assumer. Les externalités négatives comprennent tous les coûts non assumés par le responsable d'une crise. Par conséquent, le système choisi uniquement par le marché implique des risques trop élevés par comparaison à l'optimum économique et est davantage sujet à des crises systémiques.

Le marché des services de paiement de masse revêt aussi certaines caractéristiques susceptibles de générer un résultat économique peu satisfaisant. Les causes éventuelles de l'imperfection de ce segment de marché sont des barrières à l'entrée dues à des frais fixes élevés, à des avantages de taille et d'assortiment ainsi qu'à des effets de réseau. Il peut en résulter une structure de marché lacunaire et peu compétitive, ainsi qu'un taux d'innovation insuffisant. Les prestations souhaitées par les entreprises et les particuliers peuvent soit ne pas être offertes, soit l'être à des prix excessifs. En raison de ces problèmes potentiels, un degré suffisant de concurrence et la protection du consommateur sont des soucis justifiés dans le trafic des paiements de masse.

Ces exemples attestent que le marché du trafic des paiements peut connaître des défaillances. Dans les systèmes de paiement d'importance systémique, cela se traduit surtout par un manque de sécurité des systèmes, alors que le manque d'efficacité est souvent le problème des systèmes de paiement de masse. Les mesures de régulation prises par le secteur public – dont la BNS fait partie – sont donc justifiées lorsqu'elles influent positivement sur le résultat du marché. Il va de soi que les coûts de régulation ne doivent pas dépasser l'utilité ainsi générée.

4 Les principes qui guident la conduite des affaires de la Banque nationale

Le mandat par lequel la loi sur la Banque nationale impartit à l'institut d'émission de faciliter les opérations de paiement forme la base légale des activités de la BNS dans le trafic des paiements sans numéraire. En règle générale, la BNS peut contribuer de deux manières à une infrastructure sûre et efficace du trafic des paiements. Elle peut d'une part offrir elle-même certaines prestations du trafic des paiements et, d'autre part, faire en sorte, par des mesures adéquates, que les systèmes de paiement exploités par des entreprises privées soient aussi sûrs et efficaces que possible.

La stratégie adoptée par la BNS repose sur un principe qui tend à laisser l'exploitation de systèmes de paiement au secteur privé et à ne les exploiter elle-même que si le secteur privé ne met pas à disposition une infrastructure adéquate pour le trafic des paiements. Fondées sur ce principe d'économie de marché, les tâches principales de la BNS dans le trafic des paiements sans numéraire sont la mise à disposition de comptes de virements pour le règlement du trafic des paiements entre intermédiaires financiers et, en corollaire, l'influence exercée sur l'organisation des systèmes de paiement (surveillance). Les deux tâches contribuent à la stabilité et, dans une certaine mesure, à l'efficacité du système financier.

La mise à disposition de liquidités pour le règlement des paiements entre les intermédiaires financiers contribue fortement à la stabilité du système financier. Pour les participants à un système de paiement, le recours à la monnaie centrale comme moyen de paiement présente l'avantage que le destinataire détient, après règlement, une créance sur la BNS sous forme d'avoirs en comptes de virements. Contrairement aux avoirs détenus dans des établissements de droit privé, les créances sur la BNS se caractérisent par le fait qu'elles n'impliquent aucun risque de crédit et de liquidité. En raison de son monopole en matière de création monétaire, la BNS peut en effet s'acquitter à tout moment et sans limite de ses obligations. Aussi un système de paiement qui règle les transactions par le transfert d'avoirs en comptes de virements à la banque centrale représente-t-il, pour les participants, un risque financier inférieur à celui d'un système identique qui recourt à un autre moyen de paiement pour régler les obligations mutuelles. D'ailleurs, les principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique recommandent l'emploi de monnaie centrale (voir encadré 2, sixième principe fondamental).

Par le passé, la BNS a influé par le biais de la monnaie centrale sur le règlement de systèmes moins importants. Il en découle que tous les systèmes actuels de paiement de masse auxquels participent les banques passent par le SIC. Toutefois, cette évolution a été dictée moins par des considérations de risque que par des considérations d'efficacité. Le règlement de tous les engagements interbancaires dans un système unique de paiement permet aux banques de constituer un pool de liquidités, ce qui réduit leurs coûts de gestion.

La seconde tâche principale qu'assume la BNS dans le trafic des paiements sans numéraire consiste à surveiller les systèmes de paiement. A l'instar d'autres banques centrales, la BNS entend par surveillance l'ensemble de ses efforts qui tendent à influencer les règles et l'architecture d'un système de paiement. A cet égard, elle consacre une attention particulière aux systèmes de paiement d'importance systémique, dans lesquels les externalités négatives peuvent être particulièrement importantes. Dans l'exercice de sa surveillance, elle s'inspire fortement de normes internationales généralement reconnues. À cet égard, le respect des dix principes fondamentaux de la Banque des Règlements Internationaux revêt une importance primordiale. Pour exercer son influence sur le système ou son exploitant, la BNS a recouru, jusqu'à maintenant, essentiellement à une méthode qui consiste à convaincre plutôt qu'à prendre des dispositions formelles.

En raison du volume élevé des paiements passés par le SIC et aussi de leur nature, la BNS s'est concentrée sur ce système. Si des problèmes rencontrés par exemple dans le DTA, le LSV ou les systèmes de paiement de Postfinance peuvent causer également des désagréments considérables à un grand nombre de clients, ils ne peuvent guère mettre en péril la stabilité du système financier. Il en va de même du système euroSIC. En règle générale, les systèmes de cartes monofonctionnels ou à fonctionnalité limitée ne jouent aucun rôle en termes de risque systémique. Par rapport au SIC, l'influence exercée par la BNS sur les systèmes de moindre importance est donc faible.

La surveillance du SIC est facilitée par le fait que les paiements dans le système sont réglés au moyen d'avoires en comptes de virements que les participants détiennent auprès de la BNS. Un contrat conclu entre la BNS et l'exploitant du système, la Swiss Interbank Clearing AG, règle les droits et obligations mutuels. Il assure que la BNS dispose de possibilités de contrôle étendues. Des contrats supplémentaires conclus entre l'exploitant et les participants au système stipulent que ces derniers doivent se conformer à tout moment aux règles et procédures du système, décrites de manière détaillée dans le manuel de l'utilisateur et les directives techniques.

De plus, la BNS dispose d'un siège au Conseil d'administration de la Swiss Interbank Clearing AG. Toutes les décisions, notamment celles qui concernent l'organisation du système, requièrent son aval. Ainsi, aucune décision ne peut être prise qui lèse les intérêts publics. Outre au Conseil d'administration de la Swiss Interbank Clearing AG, la BNS est représentée dans une série d'organes interbancaires où prennent place les participants (diverses catégories de banques et Postfinance) aux côtés de la BNS et de l'exploitant du système. Ces organes s'occupent surtout de questions opérationnelles liées au trafic des paiements. S'il s'agit de problèmes de surveillance, la BNS y exprime assez tôt son avis, ce qui contribue à contenir les coûts de régulation pour l'exploitant du système.

L'internationalisation croissante du trafic des paiements nécessite par ailleurs une coopération intense sur le plan international. Ainsi, la BNS coopère étroitement avec les principaux surveillants de systèmes transfrontières, tel le système CLS. De plus, elle entretient des contacts bilatéraux et multilatéraux avec d'autres banques centrales. Ces relations représentent un moyen important qui permet d'améliorer la compréhension de questions fondamentales relatives aux systèmes de paiement et, partant, de mener une politique adéquate en la matière. La participation à des groupes de travail internationaux de la Banque des Règlements Internationaux permet de surcroît de contribuer à l'élaboration de rapports techniques et de normes internationales ainsi que d'exprimer le point de vue de la BNS.

Dans le domaine des systèmes de paiement de masse, où il s'agit surtout de problèmes d'efficacité, la BNS s'efforce aussi, par des mesures adéquates, de réduire les imperfections du marché et de contribuer à des solutions judicieuses sur le plan économique. Par exemple, lors de conflits d'intérêts, elle tente, en cas de besoin, de s'interposer entre les parties en tant que partenaire neutre. À cet égard, les questions liées à la standardisation de produits ainsi qu'à l'interopérabilité et à la connexion de systèmes sont particulièrement intéressantes. Il faut cependant souligner que la BNS n'intervient pas, en règle générale, dans les décisions opérationnelles des exploitants.

Dans le trafic des paiements de masse, les activités de la BNS se concentrent dans les secteurs où elle dispose d'un avantage comparatif par rapport à d'autres institutions publiques et privées. En particulier, la garantie d'un degré suffisant de concurrence et la protection des consommateurs ne font pas partie des compétences clés de la BNS. Des autorités fédérales, telles que la Commission fédérale de la concurrence ou le surveillant des prix, mais aussi des organisations privées comme les associations de protection des consommateurs, ont la capacité et les moyens de mieux protéger ces intérêts.

5 Qu'apporte la nouvelle loi sur la Banque nationale?

La description faite ci-dessus des activités de la BNS montre que celle-ci doit conclure avec les exploitants de systèmes des conventions de droit privé ou qu'elle dépend de leur bonne volonté dans la surveillance de l'infrastructure du trafic des paiements. Eu égard au système SIC, particulièrement important sur le plan systémique, cette manière d'agir s'est révélée judicieuse. La BNS apprécie néanmoins la solution proposée lors de la révision de la loi sur la Banque nationale, qui vise à considérer explicitement la surveillance de systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres comme une de ses tâches principales. La nouvelle loi entrera en vigueur une fois adoptée par le parlement, vraisemblablement en 2004.

Différentes raisons justifient que la surveillance des systèmes de paiement figure dans la loi. Premièrement, on ne peut pas exclure l'apparition en Suisse de systèmes d'importance systémique dont le règlement ne s'effectue pas en monnaie centrale. La BNS aurait sans doute davantage de difficultés à influencer sur l'organisation de ces systèmes qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant dans le cas du SIC. Le projet de révision de la loi habilite donc la Banque nationale à surveiller l'activité de systèmes de paiement sans numéraire, que le règlement s'effectue en monnaie centrale ou non. Deuxièmement, la régulation au niveau d'un texte de loi reflète l'importance croissante attribuée à la surveillance des systèmes de paiement dans le cadre des efforts tendant à promouvoir la stabilité du système financier. Cette tendance ne se manifeste pas seulement en Suisse. D'autres pays, tels l'Australie, le Canada et l'Union européenne ont établi ces dernières années une base légale formelle à la surveillance des systèmes de paiement.

Par ailleurs, la BNS se voit confier par la nouvelle loi, outre la surveillance de systèmes de paiement, celle de systèmes de compensation et de règlement d'opérations sur valeurs mobilières et autres instruments financiers (nommées ci-après opérations sur titres). Si, du fait de son statut bancaire, l'exploitant d'un de ces systèmes est soumis également à la supervision de la Commission fédérale des banques (CFB), la BNS et la CFB se partageront les tâches de surveillance. La BNS s'occupera de la dimension systémique et la CFB de la dimension institutionnelle. En grande partie complémentaires, ces activités de surveillance contribuent toutes deux à la stabilité du système financier. Dès lors, leur mise en œuvre, pour

être efficace, nécessite de coordonner la coopération entre les deux autorités. Si, l'exercice des tâches de surveillance le requiert, la BNS peut collaborer avec des autorités de supervision et de surveillance étrangères. Les renseignements que la BNS peut transmettre aux autorités étrangères se limitent toutefois aux informations directement afférentes à la surveillance des systèmes. Un échange d'informations relatives aux participants aux systèmes, voire à leur clientèle, n'est pas autorisée.

La nouvelle loi sur la Banque nationale habilite expressément la BNS à imposer des exigences aux systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres pouvant engendrer des risques pour la stabilité du système financier. Ce faisant, elle peut réduire l'impact de perturbations qui pourraient porter préjudice à la mise en œuvre de la politique monétaire, et réduire le risque systémique. Il est prévu un système de surveillance à trois niveaux. Le premier niveau assujettit les exploitants de systèmes de paiement à l'obligation de fournir des données statistiques. Grâce aux données recueillies, la BNS disposera d'une vue d'ensemble des systèmes de paiement accessibles en Suisse ainsi que de la diffusion des différents moyens de paiement sans numéraire. Ces informations permettent de dispenser d'une surveillance plus précise les systèmes de paiement de peu d'importance. Le deuxième niveau régit l'obligation de fournir des informations complètes. Y sont soumis les systèmes de règlement des opérations sur titres et les systèmes de paiement dans lesquels un risque systémique ne peut pas être exclu a priori. Des informations complètes sur ces systèmes sont nécessaires pour que la BNS puisse évaluer avec un degré de certitude suffisant s'il s'agit d'un système important pour la stabilité du système financier. Finalement, la BNS peut imposer des exigences qualitatives minimales à l'exploitation de systèmes pouvant engendrer des risques pour la stabilité du système financier. Ces exigences concernent les bases d'organisation, les mesures assurant la sécurité d'exploitation du système et les dispositions prises lors de difficultés de règlement chez des participants. De plus, la BNS peut examiner les moyens de paiement utilisés et les conditions d'admission des participants au système. Si l'exploitant ne respecte pas les conditions minimales qui lui ont été imposées, la nouvelle loi prévoit des sanctions de droit administratif. Ainsi, l'ouverture d'un compte à la BNS pourrait être refusée à l'exploitant. Par voie officielle, la BNS pourrait en outre dissuader des participants d'utiliser un système déficient. En revanche, toute autre sanction devrait être

prise non pas par la BNS, mais, le cas échéant, par les autorités suisses et étrangères chargées de la surveillance des exploitants et des participants au système.

6 Communication

La BNS considère la publication de ses objectifs, de son rôle et des principes qui sous-tendent la conduite de ses activités comme une condition importante pour atteindre effectivement ses objectifs. Elle informe donc les parties intéressées et, partiellement, un large public de ses intentions et d'événements et évolutions importants qui affectent l'infrastructure du trafic des paiements.

La transparence relative aux objectifs et activités de la BNS est particulièrement importante pour les exploitants de systèmes participant au trafic des paiements et pour les fournisseurs de prestations. La publication des objectifs de la BNS permet aux acteurs du secteur privé de prévoir avec suffisamment de sûreté le cadre dans lequel se déroulent leurs activités. Il s'agit là d'une condition fondamentale aux investissements privés qui assurent une amélioration continue de l'infrastructure du trafic des paiements. En règle générale, tout changement dans les mesures de surveillance, qui est important pour les exploitants et les participants, est élaboré sous l'égide de la BNS et d'entente avec les parties intéressées. De la sorte, le secteur privé peut se préparer assez tôt à de nouvelles conditions cadres.

La BNS informe régulièrement l'opinion publique de ses objectifs et activités dans le domaine du trafic et des systèmes de paiements. Une utilisation plus efficace des canaux de communication existants permet d'étoffer l'offre d'informations en la matière. L'élément essentiel de la communication de la BNS est son site Internet (www.snb.ch). Il présente des informations complètes relatives aux questions de principe et aux développements dans le secteur du trafic des paiements. Les informations à disposition sur le site Internet sont complétées par des exposés officiels, des communiqués de presse ainsi que par diverses publications périodiques et irrégulières. Dans ses exposés officiels, la BNS informe surtout de ses objectifs et activités. Les communiqués de presse font part d'événements et de nouveautés importants et les commentent brièvement. Le rapport de gestion annuel résume les divers événements. En outre, des informations détaillées sur les principes qui sous-tendent la conduite des activités ou l'évolution en matière de trafic des paiements sont publiées dans des articles de journaux ou des publications scientifiques. Finalement, la présente publication familiarise aussi l'opinion publique avec les questions de trafic des paiements et avec le rôle de la BNS.

Un système de paiement est une entité centralisée reposant sur des règles et procédures unitaires, qui vise à compenser des créances et obligations monétaires entre les participants, des banques la plupart du temps. Il est donc constitué par trois éléments essentiels. Le premier élément est une infrastructure technique formée de systèmes de communication ainsi que de composants matériels et de logiciels dont ont besoin l'exploitant du système et les participants pour échanger les informations relatives aux paiements et régler ceux-ci. Deuxièmement, il faut des comptes sur lesquels se trouvent les valeurs monétaires à transférer et sur lesquels celles-ci peuvent être transférées. En pratique, il s'agit de créances, basées sur des comptes, auprès de la banque centrale ou d'un intermédiaire financier qui opère comme agent de règlement. Le troisième élément a trait aux règles selon lesquelles des informations sont échangées et la monnaie est transférée d'un compte à l'autre. Des règles claires permettent aux participants d'estimer les risques liés à la participation au système. La fixation détaillée des processus et procédures du règlement de paiements permet en outre la standardisation et l'automatisation les plus complètes de l'exploitation et, partant, des coûts plus bas.

L'échange entre les participants au système d'informations relatives aux paiements et, le cas échéant, la procédure par laquelle les paiements sont compensés bilatéralement ou multilatéralement dans un système sont appelés compensation. En revanche, le règlement est un processus par lequel un engagement financier est effectivement dénoué. En règle générale, des systèmes dans lesquels seule la compensation a lieu sont aussi appelés systèmes de paiement. Par exemple, l'échange de supports de données (DTA) est un pur système de compensation, le règlement des engagements interbancaires bilatéraux s'effectuant dans un autre système de paiement, le SIC.

Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement qui jouent un rôle important dans la stabilité du système financier Encadré 2:

En janvier 2001, le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR) de la Banque des Règlements Internationaux a élaboré dix principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique. En tant que forum des banques centrales du Groupe des Dix, le CSPR observe et analyse l'évolution des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres et coordonne la surveillance de systèmes de paiement. Les principes fondamentaux sont résumés ci-après. On se procurera le rapport détaillé à l'adresse www.bis.org.

- I. Le système devrait avoir une base juridique solide dans toutes les juridictions concernées.
- II. Le système devrait être doté de règles et procédures permettant aux participants de bien comprendre l'incidence du système sur chacun des risques financiers découlant de leur participation.
- III. Pour la gestion des risques de crédit et de liquidité, le système devrait disposer de procédures clairement définies précisant les responsabilités respectives de l'opérateur du système ainsi que des participants et fournissant des incitations appropriées à gérer et à contenir ces risques.
- IV.* Le système devrait assurer un règlement définitif rapide à la date de valeur, de préférence en cours de journée et, au minimum, à la fin de celle-ci.

- V.* Un système comportant une compensation multilatérale devrait permettre, pour le moins, l'exécution en temps requis des règlements journaliers dans le cas où le participant présentant l'obligation de règlement la plus élevée serait dans l'incapacité de s'exécuter.
- VI. Les actifs utilisés pour le règlement devraient, de préférence, prendre la forme d'une créance sur la banque centrale; s'il s'agit d'autres actifs, le risque de crédit et le risque de liquidité associés devraient être faibles ou nuls.
- VII. Le système devrait garantir un haut niveau de sécurité et de fiabilité opérationnelle et prévoir des procédures de secours permettant d'exécuter les opérations journalières en temps requis.
- VIII. Le système devrait fournir un moyen d'effectuer des paiements, à la fois pratique pour l'utilisateur et efficace pour l'économie.
- IX. Le système devrait établir et publier des critères de participation objectifs, équitables et non discriminatoires.
- X. Les procédures de gouvernance du système devraient répondre aux principes d'efficacité, de responsabilité et de transparence.

* Les systèmes devraient chercher à dépasser cet objectif minimum.

Risques des systèmes de paiement

La Banque des Règlements Internationaux distingue les types de risques suivants qui peuvent se manifester dans un système de paiement:

Risque de crédit: risque qu'une partie ne s'acquitte pas intégralement d'une obligation ni à la date d'échéance ni ultérieurement.

Risque de règlement: risque qu'une partie ne s'acquitte pas intégralement d'une obligation résultant d'une opération sur titres ou de change ni à la date d'échéance ni ultérieurement, alors que son co-contractant s'en acquitte à temps (forme particulière du risque de crédit).

Risque de liquidité: risque qu'un participant à un système de paiement se trouve dans l'impossibilité de s'acquitter en totalité d'une obligation à la date d'échéance prévue, tout en étant éventuellement en mesure de s'exécuter à une date ultérieure.

Risque juridique: risque qu'une base juridique insuffisante ou une incertitude juridique ne génère ou n'aggrave des risques de crédit ou de liquidité.

Risque opérationnel: risque que des incidents d'exploitation, telles des perturbations techniques ou des défaillances humaines, ne génèrent ou n'aggravent des risques de crédit ou de liquidité.

Risque systémique: risque que l'incapacité d'un participant à faire face à ses obligations ou qu'un dysfonctionnement du système se traduise, pour d'autres participants ou établissements financiers, par l'impossibilité de s'acquitter en temps voulu de leurs propres obligations; une telle défaillance peut provoquer des problèmes généralisés de liquidité ou de crédit et menacer ainsi la stabilité du système financier, voire de toute l'économie.

Encadré 3:

Swiss Interbank Clearing (SIC)

Le SIC est un système en temps réel grâce auquel les banques et Postfinance effectuent le règlement des paiements de gros montants ainsi qu'une partie des paiements de masse. Sur mandat de la BNS, il est exploité par la Swiss Interbank Clearing AG.

euroSIC

euroSIC est un système en temps réel grâce auquel les banques et Postfinance effectuent le trafic suisse des paiements en euros. Grâce à sa connexion avec TARGET, le système de l'UE pour les paiements de gros montants, euroSIC peut procéder au règlement transfrontière des paiements en euros de la Suisse vers les pays de l'UE et inversement.

Echange de supports de données (DTA)

DTA se prête surtout aux règlements d'entreprises et de particuliers qui font passer leurs paiements électroniquement par l'intermédiaire de leur compte bancaire. Le transfert des ordres de paiement a lieu électroniquement par transfert de données ou par envoi d'un support de données.

Recouvrement direct (LSV)

Le recouvrement direct se prête surtout aux paiements qui ont lieu avec une certaine régularité. Le débiteur autorise le bénéficiaire de fonds à débiter son compte en banque automatiquement. Les deux parties doivent disposer d'un compte en banque.

Ordre de paiement électronique (OPAE)

OPAE se prête surtout aux règlements d'entreprises et de particuliers qui font passer leurs paiements électroniquement par l'intermédiaire de leur compte à Postfinance. Le transfert des ordres de paiement s'effectue électroniquement par Internet ou par télétraitement.

Débit direct (DD)

DD se prête surtout aux paiements qui ont lieu avec une certaine régularité. Le débiteur autorise le bénéficiaire de fonds à débiter son compte à Postfinance automatiquement. Tous deux doivent disposer d'un compte à Postfinance.

Cartes de débit

Utilisées surtout dans le commerce de détail, les cartes de débit permettent le débit du compte de l'acheteur par l'intermédiaire du terminal du vendeur (EFT-POS). En règle générale, on peut recourir aussi aux distributeurs automatiques de billets de banque grâce aux cartes de débit. ec/Maestro et Postcard sont les systèmes de cartes de débit les plus répandus en Suisse.

Cartes de crédit

Si les cartes de crédit sont utilisées surtout dans le commerce de détail, elles peuvent l'être aussi dans les commandes par téléphone ou dans le commerce par voie électronique. Elles permettent à l'acheteur de payer ultérieurement le montant échu. Visa et Eurocard/Mastercard sont les systèmes de cartes de crédit les plus répandus en Suisse.

Les principaux systèmes de paiement en Suisse
Nombre et volume de transactions en 2002

Tableau 1

Système de paiement	Nombre de transactions	Volume de transactions
	(en millions)	(en milliards de francs)
SIC	177,0	44 750,2
euroSIC ¹	1,6	438,6
DTA	67,1	288,6
LSV	36,1	67,7
OPAE (Postfinance)	293,6	1 047,1
DD (Postfinance)	13,9	5,0
Cartes de débit (ec/Maestro, Postcard)	226,2	38,1
Cartes de crédit (AMEX, ECA/MC, Diners, Visa)	81,7	15,3

1 Volume de transactions en milliards d'euros