

Embargo: 25 avril 2007, 10h00

**La Banque nationale facilite et assure
le trafic des paiements***

Thomas J. Jordan
membre suppléant de la Direction générale
Banque nationale suisse

Swiss Banking Operations Forum
25 avril 2007, Zurich

* L'auteur remercie Robert Fluri et Marlene Amstad, des unités d'organisation «Opérations bancaires» et «Analyse des marchés financiers» de la Banque nationale suisse, siège de Zurich, du soutien qu'ils lui ont apporté dans la préparation du présent exposé.

1. Introduction

C'est avec un très grand plaisir que je m'adresse à vous aujourd'hui, à l'occasion du séminaire organisé par le Swiss Banking Operations Forum sur le thème «Trafic des paiements – La Suisse se prépare en vue de l'espace unique de paiements en Europe». L'année 2007 est particulière pour ce qui a trait au trafic des paiements en Suisse; nous fêtons en effet le centième anniversaire de la Banque nationale, mais aussi les vingt ans du Swiss Interbank Clearing (SIC). Le SIC est actuellement le principal pilier du trafic des paiements dans notre pays et revêt une grande importance pour la Banque nationale.

Ces deux anniversaires me donnent l'occasion de rappeler les principales étapes du développement de notre système de paiement. Je mettrai en lumière le rôle joué par la Banque nationale dans ce domaine. A la fin de mon exposé, je commenterai les efforts entrepris actuellement pour créer en Europe un espace unique de paiements. Dans cette dernière partie, je soulignerai l'importance du SEPA (*Single Euro Payments Area*) pour la Suisse.

Il a fallu relever de nombreux défis avant de parvenir à un espace unique de paiements en Suisse. Avant l'ouverture des guichets de la Banque nationale, notre pays n'avait ni une politique monétaire nationale ni un espace unique de paiements. Les systèmes de paiement étaient alors axés essentiellement sur une région ou un canton. Le fait de ne pas pouvoir effectuer des paiements en monnaie scripturale, d'une manière simple, dans l'ensemble de la Suisse entravait considérablement le développement économique du pays. C'est pourquoi le législateur a confié à la Banque nationale, il y a un siècle, la tâche de conduire une politique monétaire et une politique de crédit servant les intérêts généraux du pays, mais aussi celle de faciliter les opérations de paiement.

2. Les étapes vers le SIC: passage d'un système à règlement net à un système à règlement brut

Permettez-moi de rappeler brièvement les grandes étapes du développement du trafic des paiements en Suisse. Dans la première moitié du XX^e siècle, le trafic des paiements sans numéraire reposait sur deux piliers principaux dans notre pays: le système de virement de la Banque nationale et le système des chèques postaux des PTT. Le libre accès aux comptes de virement à la BNS allait alors de soi.

La mise sur pied, dans les années cinquante, d'un clearing bancaire sur le plan national a modifié la donne. Les banques ont ainsi ouvert une nouvelle phase dans le trafic des paiements en Suisse. Le nouveau clearing bancaire comprenait huit centrales, dont une était gérée par la Banque nationale elle-même. Les banques confiaient leurs paiements, pour compensation réciproque, à ces centrales. Les soldes qui en résultaient étaient alors soit bonifiés sur les comptes de virement à la Banque nationale, soit réglés par des prélèvements sur ces comptes.

Par conséquent, la Banque nationale occupait toujours une position clé au sein du système suisse. Mais son système de virement perdait peu à peu de son importance, en tant que système de portée générale, si l'on tient compte du nombre de transactions. A cette époque, la plupart des paiements étaient effectués par le système des chèques postaux et par le nouveau clearing bancaire. Pour l'essentiel, les participants au système de virement de la Banque nationale étaient des banques, la Confédération et quelques grandes entreprises industrielles ou commerciales.

Au début des années quatre-vingt, les banques exécutaient, via le clearing bancaire, des transactions totalisant quelque 15'000 milliards de francs par an (environ 60 à 70 milliards de francs par jour). La part de travail manuel était encore élevée. Le système était par conséquent lourd et peu transparent. L'exécution d'un paiement pouvait prendre jusqu'à quatre jours. Dans ces conditions, une gestion efficace des liquidités n'était pas possible. Les banques participant au système devaient par conséquent détenir des liquidités élevées. En outre, les risques inhérents au système étaient considérables. Ces risques étaient au demeurant supportés par la Banque nationale, étant donné que celle-ci tolérait, dans l'intérêt du bon fonctionnement du système, des découverts en cours de journée sur les comptes de virement des banques.

La prise de ces risques amenait toutefois la Banque nationale à jouer un rôle qui n'allait guère dans le sens voulu par le législateur. Les défauts évidents du système ont incité les banques et la Banque nationale à une réflexion. C'est ainsi qu'une étude de projet, le «Spiezer-Papier», a été élaborée. Les premières idées sur les principes fondamentaux d'un nouveau système pour les paiements interbancaires y étaient formulées. Ce système, le «Swiss Interbank Clearing», est entré en service en 1987. Le «Spiezer-Papier» définissait diverses exigences auxquelles le système devait satisfaire. Selon la principale d'entre elles, toutes les transactions devaient être exécutées directement, donc sans passer par l'étape de la compensation, sur les comptes de virement que les participants détenaient à la Banque nationale, ce qui signifiait un règlement avec de la monnaie de banque centrale.

Dans la terminologie actuelle, les systèmes de paiement qui appliquent la comptabilisation immédiate et définitive de chaque opération sont des systèmes à règlement brut en temps réel. Ils constituent en quelque sorte le modèle qu'on oppose aux systèmes à règlement net, dont l'ancien clearing bancaire faisait partie. Contrairement aux systèmes à règlement net, les systèmes à règlement brut éliminent les risques systémiques puisqu'ils n'offrent pas aux participants la possibilité de disposer de montants provenant de paiements qui ne sont pas encore exécutés de manière définitive et irrévocable. Dans les systèmes à règlement brut, tous les paiements sont exécutés directement sur les comptes de virement à la banque centrale. Ils ont ainsi une qualité équivalente à celle des paiements en numéraire.

Le SIC a pour particularité de servir au règlement des paiements portant sur des montants élevés et des paiements de masse. Les paiements de masse – il s'agit des montants n'excédant pas 5000 francs – représentent environ 90% du nombre des paiements exécutés par le SIC, mais seulement 5% de la somme des paiements. Recourir à un système à règlement brut en temps réel pour le trafic des paiements de masse n'est pas la règle sur le plan international. Le SIC, l'expérience le montre, ne se heurte cependant à aucun problème technique sérieux du fait qu'il sert aussi au règlement de petits paiements. Faire passer tous les paiements interbancaires par un seul système présente d'incontestables avantages: cela réduit les coûts et accroît l'efficacité du système bancaire. En outre, le règlement des paiements de masse par de la monnaie de banque centrale contribue au renforcement de la stabilité systémique.

3. L'externalisation et le contrôle du SIC

Permettez-moi d'aborder maintenant deux aspects importants des relations entre le SIC et la Banque nationale, à savoir l'externalisation de l'exploitation du système et les possibilités, pour la Banque nationale, d'exercer un contrôle et une influence sur le SIC.

Fondamentalement, une banque centrale peut contribuer de deux manières à une infrastructure sûre et efficace du trafic des paiements. Elle peut soit exploiter elle-même le système de paiement, soit confier l'exploitation technique du système au secteur financier et se borner à

mettre à disposition des liquidités pour le règlement des paiements et à assurer le pilotage du système. Lors de la conception du SIC, la Banque nationale a choisi la seconde solution, comme elle l'avait déjà fait, à l'époque, dans le cas du clearing bancaire. Une société, la Swiss Interbank Clearing SA (Telekurs SA jusqu'en 1996), est chargée de l'exploitation technique du SIC, la Banque nationale assurant pour sa part la gestion des liquidités et le pilotage du système.

Confier les services d'un centre de calcul à une société tierce signifiait scinder le compte de virement de chaque participant en deux comptes, à savoir un compte de compensation SIC, pour la comptabilisation des opérations par le centre de calcul, et un compte de base, pour la comptabilisation des opérations passées entre le participant et la Banque nationale. Ainsi, les retraits et versements de numéraire sont comptabilisés non pas sur le compte de compensation SIC, mais directement sur le compte de base à la Banque nationale.

La scission des comptes de virement ne faisait pas l'unanimité au sein de la Banque nationale. Les réticences portaient principalement sur le transfert d'avoirs des comptes de base à la Banque nationale aux comptes de compensation SIC ouverts au centre de calcul. La Banque nationale, craignait-on, abandonnerait une parcelle de sa compétence la plus légitime si elle tolérait que des paiements soient faits, hors de l'institut d'émission, avec des avoirs en comptes de virement et si les banques transmettaient leurs ordres de paiement à un tiers.

Cette objection semble aujourd'hui un peu tirée par les cheveux. En effet, la scission des comptes de virement n'a jusqu'ici guère occasionné de problèmes. Le bon fonctionnement du système s'explique notamment par le fait que SIC SA a toujours rempli son mandat avec un sens aigu des responsabilités et un grand soin.

Il faut toutefois bien admettre que les expressions «Swiss Interbank Clearing» et «compte de compensation SIC» prêtent à confusion. Elles font plutôt penser à un système à règlement net. Je tiens par conséquent à rappeler, pour éviter tout malentendu, que les paiements dans le SIC ne sont pas compensés entre eux, dans une première phase, sur les comptes de compensation SIC. En effet, chaque ordre de paiement est exécuté individuellement dans le SIC, selon le principe «first in first out», avec des avoirs en comptes de virement, en d'autres termes avec des engagements de la Banque nationale. Juridiquement, le compte de compensation SIC, dans le système SIC, et le compte de base, à la Banque nationale, ne forment qu'une seule et même unité, le compte de virement. Le SIC est en ce sens un système de paiement «inhouse» de la Banque nationale. Son exploitation a toutefois été externalisée.

Aujourd'hui, le SIC est au cœur d'une constellation technique et organisationnelle fort complexe. Il sert non seulement au trafic des paiements interbancaires, mais aussi, depuis 2001, au trafic des paiements entre PostFinance et les banques. Depuis 2002, le système CLS («Continuous Linked Settlement») est raccordé au SIC. Depuis plus longtemps, soit depuis 1995, le SIC, le SECOM, c'est-à-dire le système de la SIS pour le règlement en temps réel des opérations sur titres, et diverses plates-formes de négoce de la SWX et d'Eurex entrent dans ce qu'on appelle la «Swiss Value Chain», l'infrastructure intégrée du marché financier suisse. Le bon fonctionnement du SIC est absolument déterminant pour la place financière suisse comme pour la mise en œuvre de la politique monétaire. C'est pourquoi, en plus de la responsabilité incombant à chaque participant et à SIC SA, la possibilité pour la Banque nationale d'exercer un contrôle et une influence sur le système joue un rôle important. En la matière, la Banque nationale peut agir sous deux angles:

Depuis l'introduction du SIC, les droits et les obligations de la Banque nationale et de l'exploitant du centre de calcul, aujourd'hui SIC SA, sont précisés dans un contrat. SIC SA est

ainsi chargée de l'exploitation du système SIC et du développement des extensions techniques. Les dispositions contractuelles accordent à la Banque nationale des droits étendus en ce qui concerne l'approbation de modifications et d'extensions à apporter à la partie technique du système. En outre, la Banque nationale décide du cercle des participants dans la mesure où elle fixe les conditions d'ouverture, de blocage et de fermeture des comptes de virement. Elle peut aussi exercer une influence sur la politique tarifaire du système. Le contrat règle également les obligations de la Banque nationale dans la tenue des comptes et attribue à la Banque nationale la tâche de gérer les crises qui pourraient surgir dans le système.

Une compétence légale permet à la Banque nationale d'exercer une influence sous un autre angle. Depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée qui la régit, la Banque nationale est habilitée à imposer des exigences minimales pour l'exploitation de systèmes de paiement ou de systèmes de règlement des opérations sur titres pouvant engendrer des risques pour la stabilité du système financier. Le SIC fait partie de tels systèmes. Les attributions de la Banque nationale en matière de surveillance contribuent à prévenir des instabilités et des risques au sein du système financier. De telles perturbations pourraient entraver sensiblement la mise en œuvre de la politique monétaire et, ainsi, avoir des répercussions négatives sur l'évolution de l'économie.

4. Les principes de la BNS en matière de trafic des paiements

La Banque nationale, je l'ai souligné au début de mon exposé, a pour tâche d'assurer et de faciliter le bon fonctionnement du trafic des paiements. Je voudrais encore rappeler la philosophie dont s'inspire la Banque nationale dans ses décisions en matière de trafic des paiements. Cette philosophie repose sur au moins deux principes. La Banque nationale – premier principe – préfère autant que possible recourir à des solutions axées sur le marché plutôt qu'à des interventions directes. Pour l'essentiel, elle se borne à établir des conditions-cadres fiables.

La Banque nationale – deuxième principe – est ouverte aux besoins nouveaux qui se font sentir sur le marché. Elle l'a démontré à maintes reprises dans le passé. Ainsi, la «Swiss Value Chain» a pu être réalisée parce que la Banque nationale a autorisé des transactions impliquant des écritures non seulement au crédit, mais aussi au débit de ses comptes de virement. Elle a également permis, en 1998, à des entreprises communes de banques à l'étranger, à des organisations étrangères de clearing et à des banques étrangères participant à de telles entreprises communes ou à de telles organisations de clearing d'ouvrir des comptes de virement auprès d'elle. Le marché financier suisse a eu ainsi accès à CLS, le système pour le règlement des opérations de change, et à Eurex. De plus, la Banque nationale accorde, depuis 1999, des crédits intrajournaliers, sans intérêt, pour éviter des pénuries de liquidités dans le SIC. De tels crédits facilitent considérablement le déroulement des paiements dans le système SIC.

Par cette politique, la Banque nationale intègre le secteur financier, en particulier les entreprises communes des banques, dans les responsabilités et laisse la porte largement ouverte aux innovations dans le domaine des produits comme dans celui des processus. Grâce à cela, le SIC est aujourd'hui un système qui, en comparaison internationale, est extrêmement peu coûteux et fonctionne avec rapidité et fiabilité. Cette politique a également conduit à une large intégration fonctionnelle des infrastructures du marché financier suisse. Notre place financière a ainsi gagné en efficacité, ce qui contribue à sa haute réputation.

5. Le SEPA vu par la BNS

Dans la dernière partie de mon exposé, je voudrais commenter brièvement le SEPA. La création d'un espace unique de paiements en Europe permettra d'obtenir des gains de productivité considérables, d'où la grande importance que revêt ce projet. En Europe, les systèmes pour les paiements sans numéraire de la clientèle sont encore fortement axés sur les divers Etats nationaux, ce qui ne contribue pas à l'intégration économique européenne. Grâce au SEPA, la situation devrait s'améliorer sensiblement, étant donné que les paiements transfrontières effectués par des virements, recouvrements directs et cartes de paiement seront réglementés par des conditions-cadres bien définies et des normes contraignantes. Pour l'industrie, le commerce et les consommateurs, la mise en œuvre du SEPA abolira toute différence entre paiements nationaux et paiements transfrontières en euros. Il en résultera de substantielles économies. Le SEPA est une suite logique à l'introduction de l'euro. En l'absence d'un espace unique pour les paiements sans numéraire en euros, la création de la monnaie unique européenne resterait une œuvre inachevée, et les avantages de cette monnaie unique ne pourraient déployer tous leurs effets. En outre, un espace unique de paiements facilitera la mise en œuvre de la politique monétaire de la zone euro.

Actuellement, le SEPA comprend les pays de la zone euro, les autres pays de l'UE et les pays de l'AELE, soit au total 31 pays. Son importance s'étend donc bien au-delà de la zone euro. Depuis le début de 2006, les banques en Suisse peuvent y participer. Dans notre pays, plus de 300 banques disposant d'environ 3500 comptoirs pourront, grâce au SEPA, profiter de l'espace européen de paiements. Pour elles comme pour l'ensemble de l'économie suisse, le SEPA est de la plus haute importance: l'UE compte environ 460 millions d'habitants et 310 millions d'entre eux vivent dans la zone euro. La Suisse a tissé des liens économiques très étroits avec l'UE: en 2006, 82% de nos importations provenaient de l'UE et 62% de nos exportations étaient destinées aux pays de cette zone.

Le SEPA, il convient de ne pas l'oublier, concerne uniquement les paiements en euros. Pour la place financière suisse, les paiements dans d'autres monnaies étrangères, en dollars principalement, sont eux aussi importants. Le SEPA est donc une étape significative, mais non la dernière, sur la voie vers un espace de paiements aussi large et efficace que possible.

Les organes législatifs de l'UE et la Banque centrale européenne (BCE) laissent délibérément une grande marge aux processus d'autorégulation du marché. Cette approche plaît beaucoup à la Banque nationale et correspond – comme je l'ai mentionné précédemment – à nos principes en matière de trafic des paiements. Dans la réalisation du SEPA, le Conseil européen des paiements (CEP) joue un rôle clé.

La Banque nationale soutient les mesures contribuant à renforcer la position de l'industrie financière suisse sur les marchés financiers internationaux. En Suisse, les travaux de mise en œuvre du SEPA ont déjà démarré et certains ont bien progressé. Ils posent des exigences élevées aux collaboratrices et aux collaborateurs des banques et des organes spécialisés qui sont concernés. Des séminaires tels que celui que vous tenez aujourd'hui aident les banques dans leurs travaux préparatoires. Je ne puis que soutenir ces efforts et inciter les représentants des banques à faire un large usage des nombreuses possibilités qui sont offertes.

Je vous souhaite plein succès pour le séminaire de ce jour et vous remercie de votre attention.