

La surveillance des moyens de paiement et des systèmes d'échange

Marc ANDRIES

*Direction des Systèmes de paiement
et des Infrastructures de marché*

*Service de Surveillance des moyens
de paiement scripturaux*

Frédéric HERVO

*Direction des Systèmes de paiement
et des Infrastructures de marché*

*Service de Surveillance des systèmes
de paiement et de titres*

Les moyens de paiement et les systèmes d'échange jouent un rôle fondamental dans le bon fonctionnement de l'économie et la confiance des citoyens dans la monnaie. En France, le montant des paiements échangés quotidiennement via les systèmes interbancaires de montant élevé est, en moyenne, de l'ordre de 500 milliards d'euros, ce qui représente chaque jour 30 % du produit intérieur brut annuel. L'usage des moyens de paiement scripturaux y est, en outre, très développé, avec 228 paiements par habitant en 2005, soit une des moyennes les plus élevées en Europe. Le bon fonctionnement et la sécurité des moyens de paiement et des systèmes d'échange contribuent donc à la stabilité financière et à la prévention du risque systémique.

La Banque de France, dans le cadre du traité sur l'Union européenne et de la loi française (article L. 141-4 du Code monétaire et financier) est chargée de :

- s'assurer de la sécurité des moyens de paiement scripturaux et de la pertinence des normes applicables en la matière ;*
- veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement ;*
- veiller à la sécurité des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers.*

Cet article reprend les principales observations et conclusions du rapport que la Banque de France vient de publier (disponible sur son site internet – www.banque-france.fr) , après avoir achevé en 2005 l'évaluation des systèmes d'échange placés dans le champ de sa responsabilité.

Mots clés : Surveillance, moyen de paiement,
instrument de paiement, système d'échange, système de paiement,
système de compensation et de règlement d'instruments financiers
Codes JEL : Gn, Rn

I | Champ et objectifs des activités de surveillance

Le champ de compétence de la Banque de France en matière de surveillance couvre l'ensemble des moyens de paiement scripturaux mis à la disposition du public et utilisés en France, ainsi que l'ensemble des systèmes d'échange interbancaires établis sur le territoire national ou qui relèvent du droit français (systèmes de paiement, systèmes de compensation et de règlement d'instruments financiers).

Dans l'exercice de sa fonction de surveillance, la Banque de France vise à promouvoir la confiance des acteurs économiques dans la monnaie, assurer l'efficacité et la stabilité du système financier et contribuer à la bonne exécution de la politique monétaire.

I | I Champ de la surveillance de la Banque de France

Les moyens de paiement scripturaux

La surveillance exercée par la Banque de France couvre à la fois les moyens de paiement scripturaux et les acteurs qui interviennent dans leur gestion ou leur mise à la disposition du public.

Les moyens de paiement sont définis dans un sens large par le *Code monétaire et financier* comme « tous les instruments qui permettent à toute personne de transférer des fonds, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé » (article L. 311-3).

Un moyen de paiement scriptural (chèque, carte, virement, prélèvement...) est, en fait, la combinaison d'un instrument (sur support papier ou informatisé) qui permet de produire un ordre de paiement et d'un dispositif technique et organisationnel qui permet le traitement de cet ordre.

En effet, la remise d'un ordre de paiement ne suffit pas à transférer les fonds tenus en compte — la monnaie scripturale — par un intermédiaire financier. Ce dernier doit effectuer un certain nombre d'opérations préalables constituant la « phase de transaction » : collecte de l'ordre, vérification de sa validité et transmission des informations nécessaires à l'exécution du transfert. Le transfert des fonds proprement dit, qui constitue la

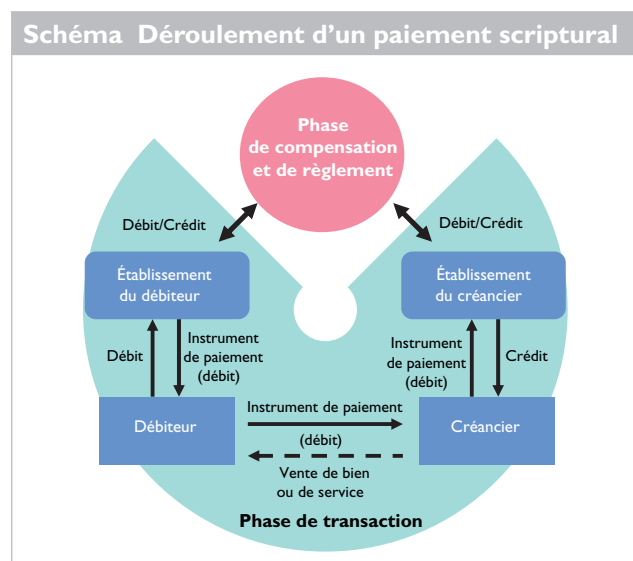
« phase de compensation et de règlement », est réalisé au moyen de fonctions d'échange et de règlement entre les établissements de crédit, *via* des systèmes de paiement ou des relations bilatérales (cf. schéma).

En France, la gestion de moyens de paiement et leur mise à la disposition du public sont des opérations de banque qui ne peuvent être effectuées à titre habituel que par des établissements de crédit. Ceux-ci sont donc les interlocuteurs privilégiés de la Banque de France dans l'exercice de sa mission de surveillance des moyens de paiement. Par extension, celle-ci porte néanmoins également sur les organismes interbancaires en charge de fonctions mutualisées de gestion ou de contrôle de la sécurité (par exemple, le groupement des Cartes bancaires — CB).

Le champ d'intervention de la Banque de France dépasse toutefois le seul secteur bancaire, dès lors que la loi autorise des entités non agréées en qualité d'établissement de crédit à émettre des moyens de paiement (cas du Chèque emploi service universel — CESU).

La Banque peut également s'adresser, au-delà de l'établissement émetteur, à tout prestataire intervenant dans la chaîne de production de l'instrument de paiement ou de traitement de la transaction de paiement.

En 2005, 14,28 milliards de transactions de paiement scripturales ont été réalisées en France par l'ensemble des acteurs non bancaires, pour un montant total de



17 280 milliards d'euros, soit 228 transactions par an et par habitant. Le paiement par carte (de type interbancaire ou de type privatif) est le plus utilisé, avec 36,7 % du total des transactions réalisées, suivi par le chèque, qui représente 27,4 % des transactions, le prélèvement (17,6 %), et le virement (16,9 %). En termes de valeur échangée, ces proportions sont clairement différentes. Les virements représentent à eux seuls les trois quarts des transactions en valeur (77,9 %), loin devant les chèques et les prélèvements qui représentent, respectivement, 12,6 % et 5,2 % de la valeur totale des transactions.

Les systèmes d'échange

Un système d'échange est habituellement défini comme étant un système multilatéral, réservé aux seuls intermédiaires financiers et destiné à l'exécution d'ordres de transfert entre participants. Les systèmes d'échange qui répondent à cette définition et qui relèvent du droit français sont donc inclus dans le périmètre de la mission de surveillance dévolue à la Banque de France.

La place de Paris dispose de deux systèmes de montant élevé qui sont TBF (transferts Banque de France), composante du système européen *Target (Trans-european automated real-time gross settlement express transfer)* gérée par la Banque de France, et PNS (*Paris net settlement*) géré par la centrale des Règlements interbancaires (CRI).

Concernant les paiements de détail, les échanges de moyens de paiement scripturaux entre les banques sont compensés dans le SIT (Système interbancaire de télécompensation), lequel est opéré par le Groupement pour un système interbancaire de télécompensation (GSIT).

La compensation des instruments financiers est assurée par LCH.Clearnet SA. Le règlement et la livraison des titres sont ensuite effectués par le système de règlement RGV2, géré par Euroclear France. RGV2 comprend deux filières, une filière irrévocable (anciennement RGV) et une filière révocable (anciennement Relit).

Les principales caractéristiques des systèmes d'échange de la place de Paris qui entrent dans le champ de la surveillance de la Banque de France sont rappelées en annexe.

La Banque de France participe également à la surveillance de systèmes (CLS, Euro 1) et d'infrastructures (*Swift*) de dimension transfrontière, dont la surveillance relève de la responsabilité première d'une autre banque centrale, lorsqu'ils présentent une importance particulière pour la place de Paris (notamment en raison de la participation significative de banques françaises). Certains dispositifs ne relèvent pas de la qualification de systèmes, mais présentent certaines caractéristiques comparables, justifiant un suivi particulier. Il s'agit, notamment, des activités de correspondant bancaire.

I | 2 Objectifs poursuivis

La Banque de France s'attache à ce que les gestionnaires de moyens de paiement et des systèmes d'échange prennent les mesures nécessaires pour assurer leur sécurité et leur efficacité.

Les éléments de confiance du public qui valent pour la monnaie fiduciaire émise par la banque centrale valent également par extension, et compte tenu de l'importance des montants concernés, pour les moyens de paiement permettant de mobiliser la monnaie tenue en compte par les banques commerciales. La confiance du public dans la sécurité des moyens de paiement contribue ainsi à la stabilité économique et financière. Une crise de confiance majeure des utilisateurs dans un des moyens de paiement mis à leur disposition, par exemple en cas de doute sur sa sécurité, peut avoir des répercussions sur les autres moyens de paiement, soit parce qu'un nombre conséquent de transactions se répercuterait vers ceux-ci, soit parce que ceux-ci subiraient à leur tour la défiance des utilisateurs. Le rôle de la banque centrale en matière de surveillance des moyens de paiement scripturaux mis à la disposition des acteurs économiques est donc en premier lieu de promouvoir des conditions de bon fonctionnement et de sécurité telles que les utilisateurs aient confiance dans leur utilisation.

Compte tenu de l'importance des fonctions assurées par les systèmes d'échange et de l'ampleur des transferts financiers effectués par leur intermédiaire, une organisation ou des règles de fonctionnement inadéquates d'un de ces systèmes pourrait, en cas de défaillance d'un participant par exemple, conduire à une propagation du risque systémique.

L'efficacité et le bon fonctionnement des systèmes d'échange sont également des enjeux pour l'économie dans son ensemble, en particulier pour une allocation optimale de ressources. En effet, les coûts de fonctionnement de ces systèmes se répercutent sur le coût des transactions sur les marchés financiers ou des paiements dans l'économie.

Les systèmes d'échange constituent également un vecteur de transmission de la politique monétaire de l'Eurosystème, car ils permettent une circulation rapide et sûre de la monnaie de banque centrale entre les banques et contribuent ainsi à établir des conditions homogènes de taux d'intérêt à travers l'ensemble de la zone euro.

2| Le cadre opérationnel

Le cadre opérationnel de mise en œuvre de la fonction de surveillance a été, progressivement, harmonisé au sein de la communauté des banques centrales autour de principes généraux d'organisation et d'un mode opératoire, auxquels la Banque de France se réfère.

2| I Principes généraux d'organisation

La Banque de France s'appuie sur des principes d'organisation élaborés récemment par les banques centrales du G 10. Ces principes¹, au nombre de cinq, guident l'activité des banques centrales en promouvant :

- la transparence de la politique de surveillance ;
- l'utilisation de principes de surveillance internationalement reconnus ;
- l'existence d'une capacité et de pouvoirs effectifs pour la conduite de la surveillance ;
- la cohérence dans la mise en œuvre de la politique de surveillance, qui doit être appliquée dans des conditions comparables à l'ensemble des systèmes de paiement et de règlement, y compris ceux gérés par les banques centrales ;

- la coopération entre banques centrales et avec les autres autorités concernées dans la promotion de la sécurité et de l'efficacité des systèmes de paiement et de règlement.

La Banque de France suit également un certain nombre de principes de coopération internationale pour sa contribution à la surveillance des systèmes à dimension transfrontière ou multidevises (Euroclear, LCH.Clearnet SA, CLS, Swift). Ceux-ci, également au nombre de cinq, s'appuient sur le cadre défini dès 1990 par le rapport Lamfalussy², enrichi par l'expérience accumulée par les BCN au cours des quinze dernières années, marquées par la globalisation de l'économie et le développement des interconnexions entre systèmes.

Pour les systèmes de paiement, la surveillance s'exerce dans le cadre dévolu au SEBC par le traité sur l'Union européenne. La Banque de France exerce son action de surveillance dans le respect des principes posés par l'Eurosystème et en coopération avec les autres BCN et la BCE.

En application du principe de subsidiarité, les politiques définies au niveau des BCN s'appliquent dans le cadre des objectifs et des principes fondamentaux définis au niveau de l'Eurosystème, dans les domaines qui ne sont pas spécifiquement couverts par la politique commune de surveillance.

La mise en œuvre des principes directeurs en matière de surveillance est, en règle générale, confiée à la banque centrale nationale du pays dont la loi régit le système de paiement ou de règlement.

Dans le cadre de cette organisation décentralisée, la Banque de France est ainsi chargée de veiller à la mise en œuvre, par les gestionnaires des systèmes TBF, PNS et SIT, des principes directeurs adoptés par l'Eurosystème à l'égard des systèmes de paiement d'importance systémique et des systèmes de masse (ou de détail).

S'agissant des systèmes de titres, l'intérêt de l'Eurosystème pour leur bon fonctionnement s'est essentiellement exprimé en tant qu'utilisateur de ces infrastructures. Outre cette approche d'utilisateur, les

1 CPSS Report on Central Bank Oversight of Payment and Settlement Systems, BRI, mai 2005

2 Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the central banks of the Group of Ten countries, BRI, 1990

principes de coordination des actions de surveillance des systèmes de compensation et de règlement d'instruments financiers au sein de l'Eurosystème sont en cours d'élaboration.

2|2 Mode opératoire

La surveillance qui est exercée par la Banque de France consiste à évaluer les systèmes d'échange et les moyens de paiement existants ou en projet au regard de principes ou de normes de sécurité auxquels ils doivent se conformer et, le cas échéant, à susciter les changements qui lui paraissent nécessaires. Elle développe en conséquence son action suivant quatre axes :

- la définition de principes de surveillance, portant sur la conception et le fonctionnement des moyens de paiement scripturaux et des systèmes d'échange. Ces principes s'adressent aux gestionnaires de systèmes ou aux établissements de crédit et assimilés et visent à réduire les risques et sources d'inefficacité qui pourraient altérer le bon fonctionnement ou la sécurité de leur activité. Concernant les systèmes d'échange, il s'agit de principes internationalement reconnus, généralement définis dans le cadre du G 10 et, le cas échéant, précisés au niveau de l'Eurosystème : Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique et recommandations CPSS/IOSCO pour les systèmes de règlement de titres et pour les contreparties centrales. Concernant les moyens de paiement la Banque de France a, depuis fin 2001, élaboré ou participé à l'élaboration de plusieurs corps d'objectifs de sécurité : un *Référentiel de sécurité du chèque* (RSC), un *Profil de protection pour les services bancaires et/ou financiers sur internet*, établi par le comité français d'Organisation et de Normalisation bancaires (CFONB) et, enfin, des objectifs de sécurité pour les systèmes de monnaie électronique, adoptés par l'Eurosystème en 2003. D'autres principes de surveillance des moyens de paiement sont en cours d'élaboration. Ainsi, au sein de l'Eurosystème, la Banque de France participe à l'élaboration d'un cadre de surveillance pour les cartes de paiement.

- la vérification de leur mise en œuvre par le biais d'évaluations. La Banque de France examine les modalités mises en œuvre par les systèmes ou les émetteurs de moyens de paiement pour répondre aux principes précités. Il importe à cet égard de vérifier si les risques pouvant peser sur l'efficacité et la sécurité des activités sont correctement appréhendés et font l'objet de mesures visant à les circonscrire avec l'efficacité requise. Ces évaluations sont adaptées à l'importance des systèmes et acteurs évalués. Concernant les systèmes d'échange, la Banque de France réalise périodiquement une évaluation complète des systèmes (en général tous les trois ans). Pour ce qui est des moyens de paiement, étant donné l'importance de la population d'établissements de crédit ou assimilés offrant des services de paiement (environ 400), la Banque de France s'appuie, en premier lieu, sur une évaluation « sur pièces » et ne réalise d'évaluation « sur place » que par exception.

- la formulation de recommandations. À la suite des évaluations, la Banque de France adresse ses recommandations aux systèmes ou aux émetteurs de moyens de paiement afin que ceux-ci remédient aux dysfonctionnements observés lors de l'évaluation. La Banque de France s'assure des suites données à ses recommandations, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action. S'agissant des moyens de paiement, au cas où ses recommandations ne seraient pas suivies d'effet, la Banque de France peut, après avoir recueilli les observations de l'intéressé, décider de formuler un avis négatif publié au *Journal officiel*.

- le suivi des conditions effectives de fonctionnement. En parallèle des évaluations, la Banque de France s'assure que le fonctionnement des systèmes placés sous sa surveillance ne s'écarte pas du corps de principes applicable, en suivant plus particulièrement leur fonctionnement au quotidien, ainsi que leur évolution et les changements qui leur sont apportés. Par ailleurs, une action de veille de la sécurité est menée pour les moyens de paiement. Cette activité s'étend également aux évolutions fonctionnelles et réglementaires susceptibles de modifier les conditions de fonctionnement des systèmes et d'émission des moyens de paiement.

3 | Résultats des évaluations des systèmes d'échange et des moyens de paiement scripturaux

Au cours des trois dernières années la Banque de France a procédé à l'évaluation de l'ensemble des systèmes d'échange dont elle assure la surveillance. Les principaux résultats de ces évaluations ainsi que, le cas échéant, les actions induites auprès des gestionnaires de systèmes pour améliorer le niveau de conformité des systèmes au regard des normes internationales, sont présentés dans ce chapitre. Ces évaluations font ressortir l'efficacité de ces systèmes et leur degré élevé de conformité aux principes applicables dans ce domaine, mais soulignent la nécessité de renforcer encore la continuité opérationnelle, c'est-à-dire leur capacité à poursuivre leurs opérations en toute circonstance. En outre, les gestionnaires de systèmes de compensation multilatérale qui n'y auraient pas encore procédé ont été invités à les doter d'un dispositif d'autoprotection contre le risque de défaillance de l'un de leurs participants.

Une indication est également donnée pour les moyens de paiement, pour lesquels la Banque commence à disposer de premiers éléments d'évaluation sur pièces. Les informations en la matière restent toutefois générales, compte tenu du fait que, de par la loi, la Banque de France n'est amenée à communiquer publiquement sur les défauts de sécurité d'un moyen de paiement que lorsqu'elle estime que ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

3 | I Systèmes d'échange

Évaluation de TBF et PNS

L'évaluation de TBF et de PNS par la Banque de France s'est inscrite dans le cadre de l'évaluation de l'ensemble des systèmes de paiement de montant élevé de la zone euro par l'Eurosystème. Reflétant l'état des systèmes en mai 2003, l'ensemble des évaluations a été approuvé par le Conseil des gouverneurs de la BCE en mai 2004.

Il ressort de cette évaluation que TBF observe globalement les principes fondamentaux pour les

systèmes de paiement d'importance systémique. Les *Principes fondamentaux* I (base juridique), III (gestion des risques de crédit et de liquidité), IV (règlement définitif rapide), VI (actifs utilisés pour le règlement), IX (critères de participation) et X (gouvernance du système) sont totalement observés. Le *Principe fondamental* V (protection contre le risque de règlement des systèmes à règlement net multilatéral) ne s'applique pas à TBF, qui n'est pas un système à règlement net. Les *Principes fondamentaux* II (règles et procédures claires), VII (fiabilité, sécurité et continuité opérationnelle) et VIII (efficacité du système) sont globalement observés. Des recommandations ont, en conséquence, été formulées afin que le système assure une pleine conformité à ces principes. La mise à jour de la documentation du système sur certains aspects, a permis d'assurer une pleine conformité au regard du *Principe fondamental* II depuis décembre 2005.

L'évaluation de PNS montre un très bon degré de conformité du système avec les *Principes fondamentaux*. Au moment de l'évaluation, PNS était, en effet, pleinement conforme à neuf des dix principes et, globalement, conforme au principe fondamental restant (II, règles et procédures claires). La recommandation de mettre à jour et de signer avec l'ensemble des participants la convention avec l'agent de règlement a été mise en œuvre par la Banque de France, ce qui permet à PNS d'être désormais pleinement conforme à l'ensemble des *Principes fondamentaux*.

Évaluation du SIT

Le SIT assure aujourd'hui l'échange interbancaire de l'ensemble des moyens de paiement de détail en France. Avec l'achèvement fin juin 2002 de la mise en place de l'échange image chèque (EIC) et de la fermeture des chambres de compensation de chèques, le SIT est devenu l'unique système de paiement de masse français par lequel s'effectue l'échange dématérialisé de l'ensemble des moyens de paiement scripturaux. Il est le premier système de paiement de masse de l'Union européenne.

La Banque de France a procédé, en 2005, à une évaluation du SIT, dans le cadre de l'exercice global d'évaluation des systèmes de paiement de masse conduit par l'Eurosystème. Le SIT étant un système de paiement d'importance systémique, l'examen de conformité a porté sur l'ensemble des *Principes fondamentaux*. Les conclusions des évaluations ont

été approuvées par le Conseil des gouverneurs de la BCE en août 2005 et ont été rendus publics.

Il ressort de l'évaluation du SIT un bon niveau de conformité du système avec les *Principes fondamentaux*. Le SIT répond pleinement aux exigences de six *Principes fondamentaux*. Il est globalement conforme à deux principes (III – gestion des risques de crédit et de liquidité – et VII – fiabilité, sécurité et continuité opérationnelle) et partiellement conforme à un principe (V – protection contre le risque de règlement des systèmes à règlement net multilatéral). En effet, le SIT, qui est un système de compensation multilatérale, devrait être en mesure d'assurer le règlement des soldes en temps et en heure en cas d'incapacité du participant présentant la position nette débitrice la plus élevée à régler son solde.

Afin d'assurer la conformité du système de détail français avec le *Principe fondamental V*, le GSIT s'est engagé formellement auprès de la Banque de France à mettre en œuvre avant la fin de l'année 2008 un dispositif d'autoprotection dans le cadre du nouveau système qui remplacera le SIT. En outre, sur recommandation de la Banque de France, le GSIT a introduit des critères de solidité financière pour les participants directs sur lesquels reposent l'ensemble des risques inhérents au système, ce qui permet désormais d'assurer une pleine conformité du SIT avec le *Principe fondamental III*.

Évaluation des infrastructures post-marché : LCH.Clearnet SA et Euroclear France

La Banque de France a évalué la chambre de compensation et contrepartie centrale LCH.Clearnet SA en 2005, ainsi que le système de règlement de titres RGV2 géré par Euroclear France en 2003. Ces évaluations, effectuées au regard des recommandations internationales CPSS-IOSCO, ont mis en lumière un bon niveau de conformité aux recommandations internationales.

LCH.Clearnet SA

LCH.Clearnet SA est la chambre de compensation des marchés Euronext d'Europe continentale et de plusieurs plateformes de négociation électronique. Elle offre, à ce titre, des services de contrepartie centrale pour les transactions sur instruments financiers négociés en France, aux Pays-Bas, en Belgique, au Portugal, mais également en Italie en coopération

avec la contrepartie centrale italienne Cassa di Compensazione e Garanzia (CC&G). La chambre de compensation LCH.Clearnet SA, qui s'est rapprochée de son homologue britannique la London Clearing House en décembre 2003, fait désormais partie du groupe LCH.Clearnet Group Limited au côté de sa société sœur LCH, devenue LCH.Clearnet Ltd.

Compte tenu du caractère pan-européen de LCH.Clearnet SA, l'exercice d'évaluation a été conduit par la Banque de France en coopération avec les banques centrales et autorités de supervision des pays concernés par les services de LCH.Clearnet SA.

L'évaluation de LCH.Clearnet SA fait ressortir un bon niveau de conformité aux recommandations CPSS-IOSCO pour les contreparties centrales avec treize recommandations pleinement observées. Une recommandation est globalement observée et une partiellement observée.

En tant que contrepartie centrale, LCH.Clearnet SA joue un rôle clé dans le bon déroulement du traitement des opérations *post* marché. Elle intervient dans le processus de règlement-livraison d'instruments financiers en devenant la contrepartie de chaque vendeur et de chaque acheteur, auxquels elle apporte une garantie de bonne fin.

Cependant, en apportant cette garantie, LCH.Clearnet SA est exposée à des risques financiers en cas de défaillance de l'un de ses participants, puisqu'elle pourrait être appelée à prendre à sa charge les obligations financières de l'établissement défaillant.

Les dispositifs de gestion des risques financiers de LCH.Clearnet SA sont apparus robustes et conformes aux recommandations internationales. Seule la recommandation (n° 3) relative aux calculs et gestion des risques de crédit n'a été jugée que globalement observée. La Banque de France a en effet recommandé à LCH.Clearnet SA de mettre en œuvre des appels de marges intra-journaliers pour les marchés de dérivés.

Les dispositifs techniques et informatiques de LCH.Clearnet SA jouent un rôle déterminant pour le bon fonctionnement des systèmes de place et leur robustesse est par conséquent essentielle. Dans la période récente, LCH.Clearnet SA a, significativement, renforcé son organisation en matière de continuité opérationnelle et la résolution

des incidents. Dans le cadre de l'évaluation, la Banque de France a recommandé à LCH.Clearnet SA de poursuivre les mesures engagées pour améliorer la robustesse opérationnelle de ses dispositifs informatiques qui, à la fin de l'année 2005, ne répondaient que partiellement aux recommandations internationales. Les mesures mises en œuvre par LCH.Clearnet SA ont eu un impact très positif sur sa robustesse opérationnelle et devraient se traduire par une amélioration de sa conformité au regard de la recommandation relative au risque opérationnel (recommandation 8).

Le système RGV2 d'Euroclear France

L'évaluation du système de règlement de titres RGV2 exploité par Euroclear France a été effectuée au regard des recommandations et de la méthodologie d'évaluation CPSS-IOSCO pour les systèmes de règlement de titres.

Le système RGV2 assure le règlement des transactions sur instruments financiers issues des marchés réglementés et de gré à gré. Il comprend deux filières : une filière révocable et une filière irrévocable. Toutes deux assurent une livraison contre paiement des instruments financiers, en monnaie de banque centrale.

La filière révocable, qui traite l'ensemble des transactions négociées sur les marchés réglementés d'Euronext Paris, ainsi que certaines opérations de gré à gré, assure un règlement brut de la partie titres, mais un règlement net de la partie espèces.

La filière irrévocable (qui traite essentiellement des opérations de gré à gré) assure un règlement brut et simultané des parties titres et espèces. Elle fonctionne selon un modèle de règlement en monnaie de banque centrale, que l'on qualifie d'intégré, dans la mesure où sur le plan technique, la livraison des titres et le paiement de leur prix s'effectuent sur une même plate-forme. Celle-ci, gérée par Euroclear France, opère les transferts de titres et, sur mandat de la Banque de France, les mouvements sur les comptes ouverts par les participants avec l'agent de règlement. Une caractéristique importante de la filière irrévocable est d'offrir à ses participants des facilités avancées permettant d'optimiser le montant de liquidité intrajournalière. Ces facilités comportent un dispositif de crédit intra-journalier en monnaie de banque centrale particulièrement sophistiqué et efficace.

L'évaluation de RGV2 fait ressortir un bon niveau global de conformité aux recommandations CPSS-IOSCO pour les systèmes de règlement de titres. Douze recommandations sur dix-neuf sont pleinement observées et cinq sont globalement observées. La recommandation relative au contrôle des risques de défaut de règlement était pleinement observée pour la filière irrévocable, mais non observée pour la filière révocable. Enfin, la recommandation relative aux risques associés aux liens transfrontières entre dépositaires centraux, qui est pleinement observée pour les liens utilisés pour la mise en place des opérations de crédit de l'Eurosystème, n'est en revanche pas observée pour les autres types de liens.

La filière révocable de RGV2 doit être en mesure d'assurer le règlement des soldes en temps et en heure, au minimum en cas d'incapacité du participant présentant la position nette débitrice la plus élevée à régler son solde (recommandation CPSS-IOSCO n° 9). Au moment de l'évaluation de RGV2, Euroclear France et ses participants étaient en cours d'élaboration du dispositif nécessaire pour mettre en conformité la filière révocable de RGV2 avec la recommandation CPSS-IOSCO n° 9.

Ce dispositif a été effectivement mis en place depuis février 2005. Il comporte des limites applicables aux positions nettes acheteuses des participants, garanties par un fonds commun permanent de plus de 400 millions d'euros, complété en tant que de besoin par des garanties individuelles (c'est-à-dire affectées strictement à la couverture de la position nette acheteuse du participant constituant). La filière révocable de RGV2 est donc conforme depuis février 2005 à la recommandation CPSS-IOSCO n° 9, en cohérence avec les préconisations de la Banque de France.

3 | 2 Moyens de paiement scripturaux

Vue d'ensemble de la maîtrise des risques concernant la sécurité des moyens de paiement

La Banque de France est destinataire des annexes au rapport sur la maîtrise des risques en matière de sécurité des moyens de paiement.

Des collectes effectuées au titre de l'année 2004 et au titre de l'année 2005, la Banque de France a déduit les

observations suivantes et formulé un certain nombre de recommandations à la profession bancaire.

Normes internes de sécurité

Une majorité d'établissements déclare disposer de normes internes en matière de sécurité des moyens de paiement.

Toutefois, cette situation révèle plusieurs insuffisances :

- ainsi, les déclarations d'un certain nombre de grands établissements montrent l'existence de normes internes faiblement étayées, celles-ci se limitant souvent à des points de contrôle des opérations gérées par leur réseau d'agences ;
- pour les établissements appartenant à un groupe, il est souvent fait référence à des normes produites par l'entité mère sans qu'il soit possible de vérifier que l'établissement complète celles-ci par l'analyse des risques auxquels sont soumis ses propres activités ;
- enfin, il est observé de la part d'un grand nombre d'établissements d'origine étrangère une certaine incompréhension de la nature des informations demandées, ceux-ci faisant souvent une confusion avec les règles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Plusieurs établissements renvoient, par ailleurs, aux mesures adoptées par leurs sous-traitants, ce qui tend à montrer qu'ils s'en remettent pour beaucoup à ces derniers et maîtrisent mal leur sécurité.

On note également une disparité selon les différents moyens de paiement : les procédures et normes internes applicables aux opérations sur les cartes de paiement sont davantage développées que celles portant sur les autres moyens de paiement.

La Banque de France considère, en conséquence, que l'ensemble des établissements émetteurs ou gestionnaires de moyens de paiement devrait se doter de politiques internes de sécurité, conduites sur la base de l'analyse de leurs risques.

Contrôle de la mise en œuvre des normes internes et externes de sécurité

Une majorité d'établissements déclare vérifier dans le cadre de leur contrôle interne le respect des normes

internes sur la sécurité des moyens de paiement et des normes de des banques centrales. Le manque de précision d'un nombre important de déclarations empêche toutefois de mesurer la portée, la qualité et la récurrence des contrôles effectués. On constate même parfois une confusion avec les démarches d'audit qualité, ce qui peut trahir l'absence d'un véritable dispositif de contrôle interne pour la sécurité des moyens de paiement. Peu d'établissements indiquent procéder à un contrôle des opérations effectuées par leurs prestataires.

Dans un petit nombre de cas seulement, les établissements mentionnent qu'ils produisent des recommandations à l'issue de leurs contrôles et assurent le suivi de celles-ci.

La Banque de France rappelle l'importance de dispositifs de contrôle interne effectifs, prenant en compte tant les opérations effectuées par l'établissement lui-même que celles confiées à ses prestataires.

Indicateurs de suivi de la fraude

Un nombre important d'établissements ne déclare pas d'indicateurs de fraude. Pour ceux qui en déclarent, il s'agit le plus souvent d'un simple suivi du préjudice subi. Les informations déclarées sont généralement peu détaillées et révèlent une grande hétérogénéité, à l'exception des données relatives aux cartes bancaires « CB », pour lesquelles il existe une typologie commune aux 150 établissements membres du Groupement. Cette situation est donc clairement insatisfaisante, puisqu'elle peut trahir une méconnaissance du phénomène ainsi qu'une absence de suivi par la direction de l'établissement.

La Banque de France considère qu'il est important de disposer d'une vision précise et exhaustive de la fraude sur les moyens de paiement scripturaux. Elle promeut l'élaboration d'une définition et d'une typologie harmonisées de la fraude sur la base desquelles elle procèdera à la collecte des déclarations des établissements de crédit.

La sécurité du chèque

La réponse au questionnaire de sécurité du chèque pour l'année 2005 a concerné quelques 370 établissements.

L'évaluation globale déclarée par les établissements apparaît satisfaisante, avec une cotation à 3,06/4.

On constate toutefois des disparités significatives selon les différents domaines couverts par les objectifs de sécurité. Le niveau de satisfaction des objectifs de sécurité apparaît en moyenne supérieur à cette note globale pour ce qui concerne :

- le niveau d'information communiqué aux clients, afin, notamment, qu'ils connaissent leurs droits et obligations et puissent suivre les mouvements inscrits à leur compte ;
- la formalisation juridique des relations entre établissements participants au système d'échange d'images-chèques et les établissements qu'ils représentent ;
- le respect des règles et des politiques communes de sécurité définies par la communauté bancaire.

En revanche, le niveau de satisfaction des objectifs de sécurité apparaît globalement moins bon que la note globale pour l'ensemble des établissements sur :

- les mesures mises en place pour assurer le bon fonctionnement et la continuité de service, en raison par exemple d'une organisation interne insuffisante en matière de sécurité des traitements du chèque, voire la faiblesse des dispositifs de secours ;
- les mesures destinées à protéger les données de traitement contre leur détournement par des fraudeurs ;
- le suivi des processus de traitement du chèque par le contrôle interne des établissements.

Sécurité des paiements en ligne

La Banque de France a recommandé fin 2004 à la profession bancaire de généraliser la mise en œuvre de méthodes d'authentification forte, mutuelle et non jouable, pour mieux protéger et contrôler l'identité de l'ensemble des parties impliquées à une transaction de paiement en ligne ou à des services de banque en ligne.

Dans le cadre de sa mission de surveillance, la Banque entend vérifier l'application de cette recommandation. À ce titre, elle considère que le niveau de sécurité des dispositifs d'authentification actuellement utilisés par les établissements de crédit reste, en dépit des

améliorations qui ont pu y être apportées récemment, encore insuffisant, notamment pour faire face aux nouveaux types d'attaques tels que le *phishing*³.

En conséquence, la Banque de France estime que la profession bancaire française devrait désormais, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre d'autres pays européens, généraliser la mise en œuvre de méthodes d'authentification forte. Outre l'amélioration attendue de la sécurité des transactions, une telle évolution permettra aux établissements d'enrichir leur offre de services en ligne.

Autres recommandations

Sur la base d'analyses de risques, la Banque de France a formulé à la communauté bancaire française ses attentes concernant certains moyens de paiement, de façon à promouvoir des conditions de sécurité optimales face à de nouveaux types de fraude. Concernant les cartes de paiement à puce, elle a invité au déploiement de techniques d'authentification dynamique, de façon à améliorer les possibilités de réaction face à des fraudes par contrefaçon. Concernant les prélèvements, elle a rappelé à la communauté bancaire l'importance à la fois des mesures de vérification des habilitations des créanciers émetteurs et de contrôle des opérations de débit.

Évaluations sur place de la sécurité des moyens de paiement

Dans le cadre de ses missions sur place, la Banque de France a effectué des vérifications auprès de plusieurs établissements émetteurs de carte, d'un établissement mettant à disposition et gérant des chèques, de plusieurs établissements gestionnaires de solutions de paiement en ligne ou encore auprès d'un sous-traitant agissant pour le compte d'établissements émetteurs ou gestionnaires de moyens de paiement.

Elle a produit chaque fois des recommandations à l'entité évaluée afin de renforcer la sécurité des moyens de paiement. Ces recommandations ont, principalement, porté sur le renforcement de l'organisation interne destinée à assurer le bon fonctionnement et la sécurité des dispositifs mis en œuvre pour le traitement des moyens de paiement, ainsi que sur l'amélioration des protections des données de transaction les plus sensibles.

³ Le « phishing » est une attaque informatique consistant à voler des éléments d'identification (mots de passe, numéros de carte...), généralement par l'envoi massif de messages non sollicités et/ou l'installation de programmes malveillants tels que des logiciels espions.

La surveillance des moyens de paiement et des systèmes d'échange est un processus dynamique qui influence l'évolution des moyens et systèmes d'échange dans le but de promouvoir leur efficacité et leur sécurité, mais qui doit aussi s'adapter aux évolutions dont ceux-ci font l'objet.

Des changements très structurants sont aujourd'hui à l'œuvre, en relation avec l'intégration financière de l'Union européenne. Ces changements concernent la création de moyens de paiement et de systèmes d'échange paneuropéens, la construction d'un vaste marché intérieur des services de paiement, le rôle croissant des fournisseurs de services critiques et l'intégration des infrastructures, qu'il s'agisse des systèmes de paiement ou des infrastructures post-marché.

La concentration et l'extension du champ géographique des infrastructures a des conséquences importantes pour les activités de surveillance des banques centrales. Elle les conduit à prendre en compte les risques spécifiques associés à ce mouvement de consolidation : concentration du risque opérationnel, croissance des interdépendances et développement de liens entre les systèmes. Les différentes banques centrales et les autres autorités compétentes sont amenées, dans ce contexte, à renforcer la coordination de leurs activités de surveillance.

Annexe

Principales caractéristiques des systèmes d'échange de la place de Paris surveillés par la Banque de France

(transactions journalières en milliers d'opérations ; valeurs journalières en milliards d'euros)

Systemes	Transactions journalières	Valeur journalière	Principales caractéristiques
TBF	17	474	Système de paiement de montant élevé géré par la Banque de France, composante française de <i>Target</i>
PNS	27	61	Système de paiement de montant élevé géré par la CRI
SIT	46 180	19	Système de paiement de détail géré par le GSIT
LCH.CLEARNET SA	215	5	Chambre de compensation d'instruments financiers (notamment pour les marchés Euronext)
RGV2	120	283	Système de règlement-livraison de titres géré par Euroclear France