

Les big techs dans la finance : l'Union européenne doit réagir !

Amazon Pay, Paypal, Google Pay, Apple Pay, Apple Cash : autant de noms familiers démontrant que les géants du numérique investissent peu à peu le secteur des services financiers de la banque de détail. S'ils proposent d'abord des services de paiements et des crédits à la consommation, ils s'engagent aussi de plus en plus dans la collecte d'épargne et l'assurance.

Forts d'une très bonne connaissance de l'expérience utilisateur, les acteurs Big Techs modifient en profondeur les secteurs dans lesquels ils investissent. Les innovations qu'ils apportent peuvent présenter des avantages pour le client (stimulation de la compétitivité dans un premier temps, expérience utilisateur plus intuitive, modernisation de la présentation des produits et de leur gestion), mais cette entrée en force doit être analysée de près, afin d'éviter l'émergence de nouveaux risques et de maintenir la stabilité financière.

En s'appuyant sur le *Debate paper* produit par l'AEFR « Le développement des Big Techs dans la finance : opportunités ou menaces ? Quelle réponse des autorités ? », ce séminaire a pour vocation d'analyser la pénétration des Big Techs dans le secteur des services financiers, d'évaluer l'impact d'un point de vue compétitivité et stabilité financière, et enfin d'interroger l'encadrement réglementaire actuel. Sur ce dernier point, il est proposé de se servir du cadre réglementaire des conglomérats financiers pour traiter le risque inhérent à l'activité financière des Big Techs qui aujourd'hui échappent à toute forme de supervision.

Michel Bilger, Responsable Régulation et supervision, Groupe Crédit agricole

Michel Bilger a animé le groupe de travail qui a rédigé le *debate paper* de l'AEFR « Le développement des big techs dans la finance : opportunités ou menaces ? quelle réponse des autorités ? ».

La présence des big techs dans la finance est pour le moment modérée, sauf dans les paiements (50 % de part de marché) et dans le commerce en ligne (30 %). Mais les expérimentations sont nombreuses, dans les paiements

mais aussi les placements, le crédit à la consommation (paiement fractionné) ou l'assurance. Quant à Elon Musk, il veut faire du réseau social X, qui vient d'obtenir sept licences, une plate-forme universelle où l'on trouverait des services bancaires et d'assurance.

Les big techs disposent de ressources colossales et de bases de clients très larges. Ils visent les services financiers non pour la rentabilité, mais pour les données personnelles, très importantes dans le crédit à la consommation ou l'assurance : Facebook tire ainsi 80 % de ses revenus de l'exploitation de données personnelles.

Les big techs, par ailleurs, s'engouffrent dans les failles réglementaires. Il convient donc d'établir une concurrence saine entre les banques, très réglementées, et ces acteurs, qui le sont peu. Des organismes comme le Fonds monétaire international ou l'Autorité bancaire européenne ont publié des rapports sur ce thème, où il est notamment question du risque systémique et de la difficulté de réglementer les géants de la technologie, mais qui n'avancent pas de recommandations concrètes. C'est dans cette voie que c'est engagé le groupe de travail de l'AEFR, en se référant par exemple à la directive relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier, dite « Directive conglomérat », de l'Union européenne.

Sont particulièrement surveillés au titre de ce texte européen les risques liés aux interdépendances entre les activités, le risque de concentration et le risque systémique. Le texte vise aussi à ce que le management de ces conglomérats ait conscience de ces risques.

Cette directive s'adapterait très bien au cas des big techs. Mais comme le montre le *debate paper* de l'AEFR, il reste, entre autres, à créer un périmètre consolidé (qui sanctionner en cas d'infraction ?), à mieux connaître les risques spécifiques aux big techs et à s'assurer qu'ils disposeraient de suffisamment de capital, sachant que la charge en capital est difficile à déterminer en présence d'activités non bancaires comme le paiement.

Il faut agir vite et courageusement, avant qu'un événement oblige à légiférer dans l'urgence.,

Emmanuel Rocher, Directeur des Affaires internationales, Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

L'ACPR suit avec attention la question des big techs dans la finance, au nom de la stabilité financière.

Jusqu'ici, l'Europe s'est plutôt intéressée aux services techniques (*cloud, wallets*), notamment avec le règlement, novateur, sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier (DORA en anglais), qui encadre l'activité des prestataires techniques critiques mais ne répond pas à toutes les questions posées.

L'ACPR estime qu'il ne faut pas attendre pour élaborer un cadre réglementaire. Dans un rapport publié en 2023, les autorités de contrôle européennes constatent que la plupart des big techs ont un établissement agréé dans l'Union européenne et que ces autorités manquent de visibilité quant à la présence réelle de ces acteurs dans la finance.

Il est probable que les big techs ne s'inséreront pas dans le cadre réglementaire existant. Dans les pays en développement, ces groupes utilisent souvent le crédit non bancaire comme porte d'entrée dans les services financiers. L'*open banking* et l'univers des cryptoactifs pourraient aussi leur servir de cheval de Troie.

Le cadre législatif européen comporte au moins deux lacunes : l'absence de visibilité des autorités de contrôle sur les activités des big techs (qui ont notamment la possibilité d'échapper à une supervision consolidée et peuvent créer des banques synthétiques) et l'absence d'un régime harmonisé s'agissant de l'octroi de crédit.

L'ACPR, qui publiera prochainement le fruit de ses réflexions en la matière, préconise ne pas attendre, d'établir des règles assurant un équilibre entre la prévention des risques et la promotion de l'innovation, et estime que le seul prisme bancaire est insuffisant. Parmi ses pistes de réflexion figurent la possibilité de regrouper l'ensemble des activités financières des big techs en une entité unique qui serait soumise soit à un régime ad hoc soit aux règles existantes, et l'élaboration d'un régime ad hoc sur l'octroi de crédit.

Enfin, le sujet n'est pas seulement réglementaire : les acteurs bancaires doivent de leur côté interroger la pertinence et les risques attachés aux partenariats avec des big techs (voir celui, rompu, entre Goldman Sachs et Apple).

Giusi Bentivegna, ESA joint committee, ESA joint committee ; Regulations and Policies Directorate, IVASS (Institute for insurance supervision)

Les autorités européennes de contrôle ont publié un rapport « *Report on 2023 stocktaking of big techs direct financial services provision in the EU* » après avoir consulté les autorités de contrôle nationales sur les demandes d'enregistrement, les partenariats noués avec des établissements financiers, les risques et les avantages liés à l'intrusion des big techs dans la finance, ou encore sur des expériences hors de l'Europe susceptibles de guider l'action des autorités européennes.

Les acteurs de la big tech sont principalement présents dans le domaine du paiement, et dans une moindre mesure dans l'assurance ou dans l'octroi de crédit. On les trouve surtout aux Pays-Bas et en Irlande, mais aussi en France ou à Malte. Leur présence demeure en tout cas faible à ce stade.

Ce qu'il se passe aux Etats-Unis aujourd'hui pourrait donner une indication de la situation en Europe demain : le paiement est le terrain de jeu privilégié des entreprises technologiques, avec notamment le paiement fractionné, les cryptoactifs et particulièrement les jetons stables (*stablecoins*), les portefeuilles électroniques et l'identité numérique.

Les risques associés aux big techs sont liés à leur organisation (difficile à appréhender), aux moyens dont ils disposent (les données personnelles permettent de proposer des services personnalisés), à la résilience opérationnelle, à la concentration, à l'exclusion financière, aux conflits d'intérêt, à la propagation de chocs (même si ce risque systémique est inexistant à ce jour), et à une perte de souveraineté de l'Europe.

Quant aux défis réglementaires, ils sont liés au fait que les acteurs de la tech disposent d'activités variées dans de nombreux pays, à la faible visibilité que les autorités de contrôle ont de leurs relations intragroupes, ou encore à la difficile identification des produits en marque blanche.

Le rapport fait le constat des insuffisances du cadre législatif actuel et mentionne la nécessité d'un dialogue actifs entre les autorités de contrôle nationales.

Edouard Fernandes Bollo, Membre du conseil de surveillance prudentielle (Représentant de la Banque centrale européenne)

La Banque centrale européenne est le principal responsable de la mise en œuvre de la directive « conglomérat » et a participé aux travaux de la Banque des règlements internationaux sur les big techs dans la finance, qui préconisaient une approche de type « conglomérat ».

Ce type de surveillance repose sur des surveillances sectorielles. Il n'y a pas, à ce stade, de surveillance consolidée.

Pour y parvenir, il faudrait débiter par les paiements, en établissant des seuils au-delà desquels il y aurait consolidation. Il est utile de rappeler qu'une des grandes offensives des big techs dans la finance a été le projet Libra (cryptomonnaie) de Facebook, porteur de risques systémiques du point de vue des autorités de contrôle.

La supervision des big techs peut aussi s'effectuer par le biais de la prestation de services techniques, à l'image du règlement européen sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier (DORA). Il faut par ailleurs envisager le cas de figure où les banques agissent comme sous-traitants des big techs, comme dans le modèle WeChat, car il n'y a pas de cadre pour consolider les risques associés à cette configuration.

Il convient, par ailleurs, de distinguer les activités de bilan de celles où les données sont en jeu (avec des effets de concurrence, de dépendance, de transmission). Pour ces dernières, il n'existe pas de supervision consolidée.

L'Europe est néanmoins la région du monde où la réglementation des big techs dans le domaine de la finance est la plus avancée, notamment avec les règlements sur la résilience opérationnelle et sur les marchés de cryptoactifs.

Gabriel Cumenge, Sous-directeur des Banques et des Financements d'intérêt général, Direction générale du Trésor

Les autorités françaises se réjouissent d'initiatives telles que le *debate paper* de l'AEFR et sont sensibles à l'urgence qu'il y a à légiférer. On peut se féliciter, a posteriori, que la bulle de la chaîne de blocs (*blockchain*) ait éclaté, car la législation en place n'était probablement pas efficace.

L'intrusion des entreprises technologiques dans la finance est légitime, mais il ne faut pas perdre de temps en matière de réglementation, compte tenu des enjeux de souveraineté économique (financement des entreprises) et de localisation des données.

On a tâtonné ces dernières années, mais on dispose de premières briques avec les règlements européens sur la résilience opérationnelle numérique et sur les marchés de cryptoactifs. On peut, par ailleurs, étendre le périmètre d'application de textes soumis à révision comme c'est le cas de la directive européenne sur le crédit à la consommation et de celle sur les services de paiement (on pourrait notamment y faire figurer les portefeuilles électroniques ou *wallets*, même si ce ne sont pas des services en tant que tels). Un cadre tel que celui de la directive « conglomérat » semble adapté, mais pour accélérer le mouvement, peut-être faut-il, avant de passer à l'édification des règles, identifier les acteurs clés concernés.

Mattias Levin, Responsable adjoint, Finance numérique, Direction générale de la Stabilité financière, des Services financiers et de l'Union des marchés de capitaux (FISMA), Commission européenne

Le *debate paper* de l'AEFR constitue une contribution précieuse à un débat stratégique mais aussi éminemment technique, difficile à appréhender vu sa dimension prospective.

Les services de la Commission européenne sont conscients depuis environ 5 ans du fait que le système financier connaît des bouleversements profonds.

Les big techs sont connus surtout pour leurs services techniques, mais la situation peut évoluer très rapidement : il faut donc se préparer à élaborer un cadre législatif adéquate.

Ce cadre possède déjà des briques, notamment avec l'encadrement des prestataires techniques critiques par le règlement sur la résilience opérationnelle numérique, un premier pas important : c'est la première fois qu'un dialogue structuré avec les autorités de contrôle est mis en place.

S'agissant des risques financiers, la voie à trouver est moins claire. La Commission européenne s'y prépare, esquisse des pistes, notamment sur la base du rapport ad hoc publié par les autorités de contrôle européennes (« *Report on 2023 stocktaking of big techs direct financial services provision in the E.U* »), en attendant d'autres rapports commandés qui apporteront des données factuelles.

La directive « conglomérat » contient des outils intéressants, mais elle ne peut pas constituer une réponse unique. Il faudra probablement ajouter à une supervision des entités une supervision des activités.

Si l'on se dirige vers une obligation de regrouper les activités financières dans une holding, il faudra se pencher sur les instruments de contrôle mis entre les mains des superviseurs et se poser la question de savoir si le contrôle doit porter sur la seule holding, ou aussi sur ses liens avec d'autres entités du groupe.

Il faudra en outre élaborer un régime des entités qui octroient du crédit. On a pour l'instant affaire à des règles encadrant certains types de crédits (crédit à la consommation par exemple).

Questions et réponses

- A propos de l'adaptation de la directive « conglomérat » et du risque que sa mise en œuvre n'exclut les acteurs de taille modeste.

Michel Bilger

L'axe principal du groupe de travail a consisté à proposer un cadre où la concurrence entre les grands acteurs, banques d'un côté, big techs de l'autre, serait saine. La directive « conglomérat » connaît un regain d'intérêt : les banques commencent à communiquer sur ses ratios, elles ont désormais affaire à un collègue à la Banque centrale européenne, tandis qu'une harmonisation des *reportings* est en cours.

Edouard Fernandes Bollo

La question de l'exclusion sera réglée par les seuils : les plus petits acteurs seront en-deçà, les plus gros seront soumis à des surcharges.

- A propos de l'opportunité de faire entrer dans le jeu d'autres autorités de contrôle

Mattias Levin

Ces autorités (dans les domaines de la concurrence, de la consommation, etc.) deviennent importantes dans l'économie numérique. La Commission s'attache à mettre l'accent sur la coopération entre autorités de contrôle, comme dans le règlement sur la résilience opérationnelle numérique. Cependant, il y a des difficultés liées au fait que ces autorités ne sont pas dotées des mêmes moyens ni des mêmes pouvoirs.

La montée en puissance de l'intelligence artificielle dans la finance va ajouter une difficulté dans la supervision des services financiers et des big techs qui s'y intéressent.

- A propos de la directive « conglomérat »

Mattias Levin

La dernière révision de cette directive vise à donner aux superviseurs les moyens de dialoguer avec les régulés et de répondre à la question « qui prend les décisions en dernier ressorts ? »

Conclusion

Pervenche Berès, Présidente de l'AEFR

Les débats du séminaire ont fait ressortir que l'on se trouve dans une approche prospective qui se caractérise par une tension entre l'aspiration à la stabilité et la valeur ajoutée que peut véhiculer l'innovation, avec en toile de fond le respect du principe cardinal « mêmes risques, mêmes règles ».

Comme l'a signalé Mattias Levin, la Commission européenne pourrait envisager un dispositif où la supervision par entités inspirée de la directive « conglomérat » se doublerait d'une supervision par activités. L'élaboration d'un tel cadre ne sera-t-elle pas trop longue à mettre en place ? Il faut se demander si, en matière de contrôle des big techs, le mieux n'est pas l'ennemi du bien. Par ailleurs, afin de répondre à ce sentiment d'urgence - réglementer quand il en est encore temps -, il semble qu'une intervention politique au plus haut niveau soit souhaitable et nécessaire.

Le séminaire a aussi mis en lumière le fait qu'en la matière, on se dirige vers une supervision faisant également intervenir des autorités de contrôle hors du champ des services financiers.

Les débats ont fait peu de place à l'intelligence artificielle, qui tient un rôle de premier plan dans le savoir-faire des big techs. Sur ce thème, on pourra se reporter au compte rendu « IA générative dans les services financiers » disponible sur le site de l'AEFR (rubrique « Cercle d'échanges »).