



OBJECTIFS DU SEPA ET RÉALITÉS ÉCONOMIQUES

HERVÉ SITRUK *

Dans le vaste chantier de l'Europe financière, celui relatif aux systèmes de paiements est sans aucun doute l'un des plus complexes. Non seulement par ses mécanismes techniques, mais aussi par sa composante économique.

L'activité de paiement est désormais une réelle industrie, une industrie de masse, mais aussi une industrie de pointe, comme nous l'avons indiqué dans le rapport Pastré¹. Cette industrie du paiement a sa propre logique économique, une logique complexe qui a progressivement trouvé son équilibre, ce qui a permis un développement sans précédent de cette industrie, le financement continu des investissements technologiques et marketing, et l'apparition de systèmes de paiements régionaux et mondiaux. Le succès de la carte bancaire en est une évidente illustration.

Avec le SEPA (Single Euro Payment Area - Espace unique des paiements en euro), c'est toute cette logique économique qu'il faut reconsidérer. La Commission européenne poursuit simultanément des objectifs très nombreux, bien au-delà de la constitution d'un espace unique de paiements, ce qui conduit à une confusion sur les attentes réelles et sur les règles à appliquer. L'un de ces objectifs est le questionnement intensif du modèle économique des paiements, notamment la remise en cause des commissions interbancaires dans le domaine des cartes ; l'autre, c'est l'imposition d'un cadre unique pour tous

* Directeur général Mansit SAS.



les instruments de paiement, en s'appuyant sur des mesures d'impacts économiques du SEPA, sans proportion avec les gains réels.

Le rappel de la logique économique des systèmes de paiements permet de démontrer la validité de son modèle économique, tant décrié. La remise en cause par voie réglementaire du modèle économique d'une industrie qui marche ne peut que remettre en cause la dynamique des systèmes de paiements et des services qu'ils apportent à l'économie.

RÉALITÉS ÉCONOMIQUES

De la monnaie fiduciaire à la monnaie électronique

Les systèmes de paiements s'appuient sur des instruments de paiement. Tant qu'il n'y avait qu'une seule forme de monnaie, la monnaie fiduciaire, il n'y avait d'autre système de paiements que celui de l'émetteur central unique. Le système de paiements était réduit à sa plus simple expression, et les acteurs bancaires n'existaient en ce domaine que pour assurer la conversion et l'échange sécurisé entre des monnaies spécifiquement locales. L'économie des paiements résidait dans deux équations : celle de l'émission par les Pouvoirs publics d'une monnaie garantie, fondée sur un revenu pour l'émetteur, le seigneurage, transparent pour l'utilisateur final et la sécurisation du transport de fonds et de la conversion entre monnaies, fondée sur une commission de service directement payée par l'utilisateur final au banquier.

La logique scripturale a partiellement substitué à la logique de l'émetteur central unique, celle d'une multitude d'émetteurs bancaires devant s'échanger leur monnaie, sans reconduire dans ce cas le principe du seigneurage. Elle a substitué à la transaction unique (le transfert de la monnaie unique entre acteurs économiques) un ensemble d'opérations, qui ont chacune leur propre circuit et leurs propres règles. Ce qui aboutit *in fine* au dénouement de la transaction par un règlement entre acteurs bancaires. Elle a donné naissance à une logistique nouvelle, celle de l'échange des instruments de paiement scripturaux, avec deux corollaires : le règlement final en monnaie centrale entre acteurs bancaires et la garantie de bonne fin des opérations. L'économie du paiement scriptural est donc assise, d'une part, sur une logique nouvelle liée à l'émission et, d'autre part, sur la gestion en retour de l'instrument de paiement vers l'émetteur en échange du règlement en monnaie centrale. C'est un modèle à quatre acteurs : deux acteurs économiques qui s'échangent le paiement, et leurs banques respectives, ce que les Anglo-Saxons appellent le modèle à « quatre coins », fondés sur une intermédiation interbancaire...

Le modèle précédent à trois acteurs, avec un acteur bancaire unique qui assure à la fois l'émission de l'instrument de paiement et la gestion



en retour, a cependant eu de multiples réalisations. C'est le fameux modèle « à trois coins », comme dans le cas du système American Express. Mais, il n'a pas l'universalité du précédent puisqu'il limite l'acceptation de l'instrument de paiement à la zone d'action de l'acteur bancaire unique, et donc réduit considérablement le service pour les acteurs économiques concernés, clients et fournisseurs.

Mais la dématérialisation des instruments de paiement, la mise en place de systèmes électroniques de paiements, et les technologies ont conduit à une très forte croissance des systèmes de paiements. Cette dématérialisation a imposé la normalisation des instruments de paiement et des systèmes d'échange ; le développement des technologies a imposé de son côté un modèle de gestion interbancaire des instruments et des systèmes, à la fois pour organiser les échanges, simplifier le service pour la clientèle (c'est la clé du succès chez les particuliers comme pour les entreprises), mais aussi pour financer les investissements communs.

Seule cette interbancaire a permis l'adoption, en France, de la carte à puce, qui, après avoir longtemps été rejetée au plan international, est en passe de devenir le nouveau standard mondial ; elle a, en effet, permis une prise en compte collective du risque lié à l'investissement technologique et du risque commercial, sans remise en cause des conditions de concurrence, et elle a conduit à une acceptation généralisée.

Cette interbancaire impose une répartition des coûts communs du système, à la fois dans sa partie centralisée et dans sa partie assurée dans chaque banque pour le compte des autres. L'économie du paiement s'enrichit de plusieurs éléments : le financement de l'investissement commun ; le financement des organisations interbancaires communes ; le financement de la lutte commune contre la fraude, qui s'est développée avec la dématérialisation ; le financement du développement de l'émission et de l'acceptation ; et celui des services assurés par l'une des banques pour la collectivité (comme le retrait interbancaire dans le domaine des cartes).

Deux autres services sont intégrés dans le processus du paiement dans le cas des cartes bancaires : la garantie du règlement pour l'accepteur ; et le crédit pour le payeur ; services qui disposent de leurs propres mécanismes économiques.

Enfin, l'ouverture internationale a conduit à adjoindre une dernière logique : celle de l'interopérabilité au-delà des frontières, et la gestion des opérations transfrontières, avec toute sa complexité, notamment avec la conversion monétaire qui est son corollaire habituel.

Progressivement, on est ainsi passé d'un modèle économique assez simple, celui fondé sur le seigneurage, qui subsiste pour les espèces (sans



que sa rationalité économique ne soit remise en cause), à un modèle très complexe (car combinant plusieurs flux et plusieurs acteurs), mais qui se dénoue simplement auprès du client final par une opération sur son compte.

Ainsi, sous l'apparente simplicité du processus pour le client final, le système présente une complexité, technologique, commerciale et financière, complexité insuffisamment prise en compte dans le cadre du passage au SEPA.

Le modèle économique de l'industrie des paiements

Le modèle économique du paiement est donc la résultante de très nombreux mécanismes, dont les principaux sont (en plus de la gestion traditionnelle du risque financier, propre aux banques) :

- le développement d'un « système », par l'adhésion de clients, particuliers et commerçants, au « système » et à ses produits et services ;
- la gestion commune interbancaire du « système » ;
- la création, la normalisation et la gestion de l'instrument de paiement ;
- la mécanique de l'acceptation électronique de l'instrument ;
- la fourniture de services communs à la clientèle ;
- la gestion bancaire des flux d'information et des flux de règlement ;
- la gestion des systèmes techniques interbancaires d'échange, quand ils existent ;
- le financement de la lutte contre la fraude ;
- les services ajoutés comme le crédit et la garantie ;
- le financement des activités de recherche ;
- ...

Pour couvrir une part des services offerts par l'une des banques au « système », il y avait deux scénarios possibles :

- soit les banques entre elles se facturent directement une commission qui représente ces services : c'est la commission interbancaire, plus connue sous le terme anglo-saxon d'« *interchange* » ;
- soit le « système » facture la (ou les) banque(s) des bénéficiaires et rémunère la (ou les) banque(s) prestataire(s).

Dans le premier scénario, il faut bien décider collectivement le niveau de commission pour avoir une règle commune. Et dans cette décision, il est vrai que les plus gros acteurs ont plus de poids dans les décisions. Mais, à l'inverse, sans pondération des droits de vote en fonction du poids des banques dans les systèmes, il est impossible de faire payer les banques en fonction de leur flux. La logique de coopération n'exclut pas la compétition, ni ses principes qui sont loin d'être égalitaires, même s'ils doivent rester équitables.

Le second scénario a été mis en place par MasterCard, au Royaume-Uni, suite à la décision de l'OFT (Office of Fair Trading) de 2005



contraire aux commissions interbancaires. Mais, ce nouveau scénario a lui-même été rejeté par l'OFT.

Cela suggère qu'aucun de ces scénarios n'apparaît acceptable aux yeux des pouvoirs publics européens. C'est donc le principe même de commission d'*interchange* dans le domaine des cartes bancaires qui serait remis en cause.

L'apport de la commission « d'interchange »

Les systèmes de paiements, notamment par carte, ont un apport général à l'économie, à la fois pour les consommateurs, pour les accepteurs, et pour l'économie générale. Cela a été démontré à de multiples reprises.

Dès 1991, dans un rapport du CNCT (Conseil national du crédit et du titre) sur « l'Évaluation technologique du système bancaire et financier français »², nous en rappelons les avantages, et les risques de sa remise en cause : les commissions interbancaires sont la rémunération des investissements interbancaires consenties par les banques et des services qu'elles s'offrent dans les systèmes interbancaires décentralisés³ ; elles équilibrent les charges respectives qu'elles supportent pour assurer le fonctionnement de ces systèmes ; la fixation de ces commissions ne peut être que collective sous peine de voir certaines tirer profit de leur position dominante dans les systèmes au détriment de l'efficacité de l'ensemble du système, et elle n'est pas réductrice de concurrence ; la remise en cause de ces commissions pourrait conduire à la remise en cause des investissements interbancaires, et à la clé, à la pérennité des systèmes interbancaires.

Le rapport précisait l'argumentation, en s'appuyant sur un article d'un économiste, Baxter (1983), qui analysait les mécanismes économiques qui président à la création et à l'échange des informations dans les systèmes interbancaires. Baxter notait que dans les systèmes à « quatre coins » :

- 1 - la demande de services de traitement des transactions de paiement⁴ des acheteurs et celle des commerçants sont interdépendantes ; la demande de services pour un produit unique de paiement est la somme de ces deux demandes ;
- 2 - ce sont les banques qui offrent et gèrent directement ces services transactionnels, et comptabilisent pour la communauté les crédits de consommations ;
- 3 - les banques de commerçants et les banques des acheteurs supportent des coûts spécifiques, et c'est la somme de ces coûts qui est le coût du produit unique offert aux demandeurs de services ;
- 4 - comme il n'y a pas de raison a priori pour que les charges des uns ou des autres soient équilibrées par les recettes qu'elles perçoivent de leurs

clients directs, il est naturel qu'une commission interbancaire équilibre ces charges ; le sens de ce transfert n'est pas théoriquement déterminé, mais correspond à la réalité du service offert.

Il faut noter que l'argument, avancé parfois sur le fait que la commission couvre le financement de la période de crédit sans intérêt offert au porteur, a été rejeté à de multiples reprises par les autorités de régulation, comme l'OFT au Royaume-Uni, qui arguaient que cela n'a rien à voir avec les services de paiements fournis aux commerçants et que cela ne se traduit pas par une baisse constatable ou constatée du coût du crédit pour le porteur. Cet argument avait plus de poids lors du lancement de la carte de paiement. Il est aujourd'hui moins pertinent.

Par contre, il faut prendre en compte deux avantages pour les accepteurs commerçants : la garantie du paiement et une large utilisation par les consommateurs, réduisant le coût de gestion des instruments de paiement pour le commerce. L'industrialisation bancaire a historiquement contribué à la baisse des coûts de traitement des instruments de paiement pour le commerce et à la garantie de ses revenus. Remettre en cause la logique interbancaire reviendrait à appauvrir le service à l'économie et à accroître le coût des instruments de paiement pour le commerce.

6

La spécificité de l'industrie des paiements est qu'elle s'appauvrit quand les services entre banques s'appauvrissent. Toute sa différence par rapport à toutes les autres industries, c'est l'importance de cette logique interbancaire. À l'inverse, réduire sa logique économique à une simple économie d'échelle industrielle reviendrait à réduire considérablement l'effet « réseau » des systèmes de paiements ; en effet, la logique d'économie d'échelle ne s'applique qu'à l'une des composantes du modèle économique des paiements : la gestion bancaire et interbancaire des flux. C'est un point clé qui reste mal compris. Assimiler l'industrie des paiements à une industrie comme une autre, c'est réduire abusivement le fonctionnement et la complexité de cette industrie.

Les systèmes à « trois coins », même avec beaucoup d'efficacité, ne représentent qu'une part marginale des systèmes de paiements. Jamais le développement des services de paiements n'aurait pu atteindre le niveau actuel avec des systèmes privés. Namur⁵ avait ajouté, sur la base de sondages : « un réseau de cartes bancaires relativement unifié satisfait la préférence des usagers en moyens de paiements universels, alors que la coexistence de plusieurs réseaux propriétaires la limite ».

La démarche des autorités publiques européennes a de quoi surprendre : il s'agit d'une démarche contraire à celle qui prévaut dans les télécommunications mobiles. Dans ce dernier cas, il existe des systèmes privés, les systèmes de télécommunication, qui ne communiquent



que difficilement entre eux, et les autorités publiques essaient avec la réglementation de créer l'effet réseau, pour favoriser notamment la mobilité des consommateurs et la baisse des coûts.

Dans le domaine des cartes, c'est la démarche inverse : c'est la logique interbancaire qui est mise en cause. Or c'est elle qui assure le développement technologique et commercial de systèmes modernes de paiements. Sans commission interbancaire, les systèmes de paiements par carte deviennent un service de base : le risque lié à sa remise en cause est l'appauvrissement du service aux consommateurs et au commerce, et par là, à l'économie générale. C'est un point essentiel, et aujourd'hui le débat sur le futur des commissions interbancaires bloque la mise en œuvre des investissements indispensables à la réussite du SEPA.

LES OBJECTIFS DU SEPA

Les objectifs européens

Avec la mise en place du SEPA, les objectifs de la Commission européenne (et pour partie de ceux de la Banque centrale européenne - BCE) sont politiques, donc non critiquables. Mais ils sont très ambitieux et nombreux, et ils ont de plus évolué progressivement. Certains restent très mal explicités, en tout cas pas toujours clairement affichés.

Les objectifs initiaux

L'objectif initial était de mettre en place un marché intérieur réellement unique et totalement intégré, ce qui supposait d'améliorer le fonctionnement de ce marché et d'amender la législation européenne où elle restait incomplète ou inexistante. Pour atteindre cet objectif, le moyen choisi était de supprimer les obstacles perçus à cette intégration effective, notamment en supprimant les différences entre les activités domestiques et transfrontières. Ce point est admis par tous, notamment par les grandes banques européennes réunies au sein de l'EPC (European Payment Council - Conseil européen des paiements).

Un autre objectif parallèle consiste à vouloir un système de paiements unifié pour la zone euro, donc sous la supervision de la BCE. Cet objectif est lui aussi très important, du fait du poids des paiements scripturaux pour la compréhension des échanges économiques et la maîtrise de la politique monétaire. Mais, c'est un objectif complexe : les paiements scripturaux ne connaissent pas aujourd'hui la frontière de l'euro. Et en Europe, tous les pays européens, *in* ou *out*, participent aux échanges économiques intra-européens. Tous les systèmes de paiements internationaux sont multidevises. Vouloir faire sortir les systèmes de paiements de leur cadre strictement national est un objectif



louable ; fixer des règles et des systèmes de paiements exclusivement pour l'euro, sans les étendre à l'ensemble de l'Europe, a clairement un sens politique, mais complexifie les systèmes de paiements. Surtout que les efforts des vingt dernières années ont visé à disposer de systèmes mondiaux ou interopérables au plan mondial, comme pour les cartes bancaires. Mais là encore, c'est un objectif qui est tout à fait compréhensible et admis par les banques, au moins celles des pays de la zone euro.

À cet objectif dans la zone euro, s'est ajoutée la volonté de disposer d'une normalisation européenne, à l'heure de la normalisation mondiale, ou tout au moins de structures de décisions européennes en ce domaine, complémentaires des instances internationales comme de celles de l'ISO ou partagés avec les divers systèmes cartes internationaux, dans EMV Co.

Cette volonté de disposer de structures européennes, voire de systèmes sous la supervision de la BCE n'est pas en soi critiquable, puisqu'il s'agit d'un choix politique, mais ses conséquences opérationnelles sont très importantes pour les banques européennes.

Et enfin, un dernier objectif déclaré s'est adjoint aux précédents et concerne l'amélioration globale et commune de la lutte contre la fraude, avec des moyens transeuropéens partagés par toutes les banques européennes.

Mais ces évolutions supposaient qu'en parallèle, la protection du consommateur soit maintenue, voire renforcée par une réglementation commune au plan européen. C'est l'objectif de la nouvelle réglementation européenne en cours de gestation. Le projet présenté par les autorités publiques est discutable et discuté, mais son apport est incontournable. Il reste maintenant à l'adopter, ce qui tarde, et c'est un point majeur pour la mise en œuvre du SEPA.

Tous ces objectifs participent bien du projet européen du SEPA et sont admis par les banques européennes réunies au sein de l'EPC. Depuis plusieurs années, les banques françaises et européennes ont engagé une réflexion et mis en place une organisation européenne en vue d'élaborer et d'accompagner le scénario de passage au SEPA. Les banques sont d'accord sur le principe de mise en œuvre du SEPA, mais recherchent, d'une part, à mettre en œuvre une approche d'auto-régulation bancaire, et, d'autre part, à adapter les moyens et le planning des investissements nécessaires aux objectifs.

Les objectifs sous-jacents

À ces objectifs avoués et affichés dès l'origine se sont ajoutés d'autres objectifs, parfois avoués, parfois contradictoires.

Aux objectifs opérationnels et juridiques s'est adjoint un autre



objectif plus stratégique, celui de faire sortir les systèmes domestiques de leurs frontières nationales, soit pour qu'ils conquièrent l'Europe seuls, soit pour qu'ils s'associent à d'autres. L'objectif sous-jacent est l'émergence d'un ou plusieurs systèmes d'origine européenne. Et le moyen est de leur indiquer que rester au seul niveau national n'était plus possible. Les systèmes domestiques devaient devenir « pan European » ou « *be abolished* » selon les termes du gouverneur Trichet. Et la BCE a rappelé en novembre 2006 sa préférence pour l'émergence d'un nouveau système de paiements par carte d'origine européenne. Mais, là, le résultat obtenu est en partie connu : certains systèmes domestiques ont été dissous par les banques des pays concernés au profit de systèmes internationaux et d'opérateurs non bancaires, comme en Belgique. L'alliance des systèmes domestiques nationaux a pour le moment échoué face au coût considérable de cette approche. De plus, seuls, sans liens avec les systèmes internationaux, ces systèmes domestiques européens ne peuvent assurer le lien avec le reste du monde.

Un autre objectif, parallèle de celui évoqué ci-dessus, consistait à vouloir réduire le poids des systèmes internationaux, notamment dans le domaine des cartes, systèmes qui sont considérés comme étant américains, et, simultanément, demander aux systèmes internationaux, partiellement chassés de la zone euro, d'assurer l'interopérabilité avec le reste de l'Europe (hors zone euro, donc), voire le reste du monde, ce qu'ils assurent de facto dès aujourd'hui. Ces deux objectifs contradictoires n'ont pas pris en compte la réalité de ces systèmes, qui sont parfois considérés comme non européens, même si les banques européennes se sont activement associées à leur création et à leur développement, et y assurent (en tout cas y ont assuré) un rôle majeur dans la gouvernance. La situation a cependant fortement évolué récemment : du fait des *class actions* aux États-Unis et des coups de boutoir des autorités de régulation en Europe, ces systèmes sont en train de devenir des sociétés de droit privé, côtés sur les grands marchés internationaux, et dans lesquels les banques auront prochainement perdu tout pouvoir de décision⁶.

Pour atteindre ces autres objectifs, le moyen retenu est de développer la concurrence entre systèmes de paiements nationaux, entre systèmes nationaux et internationaux, et entre systèmes d'origine bancaire et d'autres nouveaux, non bancaires (qui seraient habilités selon des règles particulières). Et au-delà de disposer de règles du jeu communes, d'un même champ de compétition, tant au niveau du service offert à la clientèle qu'en matière de tarification, de solution technique... En effet, pour la Commission européenne il est impératif de faire cesser des pratiques jugées anticoncurrentielles dans le domaine du paiement, notamment par carte. Divers rapports européens comme au



Royaume-Uni mettaient déjà l'accent sur l'insuffisance de la compétition dans ce secteur d'activité, voire sur des ententes. Et diverses actions judiciaires avaient été engagées envers les systèmes de paiements, notamment contre Mastercard. Une enquête conduite par la Commission européenne et menée au second semestre de 2005, sur l'industrie des paiements par carte⁷ (analyse destinée à mesurer le niveau de concurrence entre banques ou entre les systèmes) aurait fourni « un ensemble riche et détaillé de preuves » démontrant qu'il s'agit d'un domaine non concurrentiel, de forte entente entre banques, notamment au sein des systèmes. D'où la réforme en profondeur du statut des Institutions de paiement, nouveau concept créé pour couvrir tous les acteurs bancaires et non bancaires agissant en Europe dans le domaine des paiements. Et d'où la relance de toutes les actions menées à l'encontre des banques européennes en ce domaine, notamment vis-à-vis des banques françaises réunies dans le cadre du GIE CB.

Là encore, ce sont des objectifs qui relèvent des prérogatives de la Commission et dans le cœur de sa mission. Même si on peut regretter que les nouveaux acteurs de paiement ne soient pas soumis strictement aux mêmes exigences que les banques. Le gouverneur de la Banque de France a d'ailleurs déclaré à ce sujet en juillet 2006 : « le projet de directive de la Commission [fixant le cadre juridique relatif aux services de paiement en Europe] doit absolument être modifié. Si on n'imposait pas les mêmes normes de contrôle et de sécurité à l'ensemble des acteurs, on jouerait un jeu dangereux » qui risquerait d'être « extrêmement dommageable pour les consommateurs ». De plus, on peut aussi regretter que la place en Europe de systèmes de paiements internationaux efficaces soit autant remise en question.

Enfin, et dernièrement, la Commission européenne a souhaité qu'il y ait une réelle concurrence entre les instruments de paiement, et qu'ils soient facturés indépendamment du bien acheté, en fonction du coût supporté pour sa gestion, ce qui c'est un moment dénommé le *double pricing*, actuellement autorisé, mais peu appliqué, car très compliqué à mettre en œuvre par le bénéficiaire. Cette démarche vise à introduire une compétition complémentaire, et viserait à favoriser les instruments les moins coûteux pour les utilisateurs. La rationalité économique de cette approche pour la collectivité est loin d'être démontrée : elle pourrait favoriser les instruments de paiement non garantis, donc moins coûteux a priori, comme le débit direct européen, au détriment de la carte bancaire, qui permet de lutter activement contre la fraude et améliore le service à la clientèle ; elle pourrait aussi favoriser les espèces, réputées gratuites, donc moins coûteuses que les instruments scripturaux, mais dont le coût est collectivement supporté, via le seigneurage, et qui ne favorisent pas, c'est le moins qu'on puisse dire, le passage à



l'économie numérique. Cette démarche aurait éventuellement un sens si il y avait une égalité de traitement entre ces divers instruments, quel qu'en soit l'émetteur, ce qui n'est pas le cas.

Tous ces objectifs complémentaires s'ajoutent aux objectifs initiaux, et alourdissent le poids (et le climat) du passage au SEPA. Cette nouvelle approche de transformation en profondeur de l'industrie des paiements, par voie réglementaire, en un temps très court et tous azimuts, peut apparaître disproportionnée au regard des attentes des consommateurs et des entreprises. Et la disparition rapide des systèmes nationaux, comme celui de Cartes Bancaires ou de Banksys ne jouera pas nécessairement en leur faveur, en tout cas à court terme.

Les objectifs économiques

Mais, dans l'action de la Commission européenne, un double objectif économique s'est ajouté aux précédents :

- celui de participer à la relance de l'économie européenne, en application des recommandations de la stratégie dite de Lisbonne, définie en mars 2000, et destinée à renforcer le potentiel de croissance et les performances économiques de l'Union européenne ;
- celui de faire baisser les prix des services de paiement, pour les consommateurs, et pour les entreprises.

Ce dernier objectif est même en passe de devenir son objectif premier, à défaut de son premier argument : plus que d'arguments techniques, la légitimité de la Commission européenne passe maintenant par les services rendus aux consommateurs.

L'impact économique de la réforme de l'industrie des paiements

Sur le premier point, la Commission européenne avance des arguments économiques qui ne sont pas toujours fondés, voire qui s'appuient sur des éléments succincts, simplificateurs, ou parfois erronés.

Deux rapports récents vont en ce sens :

- le document sur « les incitations à la création de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) », qui est censé analyser la situation actuelle et recenser des domaines dans lesquels des « mesures complémentaires » (c'est-à-dire des règlements dans la plupart des cas), pourraient aux yeux de la Commission européenne se révéler « nécessaires » pour exploiter pleinement « le potentiel économique » du SEPA ;
- le Rapport intérimaire I sur les cartes de paiement, qualifié par certains d'« incendiaire », est censé résulter d'une enquête « approfondie » menée au second semestre de 2005 par la Commission européenne, et relative au marché des cartes de paiement. Cette enquête qui visait à mesurer le niveau de concurrence dans le domaine des cartes

aurait fourni « un ensemble riche et détaillé de preuves » sur des pratiques jugées « anticoncurrentielles ».

Dans ces deux rapports « soumis à discussion », comme dans d'autres, la Commission européenne fait référence à de nombreuses études économiques et à des chiffrages, souvent injustifiés, et conclut sur les coûts, les prix, les niveaux de concurrence, voire l'impact économique du SEPA.

Ainsi, dans le rapport sur les incitations (p. 41 et 42) la Commission européenne chiffre à 22 Md€ le gain attendu par le SEPA, avec les postes suivants :

- 6,7 Md€ pour les gains relatifs aux coûts des paiements,
- 10 Md€ par la standardisation des instruments et la consolidation des infrastructures,
- 5,3 Md€ pour l'utilisation d'instruments électroniques à la place des espèces et des chèques.

Dans le même rapport, le gain qui résulterait du passage à la facturation électronique dans les entreprises est estimé à plus de 100 Md€.

Les éléments fournis en appui de ces estimations doivent être sérieusement revus. Pour disposer d'une estimation complète et non critiquable, les gains à prendre en compte devraient être ceux liés à :

- l'accroissement de la concurrence ;
- le passage d'instruments de paiement peu efficaces à des instruments électroniques ;
- la substitution d'une partie des opérations assurées aujourd'hui par des espèces ;
- les fusions et acquisitions transfrontières qui pourraient en résulter en Europe ;
- l'impact économique et social de l'harmonisation des paiements ;
- les gains pour les divers acteurs de l'ouverture des marchés ;
- les gains liés à l'automatisation des opérations de bout en bout.

À ce stade, nous pouvons noter l'absence de prise en compte par la Commission de tous ces éléments. Il faudrait aussi tenir compte des manques à gagner liés au SEPA : certains des nouveaux instruments de paiement, conformes au SEPA, fourniront dans certains pays parfois moins de fonctionnalités et de services que ceux offerts à ce jour sur les marchés nationaux. Ainsi, on peut s'interroger sur l'apport du SEPA en matière de paiement par carte en France.

Plusieurs questions économiques doivent donc être clarifiées, notamment sur la validité des chiffres avancés, de façon brute, mais aussi sur leur signification ; sur les hypothèses et variables retenues dans les analyses ; sur l'approche globale, qui ne prend pas en compte la spécificité de cette « industrie » des paiements, ni au sein de cette industrie, de la diversité des instruments, de leurs règles techniques



et économiques, des acteurs qui interviennent et des services offerts. Il conviendrait de mener une étude centrée sur les coûts et les bénéfices de la construction du SEPA pour l'économie européenne. Elle viserait à disposer d'une analyse critique des fondements, démarches d'études et conclusions de la Commission européenne sur ce sujet, à apporter une contre-analyse, et à proposer un ensemble de recommandations à la fois sur les moyens d'approfondissement de cette première étude d'impact et sur les enseignements sur la mise en œuvre du SEPA.

De notre point de vue, et de celui de nos partenaires européens, à ce stade des travaux, nous estimons que le gain lié à la mise en œuvre du SEPA sera inférieur à 0,5 % du PNB européen, et même plus proche de 0,10 % - 0,20 %.

En effet, la Commission européenne sous-estime totalement le coût de mise en œuvre du SEPA, et notamment les investissements technologiques. Comme l'indiquent les banques européennes groupées au sein de l'EPC⁸, « les banques devront modifier leurs plates-formes informatiques et processus d'exécution actuels ou en concevoir de nouveaux. Les banques devront évaluer l'impact du SEPA tant sur les virements de fonds électroniques et les réseaux de cartes auxquels elles participent que sur les mécanismes de règlement et de compensation qu'elles utilisent ».

Bref, le SEPA est déjà en soi un objectif ambitieux pour l'Europe et pour les banques européennes. Et son coût sera élevé ; les estimations en ce domaine se chiffrent en milliards d'euros. C'est un projet au moins aussi important que celui du passage à l'euro.

Ainsi, d'après le Boston Consulting Group⁹, la première étape de 2008 devrait se traduire par un investissement de 500 M\$ pour les banques et les processeurs européens. Un effort justifié puisqu'il permettrait aux consommateurs, là où elles font défaut, de bénéficier de transactions transfrontalières plus simples, plus rapides et moins chères.

Mais, en ce qui concerne la deuxième phase, l'investissement global est chiffré à environ 5 Md\$, dix fois plus que l'enveloppe nécessaire au SEPA 2008. Et « les bénéfices supplémentaires ne vont vraisemblablement pas justifier ce niveau d'investissement ». Ainsi, les gains en termes de coût pour les consommateurs auront déjà été atteints lors de la première phase. Plus grave : l'efficacité du système risque d'être diminuée et les pratiques homogénéisées en obligeant les acteurs à choisir des produits paneuropéens, au détriment de produits nationaux parfois plus performants.

La baisse des prix des services de paiement

Le deuxième objectif est de baisser le prix des services de paiement, à



l'instar de l'action engagée dans le domaine des télécommunications sur les mobiles.

Pour y répondre, la Commission européenne souhaite changer le modèle économique dans le domaine des paiements, en s'appuyant sur les enquêtes sur l'industrie des paiements, et en relançant les actions en ce domaine contre les banques, voire en menaçant les banques d'actions nouvelles et de mesures de coercition.

Cette politique prend toute son ampleur dans le domaine des cartes bancaires, en faisant porter dans ce cas, les efforts sur un point clé : la commission d'interchange. Cette commission est censée assurer la solidité et la puissance des systèmes internationaux (comme Visa ou MasterCard) ; elle est censée alourdir le coût du service pour le commerce ; elle est censée, par ricochet, alourdir le coup pour les particuliers et les commerçants ; elle est censée conforter les logiques d'ententes entre banques au sein d'un système de paiements ; et elle serait le frein aux évolutions que les autorités publiques souhaitent impulser.

De fait, sous les multiples remises en cause des autorités de la concurrence, nationales et européennes, cette règle est progressivement mise à mal, puisqu'elle est censée être la source de tous les maux. Cet objectif complémentaire, final, mais pas mineur, est à lui seul celui qui freine aujourd'hui le plus les évolutions européennes et la mise en place du SEPA dans le domaine des cartes bancaires.

Les systèmes cartes internationaux se préparent au pire en annonçant des baisses majeures des commissions, comme dernièrement avec les annonces faites par Mastercard International. Pourtant, ces commissions sont jugées essentielles par les banques, comme le montre la décision de l'EPC de généraliser aux débits directs européens les *multilateral balancing payments*, qui sont une adaptation des commissions d'interchange. Les commissions d'interchange deviennent ainsi la pierre angulaire des systèmes de paiements interbancaires. Leur remise en cause pourrait remettre en cause une logique interbancaire qui a fait ses preuves. C'est une orientation majeure pour le SEPA.

Quelle que soit l'orientation que souhaite prendre la Commission européenne en ce domaine, il serait bon qu'une fois pour toutes sa position soit clairement affirmée sur ce point. C'est d'ailleurs la demande qu'a faite récemment la BCE, qui souhaite que les règles du jeu soient clairement indiquées dans le futur cadre réglementaire européen, pour favoriser la mise en œuvre du SEPA.

L'objectif de réalisation du SEPA est désormais un objectif bancaire. Le rapport de l'EPC « Faire du SEPA une réalité » en est l'illustration.



Il indique : « la mise en œuvre du SEPA ne se ramène pas à un simple changement d'infrastructure ».

Mais, plusieurs freins viennent bloquer la dynamique bancaire, notamment dans le domaine des cartes bancaires, et particulièrement la profusion des objectifs de la Commission européenne.

Tous ces objectifs simultanés créent une confusion sur les objectifs réels recherchés par les pouvoirs publics européens, et dénotent une certaine incompréhension des mécanismes des systèmes de paiements, notamment par carte. De plus, la démarche paraît excessive et n'améliore pas les relations entre les banques et les pouvoirs publics européens.

Les systèmes de paiements sont un atout pour l'Europe. Ils sont efficaces, même si des améliorations sont nécessaires. Les banques européennes l'ont compris et admis. Le fondement du développement de cette industrie des paiements réside dans l'équation économique. Mais sa remise en cause économique remet en cause le moteur de l'investissement. Casser le mécanisme économique reviendrait à casser la dynamique de l'investissement. Casser cette logique économique, pour la rapprocher des mécanismes industriels traditionnels, ne prendrait pas en compte les spécificités de ce marché. Elle ne peut conduire qu'en l'appauvrissement de cette industrie et des services pour les consommateurs et pour les entreprises.

Il est nécessaire que les économistes s'emparent de ce thème et en fassent un objet d'étude, pour en tirer tous les enseignements, pour permettre l'enrichissement des mécanismes des systèmes de paiements, et la recherche d'un consensus entre tous les acteurs sur ses mécanismes et son modèle économique.

NOTES

1. Ce rapport est téléchargeable sur le site du Minefi à l'adresse suivante : www.cnc.minefi.gouv.fr/directions_services/dgtpe/secteur_financier/enjeux_economiques_banques06.pdf.
2. Rapport réalisé sous la Présidence d'Yves Ullmo.
3. Donc dans les systèmes à « quatre coins », c'est-à-dire lorsque le service n'est pas entièrement assuré par un acteur unique central.
4. Dénommés « Services transactionnels ».
5. Cf. Article de D. Namur publié dans Les Échos « Cartes de paiements et de crédits : de la concurrence à l'efficacité du réseau » Janvier 2005.
6. Sauf peut-être en Europe avec Visa EU, qui restera de logique interbancaire et détenu par les banques européennes.

7. Rapport intérimaire I sur les cartes de paiement.
8. Cf. Rapport de l'EPC traduit en français par la FBF : *Faire du SEPA une réalité* p. 73.
9. « Navigating to Win : Global Payments 2006 » 8^{ème} édition Juin 2006.

BIBLIOGRAPHIE

- CNCT (1991), *Évaluation technologique du système bancaire et financier français*.
- BAXTER W. (1983), « Bank Interchange of Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, October.
- EPC (2006), *Making SEPA a reality*, traduit en français par la FBF : *Faire du SEPA une réalité*.
- NAMUR D. (2005), « Cartes de paiements et de crédits : de la concurrence à l'efficacité du réseau » *Les Échos*.