

**Colloque « mise en place du SEPA : quel bénéfice pour la France »
Sénat - 13 Février 2007**

**Texte de l'intervention de M. Christian Noyer
Gouverneur de la Banque de France**

Introduction

Le projet SEPA constitue une étape nécessaire pour une meilleure intégration financière européenne. C'est une étape nécessaire car aujourd'hui encore, huit ans après l'introduction de l'euro, les paiements électroniques de faible montant, dits de détail, continuent d'être traités de manière différente au sein de la zone euro.

Cette fragmentation persistante est un des facteurs qui empêche l'économie européenne de tirer pleinement parti des avantages de l'Union monétaire. Ainsi, pour les consommateurs, particuliers ou entreprises, il est toujours plus difficile de réaliser un paiement de détail entre deux pays de la zone euro qu'à l'intérieur d'un même pays. Il faut souligner également que cette fragmentation affecte non seulement les paiements transfrontaliers mais aussi les paiements nationaux en euro, car elle entrave l'innovation et la concurrence à l'échelle de la zone euro.

Nécessaire à l'intégration européenne, le projet SEPA constitue néanmoins un défi en matière de conduite de projet car il requiert :

- l'engagement et la coordination des efforts de très nombreux acteurs (banques, entreprises, commerçants, administrations et autorités publiques) au niveau européen et national ;
- la levée de nombreux obstacles de nature diverse (technique, commerciale et juridique) à l'élaboration et à la diffusion d'instruments de paiement européens
- des changements dans les habitudes de paiement de nombreux utilisateurs à travers l'Europe.

Dans ce contexte, le bilan des premières phases du projet me paraît prometteur. Mais les incertitudes qui demeurent sur certaines modalités de sa mise en œuvre doivent être rapidement levées pour permettre son plein succès.

I- Un bilan prometteur

Le bilan me paraît prometteur pour deux raisons principales :

- des composants essentiels au bon déroulement du projet ont été définis,
- la mobilisation de tous les acteurs concernés est bien engagée.

Ainsi,

1. les bases nécessaires au développement de la future gamme des instruments de paiement européens ont été posées, avec la définition par l'EPC:

- d'un corps de règles pour les nouveaux moyens de paiement européens (le virement SEPA et le prélèvement SEPA) et un cadre de référence (le SEPA cards Framework) pour guider l'adaptation des systèmes de paiement par carte.
- de principes pour la fourniture par les banques de services additionnels à leurs clients, qui favorisent un développement de l'innovation compatible avec le maintien d'une intégration forte du marché européen des services de paiement
- de principes de fonctionnement des infrastructures interbancaires pour assurer leur mise en concurrence et leur contribution à l'amélioration de l'efficacité du circuit de traitement.

2. les travaux de préparation ont été lancés au niveau national

Le projet SEPA, tel qu'il a été conçu par l'EPC, est articulé en trois phases principales : une phase de conception, une phase de mise en oeuvre et une phase de migration.

La première phase, la phase de conception, a démarré en 2004, et est pratiquement achevée. Avec le soutien de l'Eurosystème, de la Commission Européenne et du Conseil Ecofin, qui a indiqué au mois d'octobre dernier son soutien politique au projet SEPA, celui-ci est désormais entré dans sa seconde phase, qui est celle de la mise en oeuvre avec le lancement des travaux de préparation.

Ainsi, en France, un comité national a été créé par la Banque de France et la Fédération Bancaire Française, qui a adopté le 27 octobre 2006 une première version du plan de migration de la France à SEPA dont les grandes orientations sont les suivantes :

- un pilotage de la migration associant toutes les parties prenantes
- une migration dans le cadre d'un principe de non régression de niveau de service
- une migration progressive, plutôt qu'un « big bang », permettant à chacun d'avancer à son rythme, avec néanmoins une date butoir pour l'arrêt de l'utilisation des anciens moyens

de paiement nationaux, qui pourrait être fin 2011 pour les virements et fin 2012 pour les prélèvements.

Le projet SEPA est donc désormais à un tournant décisif. C'est pourquoi il me paraît essentiel que les incertitudes qui demeurent sur certaines de ses modalités de mise en oeuvre soient rapidement levées pour qu'un calendrier précis et réaliste puisse efficacement guider les travaux de préparation.

II- Des incertitudes sur certaines modalités de mise en oeuvre à lever rapidement

Ces incertitudes concernent pour l'essentiel les trois domaines suivants :

1) le cadre juridique

Alors qu'une harmonisation européenne des règles applicables aux paiements est nécessaire pour que les nouveaux instruments puissent être utilisés dans les mêmes conditions dans l'ensemble de la zone euro, conformément aux objectifs premiers du projet SEPA, la Directive sur les services de paiement qui doit apporter cette harmonisation des règles est toujours en discussion.

Ce retard pris dans la définition du cadre réglementaire de l'Europe des paiements que nous devons construire, et la perspective que sa transposition ne puisse intervenir dans le courant de l'année 2008, n'est pas sans conséquence pour la conduite du projet. Ils contribuent en effet à créer une incertitude sur la date à laquelle les banques pourront mettre à la disposition de leurs clients, en toute sécurité juridique, les nouveaux instruments de paiement européens. Je note par exemple que le Président de l'EPC, M Hartsing remet désormais en cause, en raison du retard pris pour adopter la Directive sur les services de paiement, l'engagement des banques de mettre le prélèvement européen à la disposition de leurs clients dès le début de 2008 (si j'en juge par l'interview qu'il vient de donner à une revue spécialisée).

Dans ce contexte il est donc impératif que la Directive soit adoptée dans les mois qui viennent, que son calendrier de transposition soit clairement fixé et le plus court possible, de sorte que la date à partir de laquelle les nouveaux instruments européens pourront être effectivement utilisés soit clairement fixée.

2) les caractéristiques du prélèvement

Les opérations nécessaires pour exécuter le prélèvement européen vont comporter deux phases : la première est liée à la création et l'échange du mandat, la seconde concerne l'opération de débit proprement dit. Concernant la première phase, une incertitude demeure sur la mise à disposition d'un ou deux circuits de transmission du mandat entre le débiteur et le créancier.

En outre, les modalités du choix entre ces deux circuits de transmission du mandat demeurent également à définir : qui, entre le débiteur et le créancier va choisir le circuit de transmission du mandat ? toutes les banques vont-elles offrir cette option à leurs clients ?

Il est donc urgent que l'EPC prenne une décision pour clarifier les modalités de transmission du mandat entre débiteurs et créanciers. Dans cette perspective, il me semble que deux principes ne doivent pas être perdus de vue : la simplicité et la sécurité pour les utilisateurs.

3) les objectifs et le modèle économique pour les systèmes de paiement par carte

Les cartes dans le projet SEPA ont un statut particulier dans la mesure où les conditions de réalisation des paiements par carte sont beaucoup plus complexes que celles par virement ou prélèvement, et l'efficacité des circuits de traitement pour les paiements transfrontières mieux assurée.

C'est pourquoi le projet SEPA a pour objectif en ce qui concerne les cartes, non pas de créer un nouvel instrument, comme dans le cas du virement et du prélèvement, mais d'adapter le niveau de service des systèmes de cartes actuels aux exigences d'un marché unifié des paiements eu euro. A cette fin, l'EPC a défini « un cadre d'interopérabilité pour les cartes » et il est clair que les efforts d'adaptation vont être inégaux entre les systèmes et très limités pour certains d'entre eux comme le système CB car celui-ci constitue une référence en matière de niveau de service offert aux utilisateurs, tant en terme d'efficacité que de sécurité.

Toutefois, pour un certain nombre d'acteurs du marché des cartes, la légitimité de cet objectif du projet SEPA pour les cartes et les moyens d'y parvenir demeurent incertains, dans la mesure où ils sont susceptibles d'aboutir à une concentration de l'offre de services au bénéfice des systèmes de cartes internationaux, concentration qui serait porteuse de 2 risques :

- un risque de hausse des prix des services pour les porteurs et les commerçants, en raison des structures de coûts et des commissions interbancaires élevées de ces deux systèmes internationaux
- un risque de perte de souveraineté de l'Europe sur une composante majeure de son système de paiement.

Il est désormais important que le débat, qui s'est engagé sur ces risques et les moyens de les maîtriser, aboutisse rapidement à des conclusions claires, pour éviter que le bon déroulement du projet SEPA pour les cartes ne s'en trouve affecté. C'est pourquoi l'Eurosystème vient de publier un rapport d'étape pour contribuer à l'éclairer, intitulé « le point de vue de l'Eurosystème sur un « SEPA pour les cartes » ». Dans ce contexte, une clarification et une réflexion me paraissent particulièrement urgentes pour faire avancer le débat concernant respectivement le risque de hausse des prix et le risque de perte de souveraineté:

- la clarification concerne les conditions d'acceptation par les autorités chargées de la concurrence des commissions interbancaires
- La réflexion concerne l'opportunité et les modalités de la création d'un ou de plusieurs systèmes de cartes européens, concurrents des réseaux internationaux

Conclusion

Le projet SEPA est désormais arrivé à un moment décisif de sa mise en œuvre. Si le projet est bien engagé, si la volonté des banques est évidente, la possibilité pour elles de mettre à la disposition de leurs clients dès 2008 les nouveaux instruments de paiement européens n'est toutefois pas assurée, pour toutes les raisons que j'ai évoquées, raisons qui échappent à leur contrôle.

Dans ce contexte, il est désormais urgent d'établir clairement ce qui pourra être effectivement réalisé et mis à la disposition du public dès 2008 et ce qui ne pourra l'être qu'au cours des années suivantes, afin de permettre à tous les acteurs concernés de bien planifier leurs travaux de préparation.

Cela suppose la levée des incertitudes qui demeurent sur le cadre juridique, et de celles concernant les caractéristiques du prélèvement et les objectifs à atteindre pour les cartes.

Il s'agit là d'une tâche urgente, sur laquelle toutes les parties concernées, autorités publiques et acteurs privés doivent se mobiliser pour garantir le succès du projet SEPA