



LE SEPA

GILLES GUITTON *

Le 28 janvier 2008 a été fêtée à Bruxelles la première étape de réalisation du SEPA (Single Euro Payment Area / Espace unique de paiements en euro) avec le lancement d'un virement européen unifié. Cette cérémonie a bien évidemment donné lieu aux habituels échanges de congratulations réciproques et aux vœux réitérés « de faire encore plus et mieux à l'avenir ».

Au-delà de ces réjouissances, et derrière le jeu des apparences, quel regard peut-on aujourd'hui porter sur la manière dont se déroule et évolue le chantier du SEPA ?

UN DESSEIN PARTAGÉ ?

Le SEPA est généralement présenté comme la démarche et le moyen de mettre à la disposition des citoyens européens des instruments communs de monnaie scripturale et particulièrement, dans un ordre croissant de complexité : virement, débit direct et paiement par carte. Il apparaît ainsi comme un prolongement naturel du passage, en janvier 2002, à l'euro fiduciaire.

Présenté de façon aussi générale, il y a peu à redire. D'ailleurs, les premières critiques qui ont consisté à mettre en doute son utilité ou à tout le moins son urgence (après tout, les choses ne marchent pas si mal et les transactions de détail entre pays européens demeurent marginales...) n'ont guère porté et se sont dès lors rapidement estompées. Bien qu'elle ne fût pas totalement dépourvue de fondement et de consistance (en nombre, les paiements transeuropéens représentent moins de 5 % du total des règlements), cette façon de poser le débat

* Président du conseil de direction du Groupement des cartes bancaires CB.



n'était en effet pas la meilleure. Car, en démocratie, la responsabilité des gouvernants n'est-elle pas précisément de déterminer et d'exprimer des desseins politiques, même si l'intérêt ou la priorité de ceux-ci ne convainquent pas toujours ?

Mais l'art de gouverner, c'est tout autant la capacité de transcrire une idée dans la réalité et de transmuter un dessein en projet, surtout dans un monde aussi imbriqué et dans une matière aussi complexe, en dépit des apparences, que les moyens de paiement.

Un projet, c'est-à-dire à la fois une vision claire de ce que l'on veut, des objectifs bien définis, une méthode de travail rigoureuse et une autorité responsable.

UNE VISION CLAIRE ?

Passons rapidement sur une première source de confusion, pourtant de taille, qui est le champ d'application du SEPA : E comme Europe ? E comme Eurozone ? Ou E comme transactions en euros ? Pour la Banque centrale européenne, c'est bien entendu l'Eurozone, mais pour la Commission européenne le choix est naturellement plus délicat ; il n'a, semble-t-il, pas été explicitement et définitivement arrêté.

Plus essentielle, l'ambiguïté sur la portée et l'ambition même du SEPA. Selon le moment ou les sources, deux conceptions ont été mises en avant, parfois simultanément. D'une part, une approche simple, très « pratique », presque « de vie quotidienne » : rendre les paiements scripturaux entre pays d'Europe aussi faciles et rapides que les paiements au sein d'un même pays. D'autre part, une approche plus économique, plus profonde et plus intégrée aussi : agréger et fondre le poids des pays européens en une zone unique de paiements pour créer des économies d'échelle, à leur tour génératrices d'efficacité, de moindres coûts et donc de pouvoir d'achat. Le moins que l'on puisse dire est que la logique et l'ampleur du projet ne sont pas les mêmes selon l'option retenue.

Ambiguïté aussi dans le choix du « modèle économique » souhaité. Officiellement, le SEPA est censé être géré par les forces du marché, mais plusieurs textes de référence publiés par la Commission européenne s'inspirent d'une approche qui, clairement, assimile les activités de moyens de paiement à un service public. À quelle thèse se fier alors que le retour sur des investissements nécessairement lourds n'est évidemment pas le même dans les deux cas ?

En revanche et en tout cas jusqu'à une date récente, des questions fondamentales n'ont pas été posées ou n'ont pas reçu de réponse claire. L'Europe doit-elle disposer, comme de fait toutes les grandes puissances¹, d'au moins un système de paiement par carte qui lui soit



propre ? Comment et jusqu'à quel point doit-elle assurer la protection de la vie privée de ses citoyens car, bien exploitées, les données relatives aux paiements peuvent se révéler fort indiscretes sur leurs comportements et leur mode de vie ? Il est facile de comprendre que la réponse à ces questions ou la levée des ambiguïtés ne sont pas aisées et qu'elles peuvent prêter à débats, mais est-ce en les évitant que l'Europe se construira ou se grandira ?

À l'opposé, ce n'est pas non plus en affichant des objectifs tellement consensuels qu'ils en deviennent dépourvus de sens que l'Europe pourra avancer. Dire, comme on a pu encore récemment le lire, que l'objectif du SEPA était d'œuvrer pour disposer de moyens de paiement pratiques, sûrs, rapides et bon marché en Europe, n'est guère plus crédible que motivant.

UN RESPONSABLE ?

À défaut de précision sur la vision, les ambitions et les objectifs du SEPA, on aurait pu au moins penser qu'une « autorité » responsable aurait été désignée pour mener à bien le projet. Or cela n'a pas été le cas, pour différentes raisons, au demeurant assez compréhensibles au regard du mode actuel de fonctionnement des institutions européennes. De même qu'il n'y a pas eu de choix clair sur le modèle économique de référence, le SEPA a, depuis son lancement, oscillé entre une gouvernance d'autorégulation (concrètement par le biais du Conseil européen des paiements - EPC - où sont représentés les établissements bancaires et leurs associations professionnelles) et la tentation de différentes autorités de dicter leur comportement aux principales parties prenantes, et notamment aux futurs autorégulateurs/autorégulés. De fait, plusieurs « législateurs », au moins trois, se partagent le dossier avec des approches qui peuvent être légitimement différentes mais qui sont, ce qui est plus lourd de conséquences, peu ou mal coordonnées : la Banque centrale européenne, la Commission européenne avec au sein de celle-ci, d'un côté la Direction du marché intérieur, de l'autre la Direction de la concurrence, enfin l'EPC. Les propos, souvent confus, parfois contradictoires, tenus par exemple sur les échéances du SEPA, le caractère acceptable ou non de telle ou telle solution (par exemple, le « co-badgeage » pour les cartes) ou la dissociation des activités de traitement (« unbundling ») sont à cet égard révélateurs des différences d'approches, mais surtout de l'absence de choix et d'arbitrages clairs. Dès lors, ils ont pour effet premier de déstabiliser les acteurs opérationnels qui essaient, au quotidien et sur le terrain, de se positionner pour « faire » mais qui, pour le moment, ont surtout le sentiment de courir dans une « roue d'écureuil ».

*UN RISQUE D'IMPASSE ?*

Ces incertitudes ou approximations ne sont pas plus graves que cela quand la matière ou les enjeux ne sont pas trop complexes. Et de fait, la mise au point d'un virement « unique » européen a fini par se faire sans difficultés excessives.

Dans le cas du débit direct, plus sophistiqué et innovant, celles-ci sont plus significatives. Une fois conçu et élaboré un modèle, certains se sont en effet aperçus qu'il ne pouvait pas fonctionner de la même manière selon qu'il était à l'initiative du créancier ou à celle du débiteur. Pour que le système marche, il faut bien sûr que l'un et l'autre se soient accordés sur ce point. Or précisément sur ce point, les usages, souvent profondément et anciennement ancrés, diffèrent d'un pays à l'autre. Alors que faire ? À quelle règle se plier ? Celle du débiteur ? Celle du créancier ? Faut-il deux produits et dans quel ordre ? Nombreux sont ceux qui aujourd'hui attendent avec impatience ou curiosité si, quand et comment les arbitrages vont intervenir sur ce sujet et s'il y aura finalement une solution pérenne, claire et partagée au sein de l'Europe.

Plus inquiétant encore est le cas du paiement par carte. Il mériterait, à lui seul, une analyse sociologique « de système » approfondie tant il donne lieu à des erreurs ou à des impasses sur des points aussi visibles qu'incontournables, comme à des préjugés ou à des raisonnements de guingois, qui risquent de conduire finalement à un résultat opposé à celui qui était recherché. Quelques exemples peuvent illustrer le propos.

Premier exemple : les pièges de la sémantique. Un examen un petit peu poussé montre rapidement que le vocable « carte » recouvre des produits et des instruments très différents les uns des autres : déjà les cartes dites de crédit n'ont pas les mêmes caractéristiques, ni surtout le même modèle économique que les cartes dites de débit ; plus encore, il existe certaines catégories de cartes qui, en dépit des apparences, ne sont pas des cartes de paiement. C'est notamment le cas de la plupart des cartes circulant en Allemagne qui s'analysent en fait comme des instruments d'identification et d'authentification d'un ordre de paiement fait par débit ou par virement. Dès lors, cela n'a guère de sens de les assimiler aux cartes bancaires circulant en France qui sont bien, elles, des cartes de paiement ; *a fortiori* d'imaginer qu'elles pourraient être rapidement interopérables. Et pourtant, la confusion reste, aujourd'hui encore, fréquente.

Deuxième exemple : une « impasse » essentielle. Vouloir disposer de systèmes de cartes opérant sur plusieurs pays en Europe, c'est assurément une bonne intention. Mais encore faut-il pousser l'analyse



jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'au règlement définitif de la transaction en compensation. Or actuellement il n'existe pas de système de compensation entre les 6 000 établissements bancaires européens pour les règlements de détail ou de proximité, en dehors des grands systèmes internationaux de cartes... qui sont précisément ceux dont par ailleurs on redoute le risque de duopole.

Troisième exemple : une harmonisation au rabais des règles juridiques de paiement. Même si c'est une évidence, il convient de rappeler qu'un système de paiement ne peut fonctionner que si tous ses participants acceptent les mêmes règles de droit. La Commission l'a vite compris, qui a travaillé d'arrache-pied pour sortir de l'impasse un projet de directive sur les services de paiement qui, sous d'autres noms, végétait depuis plus de dix ans. Cette directive a bien été votée, dans un ultime compromis, au printemps dernier. Mais, car il y a un « mais », dans cette directive qui est censée être de « pleine harmonisation », la Commission elle-même vient de reconnaître qu'il y a 23 dispositions laissées à l'appréciation des États membres et que de nombreuses autres dispositions prêtent à interprétation en raison de leur ambiguïté...

Dernier exemple : une « compréhension » partielle et partielle du fonctionnement des systèmes de cartes qui risque de conduire à une impasse économique et donc à une incapacité de faire. Un système de cartes, ce sont des investissements lourds au départ, puis des coûts de maintenance assez élevés en raison notamment de la nécessité d'être toujours au meilleur niveau de sécurité. Pour en assurer un financement pérenne, il est donc indispensable que son fonctionnement se fonde sur un modèle économique équilibré où chaque partie trouve son intérêt. Changer un des termes de cet équilibre a des conséquences très lourdes, non seulement dans l'immédiat sur les comptes de résultats, mais surtout à terme en déterminant l'intérêt d'une participation ou non à des investissements futurs et par là même, l'adhésion ou non à tel ou tel système de cartes. Au cœur de cet équilibre, figure notamment la question de la rémunération de leurs services entre banques de porteurs de cartes et banques de commerçants, question généralement réduite à tort au problème dit de « l'interchange ». Or bien que cette question ait été soulevée depuis l'origine, elle n'a reçu que des réponses approximatives, interprétatives, évolutives, variées selon les interlocuteurs, et le plus souvent officieuses. Le dernier rebondissement en la matière étant la décision prise le 19 décembre 2007 par la Direction de la concurrence à propos du dossier Mastercard et dont on dit maintenant, après l'émotion qu'elle a soulevée, qu'il ne faut pas l'interpréter comme on avait pu la comprendre... Comme aurait dit un chanteur célèbre « et avec tout ça, on voudrait que ça marche... ! ».



PROJET OU VELLEITÉ ?

Ces quelques réflexions et exemples sont une illustration concrète sur un dossier précis, celui du SEPA, de la difficulté de l'Europe à « créer » et à traduire dans la réalité sa volonté et ses desseins. Autre manière, plus crue, de dire les choses : le SEPA est-il véritablement mené comme un projet, avec clarté dans les choix et rigueur dans l'application, ou n'est-il que l'expression mal orchestrée de velléités assorties tantôt d'injonctions, tantôt d'incitations, aussi incertaines les unes que les autres, qui peut-être finiront par produire quelques résultats, mais au prix de plus encore de frustrations, faute d'avoir emporté l'adhésion des différentes parties prenantes ?

Au-delà du SEPA, c'est la capacité et la crédibilité de l'Europe à se construire qui sont en cause. Si d'une manière ou d'une autre, l'Europe ne se dote pas, comme les entreprises ont pris l'habitude de le faire, de structures de conduite de projets, elle continuera à donner l'impression de se laisser aller au gré des compromis et de gaspiller temps, argent et énergie.

ET POURTANT...

Et pourtant mener à bien des projets, même complexes, est tout à fait à la portée de l'Europe. Les réalisations de l'Europe de l'espace (qui n'est toutefois pas tout à fait l'Union européenne) en portent témoignage, comme l'évoque cet extrait de Wikipedia qui, pris avec humour, pourrait, à défaut d'être prémonitoire, être d'une vraie actualité :

« Dès sa création en 1975, l'Agence spatiale européenne (ESA) a géré le programme Ariane qui a donné son indépendance spatiale à l'Europe, après l'échec du programme Europa 2 : les échecs répétés de la fusée Europa (7 échecs en 1972 sur 7 lancements, à cause d'une mauvaise coordination) avaient découragé les partenaires européens, et initialement seule la « France gaulliste » souhaita poursuivre un programme spatial pour s'affranchir de la tutelle américaine (voir le refus nord-américain de lancer en 1972 le satellite commercial franco-allemand Symphonie).

Après de délicates négociations entre France, Allemagne et Royaume-Uni, un accord fut trouvé fin 1973 pour relancer un projet de lanceur de satellites, qui sera nommé plus tard Ariane. La maîtrise d'œuvre fut confiée au CNES français (Centre national d'études spatiales)... ».



LE SEPA

NOTES

1. Actuellement les principaux systèmes internationaux de paiement par cartes sont originaires des États-Unis (American Express, Mastercard, Visa), du Japon (JCB) et de Chine (CUP).

