

La marche vers l'Europe des moyens de paiement scripturaux : le projet SEPA

Denis BEAU, Gabrielle CHABASSOL, Bertrand COLLES

Direction générale des Opérations

Direction des Systèmes de paiement et des infrastructures de marché

Le 7 avril 2006 se tiendra la première réunion du Comité national de mise en œuvre du projet SEPA (Single Euro Payments Area), co-présidé par la Banque de France et la Fédération Bancaire française. Ce Comité a pour objet d'élaborer puis de coordonner la mise en œuvre du plan de migration de la France vers l'Europe des moyens de paiement, migration qui permettra dès 2008 à toutes les catégories d'utilisateurs (administrations, entreprises, commerçants, particuliers) d'effectuer des paiements scripturaux de détail en euros à partir d'un seul compte avec de nouveaux instruments de paiement européens, qui ont vocation à se substituer aux instruments de paiement nationaux actuels.

On trouvera ci-après deux articles qui présentent une vue d'ensemble des objectifs et de l'impact du projet SEPA : le premier sur les instruments de paiement, le second sur les infrastructures de paiement.

Mots clés : SEPA, infrastructures de paiement, inter-opérabilité, instruments de paiement, intégration européenne, Eurosysteme

Codes JEL : E58, G21

De nouveaux instruments de paiement européens

Les moyens de paiement scripturaux permettent aux agents économiques de mobiliser les avoirs monétaires dont ils disposent sur leurs comptes auprès des intermédiaires financiers. Ils reposent généralement sur la combinaison d'un instrument de paiement qui permet de produire un ordre de paiement et d'un dispositif technique et organisationnel permettant le traitement de cet ordre¹. Dans l'Union européenne, les règles correspondantes ont été fixées au niveau national. En l'absence d'harmonisation à l'échelle de l'Union, le traitement des paiements transfrontaliers est soit impossible (prélèvement), soit nécessite le recours à des échanges bilatéraux entre intermédiaires financiers, entraînant ainsi une rupture dans l'automatisation du traitement, ce qui est source de coûts et de délais supplémentaires.

Pour mettre fin à cette fragmentation et construire un espace où les acteurs économiques pourront effectuer des paiements dans les mêmes conditions quel que soit le pays d'origine et le pays de destination, la communauté bancaire européenne a créé en juin 2002 le Conseil Européen des Paiements (European Payments Council ou EPC). Celui-ci a défini de nouveaux instruments de paiement scripturaux pour les paiements en euro pour lesquels les règles d'utilisation et de traitement seront les mêmes pour l'ensemble des pays de l'Union européenne².

Les travaux menés à partir de juin 2002 par l'EPC ont abouti à l'adoption, en septembre 2005, d'un cadre d'inter-opérabilité pour les systèmes de paiement par carte ("SEPA Cards Framework" ou SCF) et à la rédaction des règles fonctionnelles pour de nouveaux instruments de virement et de prélèvement, respectivement le "SEPA Credit transfer" (SCT) et le "SEPA direct debit" (SDD). L'EPC a ainsi défini des "schemes" — c'est-à-dire des règles applicables au traitement des ordres de paiement — ainsi que les données nécessaires à leur échange. Ces règles visent à permettre de traiter des ordres de paiement de façon automatisée de bout en bout pour gagner en rapidité et en coûts de traitement.

L'objectif ambitieux est que, dès 2008, les communautés bancaires nationales soient en mesure de mettre à la disposition de leurs clients et de traiter ces nouveaux instruments de paiement.

Le présent article s'attache tout d'abord à analyser le virement et le prélèvement européens du point de vue de leurs futurs utilisateurs, en établissant une comparaison avec les instruments équivalents actuellement utilisés en France. Il présente ensuite les objectifs et les principes du SEPA Cards Framework et décrit les travaux à mener en France pour la mise en œuvre, à l'échéance de 2008, des décisions de l'EPC.

¹ Pour une description plus approfondie des caractéristiques des principaux moyens de paiement scripturaux on peut se reporter à l'article « La surveillance des moyens de paiement scripturaux : objectifs et modalités de mise en œuvre », dans le numéro de novembre 2004 de la Revue de la stabilité financière de la Banque de France.

² Selon les termes de la « feuille de route » (road map) de l'EPC, le projet SEPA doit couvrir les paiements en euro au sein d'une zone — dite « zone SEPA » — composée (actuellement) des 25 États membres de l'Union européenne ainsi que de l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse.

I | Le virement et le prélèvement

I | I Des instruments nouveaux destinés à répondre aux besoins courants

Compte tenu de la grande diversité des pratiques nationales, il a paru illusoire de chercher à harmoniser les instruments de paiement nationaux existants. La communauté bancaire a donc fait le choix de créer de nouveaux instruments, conçus dès l'origine pour un usage pan-européen. L'EPC a ainsi défini, et doit finaliser, d'ici septembre 2006, les règles de fonctionnement, complétées par la description des données et des formats des messages utilisés, du virement SCT et du prélèvement SDD.

Le virement SCT et le prélèvement SDD ont tous deux vocation à être utilisés pour des opérations non urgentes, libellées en euro, entre utilisateurs européens³. La conception de ces instruments vise à répondre de façon simple et économique aux besoins courants des utilisateurs en fournissant des services de base. Pour des besoins plus spécifiques, des services complémentaires pourront être offerts, en s'appuyant sur les règles de fonctionnement du SCT et du SDD. Ces services complémentaires pourront être spécifiques à chaque établissement, ou nécessiter une coopération entre banques et infrastructures de paiement. Dans tous les cas, les services complémentaires ne devront pas entraver le bon fonctionnement des services de base. De plus, les éventuels accords entre banques en vue d'offrir des services complémentaires devront être transparents et ouverts, pour éviter de restreindre la concurrence ou de recréer une fragmentation du marché des paiements.

Afin que ces instruments soient réellement utilisables au sein de l'espace unique de paiements en euros, les banques devront s'engager à les accepter en réception et être en mesure d'imputer les opérations, de la même façon qu'elles acceptent aujourd'hui les instruments nationaux équivalents.

Enfin, il convient de signaler que les règles de fonctionnement définies pour le SCT et le SDD sont indépendantes des infrastructures utilisées pour les échanges interbancaires. Ainsi, il sera possible à différents

systèmes d'échange de proposer leurs services aux banques pour le traitement de ces instruments de paiement.

I | 2 Le virement SCT

Règles opérationnelles

Les règles de fonctionnement définies par l'EPC diffèrent peu de celles des virements actuels. Le travail de l'EPC a porté principalement sur la normalisation des échanges interbancaires, en vue d'une automatisation maximale du traitement des ordres. Il a été décidé de s'appuyer sur des formats de message modernes et ouverts, utilisant le langage XML (*eXtensible Markup Language*), suivant une méthodologie conforme aux normes internationales (ISO 20022).

L'EPC a défini les données échangées pour permettre le traitement de ces ordres de virement, ainsi que les informations à fournir par les utilisateurs souhaitant émettre des virements SCT. Néanmoins, les règles du SCT n'entraînent pas d'obligations strictes pour ce qui est du contenu des ordres de virement remis par un client à sa banque. L'EPC fournit un cadre et des recommandations en la matière, mais les clients et les banques seront libres de se mettre d'accord sur le contenu et le format des ordres d'initiation des virements.

En pratique, un utilisateur souhaitant émettre un virement en euros vers un compte tenu au sein de la « zone SEPA », devra remettre à sa banque, dans le format convenu avec elle, une instruction de virement qui comprendra notamment l'identification du destinataire du virement, le montant et, le cas échéant, le motif du virement (par exemple un code identifiant la facture objet du paiement). Cette dernière information devra être transmise sans modification jusqu'au bénéficiaire final.

Conséquences pour les utilisateurs

Du point de vue des utilisateurs, la principale différence entre les virements actuels et le futur virement SCT se situe non pas dans les règles de fonctionnement mais dans les données et les formats utilisés.

³ Les utilisateurs – payeur et bénéficiaire – doivent tous les deux disposer de comptes tenus par un établissement au sein de la zone SEPA.

Alors que les virements utilisés actuellement dans les pays européens identifient généralement le compte destinataire au moyen de l'identifiant de compte national (en France le RIB), le virement SCT utilisera deux identifiants complémentaires : le BIC (*Bank Identifier Code*), qui permettra d'acheminer l'instruction vers la banque destinataire, et l'IBAN (*International Bank Account Number*), qui identifiera le compte destinataire du virement. Ces identifiants sont déjà utilisés couramment pour effectuer des virements transfrontaliers au sein de l'Union européenne et, depuis l'adoption du règlement 2560/2001 du Parlement Européen et du Conseil, les banques les communiquent à leurs clients en complément du RIB.

Par ailleurs, la place utilisée pour l'indication du motif du virement sera plus longue dans un virement SCT que dans la plupart des virements nationaux actuels. Alors que le virement ordinaire français ne prévoit pour cette information que 31 caractères, le virement SCT autorisera la transmission de bout en bout (c'est-à-dire de l'émetteur du virement à son destinataire final) de 140 caractères.

Enfin, les règles du virement SCT comprennent un délai d'exécution maximal garanti, uniforme pour les virements nationaux et transfrontaliers. Ce délai, qui court du moment où un ordre est accepté par la banque de l'émetteur au moment où le compte du bénéficiaire est crédité, est actuellement fixé à trois jours. Il s'agit d'un délai maximal, les banques ayant toute latitude de proposer des délais plus courts pour répondre aux besoins de leurs clients. Par ailleurs, la proposition de directive sur les services de paiement actuellement en discussion prévoit un délai maximal d'exécution réduit à une journée, applicable à partir du 1^{er} janvier 2010.

I | 3 Le prélèvement SDD

Principes

L'EPC a adopté pour le prélèvement SDD un ensemble de règles entièrement nouvelles en retenant un principe de simplicité. Ainsi, le SDD permettra de traiter de la même façon des opérations de débit récurrentes ou ponctuelles, sans limite de montant. L'utilisation du prélèvement SDD reposera sur un mandat donné par le débiteur à son créancier autorisant le débit du compte désigné, mandat qui pourra être échangé sous

forme papier, comme pour le prélèvement français actuel, ou sous forme dématérialisée.

Comme pour le virement SCT, l'effort a également porté sur la normalisation des échanges interbancaires. Il a été décidé d'utiliser des données et des messages cohérents avec ceux du SCT. Les identifiants bancaires seront ainsi l'IBAN et le BIC. L'identifiant du créancier, équivalent du numéro national d'émetteur (NNE) du prélèvement français, sera également harmonisé.

Règles opérationnelles

Les opérations mises en œuvre pour exécuter un prélèvement SDD comportent deux phases : la première est liée à la gestion du mandat, la deuxième concerne le débit proprement dit.

Le prélèvement SDD repose sur un mandat unique qui est adressé par le débiteur à son créancier (cf. encadré 1).

Un créancier souhaitant émettre des prélèvements SDD devra préalablement informer le débiteur des montants et des dates de prélèvement. Comme pour le prélèvement actuel, cette information pourra prendre la forme d'un échéancier, ou être mentionnée sur une facture.

Le SDD prévoit la possibilité pour un débiteur de demander à sa banque le remboursement d'un débit déjà effectué, dans un délai pour l'instant fixé à six semaines à compter de l'inscription en compte. Ce droit devrait également être inscrit dans la directive sur les services de paiement. Les banques devront honorer cette demande de remboursement, les éventuels litiges ultérieurs relevant de la seule relation entre le créancier et le débiteur.

Enfin, en l'absence de mandat valide du débiteur, celui-ci pourra contester un débit au-delà du délai de six semaines. Dans un tel cas la banque du débiteur pourra demander à la banque du créancier de fournir une preuve de l'existence du mandat. La banque du créancier disposera alors d'un délai aujourd'hui fixé à trente jours pour présenter un mandat valide.

Conséquences pour les utilisateurs

Le principal changement introduit par le SDD vis-à-vis du prélèvement réside dans le circuit du

ENCADRÉ I

Le mandat de prélèvement SDD

Au moyen d'un mandat de prélèvement SDD un débiteur autorise son créancier à prélever, sur un compte désigné, les sommes qui lui sont dues, et la banque du débiteur à honorer les ordres présentés par ce créancier. Le mandat est proposé par le créancier au débiteur et renseigné par ce dernier (désignation du compte, signature). Afin que le débiteur ait pleinement conscience qu'il donne au créancier une autorisation de débit sur son compte, l'indication qu'il s'agit d'un mandat de prélèvement SDD apparaîtra clairement sur le formulaire papier ou le formulaire informatique. Le créancier devra impérativement disposer d'un mandat signé par le débiteur préalablement à toute opération.

Le mandat de SDD comprendra une référence identifiant le créancier, comme le « numéro national d'émetteur » (NNE) figurant sur l'actuelle autorisation de prélèvement, mais également une référence propre, ce qui facilitera la gestion des autorisations de débit pour tous les acteurs : débiteurs, créanciers et banques, notamment dans les cas de transmission du mandat en cas de cession d'activité ou de fusion d'entreprises. Les autres éléments du mandat seront les noms et adresses du débiteur et du créancier, les références bancaires (IBAN et BIC) du compte à débiter, une indication du caractère ponctuel ou récurrent du mandat, ainsi qu'une éventuelle référence au contrat sous-jacent entre le débiteur et le créancier.

Le débiteur pourra à tout moment annuler un mandat donné à un créancier, en s'adressant directement à ce dernier, sans avoir besoin d'en informer sa banque. Le créancier n'aura alors plus le droit d'émettre d'ordres de débit relatifs au mandat annulé. Il est également prévu que les mandats inactifs pendant une période de 18 mois devront être considérés par les créanciers comme non valides. De même, pour modifier un mandat, par exemple en cas de changement de banque, il suffira au débiteur d'en informer directement le créancier.

mandat, qui sera désormais conservé par le créancier et ne sera transmis à la banque du débiteur à des fins de vérification que sur demande du débiteur ou de sa banque. Le cycle de traitement interbancaire (délai entre l'échange et le règlement interbancaires) sera également réduit à deux jours au lieu de quatre, ce qui offrira une plus grande souplesse aux émetteurs de prélèvements.

Parmi les instruments de prélèvement, il existe aussi en France le TIP et le télé règlement, dont l'usage est relativement développé et qui supposent une validation de chaque transaction de débit. Une telle spécificité n'est pas aujourd'hui couverte en tant que telle par les règles fonctionnelles du SDD en cours de finalisation. Il est possible que l'EPC retienne une variante de fonctionnement qui puisse y correspondre. À défaut, les banques françaises pourraient développer les spécificités appropriées au titre des services complémentaires.

2 | Le SEPA Cards Framework

2 | 1 Principes

Inter-opérabilité, ouverture et transparence

L'EPC a adopté en septembre 2005 le *SEPA Cards Framework* (SCF). Ce document définit un ensemble de grands principes dont l'application doit contribuer à mettre fin aux barrières techniques, légales ou commerciales qui entraînaient une fragmentation nationale dans le domaine des cartes. L'objectif principal du SCF est d'assurer que les transactions de paiement et de retrait par cartes au sein de la zone SEPA sont aussi faciles, sûres et efficaces pour l'utilisateur que le sont actuellement les transactions nationales.

L'inter-opérabilité technique entre systèmes de cartes reposera sur l'utilisation de cartes à puce conformes aux normes EMV, définies par EMVCo, organisme créé par Europay, Mastercard et Visa ⁴.

L'adhésion aux systèmes ou réseaux de cartes conformes au SCF sera basée sur des critères transparents et non discriminatoires. La tarification des cartes sera également harmonisée et ne comportera plus de distinction géographique au sein de la zone SEPA, aussi bien du point de vue des porteurs que des commerçants accepteurs et des banques.

Le SCF vise tout d'abord à améliorer l'ouverture et la transparence des systèmes de cartes. À cette fin, les banques devront être libres de participer aux systèmes de cartes sur la base de critères transparents et non discriminatoires, notamment au regard de leur pays d'origine. Les banques pourront également adhérer aux systèmes de cartes avec une seule licence pour l'ensemble de la zone en se limitant, si elles le souhaitent, à l'émission de cartes ou à l'acquisition de transactions.

Le SCF doit s'appliquer aux cartes à usage général ("*general purpose*"). Les cartes privatives d'acceptation limitée ne sont donc pas concernées. En revanche, il ne devrait plus subsister de systèmes de cartes d'usage général ne ciblant qu'un seul pays de la zone SEPA.

Les options de mise en œuvre

Pour la mise en œuvre du SCF, trois options ont été identifiées par l'EPC :

- option 1 : un ou plusieurs systèmes internationaux, une fois devenus conformes au SCF, remplacent les systèmes nationaux existants ;
- option 2 : un ou plusieurs systèmes nationaux, devenus conformes au SCF, étendent leur périmètre d'opérations à l'ensemble de la zone, ou s'allient avec d'autres systèmes nationaux ;
- option 3 : "*co-branding*", selon la terminologie adoptée par l'EPC, entre systèmes de cartes nationaux et internationaux conformes au SCF, permettant une inter-opérabilité entre plusieurs systèmes nationaux par une utilisation de systèmes internationaux.

Ces différentes options peuvent cohabiter, les systèmes de cartes et les établissements émetteurs et accepteurs pouvant décider de l'orientation qu'ils souhaitent prendre, afin de devenir pleinement conformes au SCF.

2 | 2 Conséquences pour les utilisateurs

En France, où les cartes bancaires « CB » sont déjà très majoritairement co-brandées avec un des deux systèmes internationaux Visa ou Mastercard, le SCF ne devrait entraîner que peu de changements perceptibles pour les utilisateurs. À terme, les cartes bancaires purement nationales devraient disparaître. Ceci ne veut pas nécessairement dire que toutes les cartes deviendront internationales, puisque les émetteurs pourront choisir d'émettre des cartes « domestiques » utilisables uniquement en Europe.

Le mode d'utilisation des cartes devrait être harmonisé dans le sens de l'usage généralisé du code confidentiel (code PIN), ce qui rendra l'utilisation des cartes pour les porteurs français semblable en Europe à ce qui se pratique actuellement en France. L'acceptation des cartes devrait devenir plus large dans les pays où l'acceptation des cartes internationales était jusqu'à présent limitée.

2 | 3 Conditions de conformité au SCF

Pour les banques

Les banques doivent s'engager à mettre en œuvre et à soutenir le SCF auprès de leur communauté, des systèmes de cartes et des organes de standardisation dont elles sont membres.

De plus, les banques, dans leur fonction d'émetteurs de cartes et d'acquéreurs de transactions, devront dès janvier 2008 offrir aux porteurs des cartes conformes au SCF. Les commerçants devront être à même d'accepter des transactions réglées au moyen de ces cartes. Par ailleurs, les banques devront également se mettre en mesure d'accepter dans leurs DAB les cartes conformes au SCF. Enfin, à fin 2010, toutes les cartes en circulation devront être conformes au SCF.

⁴ On trouvera une synthèse sur les impacts des normes EMV dans le rapport d'activité pour l'exercice 2003 de l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement, disponible à l'adresse http://www.banque-france.fr/observatoire/rap_act_fr_03.htm

Pour les systèmes de cartes

Les systèmes de cartes devront séparer leurs activités, en particulier la gouvernance du système devra être séparée de ses activités opérationnelles et le système ne devra pas imposer de prestataires de service pour certaines opérations (gestion des réseaux, serveurs d'autorisations, échange et règlement). À cet égard, la tarification mise en œuvre par les systèmes devra être transparente.

L'inter-opérabilité technique est également un principe fondateur qui s'imposera aux systèmes souhaitant se mettre en conformité avec le SCF. Cette inter-opérabilité s'appuiera pour les échanges entre les cartes et les terminaux sur la norme EMV. Au-delà, l'inter-opérabilité devra également couvrir l'interface du terminal avec le porteur et les protocoles d'échanges de données entre les terminaux et les établissements acquéreurs, ainsi qu'entre les établissements acquéreurs et émetteurs, aux fins d'autorisation et de règlement des transactions.

3| Migration au SEPA

3| I Préparation de l'échéance 2008

Les règles de fonctionnement du SCT et du SDD ont été définitivement adoptées par l'EPC en mars 2006. Elles seront rapidement complétées par la description des données et des formats des messages utilisés. L'Eurosystème a indiqué dans son quatrième rapport d'étape sur SEPA les points sur lesquels des évolutions étaient encore souhaitables pour satisfaire au mieux les besoins des utilisateurs et assurer la réussite du projet⁵. Il s'agit notamment, pour le SCT, de disposer de standards d'échange banques-clients, et d'un type de virement prioritaire assurant un transfert des fonds le jour même de l'opération. Concernant le SDD, l'Eurosystème attend de l'EPC qu'il développe des options plus adaptées aux opérations entre entreprises, offrant le cas échéant des délais d'exécution et de contestation plus courts. Pour les cartes, l'Eurosystème souligne particulièrement l'importance de disposer de standards pour toutes les phases d'une transaction et lutter contre les fraudes non couvertes par les normes EMV, et demande une clarification des dispositions relatives aux commissions interbancaires. Enfin, les banques centrales s'attachent

à ce que des « bonnes pratiques » soient mises en œuvre pour la sécurité de bout en bout des transactions.

L'une des conditions à l'utilisation de nouveaux instruments de paiement dans un cadre européen, est l'harmonisation du cadre juridique, c'est-à-dire l'adoption et la transposition nationale de la directive sur les services de paiement proposée par la Commission européenne et actuellement discutée au sein du Conseil de l'Union européenne.

La période de transition entre les instruments de paiement nationaux et les nouveaux instruments européens s'étalera de 2008 à fin 2010. Pour que ces nouveaux instruments soient disponibles dès 2008, des travaux de migration vont associer pendant les années 2006 et 2007 tous les acteurs des paiements, notamment au sein du Comité national SEPA co-présidé par la Banque de France et la Fédération bancaire française.

Les différentes étapes de ce projet comprendront tout d'abord la définition de l'objectif de migration pour chacun des instruments actuels. Il faudra déterminer quels instruments ont vocation à être remplacés par le SCT et le SDD – sous la forme de services de base ou de services complémentaires – et quels instruments nationaux seront maintenus tels quels.

Les banques et les utilisateurs devront ensuite se mettre en mesure d'utiliser les nouveaux formats d'échange, ce qui demandera notamment une évolution des informations transmises (remplacement des RIB par les IBAN et les BIC dans les applications des émetteurs d'ordres de paiements) et des formats eux-mêmes. Les échanges interbancaires des instruments SEPA se feront dès le début dans les nouveaux formats. En revanche, les règles définies par l'EPC se contentent de recommandations en ce qui concerne les formats d'échanges banques-clients.

Concernant les cartes, en France la migration EMV est déjà engagée et devrait être achevée en 2008. Les travaux de mise en conformité au SCF du système interbancaire de paiement par carte porteront donc essentiellement sur les aspects juridiques et commerciaux. Les banques et le Groupement des cartes bancaires devront rapidement définir leur stratégie, notamment au regard des trois options précitées de mise en œuvre.

⁵ Cf. « Vers un espace unique de paiement en euros – objectifs et échéances (quatrième rapport d'étape) » (février 2006), est disponible sur les sites Internet de la Banque de France et de la Banque centrale européenne.

3 | 2 Évolutions ultérieures

Les instruments dont les fonctionnalités auront été reprises par le SCT et le SDD auront naturellement vocation à disparaître. L'Eurosystème souhaite que la migration soit engagée de façon irréversible en 2010. À cette fin les administrations publiques et les entreprises sont invitées à utiliser exclusivement le SCT comme instrument de virement pour leurs besoins courants. Par ailleurs, les plans de migration nationaux

devront définir la date d'arrêt des instruments nationaux de débit. Enfin, les systèmes de cartes ne devront plus proposer aux utilisateurs le choix qu'entre deux types de service : une offre domestique, identique pour toute la zone SEPA, et une offre internationale pour les utilisations en dehors de la zone.

En revanche, certains instruments resteront en dehors du champ de SEPA, en particulier le chèque. Leur avenir dépendra de l'évolution de leur utilisation.

Le SEPA va permettre aux utilisateurs européens de bénéficier pour leurs opérations scripturales, d'une part, d'instruments de paiement modernes qui pourront servir de support à de nouveaux services, d'autre part, des effets des économies d'échelle et de gamme permises par l'harmonisation européenne.

Vers des infrastructures de paiement inter-opérables

Les infrastructures de paiement peuvent être définies comme l'ensemble des procédures et systèmes utilisés par les intermédiaires financiers pour échanger et régler les ordres de paiement. En permettant des transferts financiers efficaces et sûrs entre agents économiques via des institutions financières, elles jouent un rôle clé dans la circulation de la monnaie scripturale au sein de l'économie. Les infrastructures sont par conséquent un élément essentiel du projet SEPA (« Single Euro Payments Area »). Elles devront, en particulier, soutenir la migration d'une masse critique de transactions de détail vers les nouveaux instruments de paiement européens.

Le présent article donne une vue d'ensemble des répercussions du projet SEPA sur les infrastructures de paiement de détail en Europe, en décrivant successivement les enjeux, les attentes de l'Eurosystème et les initiatives des acteurs de marché dans ce domaine.

I | Les enjeux pour les infrastructures de paiement

L'organisation actuelle des infrastructures de paiement de détail en Europe apparaît sous-optimale au regard de l'objectif d'unification de l'espace de paiements en euros. Une transformation de cette organisation est indispensable à la réussite du projet SEPA.

I | I L'organisation actuelle est marquée par la diversité et la fragmentation

Une caractéristique essentielle des infrastructures de paiement de l'Union européenne est la grande diversité des mécanismes interbancaires d'échange pour les transactions de paiement de détail en euros. On observe en effet :

- une mosaïque de systèmes nationaux (cf. tableau) avec en particulier des chambres de compensation automatisées (ACH – "Automated Clearing House"), des systèmes d'échange bilatéraux et des chambres de compensation manuelle ;
- plusieurs circuits dédiés à l'exécution de paiements transfrontières tels que les réseaux internationaux de cartes, les mécanismes de correspondant bancaire,

les solutions de type « club »¹ et le système STEP2 de l'Association bancaire pour l'euro (ABE).

Les infrastructures de paiement de détail ont été, dans leur grande majorité, conçues pour répondre aux besoins des seules communautés bancaires nationales et demeurent aujourd'hui cloisonnées. En outre, à l'intérieur des espaces nationaux, les systèmes sont d'importance inégale, en fonction de la taille de l'économie et de la consolidation ou non du secteur. À titre d'exemple, en France, le SIT² (Système interbancaire de télécompensation) traite l'ensemble des instruments de paiement pour l'ensemble des participants, alors qu'en Allemagne les paiements de détail sont compensés et réglés via des échanges bilatéraux entre différents réseaux d'échange interbancaire³.

La diversité des infrastructures se mesure aussi en termes de modalités de fonctionnement. Ainsi, selon les systèmes, le règlement des opérations intervient de façon plus ou moins rapide : le jour même (J) dans des systèmes tels que PMJ (Finlande) ou CSS (Pays-Bas), le jour ouvré suivant (J+1) dans des systèmes tels que SNCE (Espagne). En France, le SIT permet une émission des opérations dans le système soit le jour du règlement soit par anticipation, le cas échéant plusieurs jours à l'avance. De ces différences résultent des écarts de niveau de service qui sont incompatibles avec les objectifs du projet SEPA.

Typologie des systèmes nationaux de paiement de détail des pays de la zone euro

Pays – Nom du système	Type de système	Opérations traitées	Autres systèmes
Allemagne – RPS	ACH	Toutes	Autres "giro networks" + échanges bilatéraux
Autriche	Échanges bilatéraux	Toutes	
Belgique – CEC	ACH	Toutes	Chambre de compensation manuelle
Espagne – SNCE	ACH	Toutes sauf cartes	Systèmes cartes
Finlande – PMJ	Échanges bilatéraux	Toutes	
France – SIT	ACH	Toutes	
Grèce – DIAS	ACH	Toutes	ACO : Chambre de compensation manuelle pour les chèques
Irlande – IRECC	Échanges bilatéraux	Toutes	IPCC : Chambre de compensation manuelle
Italie – BI-COMP	Deux sous-systèmes : • Chambre de compensation manuelle • ACH	Toutes	
Luxembourg – LIPS-NET	ACH	Toutes	
Pays-Bas – CSS	ACH	Toutes	Circuit spécifique pour les paiements urgents
Portugal – SICOI	ACH	Toutes	

¹ Les solutions de type « club » appliquent le principe du mécanisme de correspondant bancaire à un groupe de banques. Il en existe plusieurs en Europe, par exemple EUROGIRO (banques postales), EUFISERV (caisses d'épargne européennes) et TIPANET/UNICO (banques populaires et coopératives).

² Pour plus de détails cf. l'article de Bardinet (C.), 2002, « Le système interbancaire de télécompensation », Bulletin de la Banque de France, n° 107, novembre.

³ L'organisation des infrastructures de paiement de détail en Allemagne repose sur des échanges bilatéraux de fichiers ("garage clearing") entre plusieurs « réseaux » d'échanges interbancaires ("giro networks") : le giro network des banques commerciales, celui des caisses d'épargne, celui des banques coopératives et celui de la Deutsche Bundesbank (RPS). L'organisation autrichienne est, à divers égards, assez comparable à celle de l'Allemagne.

I | 2 Le projet SEPA nécessite l'inter-opérabilité des infrastructures et l'harmonisation des services

Les infrastructures de paiement de détail devront devenir inter-opérables pour être conformes aux objectifs du projet SEPA. Elles devront également participer à l'harmonisation du niveau de service délivré à la clientèle, tel que le raccourcissement de la durée de traitement des transactions de détail transfrontières⁴.

L'une des caractéristiques des infrastructures de paiement est d'avoir des coûts fixes élevés et des coûts marginaux faibles. L'inter-opérabilité des infrastructures de détail devrait donc s'accompagner d'un processus de consolidation afin de réaliser des économies d'échelle.

2 | Les attentes de l'Eurosystème

L'Eurosystème, qui exerce un rôle de « catalyseur » à l'égard du projet SEPA, évalue régulièrement les avancées de la communauté bancaire européenne. Le quatrième rapport d'étape sur le SEPA⁵, publié le

17 février 2006, fixe un cadre d'action en vue d'adapter les infrastructures au projet SEPA. Ce cadre repose sur deux échéances majeures : 2008 et 2010.

2 | 1 Les infrastructures devront traiter les instruments de paiement européens dès 2008

Dès 2008, les banques européennes devront offrir à leur clientèle la possibilité d'utiliser les nouveaux instruments de paiement européens que sont le virement SCT ("SEPA Credit Transfer") et le prélèvement SDD ("SEPA Direct Debit") pour effectuer des opérations nationales ou transfrontières. Ces nouveaux instruments coexisteront, au moins temporairement, avec les instruments de paiement nationaux actuels et les infrastructures de paiement de détail devront être en mesure de gérer cette coexistence au plan national.

En pratique, l'introduction des nouveaux instruments de paiement européens dès 2008 signifie l'utilisation de standards SEPA par les infrastructures (cf. encadré 1) ou, à défaut, la mise en place de convertisseurs entre les standards SEPA et ceux actuellement utilisés.

ENCADRÉ 1

La standardisation des échanges interbancaires dans le cadre du projet SEPA

La standardisation est particulièrement utile dans le domaine des systèmes de paiement. Elle permet aux institutions financières de dialoguer efficacement entre elles au sein des systèmes d'échange interbancaires. Concrètement, elle se traduit par exemple par la normalisation des identifiants des établissements de crédit et des comptes bancaires ainsi que des formats de message de paiement. Ces standards peuvent être propres à une communauté bancaire ou à un système d'échange (on parle alors de « standards propriétaires ») ou être communs à plusieurs communautés ou systèmes (on parle alors de « standards ouverts »). Aujourd'hui, la plupart des systèmes de paiement de détail nationaux fonctionnent avec des standards propriétaires qui sont incompatibles entre eux.

Dans le cadre du projet SEPA, la standardisation des transactions de paiement à l'échelle européenne conditionne l'inter-opérabilité entre les différents systèmes d'échange. Aussi, le Conseil européen des paiements (EPC – "European Payments Council") prévoit d'adopter des standards pour l'échange interbancaire des nouveaux instruments de paiement européens afin d'assurer un traitement automatisé, de bout en bout et sans altération. Ces « standards SEPA » relatifs aux échanges interbancaires seront intégrés dans une liste de données utilisables (le "SEPA data model"), qui devrait regrouper, pour le virement SCT et le prélèvement SDD, l'ensemble des données nécessaires à toutes les étapes d'une transaction de paiement de détail (client-banque, banque-banque, banque-client).

⁴ La proposition de directive sur les services de paiement dans le marché intérieur, publiée par la Commission européenne le 1^{er} décembre 2005, et actuellement en cours de discussion, prévoit notamment de ramener le délai maximum d'exécution des ordres de paiement à un jour ouvré.

⁵ Le rapport « Vers un espace unique de paiements en euros – objectifs et échéances (quatrième rapport d'étape) » (février 2006), est disponible sur les sites Internet de la Banque de France et de la Banque centrale européenne.

2 | 2 Les infrastructures devront être inter-opérables d'ici fin 2010

D'ici à fin 2010, toutes les infrastructures de paiement de détail devront être inter-opérables et capables de traiter les instruments de paiement européens en euro dans l'ensemble de la zone SEPA ⁶.

L'inter-opérabilité signifie que les infrastructures devront être en mesure d'émettre ou de recevoir, de façon directe ou indirecte, des ordres de paiement en euro en provenance ou à destination de toute banque de la zone SEPA. Elle implique en pratique :

- l'adoption de standards communs ;
- l'établissement de liens entre infrastructures ;
- des critères de participation ouverts, c'est-à-dire permettant un accès à toutes les institutions financières quelle que soit leur implantation géographique ;
- la transparence sur les services offerts et les tarifs.

Le champ des infrastructures de paiement pouvant répondre aux critères de l'inter-opérabilité est *a priori* très large, compte tenu de la diversité actuelle des mécanismes interbancaires d'échange en Europe et de la volonté de la plupart des opérateurs de se maintenir sur le marché. Aussi, le volet « infrastructures » du projet SEPA comprend non seulement les ACH, mais également les systèmes bilatéraux ou encore les solutions de type « club ».

L'Eurosystème estime que l'inter-opérabilité entraînera à terme une consolidation des infrastructures de paiement de détail. Cette consolidation pourrait s'opérer selon deux types de scénario :

- un scénario de type polycentrique qui se caractérise par la coexistence de plusieurs systèmes d'échange interbancaires, communiquant entre eux via des liens et/ou des banques intermédiaires ;
- un scénario de type monocentrique dans lequel une infrastructure concentre l'essentiel des flux transfrontières et nationaux en Europe.

3 | Les initiatives des acteurs de marché

Depuis le lancement du projet SEPA en mai 2002, la réflexion des acteurs de marché sur le devenir des infrastructures de paiement de détail a largement progressé sous l'égide de l'EPC. La communauté bancaire européenne a aujourd'hui presque achevé son travail de définition des besoins en termes d'infrastructures dans le cadre de l'Europe des paiements. Du côté des gestionnaires d'infrastructures, un mouvement de recomposition du paysage des infrastructures en Europe semble se dessiner.

3 | 1 La communauté bancaire européenne a défini ses besoins vis-à-vis des infrastructures

Les banques commerciales, principales utilisatrices et très souvent actionnaires des infrastructures de paiement, ont un rôle majeur à jouer dans l'évolution des infrastructures de détail en Europe. Elles ont ainsi fixé les grandes orientations que doivent suivre les infrastructures dans le cadre du projet SEPA.

Dès janvier 2003, moins d'un an après le lancement de l'initiative SEPA, l'EPC a proposé un modèle d'infrastructure pour la compensation des paiements de détail en euros. Dénommé PE-ACH ("*Pan-European Automated Clearing House*" – Chambre de compensation automatisée pan-européenne), ce modèle repose sur les principes suivants :

- traitement des nouveaux instruments de paiement européens ;
- prise en charge des opérations transfrontières en Europe tout en visant à intégrer progressivement les flux nationaux pour atteindre une masse critique ;
- automatisation des échanges ;
- critères de participation équitables et non discriminatoires et accessibilité, directe ou indirecte, à toutes les institutions financières en Europe ; principes de bonne gouvernance, avec notamment

⁶ Selon les termes de la « feuille de route » (road map) de l'EPC, le projet SEPA doit couvrir les paiements en euro au sein d'une zone – dite « zone SEPA » – composée (actuellement) des 25 États membres de l'Union européenne ainsi que de l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse.

une préférence pour une organisation à but non lucratif, un actionnariat bancaire, une structure de représentation « nationalement neutre » et une tarification équitable et transparente.

En 2005, les travaux de la communauté bancaire européenne sur le volet infrastructures du SEPA ont connu une inflexion importante, avec l'élaboration par l'EPC d'un projet de cadre pour l'évolution des mécanismes de compensation et de règlement ("*Framework for the evolution of the clearing and the settlement of payments in SEPA*", en abrégé "*CSM Framework*"), qui a été formellement adopté par l'EPC en mars 2006.

Le *CSM Framework* marque une évolution conceptuelle du modèle PE-ACH vers la notion plus large de mécanisme de compensation et de règlement conforme aux instruments de paiement SEPA ("*SEPA scheme compliant compensation and settlement mechanism*" ou "*SEPA scheme compliant*"). Alors qu'avec le concept initial (modèle PE-ACH), les communautés bancaires nationales n'avaient le choix qu'entre deux solutions (fermer leur système ou le transformer en PE-ACH), le récent élargissement du concept, s'il est confirmé, ouvre aux infrastructures nationales une troisième possibilité : devenir *SEPA scheme compliant* (c'est-à-dire traiter les nouveaux instruments de paiement européens) sans nécessairement répondre à l'ensemble des autres critères du modèle PE-ACH.

Le *CSM Framework* constitue une avancée très positive des acteurs de marché. L'Eurosystème est favorable à la migration vers des infrastructures *SEPA scheme compliant* et/ou *PE-ACH compliant* dans la mesure où cette migration contribue à leur mise en concurrence.

3 | 2 Les infrastructures ont développé des stratégies européennes

La démarche de l'EPC sur les aspects infrastructures du projet SEPA a été suivie d'initiatives de la part des gestionnaires d'infrastructures.

La première de ces initiatives a été la création du système STEP2 par la *Clearing company* de l'Association bancaire pour l'euro (ABE)⁷. En fonctionnement depuis avril 2003,

le système STEP2 répond aux critères du modèle PE-ACH. Il compte près d'une centaine de participants directs et est accessible par plus de 1 500 participants indirects en Europe. STEP2 traitant aujourd'hui uniquement des virements transfrontières, ses volumes sont pour l'instant très modestes par rapport à ceux des systèmes nationaux. Mais l'offre de service de STEP2 tend à se diversifier : d'une part, en s'ouvrant aux échanges domestiques : selon l'ABE, plusieurs communautés bancaires nationales (notamment Luxembourg, Espagne, Italie) envisageraient d'utiliser dans un avenir proche STEP2 pour assurer la compensation de leurs paiements de détail domestiques ; d'autre part, en introduisant dès mi-2007 un service de prélèvement conforme au futur prélèvement SDD.

STEP2 est à ce jour le seul système pan-européen (PE-ACH) opérationnel, mais trois grands projets sont susceptibles de le concurrencer : le néerlandais Interpay, le britannique VOCA et le français STET (cf. encadré 2) ambitionnent de devenir des acteurs majeurs dans le cadre du SEPA. Un atout important de ces trois opérateurs est de pouvoir s'appuyer sur de larges marchés domestiques. En effet, les ACH néerlandaise (CSS), britannique (BACS) et française (SIT) sont les trois infrastructures de détail les plus importantes en termes de volumes traités en Europe : CSS traite en moyenne 3,3 milliards d'opérations par an, BACS 5,1 milliards et le SIT 12 milliards (contre environ 26 millions d'opérations dans STEP2).

⁷ La *Clearing company* de l'ABE est une société détenue par de grands établissements financiers européens, gestionnaire des systèmes européens EURO1, STEP1 et STEP2.

ENCADRÉ 2

STET – le projet français de système de paiement de détail européen

En France, la société STET (Systèmes technologiques d'échange et de traitement), constituée par un groupe de grandes banques, construit un système de nouvelle génération dans la perspective du SEPA. Ce système remplacera, à sa mise en service prévue en 2007, l'actuel SIT (Système interbancaire de télécompensation).

La mise en place d'une nouvelle infrastructure de paiement de détail constitue un enjeu stratégique pour la Place française, alors que le SIT se situe déjà au premier rang des systèmes de paiement de détail dans le monde en termes de volumes et de valeurs traités. Ainsi, en 2005, près de 12 milliards d'opérations pour un montant total de 4 800 milliards d'euros ont été échangés dans le SIT.

Le nouveau système, conçu sur la base de technologies récentes et éprouvées, met en œuvre une architecture flexible (qui permettra au système de répondre aux besoins spécifiques des banques) et évolutive. Il offrira des fonctionnalités très enrichies et présentera un haut degré de performance et de résilience. En outre, STET disposera d'un fonds mutuel de garantie afin de protéger le système des conséquences de l'éventuelle défaillance d'un participant débiteur, même le plus gros, ce qui permettra de réduire le risque systémique.

Le projet STET s'inscrit pleinement dans la perspective d'unification du marché européen et de consolidation des infrastructures. Cette stratégie se décline notamment en trois objectifs :

- traiter les instruments de paiement européens dès leur mise sur le marché en 2008 ;
- ouvrir le système à d'autres communautés bancaires européennes ;
- participer à la mise en œuvre du principe d'inter-opérabilité en tant qu'opérateur PE-ACH.

Dès 2008, les infrastructures de paiement de détail devront être en mesure de traiter, au plan national, à la fois les instruments de paiement domestiques et les nouveaux instruments de paiement européens (le virement SCT et le prélèvement SDD). Fin 2010, elles devront être inter-opérables et être capables de traiter les instruments de paiement européens dans l'ensemble de la zone SEPA.

Le mouvement de consolidation qui est attendu à la faveur du projet SEPA devrait avoir un impact bénéfique sur les coûts de traitement des opérations de paiement de détail en Europe.