



L'ENTREPRISE DE MOYENS DE PAIEMENT : QUEL ACTEUR POUR QUEL SERVICE AU CONSOMMATEUR ?

PHILIPPE BAJOU *

La protection du consommateur constitue un des enjeux majeurs qui oriente l'action de la Commission européenne. Ayant pour but que le consommateur bénéficie des meilleurs services aux meilleurs coûts dans une transparence absolue, la Commission traque tout ce qui, à ses yeux, constitue potentiellement une atteinte à ces principes.

La Commission considère donc que l'offre de services en matière de moyens de paiement au sein de l'espace européen peut être améliorée, puisqu'elle a jugé utile de créer une nouvelle catégorie d'acteurs à côté de ceux qui en étaient traditionnellement en charge : les banques.

La directive sur les services de paiement¹ qui instaure le SEPA a souvent été analysée comme la dernière touche de mise en place de l'euro. En créant le « Single Euro Payments Area » la directive a fixé comme objectif que les paiements au sein de l'Union européenne deviennent aussi faciles à effectuer, aussi efficaces et aussi sûrs que les paiements nationaux, qu'il s'agisse des virements, des prélèvements ou des paiements par carte.

En modifiant les caractéristiques juridiques de la relation entre le commerçant, le client et leurs établissements bancaires respectifs, le SEPA entraîne de lourdes modifications à la fois dans les systèmes d'informations des établissements bancaires, mais aussi dans les modes et les niveaux de tarification de ces opérations. C'est assurément sur ce dernier point que le consommateur européen verra le plus de

* Membre du directoire de La Banque postale.



changement. Surtout s'il effectue, à l'instar non seulement des fonctionnaires internationaux, mais aussi de plus en plus de nos concitoyens, de nombreuses opérations transfrontalières.

En réalité, la directive sur les services de paiement va un cran plus loin en estimant que pour accompagner ce mouvement, il convient d'autoriser d'autres acteurs que les établissements bancaires à proposer de tels services aux consommateurs. En effet, la Commission pense que cette ouverture est de nature à mieux promouvoir le progrès technologique et à en faire bénéficier les consommateurs.

LA PERCÉE DE L'INTERNET ET DU MOBILE DANS LES MOYENS DE PAIEMENT

De nouvelles formes de paiements ont pris naissance ces dernières années avec l'évolution des technologies et notamment avec le développement de l'Internet et de la téléphonie mobile.

Ainsi, les internautes, qui connaissent bien Ebay et qui en utilisent les services, sont nombreux à utiliser les services de Paypal comme système de règlement. Qui plus est, Paypal assure le vendeur qu'il sera payé, et propose aussi à l'acheteur une garantie en cas de litige avec le vendeur.

Toujours pour les achats sur Internet, le service Click&Buy créé à l'origine en Allemagne permet d'effectuer des achats de petits montants en Europe et aux États-Unis, montants qui sont ensuite cumulés et débités une fois par mois. Paybox, très présent en France, a mis en place un service d'achat de billets de train et de paiement par mobile en Autriche.

Plus originale est peut-être l'initiative du site PriceMinister avec son porte-monnaie qui constitue une réserve pour son détenteur, réserve qu'il approvisionne soit par un versement bancaire classique (chèque ou virement), soit par le produit de la vente d'un bien.

Toutefois, PriceMinister présente son porte-monnaie comme le support permettant aux personnes qui ne disposent pas de carte bancaire d'avoir accès à ses services, exprimant ainsi qu'il ne vise pas à se substituer aux établissements bancaires, mais à apporter une réponse à un client qui n'a pas accès à ce service, quelle qu'en soit la cause.

Au-delà de l'Internet et du paiement par mobile avec une technologie utilisant le SMS, le paiement sans contact à l'aide d'un téléphone mobile se développe. De telles solutions, que l'on qualifiait d'expériences il y a seulement quelques mois, se généralisent dans le monde. Au Japon, en Finlande, aux Pays Bas et, plus près de nous, à Caen, où une expérience de paiement par mobile sans contact est en cours.



L'ensemble de ces nouveaux modes de paiement sont aujourd'hui limités à certaines opérations, certains commerces. Ils ne connaissent pas encore la notion de quasi-universalité qui est attachée aux moyens de paiement traditionnels comme le chèque, les virements, les prélèvements.

Ils sont généralement construits autour d'un système de type « club », qui nécessite un système d'affiliation entre les commerçants et le prestataire et l'adhésion du client au dispositif. En revanche, ils rappellent très concrètement les débuts des cartes de paiement.

De plus, force est de constater, qu'au-delà des simples expériences techniques ou des prouesses technologiques que la maîtrise des différentes technologies de l'EMV² et du NFC³ permet, c'est bien un ensemble de services qui est apporté au consommateur.

Et parmi ces services, ce que mettent en avant les acteurs qui, rappelons-le, ne sont pas tous, loin de là, des banquiers, c'est la sécurité des paiements, la garantie de bonne fin, ou le traitement et la fourniture de l'information « utile » pour le client, par exemple. Par « information utile », les prestataires entendent toute information adaptée à la transaction que réalise le client, cette information étant différente selon les transactions et selon le tiers concerné. Chaque prestataire l'adapte en fonction de sa stratégie et de ses clients.

Les moyens de paiement s'apparentant, de plus en plus, à du traitement de l'information avec des prestations à valeur ajoutée, il est donc parfaitement naturel que les acteurs de l'informatique, de la téléphonie, de l'Internet ou même de la grande distribution y voient des opportunités de nouveaux développements de leurs activités.

Les banques se sont élevées contre la manière dont la Commission européenne avait abordé le dossier. Elles estimaient que son approche constituait une moindre protection du consommateur que la réglementation actuelle et qu'elle présentait de nombreux risques de distorsion concurrentielle. Les autorités de surveillance des établissements de crédit, comme les Banques centrales (européenne ou nationales), même si elles ne se sont pas exprimées de la même manière, ont assurément fait entendre leur voix. Certaines de leurs remarques ont été prises en compte dans le texte de la directive. La Commission a laissé le soin aux États, dans la transposition de la directive, de faire les derniers ajustements, même si ceux-ci ne peuvent être que minimes compte tenu de la précision du texte.

UN NOUVEL ACTEUR À STATUT RÉGLEMENTÉ : LES ENTREPRISES DE MOYENS DE PAIEMENT

En décidant de créer un nouvel acteur dans le domaine des services de paiement, doté d'un statut spécifique, la Commission européenne met

fin, en France, au dispositif qui permettait de caractériser simplement une banque. En effet, la loi bancaire de 1984, avait identifié trois activités dont l'exercice était réservé aux banques : émettre des moyens de paiement, recevoir des dépôts et accorder des crédits.

Dans ce domaine, la Commission poursuit un chemin initié en 2000 avec la directive concernant les émetteurs de monnaie électronique. Pour mémoire, dans le domaine des moyens de paiement, les autres intervenants au côté des banques et des établissements de monnaie électronique, sont des intervenants que l'on peut qualifier d'historiques : la Banque centrale européenne et les Banques centrales nationales, les États membres et les autorités locales sous certaines conditions ainsi que les offices de chèques postaux⁴ (cette catégorie connaissant une évolution significative dans de nombreux pays européens...).

Pour organiser la mise en place de cette nouvelle catégorie d'acteurs, la directive reprend un certain nombre de principes qu'elle a déjà utilisés dans le passé, notamment pour les prestataires de service d'investissement en 1993 et, plus récemment, pour les émetteurs de monnaie électronique.

Ainsi les établissements de paiement devront solliciter un agrément, détenir un niveau minimal de fonds propres, adhérer à un fonds de garantie, et feront l'objet d'une surveillance par les autorités compétentes⁵.

En France, il va de soi que les autorités compétentes seront le CECEI et la Commission bancaire.

Les exigences de fonds propres sont définies selon une logique voisine de celle des prestataires de services d'investissement avec un capital minimum initial déterminé en fonction de l'étendue des services proposés, puis un niveau de fonds propres calculé en fonction de l'activité pour laquelle les autorités nationales pourront faire le choix entre trois méthodes : la première est basée sur la charge de l'entreprise, la deuxième sur le volume des paiements traités et la troisième sur les produits d'exploitation.

Enfin, l'agrément nécessite la constitution d'un dossier dans lequel on devra retrouver les éléments classiques des dossiers soumis aux autorités en charge des agréments qui vont du programme d'activité à l'honorabilité des dirigeants en passant par l'organisation et les moyens du contrôle interne.

Selon une volonté constante d'assurer la libre prestation des services, les établissements ayant obtenu leur agrément dans un des pays de l'espace économique pourront exercer leur activité dans les autres pays moyennant des formalités particulièrement allégées.

Nous retrouvons là tout un processus très classique dont le but



est de permettre aux autorités de surveillance de vérifier au moment du démarrage de l'activité, puis ensuite à tout moment, que l'activité exercée par ces établissements s'effectue selon des règles qui garantissent le bon fonctionnement du système financier et la protection des parties prenantes, qu'il s'agisse du consommateur comme du commerçant.

Il ne fait aucun doute que les échanges entre la Commission et les différents acteurs participant actuellement aux systèmes de paiement ont permis des avancées significatives dans le domaine de la surveillance prudentielle de ces établissements si on se réfère aux textes initiaux.

UN SECTEUR FINANCIER FACE À DE NOMBREUX ENJEUX

Pour les banques, les enjeux sont doubles : concurrentiels d'une part et industriels d'autre part. En tout état de cause, dans la mesure où cette évolution réglementaire touche très profondément l'un des métiers historiques des banques de détail, elles doivent s'interroger sur leur modèle, sa pérennité et les évolutions possibles.

Le premier enjeu pour les banques est d'ordre concurrentiel

Il repose sur une différence de traitement des entreprises de moyens de paiement et des banques qui porte sur un sujet sensible : les fonds propres.

Lorsqu'une banque exerce cette activité qui consiste à offrir des moyens de paiement à ses clients, elle doit répondre notamment à deux obligations à caractère prudentiel :

- elle doit mobiliser des fonds propres au titre du risque de crédit (cartes à débit différé, découvert...);
- elle doit mobiliser des fonds propres au titre du risque opérationnel.

Pour ce qui concerne la seule mobilisation de fonds propres au titre du risque opérationnel, le coût financier est compris entre 2,5 % et 5 % du PNB compte tenu des exigences de la réglementation de Bâle II en méthode standard et des critères de rentabilité qui pèsent sur les établissements de crédit (avec un ROE compris entre 15 % et 30 % constaté sur les établissements bancaires français).

Or, pour une entreprise de moyens de paiement qui fournirait les services pour lesquels l'exigence est la plus élevée, le coût pourrait être jusqu'à six fois moindre, si on retient comme exigence de fonds propres, le calcul effectué selon la méthode basée sur les produits d'exploitation (méthode C)⁶.

Quelle que soit la méthode retenue par le régulateur, elle est en tout état de cause inférieure aux 18 % de fonds propres pour couvrir les seuls risques opérationnels. Quant au risque de crédit, le régulateur national



devra préciser la manière dont ils doivent être couverts. Ce qui ne garantit pas l'égalité de traitement avec les établissements de crédit.

Ainsi, avant même la prise en compte des coûts d'exploitation, dont les coûts de personnels, et donc la référence à une convention collective, ne seront pas les moindres, on mesure immédiatement les enjeux concurrentiels d'une telle décision de la Commission.

Il va de soi que les banques peuvent être amenées à chercher à externaliser, dans un tel contexte, tout ou partie de leur activité de moyens de paiement. Cette externalisation pourrait prendre la forme d'une filialisation au sein d'une entreprise bénéficiant du statut d'entreprise de moyens de paiement, puisqu'à ce niveau, ces activités seront moins mobilisatrices de fonds propres.

Toutefois, la surveillance prudentielle s'exerçant sur une base consolidée, ce que les banques économiseraient au niveau de leur filiale, elles le paieraient au niveau consolidé. Sauf à ce que les règles mises en œuvre dans le cadre de Bâle II soient modifiées. Ce qui n'est pas explicite dans la directive et qui devra donc être étudié de manière plus précise.

Le deuxième enjeu pour les banques concerne leur politique industrielle

6

Les établissements bancaires ont développé sur les territoires nationaux, en France notamment, des infrastructures pour permettre à leurs clients d'effectuer des paiements sans se préoccuper de la banque émettrice ou réceptrice. C'est le concept de l'interbancaire. Ainsi, quels que soient les établissements bancaires du client ou du commerçant, le règlement est effectué à un coût limité dans des délais très brefs, notamment depuis la mise en place par exemple de l'EIC et du GSIT.

Des investissements particulièrement onéreux ont été réalisés ces dernières années, avec en toile de fond la mise en place de l'euro, mais aussi pour l'amélioration du service rendu aux consommateurs en réduisant par exemple les délais de traitement des opérations. De nouveaux investissements sont encore en cours, ne serait-ce que pour se conformer au SEPA.

L'amortissement des coûts de ces investissements repose sur une tarification adaptée. Les banques françaises ont choisi un modèle qui, même si Bruxelles en conteste certains aspects, est bien accepté par les consommateurs.

Or, non seulement les décisions de la Commission imposent de revoir le modèle de tarification et donc d'amortissement des coûts mis en œuvre par les banques, mais de plus, la directive prévoit la possibilité pour les entreprises de moyens de paiement de demander



l'interconnexion avec les systèmes mis en place par les établissements bancaires.

Une telle décision nécessite bien sûr de définir la manière dont chacun devra s'acquitter des coûts de fonctionnement du dispositif. Elle devra aussi conduire à déterminer les conditions techniques d'utilisation et les modalités de maintenance des systèmes. Il conviendra aussi de gérer l'évolutivité du système : qui décidera ? Qui paiera ? Enfin, il conviendra de préciser les règles de responsabilité des différents intervenants. Ainsi, en cas de mauvaise exécution de ses ordres de paiement, le consommateur doit savoir quelle responsabilité de quel acteur il pourra mettre en cause auprès de quel organisme.

De la même manière, les Banques centrales en charge de la stabilité du système financier devraient pouvoir exercer leur mission indépendamment du statut des acteurs concernés.

On pourrait être tenté de faire un rapprochement avec le phénomène que l'on a pu voir se développer dans les télécommunications par exemple. La Commission a estimé que les situations monopolistiques dans chaque pays étaient de nature à nuire au consommateur. Elle a donc fait en sorte que, face aux opérateurs nationaux qui ont pourtant construit le marché, se constituent des opérateurs « alternatifs » utilisant les infrastructures mises en place par lesdits opérateurs, ceux-ci n'ayant pas le droit de leur en refuser l'accès.

Mais la situation des télécommunications était radicalement différente. En effet, il n'y avait généralement qu'un champion national, donc pas de concurrence entre acteurs, alors que la situation est radicalement différente pour les banques. Le marché est particulièrement concurrentiel dans chacun des pays de l'espace européen et il en est de même en France, que l'on se réfère à l'indice Herfindahl ou à l'indice CR5 (part des cinq plus grands groupes bancaires)⁷. Ce constat est d'ailleurs celui de la BCE⁸.

En fait le sujet n'est pas une question de concurrence entre acteurs sur un même marché. Il est de savoir quel est le marché pertinent, si c'est celui de la banque tel qu'il est défini en France avec les trois activités de réception des dépôts, d'octroi des crédits et de moyens de paiement, ou si chacune de ces activités constitue des marchés distincts. C'est manifestement ce dernier point qui est retenu par la Commission.

La nouvelle redéfinition du marché ainsi imposée par la Commission va obliger les établissements bancaires à analyser leur modèle industriel et à en tirer les conséquences tant en ce qui concerne leur organisation que l'offre à leurs clients.

Avec le nouveau modèle des services financiers mis en place par la Commission, les établissements de paiement, participeront vraisemblablement à la mise en place de solutions innovantes de paiement,



voire de rupture : ils interviennent sur un marché structuré depuis de longues années par des acteurs bancaires « captifs » de modèles reposant sur une logique d'interbancaire et sur de récents investissements la respectant. Leur intervention sur le marché des moyens de paiement s'effectuera sans la nécessité de mise à niveau des infrastructures, ce qui leur offrira une liberté créative dans la recherche de solution de paiement et la conception de leur offre.

Le troisième enjeu est un enjeu de surveillance de place

Les autorités de surveillance, qu'il s'agisse des autorités en charge du contrôle prudentiel ou des Banques centrales en charge du bon fonctionnement du système monétaire, vont devoir gérer l'irruption dans leur environnement de nouveaux acteurs appartenant notamment au monde des télécommunications, de l'informatique ou de la grande distribution.

Il s'agit d'un véritable challenge pour l'ensemble des parties. Même si chacune d'entre elles, et peut-être plus que pour les télécommunications, évolue dans des environnements de plus en plus contrôlés et régulés mais aussi interconnectés comme l'est celui des moyens de paiement.

Le contrôle qui s'exerçait sur des opérateurs appliquant les mêmes règles comptables, les mêmes conventions collectives en matière de ressources humaines vont devoir s'exercer sur des opérateurs exerçant dans des secteurs différents.

Ces autorités de surveillance devront tout particulièrement être vigilantes sur les aspects concernant la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Elles devront aussi, en France par exemple, préciser la manière dont ces établissements interviennent dans le processus du droit au compte ou comment sont traitées et circulent les informations relatives aux incidents de paiement.

Enfin, il est clair que ces nouveaux contrôles vont générer des coûts. Qui va les supporter, sinon le consommateur ?

Au-delà de ces éléments, il conviendra d'analyser pour les titres de services (titres restaurant, CESU) les conséquences de ces évolutions au regard de la place qu'ont prise, aujourd'hui, ce qu'il convient bien d'appeler des moyens de paiement, même s'ils sont exclus de la directive.

Le quatrième enjeu est celui de la protection et de l'information du consommateur

En créant de nouveaux opérateurs de moyens de paiement, la Commission a ouvert la possibilité à de nouveaux opérateurs de faire du crédit à moins d'un an et de « percevoir de l'argent de la part des



consommateurs en attendant d'effectuer des règlements » (on remarquera cette dernière circonvolution pour ne pas dire « recevoir des dépôts »). En effet, les clients de ces opérateurs pourront soit solliciter un crédit leur permettant d'effectuer les règlements qu'ils ont l'intention de réaliser avec ce prestataire, soit remettre des fonds à ce prestataire pour qu'il réalise les opérations.

En fait, la Commission a bien été obligée de constater, en instruisant le dossier, que la notion de moyens de paiement était indissociable soit de l'existence d'un dépôt, soit de la possibilité d'un crédit. Et parce qu'elle a été obligée de reconnaître ce lien, elle a été amenée à autoriser les entreprises de moyens de paiement à ouvrir des comptes de paiement qui n'ont pas la qualité de comptes de dépôts ou de faire des crédits à moins d'un an à leurs clients.

Deux points devront être traités avec précision et doigté :

Pour ce qui concerne le crédit, ces nouveaux crédits effectués par des établissements qui n'entrent pas dans la catégorie « établissement de crédit » au sens du Code monétaire et financier, devront être intégrés dans l'ensemble des crédits accordés à un consommateur pour, d'une part déterminer son niveau d'endettement et, d'autre part analyser sa situation, le cas échéant au regard des moyens mis en œuvre pour assurer sa protection comme, par exemple, le dispositif de gestion du surendettement. Il va de soi que les règles générales en matière d'information du consommateur (délais d'acceptation, taux, garanties...) devront aussi être contrôlées. Cela est encore à écrire.

Pour ce qui concerne les sommes remises à l'opérateur, la Commission ne les a pas qualifiées de dépôts, mais de sommes imputées sur un compte de moyens de paiement. Elles devront faire l'objet d'une ségrégation dans les comptes de l'établissement. Le caractère opérationnel de ce subtil distinguo devra encore être vérifié, ainsi que la capacité du consommateur à maîtriser la différence entre les deux « dépôts » et leurs conséquences quant à sa protection réelle.

En fait, le consommateur va devoir gérer plus finement sa trésorerie et ses crédits. Il pourra y trouver peut-être une baisse de ses coûts. Il devra veiller à en respecter la correcte utilisation.

En fait, c'est bien progressivement un nouveau modèle des services financiers que la Commission dessine patiemment depuis des années. Un modèle singulièrement différent de celui que mettent en place les banques françaises depuis des années, elles aussi, et sur lequel leur modèle économique repose.

Dans le modèle français, la banque veut gérer le client dans sa globalité. Pour ses besoins de dépôts, de moyens de paiement, d'épargne à long terme avec l'ensemble des placements, l'assurance-vie

y compris, ainsi que pour ses crédits. La banque se positionne aussi sur les services à la personne avec, par exemple, la prévoyance.

De ce fait, elle accepte des péréquations entre produits et entre les différents moments de sa relation avec son client. Dans le bouquet de services qu'elle offre à un client, elle accepte d'être déficitaire sur certains services pour être bénéficiaire sur d'autres. De la même manière dans la durée, elle accepte d'avoir des moments de moindre rentabilité dès lors qu'elle pense pouvoir accroître sa marge à d'autres moments de la vie de son client.

Cette logique de traitement de la relation est parfaitement dans la ligne des principes de la mise en œuvre de la réforme de Bâle II qui a pour objectif de faire converger le besoin de fonds propres réglementaires avec le besoin de fonds propres économiques et qui, pour cela, y compris dans la banque de détail, passe par une meilleure connaissance du client.

Mais il se trouve que la Commission a horreur de ce type de péréquation qui, selon elle, nuit à la transparence des relations entre un consommateur et un prestataire de service et donc au choix du consommateur en toute connaissance de cause.

La question n'est donc pas, comme elle est trop souvent présentée, une simple question technique ou juridique. Il s'agit bien du modèle bancaire français qui est en cause, tant dans ses aspects économiques que dans sa vision de la relation client.

NOTES

1. JOUE L319/1 du 5.12.2007.

2. EMV, pour Europay, Mastercard, Visa, est un protocole qui permet l'interopérabilité des différentes cartes bancaires. Il résulte de l'harmonisation des processus de paiements et des principes sécuritaires d'authentification. Il détermine les types d'applications dont dispose le porteur de la carte, le type de cryptographie et le mode de dialogue avec le terminal de paiement.

3. NFC pour Near Field Communication est une technologie d'échanges de données à une distance de quelques centimètres. Elle permet la communication entre un lecteur et un terminal mobile ou entre plusieurs terminaux (téléphone portable, ordinateur, appareil photo, PDA...). Elle peut être utilisée en émulation de carte pour gérer les aspects de sécurité, ou en mode lecteur pour lire par exemple des étiquettes électroniques.

4. Article premier de la directive.

5. Voir le titre II « prestataires de services de paiement » de la directive.

6. Pour une banque dont l'activité « moyens de paiement » dégage un produit net bancaire de 100 M€, la mobilisation des fonds propres en méthode standard au titre du risque opérationnel est de 18 M€.



L'ENTREPRISE DE MOYENS DE PAIEMENT : QUEL ACTEUR
POUR QUEL SERVICE AU CONSOMMATEUR ?

Pour un établissement de moyens de paiement réalisant le même chiffre d'affaires, l'exigence de fonds propres serait, dans la situation la plus extrême, de l'ordre de 3 M€.

7. Le marché français est nettement moins concentré que les marchés belge, néerlandais, portugais ou polonais. Seules l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne affichaient un niveau de concentration inférieur ; ce qu'il convient de relativiser compte tenu de leurs spécificités (poids des caisses régionales en Allemagne et de la place financière de Londres) et des restructurations en cours, d'autant plus qu'en France, la Banque postale, de création récente, n'était pas prise en compte dans les indices.

8. ECB, *EU Banking Structures*, octobre 2005.

