

Les services de paiement confrontés au défi du changement

Par Rémi STEINER

Ingénieur général des Mines, CGE, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique

La facilité d'utilisation du chèque et de la carte bancaire, l'accès de tous les porteurs de cartes bancaires à tous les distributeurs de billets, l'unicité du prix d'un bien de consommation indépendamment des modalités de règlement... font partie de nos repères familiers et rassurants. Ces repères reposent sur une réglementation foisonnante qui a façonné, au fil du temps, nos us et coutumes en matière de paiement. Mais alors que l'innovation technologique et l'évolution des parcours d'achat sont à eux seuls de puissants facteurs de changement, l'effacement des spécificités nationales en matière de paiement est au cœur du projet européen d'un marché unique et d'une Union dépourvue de frontières intérieures.

L'organisation des moyens de paiement en France

La régulation des activités financières a longtemps présenté en France des traits originaux, au premier rang desquels une définition particulièrement large du champ des opérations régulées. La loi bancaire de janvier 1984, qui constitue encore le cœur de notre Code monétaire et financier, avait en effet qualifié d'établissement de crédit toute entreprise exerçant à titre habituel des opérations de banque, et ces opérations comprenaient non seulement la réception de fonds déposés par le public et les opérations de crédit, mais aussi la mise à la disposition de la clientèle de moyens de paiement ou la gestion de ceux-ci.

Les établissements de crédit disposaient donc en France, sous la surveillance de la Commission Bancaire et de la Banque de France, du monopole des activités de paiement : pas un prestataire de services de transfert d'argent, pas un émetteur de cartes de crédit n'échappait à un cadre prudentiel rigoureux. Vestige de cette vigoureuse tradition régalienne, le Code monétaire et financier comporte encore aujourd'hui quelque 85 articles législatifs (directement issus d'un décret-loi de 1935) consacrés au chèque bancaire et postal.

Une loi d'août 1993 a chargé la Banque de France, bien naturellement au vu de ses missions historiques, de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement : n'assurait-elle pas déjà dans ses comptoirs la compensation des chèques entre les banques ? Son rôle de réescompte

auprès des banques des effets de commerce émis par les entreprises les mieux notées n'avait-il pas pour effet de sécuriser les règlements interentreprises ?

La création, en 1984, du groupement d'intérêt économique Cartes Bancaires a résulté d'une démarche commune des banques françaises encouragée par les pouvoirs publics et visant à assurer une parfaite interopérabilité des paiements et des retraits par carte au bénéfice des porteurs de ces cartes et des commerçants affiliés au système. Là encore de façon concertée, les banques françaises ont choisi, au début des années 1990, de jouer un rôle pionnier dans le déploiement du standard international de sécurité EMV (*Europay Mastercard Visa*) dans lequel les transactions reposent sur une puce électronique intégrée à la carte, plutôt que sur une piste magnétique plus facilement falsifiable.

Autre fleuron des infrastructures de paiement françaises issu de cette approche de place, la société STET, émanation des grandes banques françaises, a mis au point et exploite depuis 2008 la plateforme de compensation CORE. Celle-ci assure le traitement de l'ensemble des paiements de détail français, qui représentent la moitié des paiements de détail traités par une chambre de compensation dans la zone euro.

Sous l'égide des autorités de contrôle et grâce à la coopération des établissements financiers, un ensemble de moyens de paiement interopérables, sûrs et bon marché ont été mis en œuvre, étape par étape, sur le territoire national. Dans un contexte français de fort taux de bancarisation et d'incitation des pouvoirs publics à la traçabilité des transactions, ces moyens de paiement ont induit une proportion élevée de

paiements scripturaux et ont favorisé le développement des échanges.

Les préoccupations de la Commission européenne

La Commission européenne n'a pas un intérêt moindre au développement des paiements scripturaux : selon les termes d'une communication de 2003 au Conseil et au Parlement européens, elle explique que les systèmes et les instruments de paiement constituent « *la trame financière invisible de l'économie réelle* » et soutient que la santé des systèmes de paiement et des prestataires qui en assurent le fonctionnement renforce la stabilité financière et la confiance dans la monnaie.

Pour autant, à l'échelle de l'Union européenne, la Commission s'est insurgée contre la subsistance de fractures entre les marchés de paiement nationaux et les marchés de paiement transfrontaliers ; elle juge incompatible avec le principe du marché intérieur la fragmentation qui en résulte. De ce point de vue, toute démarche qui rendrait les paiements plus aisés à l'intérieur d'un marché domestique sans améliorer les paiements transfrontaliers irait à l'encontre de l'accomplissement du marché unique.

C'est dans cette perspective qu'un règlement de 2001 a érigé en principe l'égalité des frais bancaires entre virements trans-

frontaliers et virements domestiques. L'écart de conditions jusque-là important tenait à des circuits de traitement et à des volumes d'opérations très différents entre les deux cas. En France, l'alignement des conditions a conduit les banques (certes à contrecœur) à accepter la gratuité des virements transfrontaliers et donc leur traitement à perte. Cet épisode, de peu d'effet sur le développement du commerce intracommunautaire, a toutefois permis à la Commission de prendre conscience de son pouvoir d'influence.

C'est sous ces auspices que l'initiative du secteur financier pour un Espace Unique du Paiement en Euro (*Single Euro Payment Area* ou SEPA) a été engagée au début des années 2000. Conçu comme un projet de nature essentiellement technique et soutenu par la Banque Centrale Européenne et par les banques centrales de la zone euro, SEPA a conduit à l'abandon des plateformes nationales de virement et de prélèvement. C'est ainsi que le 1^{er} août 2014, le prélèvement français a définitivement laissé place à un nouvel instrument de règlement paneuropéen qui permet aujourd'hui à un trésorier d'entreprise d'opérer un prélèvement aussi simplement sur un compte bancaire allemand ou italien que sur un compte bancaire français.

Mais les promoteurs de SEPA, qui visaient à répondre aux exigences que la Commission avait posées en 2001, se sont très vite trouvés débordés par de nouvelles attentes. En effet, alors que les services de paiement ne relevaient pas dans tous les États membres du seul monopole des établissements de



Photo © Cedric Poulmaire/REA

« Le 1^{er} août 2014, le prélèvement français a définitivement laissé place à un nouvel instrument de règlement paneuropéen (Sigle Euro Payment Area ou SEPA) qui permet aujourd'hui à un trésorier d'entreprise d'opérer un prélèvement aussi simplement sur un compte bancaire allemand ou italien que sur un compte bancaire français. » Jean Clamont, président du Comité d'orientation des moyens de paiement à la Fédération bancaire française lors d'un point presse consacré au passage aux moyens de paiement SEPA, Paris, novembre 2013.

crédit, mais aussi d'acteurs non régulés, SEPA a rapidement éveillé la méfiance de la Commission : cette initiative portée par les grands établissements de crédit n'était-elle pas avant tout destinée à confisquer à leur bénéfice l'exercice des activités de paiement ? Ne constituait-elle pas en réalité une entrave au marché intérieur ?

La solution, à travers le prisme de Bruxelles, a consisté à ouvrir le marché des activités de paiement, non pas en allant jusqu'à les déréguler complètement, mais en brisant les monopoles là où ils existaient. La directive du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement visait, en créant la nouvelle catégorie juridique des établissements de paiement, à établir un « *cadre juridique moderne et cohérent* », à garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les systèmes de paiement – compatibles ou non avec SEPA – et à apporter « *un progrès sensible en termes de coûts pour le consommateur, de sûreté et d'efficacité par rapport aux systèmes existants* ».

Du fait de ce mouvement de convergence européenne, des centaines d'offices de transfert de fonds au Royaume-Uni sont entrées dans le champ de la régulation, tandis que les banques françaises étaient désormais concurrencées sur leurs activités de paiement par de nouveaux établissements spécialisés soumis à des contraintes prudentielles moindres. L'exigence posée par la directive d'un accès équitable de ces nouveaux entrants aux systèmes et aux infrastructures de paiement ne manque évidemment pas de soulever des questions épineuses.

En juillet 2013, alors que la directive de 2007 n'était entrée en vigueur que fin 2009, la Commission proposait déjà une nouvelle directive écrite dans une perspective d'intégration européenne plus ambitieuse. Elle y ajoutait même un projet de règlement qui, comme celui de 2001 relatif aux virements transfrontaliers, devait affecter le modèle d'affaires des systèmes de paiement par carte en encadrant les commissions qui les sous-tendent. Cette double initiative porteuse d'importants enjeux pour l'organisation et l'économie des systèmes de paiement en Europe ne semble pas, toutefois, faire partie des priorités du nouvel exécutif communautaire.

L'évolution des habitudes et des techniques de paiement

Le déplacement progressif des centres de décision de Paris vers Francfort, Bruxelles ou Strasbourg, la fin du monopole bancaire en France, l'aboutissement du chantier SEPA, l'émergence de nouveaux établissements de paiement plus agiles, moins régulés et libres d'intervenir sur tout le territoire de l'Union... ont pour objectif commun et délibéré d'ébranler les écosystèmes nationaux de paiement, aussi efficaces soient-ils.

Ces inflexions du cadre juridique et concurrentiel des activités de paiement interviennent dans un contexte plus général de mutation du commerce : le paiement constitue en effet l'aboutissement d'un acte d'achat effectué de plus en plus souvent à distance, pouvant donner lieu à des programmes

de fidélisation, issu de techniques élaborées de *marketing "one-to-one"*... Même sur le lieu de vente, le consommateur est de plus en plus souvent connecté : une tablette ou un *smartphone* lui permet de comparer des prix, voire d'acheter à distance chez un autre fournisseur l'objet qu'il est en train de manipuler !

La maîtrise du paiement apparaît cruciale à de nombreux acteurs : les acteurs bancaires historiques, les promoteurs de systèmes internationaux de paiement par carte, les opérateurs de télécommunications (qui sont parfois des acteurs majeurs du paiement dans certains pays sous-bancarisés), les fabricants de terminaux, les grandes sociétés de l'Internet, des jeunes pousses innovantes... Leur intérêt peut tenir moins à la facturation associée à l'acte de paiement qu'à la captation des habitudes des consommateurs et à la perspective d'exploiter les données qui en résultent.

Les enjeux sont aussi technologiques : l'émergence de nouveaux standards, comme celui de la carte à puce (EMV) en son temps, est évidemment susceptible de favoriser certains acteurs au détriment d'autres :

- l'engouement pour le paiement de proximité sans contact (NFC) et les modalités d'implémentation de ce dispositif dans un *smartphone* (sous la maîtrise du constructeur du terminal, de l'opérateur de télécommunications ou d'un tiers indépendant) participent de ce jeu d'acteurs ;
- la prééminence en France des paiements qui se débloquent par carte bancaire pourrait éventuellement être disputée par des circuits de paiement se débloquent par des virements SEPA ;
- l'intérêt d'une monnaie virtuelle telle que le *bitcoin* réside moins dans sa valeur de réserve, qui défraye la chronique, que dans un protocole d'échange qui permet de s'affranchir de la fragmentation et du coût des infrastructures traditionnelles de règlement.

À ce jour, de tels enjeux apparaissent à la fois nombreux et très ouverts.

Les particularités économiques du marché des paiements

Un particulier n'a de place dans son portefeuille que pour un petit nombre de cartes. De plus, il a une propension limitée à retenir des codes secrets ou des manipulations qui demandent une certaine attention. Parallèlement, un site marchand ne peut, pour des raisons de clarté, afficher qu'un nombre restreint de modes de paiement. Il ne peut, pour des raisons de coût et de complexité, interfacier un trop grand nombre de systèmes différents. Pour ces raisons, l'émergence d'une nouvelle plateforme de paiement est en général hasardeuse et coûteuse.

Dans ce domaine, les exemples d'initiatives commerciales infructueuses abondent. Un jalon significatif de la construction hésitante de l'Europe des paiements a été l'échec du projet Monnet, qui était porté par 24 banques issues de 7 pays euro-

péens. Il s'agissait de construire une alternative européenne au duopole américain Visa / MasterCard qui domine toujours le marché des cartes bancaires internationales. Mais faute de l'engagement de la Commission européenne de ne pas prendre d'initiative qui aurait sapé les fondements économiques du projet, celui-ci a dû être abandonné en mai 2012. Moins ambitieux et plus domestique, le projet Paylib (engagé en 2013) de création d'un portefeuille électronique montrera dans quelle mesure les évolutions des règles de la concurrence permettent encore de mener à l'échelle nationale une initiative commune à la plupart des grandes banques (un tel portefeuille, sur le modèle de PayPal, encapsule une carte bancaire et permet de payer à distance, sans communication d'un numéro de carte).

Les moyens de paiement constituent un exemple typique de marché biface, dans lequel interfèrent deux ensembles d'acteurs, dans le cas d'espèce, les commerçants et les consommateurs. De tels marchés se caractérisent par des effets de réseau indirects : plus les commerçants sont nombreux à accepter un système de paiement donné, plus les consommateurs sont tentés d'adopter celui-ci, et vice-versa. *A contrario*, un nouveau système de paiement se trouve au défi de gagner des parts de marché significatives, à la fois et en même temps, parmi les commerçants et parmi les consommateurs. La barrière à l'entrée qui résulte de cette difficulté permet aux systèmes de paiement déjà en place d'exploiter une situation de rente.

Par ailleurs, le prix d'un bien ne dépendant pas de la manière dont le consommateur en acquitte le paiement (dans les pays qui, comme la France, proscrivent le "*surcharging*"), le commerçant supporte seul, sans pouvoir la répercuter sur le consommateur, la rémunération du service de paiement ; tandis que le consommateur, qui a le choix de son mode de paiement, n'a aucune conscience du coût de celui-ci pour le commerçant. Cette situation est propice à des comportements anti-économiques (le consommateur, adroitement flatté par les organismes de cartes de paiement, est tenté de choisir le mode de paiement le plus onéreux pour le commerçant ; dès lors, le commerçant n'a d'autre choix que de rehausser l'ensemble de ses prix de vente - au détriment des consommateurs qui utilisent des moyens de paiement bon marché).

Ces caractéristiques de marché présentent des difficultés particulières pour une autorité de la concurrence qui voudrait rebattre les positions acquises. La voie proposée en juillet 2013 par Bruxelles préconise un plafonnement des commissions d'interchange, qui, lorsque le prestataire de services de paiement du commerçant est distinct de celui du consommateur, constituent la part des frais acquittés par le commerçant et rétrocédée (avec une certaine discrétion) par son prestataire de services de paiement à celui du consommateur.

La sécurité et la confidentialité des paiements

Un observatoire de la sécurité des cartes de paiement assure en France la diffusion de données sur la fraude. L'une des plus remarquables tient au fait que parmi les paiements

domestiques réalisés par carte bancaire, les paiements à distance, bien que six fois moins importants en termes de montants que les paiements de proximité, concentrent plus des trois quarts de la fraude (plus de 150 millions d'euros, en 2013). À l'évidence, la sécurisation des paiements à distance, qui sont vingt fois plus risqués que les paiements de proximité, présente encore des voies de progrès.

La réponse préconisée depuis 2008 par les grands émetteurs internationaux de cartes (Visa, MasterCard...) repose, en ce qui concerne les transactions en ligne, sur l'authentification du porteur de la carte par sa banque (3D Secure). Les stratégies de mise en œuvre de 3D Secure ont été diverses d'un pays à l'autre, et les résultats sont contrastés. En France, les banques, qui pourtant tirent des revenus importants de l'utilisation des cartes bancaires qu'elles distribuent à leur clientèle, ont peiné à mettre en place collectivement un dispositif d'authentification du porteur par simple échange de mots de passe.

Ainsi, des clients, surpris par une demande un peu incongrue les invitant à indiquer leur date de naissance, étaient nombreux à renoncer à leur achat au moment du paiement. Les commerçants en ligne qui avaient adopté 3D Secure, confrontés à une baisse inacceptable de leur chiffre d'affaires, ont abandonné ce dispositif. Encore aujourd'hui, 3D Secure est rejeté par une majorité de commerçants en ligne : soit parce qu'ils ont élaboré leurs propres algorithmes de lutte contre la fraude et prennent à leur charge le coût résiduel, soit parce qu'ils recourent à des prestataires indépendants des banques tels que PayPal, qui est un acteur spécialisé de droit luxembourgeois affilié à un groupe américain.

Pour revenir dans le jeu, les banques françaises misent sur l'authentification renforcée : dans ce mode d'implémentation de 3D Secure, en général, la banque du porteur de carte envoie un code à usage unique sur le téléphone portable de son client, à charge pour lui de recopier ce code pour valider l'exécution du paiement à distance. Mais il reste à convaincre les commerçants en ligne que ce nouveau protocole d'authentification *a priori* plus compliqué que le précédent ne leur fera pas perdre des ventes. Et, surtout, il reste à trouver une déclinaison ergonomique de cette procédure dans le cas d'une transaction effectuée par Internet depuis un *smartphone*.

Mais autant la Banque de France, en soutenant résolument et même pour des transactions de faible montant l'utilisation de codes à usage unique, privilégie l'option qui répond le mieux à la situation présente du marché français, autant une instance européenne devrait composer avec d'autres situations et d'autres influences. Or, dans le projet de nouvelle directive de juillet 2013 et dans un souci d'harmonisation européenne, c'est l'Autorité Bancaire Européenne qui, depuis Londres, devait être chargée de publier les orientations adressées aux prestataires de services de paiement européens en matière de techniques d'authentification des clients.

L'utilisation de données personnelles est un autre terrain sur lequel des ruptures pourraient advenir. Les Français sont habitués à un niveau élevé de protection de leurs données de paiement tant par l'effet d'une application rigoureuse de la

loi informatique et libertés de 1978 que par le secret professionnel assorti de sanctions pénales auquel sont tenus les banquiers. Or, ces données de paiement présentent un attrait majeur pour les commerçants tant à des fins d'exploitation commerciale que de sécurisation du paiement. Il ne va pas de soi qu'une harmonisation européenne préserve cet acquis français. Révélateur est le fait que la seule obligation de secret professionnel en droit européen s'applique non pas aux établissements prestataires de services de paiement, mais aux autorités qui les surveillent...

Les enjeux de régulation

Comme le montrent tous ces exemples, l'organisation des paiements, depuis longtemps assez figée, est à une croisée des chemins sous l'effet d'évolutions technologiques, consuméristes et institutionnelles. Si la marche vers le marché unique européen doit offrir des opportunités au consommateur français, elle peut aussi lui faire perdre quelques repères.

L'approche régulatrice française a longtemps privilégié une approche concertée entre un petit nombre de grands acteurs

bancaires, l'interopérabilité des instruments de paiement qui doit en résulter, la sûreté des paiements pour les consommateurs, la protection des données personnelles attachées aux paiements et l'accessibilité des services de paiement. La cible qui guide l'action des autorités européennes apparaît à ce stade plus incertaine. Une grande vigilance sera nécessaire pour éviter que les consommateurs français ne perçoivent dans la construction de l'Europe des paiements plus d'inconvénients que d'avantages. Le paquet législatif publié par la Commission en juillet 2013 ouvrait à cet égard maints sujets de réflexion.

Le plus important pourrait tenir à la nécessité d'un renforcement de la gouvernance européenne par l'institution d'un Conseil européen des paiements de détail, lequel, reconnu en droit européen et représentant de manière équilibrée l'ensemble des parties prenantes, serait chargé de guider l'action de la Commission et de favoriser une convergence des normes techniques de paiement. Les entreprises françaises engagées dans l'industrie du paiement, qui se situent souvent aux premiers rangs mondiaux de leurs spécialités, tout comme les utilisateurs de services de paiement, ont en effet beaucoup à gagner à un cheminement s'opérant en bon ordre.