

Zurich, le 12 décembre 2003

Commentaires sur la nouvelle loi sur la Banque nationale, à la conférence de presse du 12 décembre 2003

Jean-Pierre Roth, Président de la Direction générale de la Banque nationale suisse

Vers une nouvelle loi sur la Banque nationale suisse

Le 3 octobre, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi sur la Banque nationale. Nous sommes très satisfaits du déroulement des débats parlementaires: le projet du Conseil fédéral n'a été que marginalement amendé. Le délai référendaire expirera le 22 janvier prochain. Nous partons de l'idée que, si un référendum n'est pas lancé, le Conseil fédéral fixera l'entrée en vigueur de la loi au 30 avril 2004, soit le jour de notre Assemblée générale.

La nouvelle loi modernise le cadre juridique de la Banque nationale. Elle précise le mandat de la BNS, assure son autonomie de décision, règle son obligation de rendre compte - au Conseil fédéral et au Parlement - de l'exercice de ses responsabilités, et renforce le pouvoir de contrôle de son Conseil de banque. Ce dernier passera de 40 à 11 membres, dont 6 seront nommés par le Conseil fédéral et 5 par l'Assemblée générale de la Banque. La constitution de notre nouveau Conseil sera finalisée le jour de notre prochaine Assemblée générale.

La nouvelle loi élargit les moyens d'action de la Banque nationale dans le domaine des opérations. Jusqu'ici, la loi précisait exactement quels étaient les actifs que la BNS pouvait retenir pour ses placements et quelles étaient les sécurités qu'elle pouvait accepter en nantissement. A l'avenir, la BNS aura la responsabilité de ces choix. Au moment de l'introduction de la loi, nous publierons deux directives, l'une sur les conditions techniques de nos opérations monétaires et l'autre sur l'utilisation que nous ferons de la marge de manœuvre à notre disposition en matière de placements. Mon collègue Philipp Hildebrand vous présentera tout à l'heure nos premières réflexions à ce sujet.

Zurich, le 12 décembre 2003

2

La nouvelle loi donne des responsabilités spécifiques à la BNS en matière de surveillance des systèmes de paiement et de règlement. Jusqu'ici, nous avons exercé la surveillance du système de paiements interbancaires SIC au travers d'une base contractuelle. Dès l'an prochain, nos responsabilités à cet égard découleront de la loi et s'étendront à la surveillance de tous les systèmes de paiement et de règlement de portée importante. Mon collègue Niklaus Blattner vous en parlera dans quelques instants.

La nouvelle loi donne aussi à la BNS un pouvoir de réglementer dans trois domaines, à savoir les réserves minimales à détenir par les banques, la statistique et les systèmes de paiement et de règlement. Un projet d'ordonnance est actuellement en consultation auprès des cercles intéressés. Dans les domaines des réserves minimales et de la statistique, nous entendons reprendre, pour l'essentiel, les dispositions qui existent déjà dans la loi fédérale sur les banques et la loi fédérale sur les fonds de placement. En matière de surveillance des systèmes de paiement et de règlement, nous avancerons en terrain complètement nouveau où seuls de grands principes sont définis pour l'instant. Il s'agira de faire œuvre de pionnier au niveau de l'application.

Niklaus Blattner, Vice-président de la Direction générale de la Banque nationale suisse

Après l'entrée en vigueur de la loi révisée qui la régit, la Banque nationale aura la mission explicite de contribuer à la stabilité du système financier. Dans la loi, cette mission est concrétisée en particulier par une tâche nouvelle qui porte sur la surveillance des systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres.

Pourquoi la Banque nationale surveillera-t-elle les systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres?

En surveillant les systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres, la Banque nationale renforce la sécurité et l'efficacité des infrastructures dont dispose le marché financier en Suisse. Elle contribue ainsi à la stabilité du système financier. Celle-ci est nécessaire en particulier pour que la conduite de la politique monétaire soit couronnée de succès et en général pour que l'économie suisse soit compétitive.

Dans une économie de marché, le système financier revêt une grande importance par les tâches qu'il est appelé à remplir. Il doit assurer l'allocation des ressources financières et des risques, mais aussi servir d'intermédiaire entre les épargnants et les investisseurs. Un système financier est stable lorsqu'il remplit efficacement ces tâches et que les marchés et les établissements qui y opèrent sont en mesure de résister à des chocs.

Zurich, le 12 décembre 2003

3

Pour qu'un système financier soit stable, il faut notamment qu'il dispose d'infrastructures sûres. Ces infrastructures comprennent en particulier les systèmes de paiement et les systèmes de compensation et de règlement des opérations sur instruments financiers (systèmes de règlement des opérations sur titres).

Des déficiences dans les systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres peuvent aller jusqu'à déclencher une crise systémique. La panne d'origine opérationnelle ou technique qui surgit dans un système peut retarder si fortement le règlement d'opérations ou même l'empêcher pendant une si longue durée que de nombreux établissements financiers se heurteront à des problèmes de crédit ou de liquidité. Dans les cas graves, les établissements financiers concernés, et éventuellement les marchés financiers eux-mêmes, ne peuvent plus remplir leurs tâches macroéconomiques ou ne peuvent les remplir que dans une mesure très limitée. D'un autre côté, les systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres jouent également un rôle crucial dans la mesure où ils peuvent éviter que les difficultés de paiement ou de livraison d'un participant ne se transmettent à d'autres participants. De telles difficultés peuvent aussi déclencher une réaction en chaîne qui menace le système. C'est pourquoi l'architecture des systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres est si importante. C'est d'elle que dépend la capacité de limiter la transmission de perturbations.

L'économie suisse, qui dispose d'un secteur financier important et générant des flux de paiement considérables, a tout intérêt à ce que les infrastructures du marché financier soient sûres et efficaces. Cette importance peut être illustrée à l'aide d'un exemple chiffré. Chaque jour, des montants portant au total sur environ 180 milliards de francs sont échangés entre établissements financiers par l'intermédiaire du SIC, le principal système de paiement en Suisse. Au vu de cet ordre de grandeur, on comprend aisément que des problèmes dans la compensation ou le règlement des opérations peuvent menacer la stabilité du système financier.

Il me reste maintenant à montrer comment la Banque nationale peut, par une surveillance des systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres, contribuer à renforcer l'efficacité et la sécurité des infrastructures du marché financier. Au préalable, une précision me paraît indispensable. Une influence étatique sur les infrastructures du marché financier ou une réglementation étatique de ces infrastructures sont justifiées uniquement si l'on doit admettre que le secteur privé, à lui seul, ne les mettra pas sans autre à disposition d'une manière optimale sous l'angle macroéconomique.

En fait, l'exploitant d'un système et les participants à ce système tiennent sans doute compte, dans la conception de celui-ci, des coûts directs qu'ils pourraient eux-mêmes subir en cas de panne du système ou de défaillance d'un participant. Les autres coûts qui, en cas de crise du système, ne sont pas supportés directement par les parties concernées sont trop souvent ignorés dans un calcul fait selon des principes purement commerciaux. Aussi ne peut-on exclure que l'exploitant et les participants accordent à la sécurité du système une importance qui n'est pas celle qu'il faudrait sur le plan macroéconomique.

Zurich, le 12 décembre 2003

4

C'est là un problème classique de défaillance du marché. La surveillance des systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres a pour sens et pour but de tenir compte des externalités négligées par les acteurs de l'économie privée et de veiller à ce que les infrastructures du marché financier offrent la sécurité optimale sous l'angle macroéconomique.

La surveillance des systèmes dans la pratique

Dans la pratique qu'elle développera, la Banque nationale suivra une approche axée sur les risques, en d'autres termes nos ressources seront engagées là où les risques sont particulièrement élevés. Selon la loi révisée sur la Banque nationale, le dispositif de surveillance comprend trois niveaux. Le premier niveau consiste en une obligation, pour les exploitants de systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres, de fournir des données statistiques. Les données ainsi recueillies permettront à la Banque nationale de se faire une idée de l'importance des systèmes opérant en Suisse et des instruments utilisés pour la compensation et le règlement de paiements et d'opérations sur titres. Le deuxième niveau soumet à une obligation d'informer plus étendue les exploitants de tous les systèmes de règlement des opérations sur titres et ceux de systèmes de paiement par lesquels sont réglés des flux portant sur plus de 25 milliards de francs par an. Pour tous les systèmes de paiement atteignant cette taille, la Banque nationale examinera plus en détail dans quelle mesure ils peuvent menacer la stabilité du système financier. Enfin, l'institut d'émission pourra, conformément au troisième niveau prévu dans la loi révisée, imposer des exigences minimales aux exploitants d'infrastructures du marché financier qui sont d'importance systémique.

Les dispositions d'exécution détaillées à ce sujet figureront dans une ordonnance à arrêter par la Banque nationale. Début novembre 2003, la Banque nationale a adressé, aux fins de consultation, un projet d'ordonnance aux milieux intéressés. Le projet est disponible également sur notre site Internet.

Permettez-moi de commenter plus en détail trois points. Quels sont les systèmes que surveillera la Banque nationale? Quelles sont les exigences minimales que devront remplir les exploitants de ces systèmes? Et, enfin, comment s'articulera la collaboration avec d'autres autorités de surveillance et de contrôle, en particulier avec la Commission fédérale des banques?

La surveillance sera axée avant tout sur les systèmes pouvant menacer la stabilité du système financier suisse. Quels sont ces systèmes? Il est difficile de répondre précisément à une telle question. L'ordonnance énumère une série de critères que nous prendrons en considération pour déterminer si une infrastructure est d'importance systémique ou non. Il s'agit de la nature, du nombre et du volume des opérations qui sont compensées ou réglées par le système, mais aussi notamment des raccordements existant avec d'autres infrastructures du marché financier et de la possibilité de recourir rapidement, en cas de panne d'un système, à un autre système pour le règlement des opérations. Si cette possibilité existe, les problèmes posés par les systèmes sont moins aigus. Sur la base de ce critère et d'autres, on peut partir de l'idée que les infrastructures qui seront soumises à la surveillance de la Banque nationale portent avant tout sur les systèmes de paiement et

Zurich, le 12 décembre 2003

5

systèmes de règlement des opérations sur titres entrant dans ce qu'on appelle la "Swiss Value Chain". Trois systèmes sont ainsi visés: le Swiss Interbank Clearing (SIC), soit le système pour paiements interbancaires, le SECOM, soit le système pour le règlement des opérations sur titres, et la contrepartie centrale x-clear. En outre, le système de paiement multidevise Continuous Linked Settlement (CLS), qui sert au règlement des opérations de change, devrait lui aussi être considéré comme d'importance systémique. Des examens plus poussés montreront si d'autres systèmes, notamment celui de Postfinance, seront eux aussi soumis à la surveillance de la Banque nationale.

Pour ce qui a trait aux exigences minimales auxquelles les exploitants de ces systèmes devront satisfaire, la Banque nationale s'est inspirée essentiellement de deux standards reconnus sur le plan international, à savoir les "Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique" et les "Recommandations pour les systèmes de règlement de titres".

A l'instar de ce que prévoient les deux standards susmentionnés, les exigences minimales de la Banque nationale sont formulées en fonction des objectifs à atteindre, en d'autres termes il appartiendra à l'exploitant de choisir dans une large mesure les moyens pour amener son système au niveau requis. En ce qui concerne la sécurité des systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres, les exigences minimales visent en particulier deux aspects. Le premier porte sur la sécurité du système sur les plans technique et opérationnel. Il faut éviter que le système ne soit lui-même à l'origine d'une crise. Le système doit en particulier garantir durablement une disponibilité presque sans interruption, ce qui suppose aussi des examens et tests réguliers de la planification pour cas d'urgence et des procédures à appliquer dans de tels cas. En outre, des mesures doivent également protéger l'intégrité et la confidentialité des données, mais aussi assurer la reproductibilité des opérations.

Le second aspect des exigences minimales concerne la gestion des risques et l'architecture des systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, soit les règles et procédures selon lesquelles les opérations sont compensées ou réglées. Il faut éviter que des perturbations surgissant dans le système financier - notamment des difficultés de paiement ou de livraison chez un participant au système - ne se propagent de façon incontrôlée à d'autres participants. Dans ce domaine, on peut citer en particulier les exigences portant sur le moyen de paiement utilisé, l'irrévocabilité des opérations (caractère définitif) et les instruments et procédures pour endiguer les risques de crédit et de liquidité.

Collaboration avec d'autres autorités

La Banque nationale n'est pas la seule institution à veiller à la stabilité du système financier. Il existe des points de croisement avec d'autres autorités. Un de ces points de croisement vient notamment du fait que l'exploitant du SECOM (SIS SegInterSettle AG) a obtenu une licence bancaire et est soumis par conséquent à la surveillance de la Commission fédérale des banques (CFB). La CFB est compétente, et le restera à l'avenir, pour ce qui a trait à la surveillance de l'établissement, tandis que la Banque nationale exercera la surveillance sur le système exploité par cette société. On aura une situation

Zurich, le 12 décembre 2003

6

analogue avec x-clear, système qui est exploité par la SIS x-clear AG, soit une société soumise à la surveillance de la CFB étant donné son statut de banque. La CFB et la Banque nationale coordonneront leurs activités et éviteront de faire les choses à double.

Un autre point de croisement avec des autorités se présentera dans le cas des infrastructures des marchés financiers qui revêtent une importance systémique pour la Suisse, mais qui sont exploitées à l'étranger et, par conséquent, ne peuvent être placées sous la surveillance directe de la Banque nationale. Ici, on pense en particulier au système CLS pour le règlement des opérations de change. Dans ce cas également, une étroite collaboration entre l'autorité principale de surveillance (la Banque de réserve fédérale de New York), la Banque nationale et les autres banques centrales concernées sera indispensable.

En outre, la Banque nationale prévoit aussi une collaboration avec des organes de contrôle du secteur privé. A l'instar de la CFB qui, pour sa surveillance, collabore avec des organes de contrôle du secteur privé, la Banque nationale envisage d'appliquer un système mixte, soit un système dans lequel des sociétés de révision privées pourront être chargées de certaines vérifications. Une telle solution s'impose surtout dans les domaines exigeant des connaissances très pointues, par exemple l'analyse de la sécurité de l'information.

Remarques finales

Je voudrais, à la fin de mes propos, formuler encore deux remarques. Premièrement, la surveillance des systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres n'est une tâche nouvelle pour la Banque nationale que dans le segment qui concerne les opérations sur titres. En effet, l'institut d'émission en tant que banque des banques a déjà exercé jusqu'ici une influence sur la conception des infrastructures portant sur le trafic des paiements et contribué ainsi à limiter les risques systémiques dans ce segment. Dans les deux segments, la loi révisée lui donnera de réels moyens d'action qui lui permettront d'intervenir de manière efficace et transparente. Je voudrais encore ajouter, et c'est là ma seconde remarque finale, qu'il serait faux de penser que la mission de surveiller les systèmes de paiement et systèmes de règlement des opérations sur titres a été expressément confiée à la Banque nationale parce que nous aurions des doutes au sujet de la fiabilité des infrastructures du marché financier suisse. Nous estimons au contraire que la place financière suisse dispose d'infrastructures qui sont supérieures à la moyenne, fonctionnent bien et atteignent, en comparaison internationale, un très bon niveau pour ce qui a trait à la sécurité et à l'efficacité. Par la surveillance qu'elle exercera, la Banque nationale contribuera à ce que ces infrastructures restent de haute qualité à l'avenir.

Zurich, le 12 décembre 2003

7

Philipp Hildebrand, Membre de la Direction générale de la Banque nationale suisse

Grandes lignes du futur processus en matière de placements et de contrôle des risques à la BNS

Les placements de la BNS, qui n'ont pas la priorité sur la politique monétaire, sont faits en fonction de critères de liquidité, de sécurité et de rendement. La nouvelle loi sur l'institut d'émission prévoit un élargissement de la marge de manœuvre de la BNS dans le domaine des placements. La loi actuelle sur la Banque nationale (LBN) limite les possibilités de placements à l'or et aux titres de créance; quant aux débiteurs, ils ne peuvent être que des Etats, des organisations internationales ou des banques. A son article 9, la nouvelle LBN définit les opérations d'une manière plus ouverte. La Banque nationale aura ainsi la possibilité d'optimiser davantage la structure de ses placements tout en tenant compte des besoins d'une banque centrale. Dans le cadre des travaux préparatifs, nous étudions notamment une extension de notre palette de placements. Une telle extension soulève toutefois des questions fondamentales qui doivent faire l'objet d'un examen. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, nous établirons et publierons des lignes directrices sur notre stratégie de placement; ces lignes directrices préciseront comment la Direction générale utilisera cette marge de manoeuvre élargie.

En matière de placements, nous avons déjà appliqué largement les principes d'une gestion moderne des actifs. Néanmoins, des améliorations s'imposaient. Il était notamment indispensable d'adapter le processus en matière de placements et de contrôle des risques aux nouvelles conditions-cadres légales. Une plus grande diversification, obtenue grâce au recours à des instruments supplémentaires, réduirait en principe les risques de marché sur nos placements. Mais la BNS s'exposerait ainsi à de nouveaux risques, notamment à des risques de crédit accrus. Une amélioration doit aussi intervenir sur le plan du gouvernement d'entreprise ("corporate governance"). Il s'agit avant tout d'assurer une séparation des pouvoirs, aussi étendue que possible, primo entre les opérations de politique monétaire et de politique de placement, secundo entre la stratégie de placement et sa mise en oeuvre dans la gestion des actifs et, tertio, entre la prise de risques et le contrôle des risques. L'application du principe de la séparation des pouvoirs est limitée dans la mesure où la Direction générale est compétente aussi bien pour la politique monétaire que pour la politique en matière de placements.

Permettez-moi de vous présenter brièvement nos réflexions sur le nouveau processus de placement:

- Le Conseil de banque approuve les principes de la politique en matière de risques et du processus de placement.
- La Direction générale décide annuellement de la stratégie de placement en tenant compte des critères, déjà évoqués, de liquidité, de sécurité et de rendement.

Zurich, le 12 décembre 2003

8

- La Gestion des actifs, une unité d'organisation du 3^e département, est chargée de la mise en œuvre, sur le marché, de cette stratégie de placement. Sous la direction du chef de la Gestion des actifs, un comité de placement prend les décisions tactiques en matière de placements et fixe le cadre au sein duquel chacun des gestionnaires de portefeuille peut opérer.
- Un processus éprouvé de contrôle des risques assure la surveillance de la prise de risques aux divers niveaux.

Les responsabilités et les compétences sont clairement définies à tous les niveaux du processus en matière de placements. Les performances obtenues aux divers niveaux de ce processus sont mesurées et jugées à l'aide de portefeuilles de référence.

Le processus que je viens de décrire s'applique à la gestion des réserves monétaires, mais aussi à celle du produit tiré des ventes d'or, soit de la part du stock d'or qui n'est plus nécessaire à des fins monétaires. L'affectation finale de ces réserves libres est une affaire politique. La gestion de ce patrimoine n'entre pas dans la mission que la loi assigne à la BNS. Celle-ci est cependant en mesure d'assumer cette gestion, grâce à la nouvelle LBN et aux capacités dont elle dispose sur le plan interne.