



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

« NORMES DE SURVEILLANCE POUR LES SYSTÈMES DE PAIEMENT DE MASSE EN EUROS »

Réponses aux commentaires reçus lors de la consultation publique

Le 8 juillet 2002, l'Eurosystème a publié ses nouvelles « Normes de surveillance pour les systèmes de paiement de masse en euros » aux fins de consultation publique. Au total, l'Eurosystème a reçu des réponses de treize institutions, soit quelque cent vingt commentaires. Toutes les réponses seront publiées sur le site Internet de la BCE.

Les nouvelles normes de surveillance pour les systèmes de paiement de masse en euros ont été bien accueillies et les auteurs des commentaires ont salué la transparence dont a fait preuve l'Eurosystème en organisant cette consultation publique en vue de préciser sa stratégie en matière de paiements de masse. Différentes remarques, de nature explicative, décrivent le contexte dans lequel s'inscrivent certains systèmes spécifiques. L'Eurosystème apprécie ces contributions mais ne les commentera pas. On trouvera ci-dessous les commentaires jugés les plus importants suivis de la réponse de l'Eurosystème.

Il n'est pas nécessaire d'appliquer différentes normes de surveillance aux systèmes de paiement de masse ; un même ensemble de normes (par exemple, les Principes fondamentaux) devrait s'appliquer à tous les systèmes de paiement de masse en euros afin de ne pas fausser la concurrence.

L'Eurosystème estime qu'une telle approche ne serait pas appropriée et semblerait en contradiction avec le rapport sur les Principes fondamentaux, qui relève que « ...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 du système financier... ». La nature des paiements que traite normalement un système

de paiement d'importance systémique (*Systemically Important Payment Systems*, ou SIPS)¹ constitue un autre paramètre à prendre en compte. À cet égard, on pourrait citer à titre d'exemples le règlement d'opérations sur le marché des capitaux et le règlement de systèmes exogènes. En général, de telles opérations ne sont pas traitées par le biais de systèmes de paiement de masse, mais par des systèmes de paiement de montant élevé. Pour ces raisons, les Principes fondamentaux ne devraient s'appliquer aux systèmes de paiement de masse que si ces derniers sont susceptibles de provoquer des dysfonctionnements systémiques. L'Eurosystème a identifié une série d'indicateurs qui aideront à déterminer si la défaillance d'un système de paiement de masse spécifique est susceptible d'entraîner des dysfonctionnements systémiques.

L'Eurosystème estime que l'application des Principes fondamentaux à des systèmes de paiement de masse d'importance systémique ne les place pas en situation de désavantage concurrentiel vis-à-vis d'autres systèmes de paiement de masse. Les systèmes de paiement de masse considérés comme présentant une importance systémique traitent généralement des valeurs globales élevées et, en particulier, des volumes de paiement très importants. Ces caractéristiques requièrent effectivement une application plus stricte des normes de surveillance afin de pallier le risque accru inhérent à ces systèmes. Bien que ceci puisse entraîner des coûts supplémentaires pour le gestionnaire du système, les volumes très élevés permettent généralement à ces systèmes de bénéficier d'économies d'échelle, ce qui, par conséquent, réduit leurs coûts unitaires.

¹ Pour obtenir une définition des SIPS, se reporter aux Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique, BRI, Bâle, janvier 2001

Il conviendrait d'éviter de réglementer à l'excès les systèmes de paiement de masse. À quelles normes doivent se conformer les systèmes de paiement de masse de petite taille qui ne sont ni des SIPS ni des systèmes présentant une grande importance ?

L'Eurosystème a soigneusement comparé les risques qui découlent des systèmes de paiement de masse aux coûts que pourrait impliquer un renforcement des normes de surveillance pour les gestionnaires des systèmes concernés. C'est pour cette raison que les nouvelles « Normes de surveillance applicables aux systèmes de paiement de masse en euros » (ci-après dénommées les « Normes relatives aux paiements de masse ») publiées par l'Eurosystème aux fins de consultation publique ne concernent que les systèmes de paiement de masse qui jouent un rôle de premier plan dans le traitement et le règlement de différents types de paiements de masse et dont l'éventuelle défaillance pourrait avoir des conséquences majeures sur l'économie et compromettre la confiance du public dans les systèmes de paiement et la monnaie en général.

Trois catégories réglementaires ont dès lors été créées pour les systèmes de paiement de masse en euros :

- les systèmes de paiement de masse d'importance systémique doivent se conformer à la totalité des Principes fondamentaux figurant dans le rapport sur les Principes fondamentaux ;
- les systèmes de paiement de masse qui jouent un rôle de premier plan dans l'économie doivent se conformer à un sous-ensemble de six Principes fondamentaux, comme stipulé dans l'annonce de l'Eurosystème relative aux Normes de surveillance applicables aux systèmes de paiement de masse en euros ;
- les systèmes de paiement de masse qui ne relèvent d'aucune des deux catégories précédentes et qui ont, dès lors, une moindre incidence sur la stabilité de

l'infrastructure financière doivent se conformer aux normes de surveillance éventuellement prévues pour ces systèmes. À cet égard, on peut citer les normes de surveillance appliquées aux systèmes de monnaie électronique et les normes applicables aux paiements de masse, définies, au niveau national, par chaque BCN.

L'interprétation des normes de surveillance devrait être adaptée au type de système, c'est-à-dire moins stricte pour les systèmes de paiement de masse que pour les SIPS.

Comme déjà évoqué dans la réponse à la question précédente relative aux trois catégories de systèmes de paiement de masse, la rigueur des normes de surveillance doit être proportionnée au risque que comportent lesdits systèmes pour le système financier. De même, l'Eurosystème a expliqué, dans le document portant sur les nouvelles Normes relatives aux paiements de masse soumis à consultation, que l'application de certains des Principes fondamentaux pertinents aux systèmes de paiement de masse présentant une grande importance pour l'économie ne requiert pas nécessairement une interprétation aussi stricte que pour les SIPS. Le document cite la mise en œuvre du Principe fondamental VII à titre d'exemple et précise que le degré de sécurité, la fiabilité opérationnelle et les procédures de secours des systèmes de paiement de masse présentant une grande importance pour l'économie ne doivent pas nécessairement être identiques à ceux des systèmes d'importance systémique. Ce critère de proportionnalité s'appliquerait également à d'autres Principes fondamentaux du sous-ensemble concerné. Ainsi, il n'est peut-être pas obligatoire de recueillir un avis juridique extérieur pour que les systèmes de paiement de masse présentant une grande importance soient jugés conformes au Principe fondamental I, c'est-à-dire dotés d'une base juridique solide. Ce type d'avis pourrait également être limité à des procédures ponctuelles.

L'Eurosystème devrait, d'une part, fixer et publier des critères pour déterminer l'importance d'un système de paiement de masse en euros et, d'autre part, utiliser une méthodologie homogène permettant une classification transparente de ces systèmes.

L'Eurosystème a débattu des critères qui devraient permettre de déterminer l'importance des systèmes de paiement de masse et, donc, la catégorie de normes de surveillance qu'il convient d'appliquer. Il a conclu que l'importance systémique d'un système de paiement dépend du degré de concentration du marché des paiements concerné, des risques financiers afférents à ce système et du risque d'effet de domino. À cet égard, l'Eurosystème examinera tout particulièrement si le système en question est le seul système de paiement de masse dans un pays donné ou si une part substantielle des paiements de masse est concentrée dans ce système. En cas de défaillance d'un système de ce type, les banques pourraient éprouver des difficultés à traiter des paiements de masse dans le pays concerné. Pour évaluer les risques financiers, l'Eurosystème tiendra compte, en particulier dans les systèmes nets, du volume d'activité du système et de la position débitrice des principaux participants. Enfin, l'Eurosystème tiendra également compte du risque que la défaillance d'un des participants au système se transmette à d'autres participants et provoque leur défaillance. Outre ces critères communs, les banques centrales surveillant les systèmes de paiement de masse qui sont de leur ressort peuvent prendre en compte certaines particularités de leur propre marché des paiements. Avec l'intégration du marché des paiements en euros et la mise en place d'un espace unique de paiement en euros (*Single Euro Payments Area*, ou SEPA), les particularités nationales qui justifient une évaluation divergeant du cadre communément admis devraient s'estomper au cours du temps.

Le degré de risque financier inhérent aux systèmes présentant une grande importance

dans l'économie n'est généralement pas aussi élevé que celui impliqué par les systèmes d'importance systémique. C'est pour cette raison que l'Eurosystème a estimé que les Principes fondamentaux relatifs aux risques financiers (Principes fondamentaux III à VI) ne devaient pas s'appliquer obligatoirement à ces systèmes. Pour identifier ce type de systèmes, l'Eurosystème tiendra dès lors compte de la concentration du marché des paiements de masse et en particulier de la pénétration du système en question sur ce marché, c'est-à-dire de sa part de marché globale.

L'évaluation des systèmes de paiement de masse en euros devrait être coordonnée par une entité unique.

Le Conseil des gouverneurs de la BCE a (désormais) adopté une stratégie définitive en matière de systèmes de paiement de masse en euros, et tous ces systèmes devront être évalués à la lumière de cette stratégie. Conformément au cadre déjà en place au sein de l'Eurosystème pour la mise en œuvre des activités de surveillance, les BCN et la BCE procéderont à ces évaluations. Le Comité des systèmes de paiement et de règlement du SEBC coordonnera et procédera à l'examen de ces évaluations afin de garantir une application harmonisée de la méthodologie commune dans l'ensemble de l'Eurosystème.

Les normes de surveillance ne devraient pas induire de coûts supplémentaires.

Pour remplir sa mission consistant à promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement, l'Eurosystème doit veiller à ce que les risques correspondants soient réduits. Cette responsabilité d'ordre public trouve son origine dans le fait que certains participants au système de paiement peuvent ne pas être suffisamment conscients du risque qu'ils font courir aux autres participants et au système financier en général.

Le degré d'intervention réglementaire de l'Eurosystème variera suivant le risque pesant

sur la stabilité financière. Dès lors, plus le risque sera grand pour le système financier, plus les normes de surveillance auxquelles un tel système devra satisfaire seront rigoureuses. En outre, les normes en matière d'efficacité devront également être en phase avec l'importance du système visé. Par conséquent, chaque système de paiement de masse devra se conformer aux normes de surveillance qui le concernent. Il devra améliorer ses dispositifs en matière de sécurité et d'efficacité afin de satisfaire à ces normes si tel n'est pas déjà le cas. De telles améliorations de la structure du système pourraient impliquer un coût pour celui-ci, mais accepter ce coût permettra de réduire les risques, et donc d'éventuels coûts futurs pour le système, ses participants ou l'économie dans son ensemble. En outre, l'amélioration de l'efficacité du système pourrait avoir différentes retombées positives sur l'ensemble de l'économie. Par conséquent, d'un point de vue macroprudentiel, une augmentation des coûts supportés par les systèmes de paiement pourrait se justifier si elle suscitait une réduction effective des risques et/ou une augmentation de l'efficacité.

L'éventail d'instruments et de systèmes rentrant dans le champ d'application devrait être clairement défini. Les Normes relatives aux paiements de masse devraient s'appliquer à tout type de compensation et de règlement. En d'autres termes, elles devraient s'appliquer non seulement au règlement mais également à la compensation, et couvrir les activités de correspondant bancaire ainsi que d'autres dispositifs analogues aux systèmes de paiement.

L'application éventuelle des nouvelles Normes relatives aux paiements de masse dépend essentiellement de la question de savoir si les systèmes de paiement de masse concernés présentent une grande importance pour l'économie. Les types d'instruments traités par ces systèmes sont d'ordre secondaire et moins pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer le degré d'importance d'un système. Un système de paiement de masse

est un système de transfert de fonds qui traite un volume important de paiements d'une valeur relativement faible sous la forme de chèques, de virements, de prélèvements automatiques, de transactions DAB et de paiements par cartes bancaires.

Les Normes relatives aux paiements de masse s'appliqueront aux systèmes de compensation et de règlement. Le fait que les systèmes visés fournissent toujours des services de règlement ne devrait pas conduire à exclure le processus de compensation du champ d'application de ces normes. En fait, la compensation et le règlement font partie intégrante de l'infrastructure des paiements. La version finale des Normes relatives aux paiements de masse clarifie ce point.

Le champ d'application des Normes relatives aux paiements de masse de l'Eurosystème a été limité aux systèmes du type chambre de compensation automatisée et aux dispositifs multilatéraux. Les dispositifs de type *hub and spokes* « moyeu et rayons » et les arrangements bilatéraux ne sont jusqu'à présent pas inclus. Les dispositifs *hub and spoke* correspondent à une série d'accords bilatéraux dans le cadre desquels le *hub* (à savoir l'institution de règlement) peut négocier différents contrats avec chaque *spoke* (à savoir la banque cliente). Ces dispositifs ne sont pas pris en compte pour l'application des normes de surveillance parce que certains principes sont trop généraux pour leur être appliqués directement. Par exemple, comment le principe d'accès libre et non discriminatoire pourrait-il s'appliquer dans une relation bilatérale dont les modalités et les conditions sont déterminées par les deux parties sur la base de négociations bilatérales ?

L'activité de correspondant bancaire repose traditionnellement sur des accords bilatéraux et des dispositifs de type *hub and spoke*. L'Eurosystème rassemble pour l'instant des données pour analyser l'importance des accords de correspondant bancaire au sein du système financier. En fonction du résultat de cette analyse, il est possible que

l'Eurosystème établit à un stade ultérieur des normes de surveillance pour ce type d'accords.

Faut-il rendre obligatoire l'application du Principe fondamental IV ?

En vertu des Normes relatives aux paiements de masse, le Principe fondamental IV n'est pas obligatoire mais hautement souhaitable. Il a été présenté comme tel parce que, d'après l'Eurosystème, l'application du Principe fondamental IV réduirait le risque financier. En outre, les ajustements techniques nécessaires pour assurer le règlement à la date de valeur n'impliqueraient pas des coûts excessifs. D'un point de vue méthodologique, il serait toutefois incohérent d'exiger le règlement à la date de valeur sans réclamer des mesures visant à garantir que le règlement interviendra en temps requis même en cas de défaillance d'un des participants. Étant donné que les Principes fondamentaux III et V ne sont pas obligatoires, on a estimé que le Principe IV ne devait pas non plus présenter un caractère obligatoire, mais plutôt hautement souhaitable.

Les Normes relatives aux paiements de masse s'appliqueront-elles également aux pays adhérents ?

Les nouvelles normes de surveillance régiront tous les systèmes de paiement de masse en euros, c'est-à-dire qu'elles s'appliqueront à tout pays gérant un système de paiement de masse en euros. Lorsqu'ils seront devenus membres de l'Union européenne et auront adopté l'euro, les pays adhérents devront se conformer à l'ensemble des normes de surveillance applicables à la zone euro. L'Eurosystème travaille en étroite coopération avec les pays adhérents pour les aider à préparer leur entrée. À cet égard, l'Eurosystème a déjà insisté sur le contenu et l'importance de ses normes de surveillance. Étant donné que nombre de pays adhérents s'emploient actuellement à restructurer et à redéfinir leurs systèmes de paiement, l'Eurosystème a mis l'accent sur les avantages

de l'adoption de structures permettant le respect des normes de l'Eurosystème.

Le rôle de la surveillance en matière d'efficacité n'est pas clair et c'est au marché de prendre les décisions dans ce domaine.

En vertu du Principe fondamental VIII, un système de paiement devrait revêtir un caractère pratique pour les utilisateurs et efficace pour l'économie. Il incombe à son gestionnaire de déterminer, en coopération avec les utilisateurs, l'approche la plus efficace. L'Eurosystème reconnaît pleinement la responsabilité de premier plan du marché dans ce domaine. L'évaluation des aspects liés à l'efficacité ne peut toutefois se limiter à la perspective des systèmes de paiement ; il convient également de tenir compte de l'incidence sur l'économie dans son ensemble. En tant qu'autorités publiques, les banques centrales, par exemple celles de l'Eurosystème, ont pour mission statutaire de surveiller les systèmes de paiement afin de vérifier et de garantir que leurs gestionnaires tiennent suffisamment compte de cette perspective plus large.

Principe fondamental VIII : les normes BIC/IBAN ne pourraient être appliquées qu'à long terme en raison des coûts y afférents ; il est prématuré de réclamer l'application de normes permettant un traitement automatique de bout en bout (straight-through processing, ou STP) à tous les systèmes de paiement de masse ; par ailleurs, leur mise en œuvre devrait relever des autorités nationales.

Au cours des débats sur l'espace unique de paiement en euros, l'Eurosystème a, à plusieurs reprises, incité les banques à remédier à l'absence de normalisation et à mettre en œuvre des normes internationales (par exemple BIC, IBAN) et des formats de message (par exemple SWIFT MT 103+), ce qui permettrait un traitement de bout en bout entièrement automatisé des opérations transfrontalières. Ces normes devraient être

appliquées dès que possible. Cette mise en œuvre générera effectivement des coûts supplémentaires à court terme mais, à long terme, les banques pourront traiter des opérations de paiement transfrontalières de façon beaucoup plus efficace, et donc réaliser des économies. En outre, dans un véritable espace unique de paiement, il n'est pas acceptable que des paiements de même nature présentent des différences substantielles en termes d'efficacité. Il est dès lors dans l'intérêt de tous, et donc aussi des banques, que les normes STP soient mises en œuvre et qu'un espace unique de paiement en euros soit instauré dès que possible. Étant donné qu'elle concerne l'ensemble de la zone euro, l'application de ces normes ne peut relever uniquement des communautés nationales et une coordination s'impose au niveau de la zone euro.

Principe fondamental VIII : il est possible de parvenir à l'efficacité dans le cadre juridique de l'UE.

Le Règlement relatif aux paiements transfrontaliers en euros² vise à éliminer les différences tarifaires entre les opérations de paiement domestiques et transfrontalières. Toutefois, l'égalité des tarifs relatifs à ces deux services n'implique pas une égalité des coûts. Au contraire, les banques encourrent des coûts nettement plus élevés pour les paiements transfrontaliers que pour les paiements nationaux. En d'autres termes, il y a un manque d'efficacité flagrant en matière de paiements transfrontaliers. Ce problème, auquel il convient de remédier, ne peut être résolu par voie législative.

Principe fondamental X : la surveillance ne devrait pas s'appliquer à l'efficacité des structures organisationnelles.

Comme pour tous les autres Principes fondamentaux, c'est au système concerné, à ses détenteurs et à ses utilisateurs qu'incombe la responsabilité première du contrôle de l'efficacité des accords de gouvernance. La banque centrale doit veiller à ce que de tels accords répondent aux

principes d'efficacité, de responsabilité et de transparence.

La mise en œuvre, au niveau national, des directives CE (comme la Directive sur le caractère définitif des opérations de règlement) pourrait entraîner des distorsions de concurrence.

Du fait de la nature même des directives CE, leur transposition en droit national laisse une certaine marge de manœuvre aux autorités nationales. Cette liberté doit demeurer dans les limites prévues par la directive, mais les autorités concernées peuvent tenir compte de spécificités nationales. Par conséquent, la transposition d'une directive se fera probablement suivant des modalités différentes selon les pays. Pour identifier les discordances auxquelles il convient de remédier, les directives CE peuvent comporter une clause de révision. Si ces discordances devaient engendrer des distorsions de concurrence dans le domaine qui relève de la responsabilité du SEBC, celui-ci les signalerait à la Commission pour qu'elle procède à une révision.

Quel est le calendrier prévu pour la mise en œuvre des nouvelles normes de surveillance applicables aux paiements de masse ?

Le Conseil des gouverneurs de la BCE a approuvé la version finale des Normes relatives aux paiements de masse et celles-ci seront désormais dûment mises en œuvre. L'Eurosystème évaluera tous les systèmes de paiement de masse d'ici fin 2004. L'organisation des systèmes de paiement de masse non conformes aux nouvelles normes de surveillance devra être améliorée afin de satisfaire aux normes qui les concernent.

Étant donné l'évolution vers un espace unique de paiement en euros, de nombreux systèmes de paiement de masse en euros procèdent actuellement à la consolidation et à la refonte

² Règlement CE N° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2001 sur les paiements transfrontaliers en euros

de leur infrastructure, ou envisagent de le faire. L'Eurosystème prendra en compte ces changements structurels lors de l'évaluation d'un système. Il n'exigera dès lors de tout système en cours de transformation de se conformer pleinement à ses normes de

surveillance qu'à moyen terme. Un système engagé dans un processus de refonte ou sur le point d'atteindre la fin de son cycle de vie pourra en conséquence bénéficier de la clause du « grand-père » (*grandfathering*) jusqu'en 2008.

© Banque centrale européenne, 2003

Adresse: Kaiserstrasse 29, D-60311 Francfort-sur-le-Main, Allemagne

Adresse postale: Postfach 16 03 19, D-60066 Francfort-sur-le-Main, Allemagne

Téléphone: +49 69 1344 0, Internet: <http://www.ecb.int>, Télécopie: +49 69 1344 6000, Télex: 411 144 ecb d

Traduction effectuée par la Banque nationale de Belgique et la Banque de France.

Les photocopies à usage éducatif et non commercial sont cependant autorisées en citant la source.

ISBN 92-9181-385-0 (Internet)