

MONNAIE ELECTRONIQUE ENJEUX PRUDENTIELS ET IMPACT SUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

JEAN-MICHEL GODEFFROY ET PHILIPPE MOUTOT*

La monnaie électronique est apparue au début des années 1990. Très tôt, les banques centrales de l'Union européenne se sont préoccupées des conséquences de son développement pour le système financier en général. Un premier rapport fut publié en mai 1994 par l'Institut monétaire européen (IME), précurseur de la Banque centrale européenne (BCE), alors que la monnaie électronique n'existait qu'à l'état embryonnaire, et sous la seule forme des cartes prépayées. La principale conclusion du rapport fut que la monnaie électronique devait être émise par des entreprises ayant le statut d'établissement de crédit.

21

En dehors de l'Europe, certaines banques centrales sont cependant arrivées à des conclusions différentes. C'est ce qui a amené les banques centrales de l'Union européenne à poursuivre leur réflexion alors même que certains projets de monnaie électronique commençaient à se développer et à être mis en œuvre. Ce sont ces nouvelles réflexions qui ont conduit à la publication d'un rapport sur ce sujet par la BCE en août 1998 (voir annexe).

Il est utile de préciser que la définition de la monnaie électronique n'est pas encore unanimement acceptée. Pour la BCE, il y a monnaie électronique lorsqu'est électroniquement stockée sur un support technique une valeur monétaire qui peut être utilisée aux fins de paiement à des entités autres que l'émetteur. Ceci n'implique pas nécessairement l'utilisation de comptes bancaires mais suppose par contre l'usage d'un instrument de paiement préchargé, au porteur.

* Respectivement Directeur général - Systèmes de Paiement et Directeur général adjoint-Economie, Banque centrale européenne.

Cet article a été préparé avec l'aide de Marie-Françoise Gabarre-Esteva, division questions générales relatives aux systèmes de paiement et Benjamin Sahel, division politique monétaire.

Deux formes principales de monnaie électronique peuvent être distinguées : les cartes prépayées d'une part, dont l'utilisation n'est pas restreinte à un type de transaction spécifique ou à un bénéficiaire unique (à la différence de la carte de téléphone par exemple) et, d'autre part, les produits purement logiciels permettant d'effectuer des paiements par télétransmission, sur Internet par exemple. L'accès à cette seconde forme de monnaie électronique (monnaie logicielle ou monnaie de réseau) peut, dans certains cas, requérir l'utilisation de cartes prépayées au moyen de dispositifs mécaniques mis à la disposition des utilisateurs et connectés au réseau concerné. Même si, pour le consommateur, ces deux formes de monnaie se présentent de manière assez différentes, ils posent aux banques centrales des problèmes pruden­tiels et monétaires similaires.

Il convient sans doute d'insister sur la principale différence technique entre les transferts de monnaie électronique et les transferts de fonds plus traditionnels effectués de manière électronique. Ces derniers visent à transférer la monnaie scripturale d'un compte bancaire à un autre. Chaque paiement est individualisé, au minimum par le montant, dans les comptes bancaires, par la banque donneuse d'ordre et par la banque bénéficiaire. A l'opposé, les transferts de monnaie électronique ne permettent en général pas d'identifier les paiements individuels mais seulement des totaux (par exemple somme des dépenses faites par un porteur de carte prépayée ou somme des ventes d'un marchand de journaux réglées par carte prépayée). Dans certains cas, la monnaie électronique peut même être réutilisée sans recyclage par le système bancaire (lorsque les fonds peuvent passer d'une carte à une autre, ou lorsque des fonds peuvent être transférés entre agents non bancaires, d'un ordinateur à l'autre).

Le principal intérêt de la monnaie électronique pour l'émetteur consiste à capter et à investir le *float* qui découle du décalage temporel entre le versement de fonds par l'utilisateur et leur utilisation effective pour l'achat de biens ou de services. Dans les cas où la monnaie électronique se substitue à la monnaie fiduciaire, ceci revient à privatiser le seigneur­iage qui est associé à l'émission des billets de banque.

Dans cet article, il est intéressant d'essayer d'évaluer, tout d'abord, les perspectives de développement de la monnaie électronique. En effet, si ce développement devait se concrétiser, il serait source d'enjeux pruden­tiels importants dans le domaine des systèmes de paiement, des systèmes bancaires, de la protection du consommateur et de la lutte contre la fraude. De plus, le développement de la monnaie électronique serait susceptible d'avoir des conséquences significatives sur les objectifs et la conduite de la politique monétaire. Dans ce contexte, la BCE a formulé dans son rapport de 1998, un certain nombre de conditions

minimales qu'elle souhaite voir appliquer par les systèmes de monnaie électronique et qui font l'objet de la dernière section de cet article.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU DÉVELOPPEMENT DE L'UTILISATION DE LA MONNAIE ÉLECTRONIQUE

Diverses études¹ ont été conduites afin d'évaluer la nature et l'étendue des services que rend actuellement la monnaie électronique et leurs perspectives de développement.

Un potentiel de développement des cartes prépayées existe indubitablement pour les achats de faible valeur (tickets de métro, places de parking, journaux, etc.). En effet, pour de telles transactions, le coût de traitement des instruments traditionnels de paiements scripturaux (chèques et cartes de débit notamment) est trop élevé par rapport à la valeur de la transaction ; en outre, les utilisateurs préfèrent détenir des cartes polyvalentes.

En ce qui concerne la monnaie logicielle (ou de réseau), son champ de développement est largement lié à la diffusion d'Internet. Il est cependant encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant à son avenir. Certains projets existent en Europe et dans le monde depuis plusieurs années. Mais en général, leurs développements ont été plus lents que ne l'avaient espéré les promoteurs de tels projets, notamment à cause de coûts fixes relativement importants liés à la mise en place de l'infrastructure informatique nécessaire, à la définition de standards, et à la mise en œuvre des procédures visant à assurer la sécurité des transactions.

En revanche, dès lors que les investissements initiaux auront porté leurs fruits, les effets positifs de la taille de réseaux déjà existants, comme Internet, pourraient stimuler le développement de la monnaie électronique de réseau.

Les effets de réseau, qui sont communs à toute forme de monnaie, sont l'un des déterminants essentiels de la demande pour tel ou tel moyen de paiement. Les utilisateurs accordent en effet une grande importance au fait qu'un moyen de paiement soit plus ou moins largement utilisable et accepté. Dans le cas de la monnaie électronique de réseau, compte tenu de la taille et de la flexibilité d'un réseau comme Internet, les effets de réseau pourraient s'avérer positifs malgré la concurrence des réseaux utilisés par des moyens de paiement plus traditionnels.² Un tel schéma doit évidemment être mis en relation avec les perspectives de développement du commerce sur Internet.

D'autres facteurs pourraient aussi contribuer à rendre la monnaie électronique relativement attrayante. On peut noter, en particulier :

1. Les économies d'échelle, c'est-à-dire la diminution des coûts unitaires de production avec la quantité traitée ;

2. La rémunération des encaisses de monnaie électronique, dans un certain nombre de cas au moins, par opposition aux encaisses détenues sous forme de billets et de pièces (mais il est vrai que dans ce cas les gains pour les émetteurs seraient moindres, ce qui pourrait les décourager) ;

3. La disparition des problèmes de recyclage des marques de petites dénominations (pièces jaunes) ;

4. L'utilisation transfrontière de monnaie électronique dans la zone euro qui pourrait devenir particulièrement motivante pour un certain nombre d'usagers pendant la période de circulation simultanée, jusqu'en 2002, des anciennes monnaies nationales remplacées par l'euro.

Après une phase de développement marquée par une certaine inertie, une rapide accélération des montants de monnaie électronique en circulation ne peut donc être exclue.

ENJEUX PRUDENTIELS

Le développement de la monnaie électronique est source d'enjeux prudentiels importants dont la portée doit se mesurer plus à l'aune de son large potentiel de développement qu'au vu de son niveau d'usage présent. Ces enjeux peuvent être considérés comme étant de deux ordres : premièrement, l'impact de la monnaie électronique sur le bon fonctionnement des systèmes de paiement et la stabilité des systèmes bancaires et des marchés financiers ; deuxièmement, la nécessité d'assurer la protection du consommateur et de lutter contre la contrefaçon et la fraude.

Impact sur le bon fonctionnement des systèmes de paiement et la stabilité des systèmes bancaires et des marchés financiers

Le développement de la monnaie électronique peut, à terme et s'il n'est pas contrôlé de manière appropriée, nuire au bon fonctionnement des systèmes de paiement et, ce faisant, à la stabilité des systèmes bancaires et des marchés financiers. Un tel risque peut résulter de divers facteurs notamment :

1. Une mauvaise gestion des flux ou une gestion inappropriée de leurs actifs par les émetteurs de monnaie électronique ;

2. L'introduction de fausse monnaie électronique ou l'utilisation frauduleuse de monnaie électronique ;

3. Des problèmes techniques majeurs affectant les conditions d'utilisation de la monnaie électronique, comme ceux qui peuvent résulter par exemple d'erreurs logicielles.

Les dysfonctionnements des dispositifs d'échange de monnaie électronique peuvent tout d'abord constituer, par eux-mêmes, la cause d'une crise de confiance dommageable à l'égard des dispositifs d'échange de monnaie électronique en général ainsi que, potentiellement, à l'égard des systèmes de paiement auxquels ceux-ci sont connectés.

Mais les dysfonctionnements peuvent surtout affecter les systèmes de paiement dans la mesure où ils portent atteinte à l'intégrité financière des émetteurs et sont dès lors susceptibles d'entraîner la défaillance de ces derniers.

Les émetteurs de monnaie électronique investissant les montants qui leur sont prépayés par les utilisateurs, une politique d'investissement malheureuse ou frauduleuse pourrait entraîner une dépréciation de la valeur des actifs de l'émetteur par rapport au montant de ses engagements vis-à-vis des utilisateurs.

De même, l'introduction de fausse monnaie électronique dans un système pourrait avoir pour conséquence directe d'accroître le montant des engagements de l'émetteur sans contrepartie effective en monnaie prédéposée et, par là-même, de porter atteinte à l'intégrité financière de ce dernier.

Or, la défaillance d'un ou plusieurs émetteurs importants risque, si la monnaie électronique se développe largement, de compromettre la stabilité du système de circulation des flux monétaires et d'affecter la confiance du public dans les systèmes d'émission de monnaie électronique, et dans les moyens de paiement en général. A l'extrême, la confiance du public dans la valeur de la monnaie pourrait même être ébranlée, ce qui pourrait avoir des conséquences pour l'économie réelle.

Il est à noter, de plus, que si la monnaie électronique devait se développer largement, les banques pourraient être amenées à modifier leur offre de moyens de paiement traditionnels. Dans ce cas, une crise de confiance à l'égard de la monnaie électronique pourrait mettre les banques dans l'incapacité d'offrir immédiatement des moyens de paiement traditionnels en guise de substitution.

L'Eurosystème³, qui a la charge de la surveillance des systèmes de paiement dans la zone euro, porte donc naturellement une attention particulière au développement de la monnaie électronique en vue du maintien de l'intégrité, de la stabilité et de l'efficacité des systèmes de paiement.

Dans le cadre de cette fonction de surveillance, il appartient à l'Eurosystème de prévenir tout effet négatif sur la confiance du public à l'égard des systèmes de paiement de détail, des moyens de paiement en général et, enfin, de la monnaie en général.

*Nécessité d'assurer la protection du consommateur et de lutter
contre la contrefaçon et la fraude*

Protection du consommateur

Le développement de la monnaie électronique met en lumière de manière croissante la nécessité d'assurer la protection du consommateur contre les défaillances potentielles des émetteurs.

Comme dans le cas des émetteurs de monnaie scripturale (pour lesquels un cadre de supervision prudentielle, celui des établissements de crédit, a été de longue date institué), les consommateurs n'ont pas, en pratique, la possibilité d'évaluer par eux-mêmes, la situation financière des émetteurs de monnaie électronique auxquels ils confient leurs fonds. Il n'est pas assuré que dans un contexte d'information imparfaite et asymétriquement distribuée, les consommateurs aient toujours une perception claire des conséquences qui résulteraient pour eux de la défaillance d'un émetteur. Assimilant logiquement le chargement d'une carte prépayée ou d'un système de monnaie électronique de réseau à un dépôt bancaire, il est à craindre qu'ils pensent bénéficier en cas de défaillance de l'émetteur, des mêmes protections que celles existantes en cas de défaillance d'un émetteur de monnaie scripturale.

26

Certes, en Europe, la protection du consommateur n'est pas du ressort des banques centrales ; ces dernières ne peuvent cependant pas ignorer le problème. De plus, elles sont concernées dans la mesure où peut se créer un phénomène d'aléa moral, les consommateurs risquant de se tourner vers les banques centrales pour qu'elles soutiennent financièrement les émetteurs de monnaie électronique en difficulté dans le cadre du souci plus général de ces dernières de préserver la confiance du public dans la monnaie.

Au regard des préoccupations exposées ci-dessus, la BCE estime nécessaire que les émissions de monnaie électronique soient effectuées dans le cadre d'accords juridiques solides et transparents, faisant apparaître clairement les droits et obligations des intervenants respectifs (consommateurs, détaillants, émetteurs et opérateurs)⁴. La documentation juridique devrait notamment informer le consommateur sur la répartition des pertes en cas de faillite de l'émetteur et fournir toutes indications nécessaires sur l'existence ou non d'un système de garantie ou de protection en cas de pertes. Sur ce dernier point, la BCE considère également comme un objectif souhaitable que les systèmes de monnaie électronique prévoient des dispositifs adéquats de garantie, d'assurance ou de partage des pertes en cas de faillite de l'émetteur, afin de prémunir les consommateurs et les détaillants contre les risques de pertes et, en dernier ressort, de préserver leur confiance dans la monnaie.

Protection contre la contrefaçon et la fraude

Les systèmes de monnaie électronique qui ne présentent pas une sécurité technique suffisante ou dont la gestion des risques opérationnels est insuffisante, sont particulièrement vulnérables aux phénomènes de contrefaçon et de fraude.

L'importance des risques de contrefaçon et de fraude diffère selon les caractéristiques techniques des systèmes. Certains systèmes sont conçus de telle sorte que toute opération de chargement de monnaie et toute dépense donnent lieu à l'enregistrement d'un débit ou d'un crédit au compte bancaire de l'émetteur. Dans de tels systèmes, la monnaie électronique circule de façon analogue à la monnaie scripturale traditionnelle. Les risques de contrefaçon et de fraude sont faibles, dans la mesure où les tentatives frauduleuses peuvent être détectées à un stade précoce et faire l'objet de mesures adéquates. Cependant, de tels systèmes présentent peu d'économies pour les émetteurs, par rapport aux systèmes de paiement basés sur la monnaie scripturale (cartes de débit en particulier).

Les systèmes qui se développent sont donc plutôt basés sur le transfert de montants agrégés permettant, par exemple, à un marchand de journaux de présenter pour remboursement à l'émetteur une créance unique représentative des ventes totales faites aux détenteurs de cartes durant une journée. Le passage fréquent de tels fonds dans les livres de l'émetteur peut permettre de soupçonner assez rapidement l'introduction de fausse monnaie dans le circuit, même s'il n'est pas aisé de trouver l'origine du problème.

En revanche, les risques de contrefaçon et de fraude sont particulièrement aigus s'agissant des systèmes pour lesquels les transferts d'unité de compte d'utilisateur à utilisateur sont possibles et ne donnent lieu à aucune inscription au compte de l'émetteur ou de l'opérateur (par exemple, lorsque la monnaie électronique peut passer d'une carte à une autre par simple contact, et être immédiatement réutilisable). Ceci rend considérablement plus difficile la détection des fraudes et l'évaluation de leurs montants.

En raison des risques que les agissements frauduleux ou les tentatives de contrefaçon font peser sur l'intégrité financière des émetteurs, la BCE estime indispensable que les systèmes de monnaie électronique présentent un niveau de sécurité technique approprié. Ceux-ci doivent ainsi offrir toutes les mesures de protection nécessaires tant au niveau technique et organisationnel qu'au niveau des procédures, dans le but de prévenir, maîtriser et déceler les éléments qui pourraient porter atteinte à la sécurité du système. La BCE estime que, s'agissant du risque opérationnel, l'émetteur de monnaie électronique doit s'assurer de la mise en place de procédures administratives et comptables solides ainsi

que de procédures de contrôle interne adéquates et ce, même dans les cas où la fonction administrative est exercée par un tiers. Les systèmes doivent être conçus de façon à pouvoir détecter les fraudes éventuelles à un stade précoce et prendre rapidement toutes mesures appropriées. En ce sens, ils doivent être équipés de mécanismes permettant au minimum de comparer le montant de la monnaie électronique existant dans le système aux montants nets émis.

La BCE estime également primordial de prendre toutes mesures pour éviter que les systèmes de monnaie électronique soient utilisés aux fins de blanchiment d'argent et fraude fiscale. Des systèmes de monnaie électronique offrant la possibilité de transférer de façon anonyme de larges montants seraient particulièrement vulnérables à une utilisation à de telles fins criminelles. Il est essentiel que les systèmes soient conçus et mis en œuvre de façon à limiter ces risques au maximum. Certaines caractéristiques technologiques des systèmes peuvent exercer un effet déterminant à cet égard et notamment : la définition de montants maximaux pouvant être chargés sur la carte ou sur le disque dur d'un ordinateur, ou pouvant être payés au cours d'une transaction ; l'impossibilité de transferts entre agents non bancaires.

IMPACT SUR LA POLITIQUE MONÉTAIRE

28

Au-delà des enjeux prudentiels mentionnés plus haut, l'impact de la monnaie électronique sur la politique monétaire doit également être analysé. Le développement de la monnaie électronique peut en effet, s'il n'est pas contrôlé correctement, conduire à des dérapages des montants émis. Il peut aussi, dans certaines configurations, remettre en cause le rôle d'unité de compte de la monnaie et modifier les conditions d'exercice de la politique monétaire.

Dérapiage des montants émis

Pour l'émetteur, le coût marginal de production de monnaie électronique peut souvent être inférieur au coût marginal de production de monnaie bancaire traditionnelle, notamment parce que les moyens de paiement attachés à la monnaie électronique (débit ou crédit d'un compte sur carte ou support logiciel) sont moins coûteux que ceux attachés aux formes de monnaie traditionnelle (chèques, virements, etc.). Si de telles différences de coûts de production devaient s'avérer persistantes, il est à craindre que les émetteurs de monnaie électronique n'aient tendance, en l'absence d'autre obligation que la seule maximisation de leur rentabilité, à augmenter les montants émis, peut-être sur la base d'un développement excessif du crédit aux utilisateurs de monnaie électronique. Il n'est certes pas impossible que, dans une économie où l'information serait disponible sans restriction et immédiatement, la

concurrence entre émetteurs de monnaie électronique permette de discipliner cette tendance, au moins partiellement. Il est en revanche probable que, dans un monde où l'acquisition d'information a un coût non nul et où, en outre, les effets de réseau sont importants, la croissance des montants émis puisse devenir excessive dès lors que la monnaie électronique aura dépassé un certain seuil d'utilisation. Un tel développement pourrait, à terme, nuire à la stabilité des prix et à la stabilité économique plus généralement.

Les risques de dérapage des montants de monnaie électronique émise pourraient être limités par la mise en place d'une obligation, pour les émetteurs, de rembourser la monnaie électronique émise en monnaie bancaire, sur simple demande de l'utilisateur. En effet, une telle obligation aurait pour effet d'obliger les émetteurs à adosser les montants émis, au moins dans une certaine proportion, à des disponibilités de monnaie bancaire, conduisant ainsi à une meilleure prise en compte des risques et des coûts liés à leurs passifs. Cette mesure serait le plus simple et le plus sûr moyen d'éviter les dérapages des montants émis.

Fonction d'unité de compte

L'une des fonctions importantes de la monnaie est celle d'unité de compte, c'est-à-dire son utilisation comme référence d'étalonnage des valeurs. Cette fonction est intimement liée au caractère universel de l'acceptation de la monnaie, quels qu'en soient les utilisateurs et les émetteurs. Toutes les formes de monnaie doivent remplir cette fonction, notamment la monnaie bancaire privée comme la monnaie figurant sur les comptes des banques centrales.

En cas de doute sur la solidité financière de certains émetteurs de monnaie électronique, des taux de change entre monnaie électronique de différents émetteurs pourraient toutefois apparaître. Si certains de ces émetteurs disposaient de réseaux importants isolés de la monnaie bancaire, un taux de change de la monnaie électronique vis-à-vis de la monnaie bancaire pourrait aussi apparaître. La fonction de la monnaie comme unité de compte serait ainsi remise en cause.

L'obligation de remboursement de la monnaie électronique en monnaie bancaire, combinée à l'inter-opérabilité des différents moyens de paiement électronique entre eux ainsi que l'application d'un cadre de contrôle prudentiel approprié aux émetteurs de monnaie électronique, pourraient, là aussi, limiter le risque de tels développements. Si elle est rendue effective, notamment par l'application d'un cadre prudentiel adapté aux émetteurs, l'obligation de remboursement au pair conduit à une identité nécessaire entre valeur de la monnaie électronique et valeur de la monnaie bancaire traditionnelle : en effet, toute déviation de valeur rendrait possible la réalisation de profits d'arbitrage.

Conditions d'exercice de la politique monétaire

Plus généralement, les conditions d'exercice de la politique monétaire peuvent être modifiées par le développement de la monnaie électronique. La politique monétaire de la BCE vise à maintenir la stabilité des prix, définie comme une progression sur un an de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) inférieure à 2 % dans la zone euro. Cette politique monétaire « axée sur la stabilité » repose sur deux éléments clés. Premièrement, et parce que l'inflation est fondamentalement d'origine monétaire à long terme, un rôle essentiel est assigné à la monnaie, au travers d'une valeur de référence fixée en 1999 à 4,5 % pour la croissance de la masse monétaire harmonisée M3 au niveau de la zone euro. Le deuxième élément de la stratégie intègre l'évaluation des perspectives d'évolution des prix fondée sur une large gamme d'indicateurs et la prise en compte des risques pour la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone euro.

Parce que l'émission de monnaie électronique peut exercer des effets sur le mécanisme de transmission de la politique monétaire à l'économie réelle, elle doit être prise en compte dans la formulation de la stratégie de politique monétaire de la BCE :

1. La monnaie électronique doit d'abord, compte tenu de son large degré de substituabilité à la monnaie bancaire traditionnelle, être incluse dans les agrégats de masse monétaire correspondants. Les émetteurs de monnaie électronique doivent donc être assujettis au système de *reporting* des statistiques monétaires collectées par la BCE.

2. Les équations retraçant l'évolution des agrégats monétaires doivent ensuite pouvoir être ajustées pour tenir compte de la monnaie électronique. De tels ajustements pourraient notamment résulter d'une augmentation de la vitesse de circulation de la monnaie sous l'effet de la diffusion de la monnaie électronique. Ils pourraient aussi être causés par une réduction de l'élasticité de la demande de monnaie par rapport aux taux d'intérêts, notamment si les encaisses de monnaie électronique étaient rémunérées.

En outre, l'émission de monnaie électronique peut avoir un effet sur les besoins du système bancaire de la zone euro en monnaie de banque centrale, et donc sur ce qu'on peut appeler le « profil de liquidité » du système bancaire dans son ensemble vis-à-vis de l'Eurosystème. En diminuant l'usage du billet, il peut à la limite contribuer à mettre le système bancaire « hors Banque ». Bien que les objectifs opérationnels de la BCE puissent être poursuivis dans diverses configurations du profil de liquidité du système bancaire, il peut être nécessaire d'ajuster la position du système bancaire vis-à-vis de l'Eurosystème. L'une des mesures requises à cet effet est l'assujettissement des émetteurs de monnaie

électronique au système de réserves obligatoires, qui permettrait d'augmenter le déficit de liquidité du système bancaire dans son ensemble (y compris les émetteurs de monnaie électronique) vis-à-vis de l'Eurosystème. A ce titre, et en accord avec le souci de ne pas introduire de distorsions concurrentielles au niveau international, il est utile de noter que les réserves obligatoires sont actuellement rémunérées par l'Eurosystème.

La possibilité d'assujettir les émetteurs de monnaie électronique au système de réserves obligatoires rémunérées donnera ainsi à la BCE la souplesse nécessaire pour ajuster, en cas de nécessité, le profil de liquidité du système bancaire.

SOLUTIONS PRÉCONISEES DANS LE RAPPORT DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

Dans ce contexte général et considérant l'impact que le développement de la monnaie électronique pourrait avoir dans le domaine monétaire et prudentiel, la BCE est conduite à souligner plus particulièrement deux conditions minimales qu'elle souhaite voir imposées aux systèmes de monnaie électronique. Il s'agit en premier lieu de la nécessité de soumettre les émetteurs de monnaie électronique à un régime de supervision prudentielle et en second lieu de l'obligation pour les émetteurs de rembourser au pair les sommes prépayées, à la demande du consommateur.

31

Supervision prudentielle

Surveillance des systèmes de paiement

En tant qu'autorités de surveillance de leurs systèmes de paiement domestiques, les banques centrales nationales exercent la surveillance des systèmes de monnaie électronique. Dans ce cadre, elles veillent à promouvoir la fiabilité des systèmes et portent plus particulièrement leur attention sur l'intégrité des systèmes de monnaie électronique dans leur ensemble, leur sécurité technique et l'efficacité des mécanismes de coordination entre les différents opérateurs.

Jusqu'à présent, la surveillance des systèmes de paiement électronique de détail était exercée par chaque banque centrale à un niveau national. Etant donné le développement transfrontalier potentiel des systèmes et la nécessité de s'adapter à des changements rapides de technologies, les experts des banques centrales nationales se réuniront régulièrement pour tirer profit de leur expérience.

Contrôle prudentiel des émetteurs de monnaie électronique

La BCE a confirmé dans son récent rapport la conclusion principale du rapport de l'IME de 1994, à savoir que les émetteurs de monnaie

électronique devraient avoir le statut d'établissement de crédit et, partant, être soumis au contrôle prudentiel qui découle de ce statut.

La position de la BCE est partagée par les banques centrales nationales de la zone euro. Elle est basée sur la conviction que les fonds déposés par les agents économiques auprès des émetteurs de monnaie électronique constituent, en termes économiques, des dépôts à court terme. Par conséquent, il convient d'adapter le cadre réglementaire pour tenir compte de l'émergence de cette nouvelle forme de monnaie afin de doter les détenteurs de monnaie électronique des mêmes protections que celles dont jouissent les détenteurs de monnaie scripturale traditionnelle (contrôle bancaire prudentiel et mécanisme de garantie des dépôts).

Cette analyse a été contestée, plus pour des raisons étroitement juridiques ou pour des raisons d'opportunité, que pour des raisons théoriques.

D'un point de vue juridique, l'une des questions soulevées a été notamment de savoir si l'émission de monnaie électronique pouvait être assimilée à l'activité de réception de dépôts, réservée aux établissements de crédit par les directives européennes de coordination bancaire. La BCE était consciente que certains émetteurs de monnaie électronique envisageaient d'éviter de devoir se plier aux règles prudentielles bancaires, par exemple en ne s'engageant pas formellement à rembourser la monnaie électronique (autrement que de manière indirecte par l'achat de biens et de services). Ces arrangements auraient eu non seulement les inconvénients déjà évoqués pour les consommateurs et pour le système financier, mais ils auraient en plus introduit un biais de concurrence au détriment des banques. Les banques elles-mêmes auraient été amenées à développer des filiales spécialisées qui auraient échappé au contrôle prudentiel.

Face aux difficultés juridiques, la BCE s'est montrée favorable à une modification du droit européen, actuellement inadapté dans la mesure où il n'a pas encore pris en compte l'émergence de la monnaie électronique, en vue d'imposer aux émetteurs de monnaie électronique un contrôle prudentiel. Plus précisément, la BCE s'est prononcée en faveur d'une modification de la première directive de coordination bancaire en vue d'étendre son application aux institutions émettrices de monnaie électronique qui ne rentrent pas dans la définition actuelle d'établissement de crédit au sens de cette directive. Ceci permettrait de soumettre tous les émetteurs de monnaie électronique à une supervision prudentielle et de les assujettir potentiellement au système de réserves obligatoires de la BCE. La BCE n'est pas opposée cependant à l'introduction d'un régime de supervision prudentielle allégé qui serait applicable aux émetteurs de monnaie électronique n'exerçant pas l'ensemble des activités bancaires.

La recommandation de l'IME, reprise par la BCE, selon laquelle seuls des établissements de crédit devraient émettre de la monnaie électronique a été également critiquée pour des raisons d'opportunité, en particulier par certaines banques centrales situées hors de la zone euro. Selon cet argument, la BCE donnerait *de facto* un monopole aux banques alors que celles-ci n'ont pas nécessairement intérêt à favoriser le développement d'un produit qui concurrence directement les dépôts bancaires (et les instruments de paiement tels que les cartes de débit). Cet argument n'est évidemment pas dénué d'une certaine pertinence. Force est de constater par exemple que les banques françaises ne se sont pas montrées très enthousiastes vis-à-vis de la monnaie électronique.

Mais il reste que la législation européenne est très souple et que, dans l'Union européenne, le monde bancaire n'est pas un monde fermé puisque toute entreprise qui répond à certains critères prudentiels peut devenir une banque, créer une banque ou en acheter une. A ce titre, la recommandation de la BCE n'est peut-être pas directement transposable dans d'autres parties du monde, les Etats-Unis par exemple, où les lois bancaires sont beaucoup plus rigides.

En fait, la recommandation de la BCE, loin de nuire à la capacité innovatrice des acteurs financiers, aura une conséquence fondamentale : empêcher l'apparition en Europe d'une monnaie de qualité inférieure à la monnaie bancaire. La monnaie électronique va donc devenir une simple variante de la monnaie scripturale bancaire, mobilisable dans des conditions techniques différentes, mais identique dans ses aspects économiques. La concurrence entre les différents émetteurs de monnaie, électronique ou pas, se développera dans un environnement équitable pour tous et sûr, donc bénéfique pour le consommateur.

33

Obligation légale pour les émetteurs de rembourser la monnaie électronique émise au porteur en monnaie bancaire

La BCE recommande enfin, pour que le cadre d'émission de la monnaie électronique soit complètement cohérent, que soit imposée une obligation légale pour l'émetteur de rembourser la monnaie électronique émise au porteur, en monnaie banque centrale ou en monnaie bancaire (elle-même remboursable en monnaie banque centrale). Deux raisons ont été données plus haut :

1. Eviter de possibles dérapages des montants de monnaie électronique émis ;
2. Préserver la fonction d'unité de compte de la monnaie en évitant qu'apparaissent des écarts de prix entre les monnaies émises par différents émetteurs.

La monnaie bancaire, au contraire de la monnaie électronique, bénéficie de garanties de maintien de sa valeur correspondant aux contraintes

de solvabilité minimale imposées aux banques, d'une part, et aux mécanismes d'assurance des dépôts d'autre part. Seule une obligation de remboursement au pair peut permettre d'imposer un taux de conversion fixe d'un pour un entre monnaie électronique et monnaie bancaire.

Cette obligation doit être conçue de sorte que les coûts effectifs, pour les utilisateurs, associés au remboursement en monnaie bancaire soient aussi limités que possible. Les émetteurs de monnaie électronique seront dès lors dans l'obligation d'adapter leurs procédures de gestion, de façon à être constamment en mesure de faire face à de possibles demandes de remboursement.

L'obligation de remboursement au pair doit également être vue comme une composante essentielle des mécanismes assurant la confiance du public envers la monnaie en général. Elle appelle en outre, comme signalé plus haut, au développement spontané d'une inter-opérabilité maximale entre les circuits d'échange de monnaie électronique et de monnaie bancaire, puisqu'elle encourage, le cas échéant, la réalisation de transactions d'arbitrage entre les deux formes de monnaie.

34

Bien que la monnaie électronique n'ait pas encore connu de développement très important à l'heure actuelle, les recommandations faites dans cet article devraient permettre, si elles sont mises en place dès maintenant, d'offrir un cadre propice au développement équilibré des nouveaux produits de monnaie électronique.

L'objectif de la BCE dans ce domaine n'est pas de protéger le seigneurage qui découle de l'émission des billets de banque, ni de protéger les banques existantes de la concurrence de nouveaux acteurs, et, encore moins, de brider l'innovation. L'objectif de la BCE est de permettre un développement de la monnaie électronique à long terme, qui préserve la sécurité des paiements et la stabilité monétaire.

ANNEXE

Comme toute nouvelle technologie, le développement de la monnaie électronique doit, pour être bénéfique et favoriser l'efficacité économique (notamment en permettant de réduire certains coûts de transaction), s'inscrire dans un cadre approprié au bon fonctionnement des marchés, à la stabilité monétaire et financière et au bon usage de la concurrence.

Un rapport de la BCE sur le sujet, publié en août 1998, énumère les sept critères minimums suivants :

1. Supervision prudentielle ;
2. Accords juridiques solides et transparents ;
3. Sécurité technique appropriée ;
4. Protection contre la fraude criminelle ;
5. Obligation de *reporting* de statistiques monétaires ;
6. Obligation légale de rembourser la monnaie électronique émise en monnaie bancaire ;
7. Possibilité d'assujettir les émetteurs au système de réserves obligatoires.

Le rapport de la BCE stipule en outre deux objectifs dont la réalisation est souhaitable :

1. La compatibilité opérationnelle des différents systèmes permettant l'utilisation de monnaie électronique, qui doit en particulier être encouragée au niveau international ;
2. L'application de systèmes de garantie, d'assurance ou de partage des pertes pour les émetteurs de monnaie électronique, de tels systèmes complétant utilement la protection des utilisateurs résultant du contrôle prudentiel.

NOTES

1. L'étude intitulée « The Market for Electronic Cash Cards », préparée par Oz Shy and Juha Tarkka et publiée dans la série des documents de travail de la Banque de Finlande (26 octobre 1998, n° 21/98), constitue une référence intéressante pour ce qui concerne les cartes pré-payées.
2. La tendance actuelle à plus de transparence dans la répartition, par les banques, des coûts relatifs aux moyens de paiement pourrait également modifier, à moyen terme, les avantages relatifs, en termes de coûts d'utilisation, réduire l'avantage relatif de certains moyens de paiement existants, comme par exemple les formules de chèques, largement subventionnées par les banques.
3. L'Eurosystème désigne l'ensemble composé de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales de la zone euro.
4. La nécessité d'une documentation juridique complète et explicite est encore plus évidente s'agissant de systèmes de paiement fonctionnant sur une base transfrontalière.