

LES SYSTÈMES DE PAIEMENT ET L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

PIERRE SIMON *

Mon objectif sera de tenter de répondre à la question suivante : peut-on parler d'une Europe des moyens de paiement ? Autrement dit, y a-t-il un espace européen, à l'intérieur duquel les règlements s'effectuent de manière différente et plus simple, qu'à l'échelon international ? Y a-t-il un espace européen dans lequel viendraient se fondre les systèmes de paiements nationaux ?

Mes réponses seront mesurées. Je mettrai successivement en évidence :

- l'émergence progressive, depuis plusieurs années, d'une Europe des moyens de paiement ;
- le renforcement de l'Europe des moyens de paiement, par la monnaie unique ;
- l'intégration plus rapide des paiements de gros montants.

143

L'émergence progressive d'une Europe des moyens de paiement

D'une manière très générale, on peut dire que les systèmes de paiement connaissent, pour l'essentiel deux niveaux, national et international, mais qu'un troisième niveau européen, prend progressivement corps.

Les deux sphères traditionnelles : nationale ou internationale

Les différences entre ces deux niveaux sont évidentes s'agissant de la monnaie fiduciaire. Chaque pays émet ses propres billets et fabrique ses propres pièces. Les uns et les autres ont cours légal et obligatoire dans le seul pays concerné. Ils peuvent être acceptés dans d'autres, mais sans obligation et sous réserve de payer une commission de change. Battre monnaie constitue le privilège régalien par excellence.

Les différences entre ces deux niveaux sont également évidentes si nous nous tournons vers la monnaie scripturale.

* Membre du Comité directeur, Compagnie bancaire.

Le niveau national est très cohérent. Les moyens de paiement (chèques, virements, lettres de change, avis de prélèvement, etc.) sont standardisés. Les mêmes instruments sont acceptés sur l'ensemble du territoire. Chacun est soumis à des principes et règles juridiques précis. Un large éventail de moyens est offert aux clients. Au fil du temps, ces moyens de paiement ont trouvé leurs domaines d'utilisation, en fonction de la culture du pays et des types de relations entre créanciers et débiteurs, notamment entre entreprises (place du crédit fournisseur). Les modes de tarification ont également joué leur rôle. Ainsi en va-t-il des principes tarifaires. En France, la gratuité du chèque a conduit à son développement (5 milliards émis par an et 50 % du total des transactions scripturales), au détriment d'autres modes. Les systèmes interbancaires ont enfin une incidence ; ils reflètent la structure bancaire nationale et les choix effectués au fil des ans.

La France, par exemple, a une longue tradition de coopération entre banques, qui a eu pour résultat d'offrir aux clients un service de grande qualité. Le niveau élevé de relations interbancaires nécessaire se retrouve, évidemment, dans des systèmes de règlement fortement concentrés. Les clients en profitent, notamment, dans la mesure où la tarification des moyens de paiement, à l'exception du chèque, est devenue indépendante de la localisation du débiteur et du créancier.

144

Par définition, le niveau international couvre les transactions transfrontières. La standardisation demeure limitée ; elle s'applique, principalement, aux paiements par carte et par virement.

SWIFT, organisme basé à Bruxelles a joué, depuis plus de vingt ans, un rôle capital dans la normalisation des transferts. Les grands organismes internationaux de cartes — Visa, Mastercard, Europay — ont joué le même rôle vis-à-vis des opérations des particuliers, qui se déplacent à l'étranger.

Notons aussi que les principes juridiques ne sont pas harmonisés, de manière concrète pour des clients finaux, même si des progrès considérables ont été effectués et différents accords signés. Par ailleurs, des procédures de paiement, à l'exception des cartes, demeurent principalement basées sur les réseaux de banques correspondantes, dans le cadre de relations bilatérales, même si commencent à apparaître, pour le déblocement des opérations de change, des specimens supranationaux et interbancaires. Je pense, par exemple, à la compensation Ecu de l'Association bancaire pour l'Ecu, à Econet ou encore à Multinet.

L'apparition d'une troisième sphère (européenne)

Cette sphère ne concerne pas, évidemment, la monnaie fiduciaire qui demeure nationale.

On ne peut non plus, s'agissant de la monnaie scripturale, parler

d'une sphère européenne des moyens de paiement, si l'on entend par là un corps homogène de règles juridiques, de normes techniques et de systèmes de règlement. On peut encore moins en parler, si on la définit comme une sphère au sein de laquelle les transactions sont traitées, pour les clients, au même prix et aux mêmes conditions techniques que dans la sphère nationale. L'espace européen ne s'est pas imposé vis-à-vis des clients parce que les moyens internationaux (SWIFT, cartes) ont, pour l'essentiel, répondu à leurs besoins.

L'Europe des moyens de paiement est cependant en marche depuis plusieurs années, avant même l'apparition de la monnaie unique. Il ne faut pas la voir comme un beau jardin à la française, bien organisé, mais plutôt comme l'addition d'initiatives complémentaires, qui répondent à différentes incitations. Je me limiterai à en citer quelques-uns.

Il y a d'abord la pression exercée par la Commission européenne. Celle-ci est motivée par deux objectifs : l'achèvement d'un vrai marché unique et la protection des consommateurs. L'un et l'autre l'incitent à réduire ou supprimer les obstacles qui freinent les échanges intra-européens et à améliorer l'information donnée aux clients des banques. Plusieurs initiatives de la Commission vont dans ce sens :

- la recommandation sur les relations des émetteurs de cartes avec leurs clients ;
- le projet de directive, en cours de finalisation, sur l'irrévocabilité des virements, qui vise à fixer un cadre juridique européen ;
- le projet de directive sur les virements transfrontières qui entend définir un niveau de services, jugé *ad hoc* par la Commission, pour les virements transfrontières.

Il y a, en second lieu, la pression exercée par les Banques centrales européennes, qui s'expriment aujourd'hui par l'intermédiaire de l'Institut monétaire européen, mais le faisaient, depuis plusieurs années, par un groupe de travail spécifique. A cet égard, on peut relever un document de travail sur les principes d'émission des cartes prépayées (les Banques centrales européennes en réservent l'émission aux institutions financières). Il faut également évoquer le document relatif aux spécifications minimales que doivent respecter les systèmes de règlement nationaux, sur lequel je reviendrai dans ma troisième partie.

Il y a, en troisième lieu, l'émulation commerciale entre banques, chacune essayant d'offrir le meilleur service au moindre coût, pour des opérations transfrontières européennes, qui représentent 70 % de l'ensemble des transactions internationales. Les moyens mis en œuvre varient. Certaines banques développent des partenariats bilatéraux. Grâce à eux, une banque a accès aux systèmes de paiement du pays voisin par le biais de procédures automatiques la liant à son partenaire dans ce pays. D'autres partenariats sont plus ambitieux et visent à offrir à un client le même service, où qu'il soit.

Il y a, en quatrième lieu, la prise de conscience grandissante, par les grands organismes de cartes, qu'un cadre européen prend corps. Elle se traduit par la mise en place d'organisations couvrant les pays européens. Il en va ainsi d'Europay, lié à Mastercard, mais aussi de Visa, avec Visa Europe.

Je souhaite, enfin, souligner que les banques européennes s'organisent pour mieux répondre aux initiatives évoquées ci-dessus et en prendre elles-mêmes. Elles ont créé, il y a cinq ans, un groupe directeur des systèmes de paiement auprès de la Fédération européenne des banques, avec la participation active de l'Association des Banques coopératives et de celle des Caisses d'Épargne. Ce groupe directeur dialogue périodiquement avec les organismes de cartes. Enfin, je rappellerai la mise en place d'un Comité européen de normalisation bancaire.

Le renforcement prévisible de l'Europe des moyens de paiement, par la monnaie unique

Je distinguerai la monnaie fiduciaire, de la monnaie scripturale.

La monnaie fiduciaire

146

Le Sommet de Madrid de décembre 1995 a fixé un échéancier précis. Si les chefs d'Etat et de gouvernement fixent, en 1998, au 1^{er} janvier 1999 la date de démarrage de la troisième phase de l'UEM (monnaie unique), les billets et les pièces, en Euro, seront distribués à l'ensemble de la population des pays concernés, au plus tard fin 2001. Les billets et les pièces nationales seront retirés de la circulation, au plus tard le 30 juin 2002.

On aurait préféré qu'il faille moins de trois ans, après la décision pour voir apparaître les premiers signes monétaires en Euro. Prenons en compte cette contrainte fixée par les Banques centrales et saluons plutôt cet événement capital. Il l'est sur un plan symbolique. Qu'est-ce qui pourrait mieux que des billets et des pièces communs, signifier aux citoyens européens qu'ils font partie d'un ensemble politique unique et cohérent ? L'événement est également capital sur un plan pratique. Chacun pourra circuler librement, sans aucune contrainte de change manuel.

Même si l'on peut regretter la durée de trois ans, force est de reconnaître qu'elle facilitera la préparation du changement. Il faudra modifier les 23 000 distributeurs de billets mis à la disposition des clients, mais aussi les 400 000 appareils automatiques fonctionnant avec des pièces. Il faudra aussi, en un temps bref, assurer la distribution, puis l'échange au-delà du 30 juin 2002. Il faudra, enfin, préparer psychologiquement tous les particuliers, notamment les personnes âgées, à une évolution plus complexe que celle qui a consisté à passer de l'ancien au nouveau franc.

La monnaie scripturale

L'approche est différente suivant qu'il s'agit des opérations de gros montants des autres.

Par opérations de gros montants je vise, prioritairement, celles relatives aux marchés de capitaux. Les orientations de Madrid sont connues. Dès le 1^{er} janvier 1999, les Banques centrales des pays passant à l'Euro, ne connaissent plus que l'Euro dans leurs relations entre elles et dans leurs relations avec le monde bancaire.

Les Etats émettent l'ensemble de leurs émissions nouvelles en Euro. L'essentiel du marché des changes abandonne les monnaies nationales au profit de l'Euro. Enfin la France, pour ce qui la concerne prend, comme orientation, de basculer sur l'Euro la cotation et les règlements-livraisons de la quasi totalité des valeurs mobilières. Ces décisions et ces orientations conduiront au renforcement rapide de l'Europe des moyens de paiement, pour les opérations de « gros ».

Les autres opérations concernent la grande masse des clients (particuliers, commerçants, entreprises petites et moyennes, etc.). Quelles seront pour eux les conséquences du passage à la monnaie unique ?

Les transactions qu'ils effectuent sur place, à l'étranger, grâce aux cartes, déjà commodes, seront facilitées dès 1999. Ils n'auront plus à régler de commission de change. Peut-être disposeront-ils également d'un porte-monnaie électronique en Euro ?

Les transactions transfrontières, à distance, sont relativement rares pour les particuliers. Elles sont plus fréquentes pour les entreprises. Les unes et les autres se développeront. En quoi la monnaie unique les rendra-t-elle plus aisées ?

Il convient de lever une ambiguïté. La mise en place de la monnaie unique ne signifie pas que l'encaissement d'un chèque, de Paris sur Francfort, sera aussi rapide et peu onéreux, que de Paris à Brest. En clair, par elle-même, la monnaie unique ne supprime pas l'espace national au profit d'un espace européen. De nombreuses différences techniques, culturelles et juridiques subsisteront, qui rendront, pour de nombreuses années encore, différents les paiements transfrontières des paiements nationaux.

Ceci étant dit, les tendances évoquées plus haut vont se poursuivre et s'intensifier : initiatives de la Commission, pression des Banques centrales, renforcement de la concurrence, demandes de la clientèle, etc.

Ma conviction est donc qu'avec le temps, les frontières intra-européennes n'existeront plus dans le domaine des moyens de paiement. Ce mouvement concernera, en priorité, les pays adoptant la monnaie unique (les *ins*). Les autres n'en resteront pas éloignés. Ils réaliseront rapidement le risque qu'il y aurait, vis-à-vis de leurs propres clients, à creuser l'écart. Ce sera également de l'intérêt des *ins* de les associer à leur évolution, pour faciliter leur intégration.

L'intégration plus rapide des systèmes de paiement de gros montants

Je souhaite insister sur les paiements de gros montants dont l'évolution, en Europe, après la mise en place de la monnaie unique, sera la plus rapide.

La Banque des règlements internationaux a, en ce domaine, un rôle essentiel

Les objectifs poursuivis par les Banques centrales le sont au niveau mondial. Ils sont centrés sur la sécurité des règlements. Ils visent à réduire, voire à supprimer, le risque couru par les banques, et les Banques centrales elles-mêmes, dans l'hypothèse de la défaillance d'un participant à un système, en cours de journée. Les Banques centrales entendent, par ailleurs, supprimer les découverts intrajournaliers pour les remplacer par la mobilisation des garanties.

Deux grandes orientations ont été retenues au cours des dernières années, par les Banques centrales :

— la nécessité pour les systèmes de règlements nets (compensation multilatérale) d'adopter une règle de partage des pertes, en cas de défaillance d'un participant ; il s'agit des normes « Lamfalussy » ;

— l'importance accordée aux systèmes de règlement brut en temps réel, se traduisant par l'exécution instantanée et irrévocable, dans les comptes de la Banque centrale, d'une opération, si le solde du compte le permet.

Les banques commerciales prennent en compte les contraintes fixées par les Banques centrales. Elles en comprennent les raisons, mais elles soulignent la nécessité de donner du temps au temps pour habituer les clients à des règles nouvelles, l'obligation de trouver un équilibre entre coût et sécurité, enfin leur volonté de maintenir la concurrence entre différents outils.

Ces différents facteurs ont conduit à des situations variables d'un pays à l'autre, souvent parce que leur point de départ n'était pas le même.

L'Institut monétaire européen a adapté au contexte européen les orientations de la banque des règlements internationaux dès février 1995.

Il est, de notre point de vue, intéressant de noter qu'une adaptation européenne est apparue nécessaire et possible. Dix principes ont été adoptés. Certains — nous ne les rappellerons pas — sont la stricte reproduction de ceux évoqués ci-dessus. D'autres, en revanche, prennent en compte les caractéristiques du marché unique. Je citerai :

— l'absence de discrimination d'un pays envers les banques d'un autre pays européen ; ceci veut dire que l'accès à distance ne pourrait être interdit que pour des motifs techniques irréfutables ;

- l'obligation de définir des critères d'accès transparents et objectifs ;
- le respect des règles de concurrence entre les différents systèmes, qu'ils soient gérés par des Banques centrales ou par des banques commerciales et notamment l'obligation d'une tarification couvrant tous les coûts.

Avec la monnaie unique, le facteur fondamentalement nouveau sera la définition de la politique monétaire par la Banque centrale européenne et sans doute, la constitution progressive d'un marché monétaire et de taux, de plus en plus liquide entre les pays *ins*.

De tels marchés nécessitent une infrastructure de paiement et de règlement.

Ceci a conduit les Banques centrales européennes à créer, pour démarrage en 1999, un système européen (Target). Il interconnectera les systèmes de règlement brut en temps réel de chacune des Banques centrales des pays concernés. Ce sera le premier vrai système intégré au niveau européen. Encore, peut-être, faut-il rappeler qu'il aura été précédé par la compensation Ecu, qui sera amenée à se transformer en compensation Euro. On ne peut pas exclure, non plus, que les systèmes nationaux sous l'émulation de la concurrence, facilitent les accès à distance des banques installées dans d'autres pays de l'Union.

149

En conclusion, je ferai part de quelques-unes de mes convictions personnelles sur l'avenir des systèmes de paiement en Europe.

Ils sont l'expression technique des choix politiques des gouvernements. S'ils veulent poursuivre la construction d'un marché unique, grâce à une vraie monnaie unique, adoptée par les principaux pays européens, alors oui, un espace européen des moyens de paiement se dégagera avec des règles de plus en plus cohérentes.

Mais il y a encore beaucoup de chemin à parcourir. Nous devons travailler modestement, jour après jour, sans vouloir brûler les étapes. Qu'est-ce que cela veut dire ? Nous devons d'abord baser nos efforts sur les besoins de nos clients qui, dans 95 % des cas, effectuent des transactions nationales. En second lieu, il faut savoir donner du temps au temps, notamment dans la prise en compte de contraintes nouvelles de sécurité.

C'est une chose de construire des outils, c'est autre chose de les faire accepter par les banques et leurs clients.

Enfin, il est toujours utile de choisir des solutions techniques qui, face aux nombreuses interrogations qui demeurent, laissent les souplesses d'adaptation utiles.

L'Europe politique se construit par étapes. Mais elle a besoin également de grands projets. Le passage à la monnaie unique en est un. Il en va de même pour l'Europe des moyens de paiement. La monnaie unique lui ouvre une nouvelle voie.