

CHAPITRE 10

Les systèmes de paiement de détail

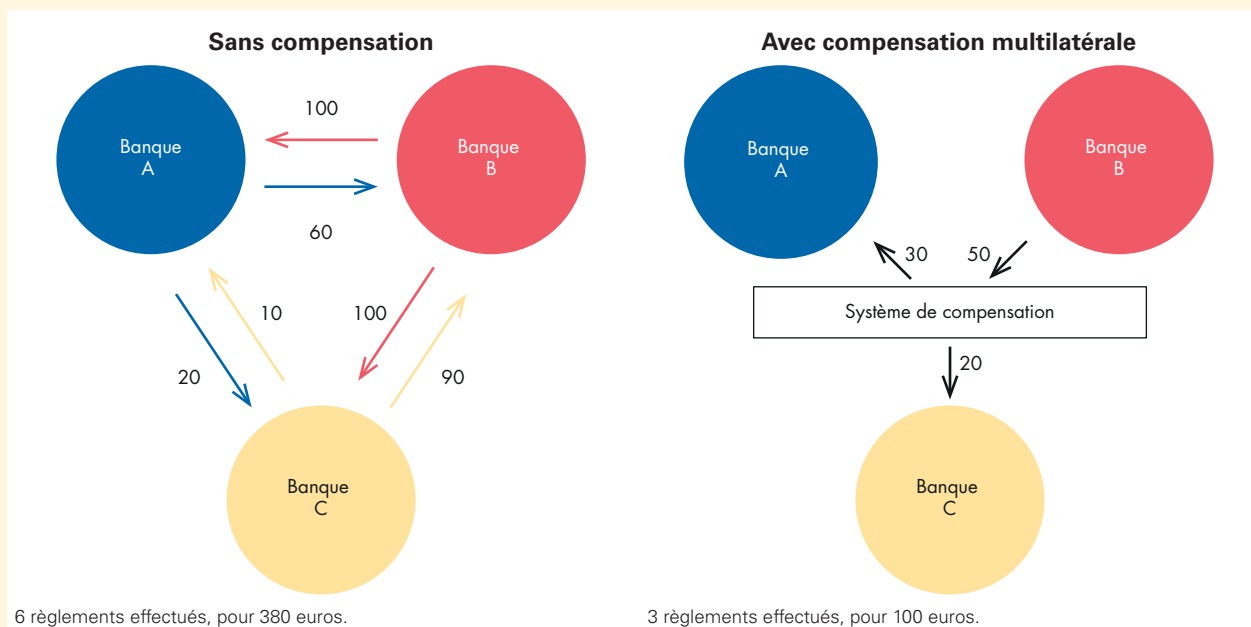
Mis à jour le 17 décembre 2018

Les systèmes de paiement de détail jouent un rôle essentiel dans la sphère économique, dans la mesure où ils règlent les opérations pour la clientèle particulière et les entreprises ; ils se caractérisent par le traitement d'opérations de montant peu élevé, mais présentant un volume important. Le paysage européen de ces systèmes a fortement évolué dans la dernière décennie, avec la mise en œuvre des virements et des prélèvements au format européen (SEPA), mais reste relativement fragmenté. Ce paysage connaît de nouvelles évolutions, avec l'arrivée des paiements instantanés. La première partie de ce chapitre présente les enjeux et l'historique des systèmes de paiement de détail, le fonctionnement de ces systèmes et les évolutions passées et en cours. La deuxième partie examine le paysage des systèmes de paiement en Europe. La troisième partie est consacrée aux risques financiers dans les systèmes de paiement de détail. Enfin, la quatrième et dernière partie effectue un focus sur le cadre de surveillance mis en place par l'Eurosystème pour les systèmes de paiement de détail.

1. Présentation et enjeux des systèmes de paiement de détail

Les systèmes de paiement de détail assurent l'exécution des ordres de paiement dits de masse (virements, prélèvements, chèques, cartes, etc.). Par opposition aux systèmes de paiement de montants élevés, ils se caractérisent par des opérations généralement non urgentes, représentant des volumes importants mais de relativement faible montant, les ordres résultant pour l'essentiel d'échanges entre la clientèle particulière et les entreprises au sens large. Ces systèmes assurent souvent des fonctions de compensation qui permettent de réduire le nombre de règlements inter-bancaires à réaliser. Le plus souvent, il s'agit d'une compensation multilatérale, dans laquelle le système calcule pour chaque participant le solde net à payer ou à recevoir au titre de l'ensemble de ses opérations traitées dans le système pour la période considérée (généralement la journée).

Encadré n° 1 : La compensation des ordres de paiement : un exemple



Encadré n° 2 : L'histoire du système de paiement français de détail

En France, la première chambre de compensation des échanges des moyens de paiement date de 1872 et concerne les chèques, avec la création de la chambre de compensation des banquiers de Paris, qui fut développée avec le concours de la Banque de France. Elle avait pour objet de supprimer les multiples opérations résultant de la présentation, en vue du règlement, des instruments de paiement de l'époque, notamment les lettres de change et les chèques. Cette chambre de compensation permettait l'échange physique, entre les banquiers, de ces instruments papier, en vue du règlement entre eux des soldes nets issus de ces échanges.

Un siècle plus tard, confrontées à la réalité des paiements électroniques et automatisés, la compensation manuelle cohabite avec des traitements automatisés des opérations de compensation effectués au sein de systèmes dédiés, qui prennent progressivement le relais. Ainsi, dans la décennie 1980, le traitement des moyens de paiement de détail est assuré par :

- 104 chambres de compensation « traditionnelles » pour les échanges sur support papier, la plupart de ces échanges étant effectués dans les locaux de la Banque de France ;
- 9 ordinateurs de compensation pour l'échange des opérations sur support magnétique ;
- 9 centres régionaux d'échanges d'images-chèques, pour le recouvrement sous forme d'images-chèques des chèques de petit montant.

En 1983, les banques françaises décident de rationaliser cette organisation en lançant un projet de réalisation d'un système unique et automatisé d'échanges, le Système interbancaire de télécompensation (SIT). Celui-ci devient opérationnel en 1992 et remplace progressivement les ordinateurs de compensation, la substitution étant achevée en 1994. Le SIT est géré par le GSIT (Groupement pour un système interbancaire de télécompensation) qui est un GIE (Groupement d'intérêts économiques) regroupant les principales banques françaises et la Banque de France. Le SIT repose sur un réseau de centres de traitement, mis en relation de manière bilatérale via un réseau privé. Le système est à l'époque extrêmement sophistiqué, dans la mesure où il est le premier au monde à proposer un traitement des paiements de bout en bout (acquisition, compensation, règlement et restitution comptable).

Dans le prolongement de la migration initiale comprenant les moyens de paiement dématérialisés (virements, prélèvements, etc.), les opérations cartes bancaires (1995-1996) puis les chèques (2001-2002) migrent progressivement vers le SIT. La compensation automatisée des chèques a nécessité au préalable la mise en place d'un procédé de traitement n'entraînant pas de coûts de gestion supplémentaires et permettant d'accélérer le traitement du chèque. Le passage à l'image-chèque ¹ a permis de répondre à cet objectif. Le corpus juridique de l'image-chèque est constitué de plusieurs textes, dont la loi du 13 mars 2000, qui reconnaissent une valeur juridique à l'écrit sous forme électronique.

En juillet 2002, l'ensemble des échanges interbancaires est automatisé par l'intermédiaire du SIT. Les volumes échangés en septembre 2002 s'élèvent alors à plus de 45 millions d'opérations en moyenne par jour ouvré, pour une valeur moyenne de 18 milliards d'euros.

En 2004, dans la perspective de SEPA ², six banques françaises (BNP, Caisses d'épargne, Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Banques Populaires, Société Générale) décident de créer une société privée, chargée de construire et gérer une plateforme de compensation de référence pour le traitement des paiements de masse en Europe. La société STET (Systèmes Technologiques d'Échanges et de Traitement) est créée et devient l'opérateur du système de paiements de détail CORE(FR). CORE(FR) se substitue progressivement au SIT, dont l'arrêt est effectif en octobre 2008.

.../...

Au rythme des évolutions technologiques et de la modernisation des plateformes le choix de la compensation multilatérale centralisée a donc été constamment reconduit. En parallèle, l'opérateur français STET SA a adapté son offre de services pour traiter les instruments SEPA et les paiements instantanés.

En France, il existe actuellement deux systèmes de paiement exploités par STET SA, CORE(FR) et SEPA(EU) Chacun de ces systèmes répond à des besoins bien différenciés, le premier est un système de paiement à vocation nationale, tandis que le second a un objectif paneuropéen.

CORE(FR) : un système dédié de paiement domestique

Le projet se concrétise en 2008 avec la migration des opérations précédemment compensées dans le SIT vers le système CORE(FR). Le nouveau système propose une compensation multilatérale unique pour tous les moyens de paiement. L'échange des opérations se fait en continu avec un seul cycle de compensation. Un mécanisme de sécurisation financière, composé d'un fonds de garantie commun et d'appels en garantie individuelle, améliore la certitude du règlement qui intervient quotidiennement dans TARGET2. Les participants directs sont reliés au système grâce à un réseau privé sécurisé. La résilience opérationnelle est assurée par l'exploitation de deux sites de production. STET opère en propre la plateforme technique ainsi que le réseau sécurisé d'envoi de messages.

Le système CORE(FR) regroupe 10 participants directs – rassemblant les banques actionnaires ainsi que HSBC France, la Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Mutuel-Arkéa et la Banque de France – et compte 177 participants indirects au 31 décembre 2016.

Avec plus de 50 millions d'opérations traitées quotidiennement pour une valeur de plus de 20 milliards d'euros, CORE(FR) reste en 2017 le premier système de paiement de détail européen en volume (12,5 milliards d'opérations), et le deuxième en valeur (pour 4800 milliards d'euros d'opérations compensées), derrière le système STEP2-T de l'Association Bancaire pour l'euro (EBA Clearing : voir ci-après).

SEPA(EU) : le développement d'une offre européenne

Outre le système de paiement français CORE(FR), la plateforme technique développée par STET accueille également le système de paiement de la communauté bancaire belge CEC (Centre d'Échange et de Compensation). En effet, la plateforme CORE a été développée pour répondre aux besoins spécifiques d'autres communautés d'échange tout en bénéficiant des économies d'échelle offertes par une plateforme partagée.

En complément à cette stratégie de développement, STET a créé un système de paiement à l'ambition paneuropéenne, afin de diversifier ses sources de revenu et de proposer une alternative aux services offerts par les systèmes de paiements paneuropéens concurrents. SEPA(EU) est opérationnel depuis le 21 novembre 2016 avec la migration des prélèvements SEPA de la communauté française. Le système doit accueillir en 2019 les virements SEPA actuellement compensés dans CORE(FR) et s'ouvrir à des participants non français. STET développe également un service dédié aux virements instantanés dans SEPA(EU) qui devrait être opérationnel fin 2018. En 2017, SEPA(EU) a traité entre 196 et 229 millions d'opérations par mois, les valeurs mensuelles traitées oscillant entre 74 et 106 milliards d'euros environ.

1 L'image-chèque est créée à partir de la remise physique d'un chèque par un client au guichet d'une banque. Le chèque fait l'objet d'une numérisation. Le banquier du client bénéficiaire transmet informatiquement l'image chèque, comprenant la ligne magnétique et le montant du chèque, pour compensation, dans le système de paiement.

2 Cf. section 1.2.

La compensation des paiements est d'ailleurs une technique ancienne (voir encadré n° 2). À l'origine, les ordres de paiement étaient échangés et compensés manuellement dans des « chambres de compensation ». La compensation était physique à l'époque où les moyens de paiement papier constituaient la norme. Ces dispositifs ont ensuite été progressivement remplacés par des systèmes automatisés dans les années 1970, prélude au développement des systèmes de paiement, favorisés par la dématérialisation des moyens de paiement, les progrès de l'informatique et les innovations technologiques.

Le paysage des systèmes de paiement continue d'évoluer au gré des changements technologiques et de l'essor de nouveaux moyens de paiement. Plus largement, la création de l'espace de paiement unique européen (SEPA) est venue bouleverser l'organisation des systèmes de paiement autour des communautés bancaires nationales, avec l'émergence d'acteurs paneuropéens et le développement de liens d'interopérabilité.

1.1. Le fonctionnement des systèmes de paiement de détail

À la différence des systèmes à règlement brut en temps réel (RTGS) qui ont vocation à traiter des paiements de montants élevés

et/ou urgents, les systèmes de paiement de détail procèdent généralement au règlement net différé (ou DNS « *Deferred Net Settlement* » en anglais) des opérations introduites par les participants dans le système au cours du cycle de paiements.

Les systèmes de paiements de détail interbancaires sont des canaux privilégiés pour l'échange et la compensation des paiements : en France, ils concentraient en 2015 74 % des paiements en volume, contre 16 % pour les échanges intrabancaires (au sein d'un même établissement), 9 % pour les échanges intragroupes (au sein d'un même groupe bancaire) et 1 % pour les transactions interbancaires hors systèmes de paiements (*correspondent banking*) (cf. chapitre 6). La répartition en valeur des échanges avec et sans compensation multilatérale est illustrée dans le graphique n° 1¹.

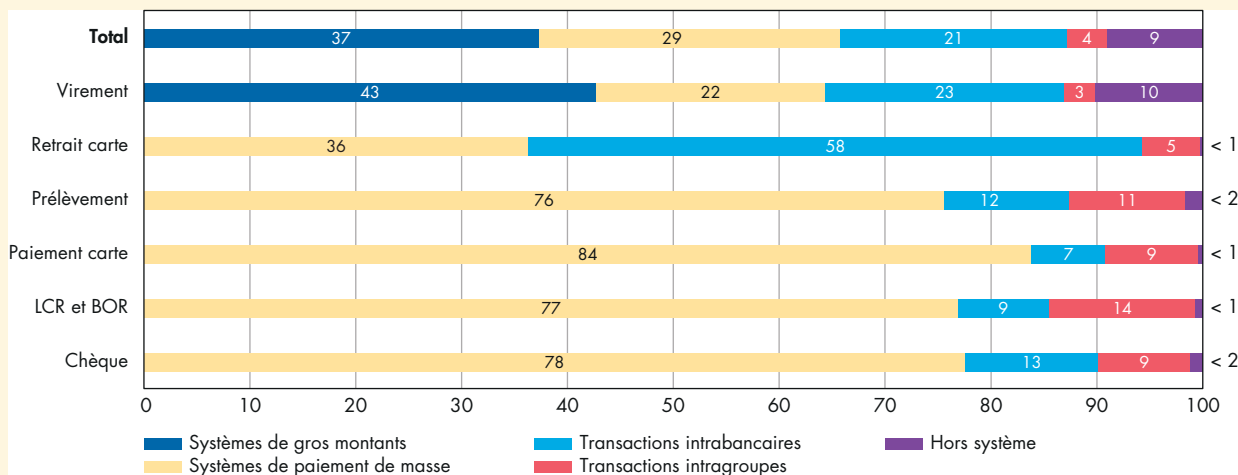
Un système de paiement de détail rassemble des participants directs et indirects :

- un participant direct échange directement ses opérations avec les autres participants ;
- un participant indirect fait passer ses opérations par l'intermédiaire d'un participant direct.

¹ https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2016/10/06/cmp_2016_fr.pdf

G1 : Répartition système/hors système de paiement en valeur, par instrument de paiement en 2016

(en %)



Source : Banque de France.

Dans l'Union européenne, les participants directs à un système sont responsables vis-à-vis de l'agent de règlement (ou de tous les autres participants) de l'exécution de leurs propres paiements, de ceux de leurs clients et de ceux de leurs participants indirects. Les systèmes de paiement sont notifiés à la Commission européenne lors de leur création comme systèmes soumis au régime de la directive 98/26/CE relative à la finalité des paiements. La directive « Finalité » définit un système de paiement comme un accord formel, conclu entre au moins trois participants (essentiellement des établissements de crédit/prestataires en services d'investissement) auxquels peuvent s'ajouter un éventuel organe de règlement (pour la comptabilisation finale des dits règlements), une éventuelle contrepartie centrale ou une éventuelle chambre de compensation, comportant des règles communes et des procédures normalisées pour l'exécution d'instructions de règlement/livraison entre participants. La directive « Finalité » a été modifiée le 6 mai 2009 par la directive 2009/44/CE afin d'étendre son champ d'application et d'améliorer la protection dans un contexte de développement des liens entre systèmes de paiement et de règlement livraison. La protection des opérations en cas de faillite est également étendue pour couvrir désormais non seulement les ordres de paiement échangés entre les participants à un même système, mais également les ordres de paiement échangés de système à système.

Un cycle de paiement est défini selon les règles propres du système. Une journée de paiement d'un système peut ainsi présenter un cycle de règlement unique ou plusieurs cycles de règlement. Un cycle de règlement se compose généralement de plusieurs étapes (l'exemple suivant est celui du système de paiement de détail CORE(FR)) :

i) il débute par une **période d'ouverture** du système, durant laquelle les participants introduisent leurs opérations dans le système. À la fin de cette période (également appelée *cut-off*), soit le système est fermé et plus aucune

opération n'est acceptée par le système, soit les opérations continuent d'être envoyées mais ne sont éligibles qu'au cycle suivant de compensation (le jour même ou à J+ 1) ;

ii) le système calcule les soldes multi-latéraux de chacun des participants, et les communique aux participants en leur laissant une **période de validation**, qui leur permet de vérifier le solde à régler (ou à recevoir) et de formuler des contestations le cas échéant ;

iii) à l'issue de cette étape, les participants dont le solde net est négatif sont appelés à alimenter leur compte de règlement afin que le système puisse procéder au règlement des opérations. C'est la **période d'information**, avec la constitution des instructions de règlement dans TARGET2 ;

iv) la **période de règlement** des soldes dans TARGET2 commence alors. Une fois le règlement effectué, l'opérateur restitue les informations comptables aux participants.

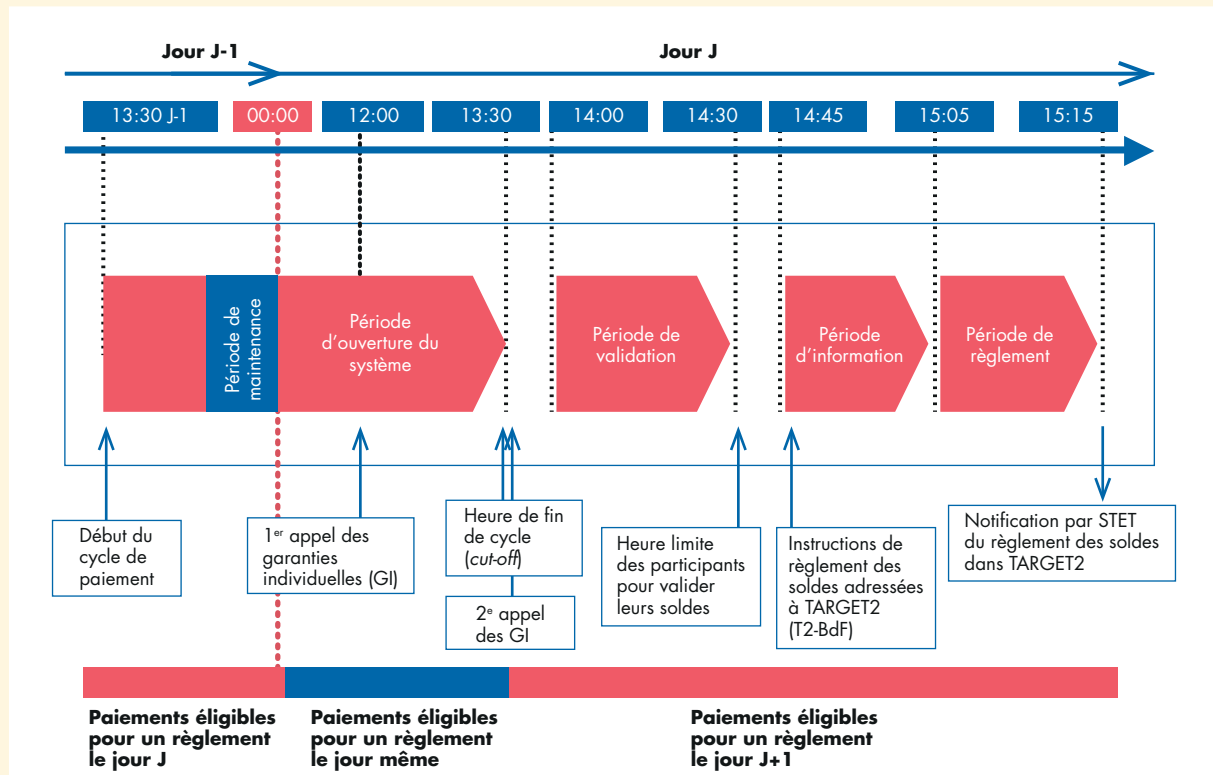
L'encadré 3 présente le processus du cycle de règlement dans le système de paiement de détail domestique français CORE(FR), opéré par la société STET SA, sur une journée de paiement.

Dans CORE(FR), après l'heure limite de validation des soldes de compensation (14h30) par les participants directs, une période d'information s'ouvre à 14h45, pendant laquelle sont transférées à l'agent de règlement (TARGET2) les instructions liées au règlement des soldes de compensation et de restitution des garanties individuelles recouvrées. La période de règlement dans TARGET2 intervient de 15h05 à 15h15.

Les systèmes de paiement doivent assurer la finalité des paiements – rendant ceux-ci irrévocables et inconditionnels – au plus tard lors du règlement. Le règlement des positions nettes intervient généralement en monnaie de banque centrale ²,

2 Au sein de la zone euro, en application du règlement (UE) n° 795/2014 modifié, le PFMI 9 relatif au règlement en monnaie de banque centrale est applicable aux systèmes de paiement d'importance systémique (SIPS), et aux systèmes de paiement de détail présentant une grande importance (PIRPS). Les autres systèmes de paiement de détail (ORPS) n'ont pas l'obligation d'effectuer le règlement en monnaie de banque centrale (pour plus de détail sur ces notions, voir section 4.2 du présent chapitre).

Encadré n° 3 : Déroulement d'une journée de paiement dans le système CORE(FR) avec un cycle de paiement unique



Source : STET SA, Banque de France.

c'est-à-dire dans les livres de la banque centrale comme c'est le cas pour le système français CORE(FR), les soldes nets des participants étant réglés dans TARGET2. Le règlement en monnaie de banque centrale est fortement préconisé car il permet d'éliminer le risque de règlement associé à une défaillance de la banque de règlement (cf. chapitre 17). Ainsi, au sein de la zone euro, et à l'instar des systèmes français CORE(FR) et SEPA(EU), la plupart des systèmes de paiement de détail règlent les positions de leurs participants dans TARGET2³ (cf. chapitre 7).

Il est envisageable que dans un système de ce type, le règlement puisse néanmoins intervenir en monnaie dite commerciale (cf. section 3 du chapitre 1), dans les livres d'un établissement de crédit, sous

des conditions strictes de gestion et de contrôle des risques inhérentes à ce type de règlement.

1.2. L'impact du SEPA sur les systèmes de paiement de détail

Comme on l'a vu au chapitre 2, l'espace unique de paiement en euros (SEPA), a été mis en place par un ensemble de grandes banques constituant l'EPC (*European Payment Council* ou Conseil Européen des Paiements), avec le soutien de la BCE et de la Commission européenne. Le projet, initié en 2002, visait à harmoniser les moyens de paiement en euro au sein des 34 pays de l'espace SEPA⁴ afin qu'un paiement transfrontière en euro soit traité avec la même rapidité, la même sécurité et dans les mêmes conditions qu'un paiement

3 BRI, *Payment, clearing, and settlement system in the euro area*, CPSS, Red Book, 2012 : <https://www.bis.org/cpmi/publ/d105.htm>

4 L'Espace SEPA est constitué des 28 États-membres de l'Union européenne, de l'Islande, de la Norvège, de la Suisse, du Liechtenstein, de Monaco et de Saint-Marin.

domestique. Le SEPA complète ainsi l'instauration de l'euro en tant que devise de 18 pays européens. La première étape de mise en place du SEPA a été le lancement du virement européen (SEPA Credit Transfer ou SCT), intervenu le 28 janvier 2008. Suite à l'adoption du règlement SEPA⁵ (UE) 260/2012 dit règlement « *end-date* » qui fixait une date-butoir pour l'abandon des virements et prélèvements nationaux, la migration au virement SEPA (SCT) et au prélèvement SEPA (SEPA Direct Debit ou SDD) est devenue effective le 1^{er} août 2014. Le remplacement des moyens de paiement domestiques par des moyens de paiement européens modifie le paysage des systèmes de paiement, en créant les conditions d'une concurrence pour le marché des paiements de détail à l'échelle européenne. Cette évolution s'est donc accompagnée d'exigences spécifiques pour les systèmes de paiement.

1.2.1. Les exigences SEPA applicables aux systèmes de paiement

Les obligations des systèmes de paiement dans le cadre du SEPA sont inscrites dans ce même règlement (UE) 260/2012. Celui-ci prévoit que les opérateurs s'assurent que leur système de paiement soit techniquement interopérable⁶ avec les autres systèmes opérant dans l'Union européenne et qu'aucune règle non justifiée par des considérations de sécurité ne restreigne l'interopérabilité. La Banque de France est l'autorité compétente pour s'assurer du respect de cette exigence par les opérateurs de systèmes de paiement établis en France, à savoir STET SA, pour les systèmes CORE(FR)⁷ et SEPA.EU, et EBA Clearing SAS, pour le système STEP2-T.

Dans son rôle de catalyseur, l'Eurosystème a publié en 2013 les termes de référence SEPA pour les systèmes de paiement de détail. Ils reprennent et complètent les exigences du règlement 260/2012 où quatre critères définissent la vision de long terme de l'Eurosystème pour la compensation et le règlement des paiements SEPA. Chaque critère renvoie

à une série de questions auxquelles les opérateurs de système de paiement sont invités à répondre afin d'évaluer leur niveau de conformité. Il s'agit notamment :

- d'avoir les capacités techniques et opérationnelles pour traiter les paiements conformément aux standards édictés par l'EPC ;
- d'être pleinement interopérable avec les autres systèmes au moyen de liens directs ou indirects ;
- d'offrir aux participants l'accès à toute contrepartie se conformant aux règles du SEPA ;
- d'assurer la liberté de choix des prestataires de services de paiement, fondée sur la qualité et le coût des solutions de compensation-règlement.

1.2.2. Le paysage européen des systèmes de paiement à la suite de la migration SEPA

Quatre ans après la migration aux virements et des prélèvements SEPA, le paysage européen des systèmes de paiement permet une plus grande intégration du traitement des opérations SEPA : le vecteur en a été le recours accru par les banques et autres prestataires de services de paiements au système paneuropéen STEP2-T, exploité par EBA Clearing. À la faveur de la migration des virements et des prélèvements à la norme SEPA, le système STEP2-T, créé en 2003, est en effet devenu le premier système de paiement de détail de la zone euro en valeur. Outre le marché des paiements transfrontières, STEP2-T a également augmenté sa part de marché face aux systèmes domestiques pour les paiements SEPA échangés au niveau national.

En dépit de cette évolution, le marché demeure encore fragmenté, avec de multiples systèmes domestiques qui coexistent avec des systèmes paneuropéens. Dans cette configuration, les banques restent le plus souvent obligées

5 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:094:0022:0037:fr:PDF>

6 Deux systèmes de paiement sont interopérables si les instruments de paiement relevant d'un système peuvent être utilisés par l'autre. L'interopérabilité exige une compatibilité technique mais elle nécessite également un accord commercial entre les systèmes concernés.

7 Tant que ce dernier traitera des opérations SEPA (cf. encadré de la section 1).

de participer à plusieurs systèmes et ce afin d'être accessible⁸ par n'importe quelle autre contrepartie traitant de moyens de paiement SEPA.

L'attention accordée par les régulateurs aux liens d'interopérabilités entre systèmes contraste avec la modestie des réalisations concrètes. Les volumes faibles des opérations transfrontières, couplés à des difficultés techniques et juridiques pour mettre en place des liens, ont freiné les initiatives. À ce jour, seuls 25 liens d'interopérabilité sont exploités pour 37 systèmes de paiement de détail actifs en zone euro (voir ci-après encadré 5).

1.3. Le lancement des paiements instantanés en zone euro

Après la migration SEPA, l'Eurosystème a souhaité poursuivre le développement d'un marché des paiements de détail en euros davantage intégré. Dans ce contexte, l'*Euro Retail Payments Board* (ERPB) mis en place en décembre 2013 pour remplacer le *SEPA Council* et présidé par la BCE, poursuit l'objectif d'identifier les différents leviers pour favoriser un marché plus intégré. Face aux avancées technologiques et à l'évolution des attentes des consommateurs, notamment à travers le développement du e-commerce, les paiements instantanés ont été identifiés comme un vecteur puissant d'intégration.

En 2014, l'ERPB a donné une première définition de la notion de paiement instantané : il s'agit d'une « *solution de paiement électronique disponible 24/7/365*⁹, résultant d'une compensation interbancaire immédiate ou quasi immédiate de l'opération et du crédit du compte du bénéficiaire avec une demande de confirmation au payeur ». Par comparaison, les paiements effectués avec le virement ou le prélèvement SEPA « classiques » (SCT et SDD) ou par carte ne sont réglés, c'est-à-dire effectivement crédités sur le compte du bénéficiaire qu'à J+ 1 après la transmission de l'ordre. Avec les paiements instantanés, le règlement sur le compte du bénéficiaire s'effectue en quelques

secondes après que le donneur d'ordre a informé sa banque de son intention de payer. Ces paiements instantanés, qui permettent une réutilisation immédiate des fonds crédités, existent déjà au niveau national dans plusieurs pays, notamment européens¹⁰. La première solution transfrontalière est le système RT1, exploité par EBA Clearing, dont le lancement est intervenu en novembre 2017. RT1 comptait, à fin juin 2018, vingt-deux participants et traitait en moyenne plus de 10 000 transactions par jour.

L'ERPB, ayant chargé l'EPC de mettre au point rapidement un « *scheme* » (ensemble de règles et de standards d'utilisation) pour le paiement instantané européen, celui-ci s'est appuyé sur le virement (SCT) pour développer un *scheme* de paiement instantané sous forme de virement, appelé *SCTInst*. Un projet de *Scheme* a été soumis par l'EPC à l'ERPB dès novembre 2015. Il décrit le processus de transaction d'un *SCTInst* et précise les obligations de contrôle et d'information des participants et des prestataires de services de paiements (PSP). L'adoption de ce *scheme* se fait sur la base du volontariat. Plusieurs opérateurs se sont appuyés sur le *SCTInst* pour élaborer des solutions de paiement instantané : c'est notamment le cas d'EBA Clearing avec son dispositif RT1, et de STET, opérateur du système CORE(FR), avec son nouveau système nommé SEPA(EU), ouvert aux différentes communautés bancaires européennes, et qui traitera les virements instantanés dès fin 2018.

Les paiements instantanés vont obliger les opérateurs de systèmes de paiement à revoir, parfois profondément, leurs infrastructures techniques d'autant que l'Eurosystème a formulé des attentes particulières notamment en termes de politique d'accès, d'interopérabilité et de réduction du risque¹¹.

Le paiement instantané devient ainsi un enjeu paneuropéen. Dans ce contexte, l'Eurosystème souhaite que la zone euro utilise cette opportunité pour favoriser

8 Une banque est dite accessible si elle a la capacité opérationnelle de recevoir des paiements SEPA par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs systèmes de paiement. De fait, la banque est participante directe ou indirecte à ces systèmes de paiement.

9 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et 365 jours par an.

10 On peut citer Swish en Suède, MobilePay au Danemark, ou encore Faster Payments Service (FPS) au Royaume-Uni, etc.

11 <https://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym>

Encadré n° 4 : Liste des systèmes de paiement dans l'Eurosystème à fin 2016

Pays	SIPS (4)	LVPS non SIPS (1)	PIRPS (9)	ORPS (23)
Paneuropéen	TARGET2			
Paneuropéen	EURO1			
Paneuropéen	STEP2-T			
Allemagne				RPS (EMZ)
Allemagne				STEP2-CC
Autriche			Clearing Service Austria	Clearing Service International
Belgique			CEC	
Chypre				Cyprus Clearing House
Chypre			JCC Payment Card System	JCC SDD
Espagne			SNCE	
Estonie			Local clearing system for card payments	
Finlande		POPS		
France	CORE(FR)			SEPA.EU
Grèce			Dias	ACO
Irlande				IPCC
Italie				CSM Banca d'Italia
Italie				ICBPI-BICOMP
Italie				ICCREA-BICOMP
Italie				SIA-BICOMP
Lettonie				Electronic Clearing System EKS
Lettonie				Local clearing system for card payments
Lituanie				SEPA-MMS
Malte				Malta Clearing House
Pays-Bas				Equens CSM
Portugal			SICOI	
Slovaquie			SIPS (Slovak Interbank Payment Systems)	First Data Slovakia
Slovénie			SIMP-PS	Multilateralni kliring Activa
Slovénie				Plačilni sistem Moneta
Slovénie				Poravnava bankomatov
Slovénie				Poravnava kartic
Slovénie				Poravnava Multilateralnega kliringa MasterCard

l'intégration du marché des paiements. De ce fait, la BCE a également décidé de lancer une solution de règlement des paiements instantanés avec la création de TIPS (*TARGET Instant Payment Settlement*). TIPS traite directement les paiements instantanés intervenant entre

deux de ses participants, en s'appuyant sur la procédure ASI6 RT (Real-time) pour leur règlement dans TARGET2 (cf. section 6 du chapitre 7 pour davantage de précisions), créant ainsi un effacement des frontières entre systèmes de paiements de détail et systèmes de paiement de montants élevés.

Avec cette solution, et en étroite collaboration avec l'industrie bancaire, l'Eurosystème veut s'assurer que la demande de paiements instantanés sera satisfaite au niveau européen. Le service TIPS a démarré en novembre 2018.

2. Les principaux systèmes de paiement de détail en Europe

Il existe une grande diversité de systèmes de paiement de détail au sein de la zone euro, avec trente-sept systèmes de paiement recensés à fin 2016 ¹², dont quatre SIPS, parmi lesquels deux systèmes de paiement de détail, un système de paiement de montant

élevé (« LVPS non SIPS »), neuf PIRPS, et vingt-trois ORPS, PIRPS et ORPS étant tous des systèmes de paiement de détail (pour une présentation des notions de SIPS, PIRPS et ORPS, voir section 4.2. ci-après). La liste des systèmes de paiement dans l'Eurosystème est actualisée annuellement et publiée sur le site internet de la BCE ¹³.

Pour autant, les flux sont concentrés dans un nombre limité de systèmes de paiement de détail. Ainsi, en Europe, les trois premiers systèmes en valeur, à savoir STEP2-T, BACS (Royaume-Uni) et CORE(FR), concentrent près de 72 % des valeurs compensées et cette proportion s'élève à 83 % en considérant les cinq premiers.

¹² Rapport SDW, statistiques de paiements, septembre 2016, BCE.

¹³ SIPS (*Systemically Important Payment System*), PIRPS (*Prominently Important retail Payment System*) et ORPS (*Other Retail Payment System*) : <https://www.ecb.europa.eu/paym>

Encadré n° 5 : Exemples de systèmes de paiement de détail dans quelques pays européens, hors France

À l'échelon Paneuropéen en zone euro : l'opérateur EBA Clearing, domicilié en France, exploite le système de paiement de détail STEP2-T dédié aux opérations SEPA. Le système a été lancé en 2003 et son activité s'est sensiblement développée avec la migration SEPA ¹. Il est devenu depuis 2013 le premier système de paiement de détail européen en valeur avec 13 169 milliards d'euros en 2016, loin devant le système domestique français CORE(FR) (5 513 milliards d'euros).

Évolution des valeurs traitées par les systèmes STEP2-T et CORE(FR)

(valeurs annuelles, en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
STEP2-T	2 385	2 984	3 511	4 748	11 072	12 217	13 169
CORE(FR)	5 119	5 373	5 405	5 376	5 373	5 540	5 513

Source : BCE, annexe 3 du rapport de surveillance 2017 : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eurosystemoversightreport2016.en.pdf?2ae0c243b5cab226b6d21c0115dbf609>

Le système propose différents services de règlement selon la nature de l'instrument de paiement SEPA : STEP2-T SCT pour les virements SEPA, STEP2 SDD (prélèvements SEPA) et SDD B2B (prélèvements SEPA interentreprises). À fin décembre 2015, ces services avaient respectivement 131, 98 et 85 participants directs. STEP2-T est un système avec de multiples cycles de paiements. Le service des SCT est découpé en 5 cycles dans la journée et deux autres cycles optionnels pendant la nuit. Les participants sont libres d'adresser leurs paiements pour règlement sur ces 5 cycles mais ils doivent être prêts à régler les paiements reçus à chaque cycle. Le service des SDD règle sur deux cycles séparés (entre 12:00 et 12:45 pour les SDD Core et 13:00 et 13:45 pour les SDD B2B). STEP2-T fonctionne comme la plupart des systèmes de paiement de détail selon un modèle de règlement net différé où les

¹ Plusieurs communautés bancaires européennes, notamment la communauté allemande et la communauté italienne, ont décidé d'orienter leur flux de paiements SEPA vers STEP2-T.

.../...

banques participantes règlent leurs obligations en payant leur solde net multilatéral dans TARGET2. L'opérateur communique à ses participants leurs obligations brutes bilatérales et calcule la compensation multilatérale, dont le montant est envoyé à TARGET2 *via* une interface dédiée (ASI ²). Dans STEP2-T, les ordres de paiement sont transmis aux banques bénéficiaires après le règlement (« *delivery after settlement* ») et ils ne sont acceptés au règlement que s'ils ont été financés (c'est-à-dire les banques émettrices ou débitrices disposent des fonds suffisants sur leurs comptes). Les paiements sont considérés comme finaux dès que le règlement est effectif. En 2016, STEP2-T a traité environ 10,2 milliards d'opérations, pour une valeur représentant 13 169 milliards d'euros.

En Belgique : le CEC (Centre d'Échange et de Compensation) est le système de paiement interbancaire pour les transactions de détail. Il centralise et organise l'essentiel du trafic des paiements scripturaux domestiques de petit montant entre particuliers, entreprises et pouvoirs publics. Depuis mars 2013, tous les paiements nationaux (formats belges) et les virements SEPA (SCT) sont traités sur la plateforme technique CORE, exploitée par STET, l'opérateur du système de paiement de détail français CORE(FR). Dans le contexte de la migration SEPA, la communauté bancaire belge a lancé par ailleurs un appel d'offre pour le traitement des paiements instantanés, pour lequel STET a été choisi en tant que fournisseur de la plateforme technique. En 2016, le CEC a traité 1,385 milliards d'opérations, pour une valeur représentant 919 milliards d'euros environ.

En Allemagne : la majorité des paiements de détail sont compensés à travers des accords de règlement bilatéral entre banques et au sein des réseaux « giro » ³ des trois piliers du système bancaire allemand (banques commerciales, caisses d'épargne et banques coopératives). En parallèle, la Bundesbank gère également un système de paiement pour les opérations de détail (EMZ ⁴), notamment celles au format SEPA (SCT, SDD) et les chèques ⁵. Il est à ce titre connecté sur une base bilatérale avec d'autres systèmes de compensation automatisée (ACH) européens et conformes aux standards SEPA. Actuellement, plus de 220 banques domiciliées en Allemagne utilisent le système EMZ dont 156 participants directement au service SEPA. En 2016, EMZ a traité environ 4,3 milliards d'opérations, pour une valeur représentant 3 100 milliards d'euros environ. La valeur traitée dans le système est faible comparée aux flux réglés dans le système CORE(FR) – 5542 milliards d'euros en 2016 –, mais, outre le fait que les banques allemandes font un usage important du règlement bilatéral, ce phénomène s'explique par le fait que les banques allemandes ont beaucoup plus fortement recours que les banques françaises au système paneuropéen STEP2-T.

Aux Pays-Bas : Equens est la société qui gère les deux systèmes de paiements de détail aux Pays-Bas. Les paiements domestiques non SEPA sont traités par le système de compensation et de règlement (CSS ⁶) et les paiements SEPA par Equens CSM ⁷. Equens a été créé en 2006 et résulte de la fusion entre Interpay Nederland BV et l'institut allemand de transactions pour les services de paiements (*Deutsches Transaktionsinstitut für Zahlungsverkehrsdienstleistungen*). Depuis 2008, Equens a le statut de société européenne (Equens SE). Toutes les banques de dépôts néerlandaises participent à Equens pour les transactions domestiques (CSS). Elles peuvent, tout comme les établissements ayant une licence

² *Ancillary System Interface*. TARGET2 dispose de plusieurs interfaces avec des modes de fonctionnement différents pour le déversement des soldes des systèmes exogènes.

³ Le giro est un virement bancaire dans lequel le bénéficiaire n'intervient pas. Le bénéficiaire communique ses coordonnées bancaires au donneur d'ordre, qui peut alors virer le montant de son choix vers le compte du bénéficiaire, sans que ce dernier n'ait à se manifester. Le donneur d'ordre reçoit ensuite une notification de la bonne fin de l'opération. Cette pratique est importante en Allemagne, où le chèque est un moyen de paiement très peu utilisé.

⁴ « *Elektronischer Massenzahlungsverkehr* ».

⁵ Les chèques et les SDD représentent près de 60 % du trafic d'EMZ (en volume).

⁶ *Clearing and Settlement System*.

⁷ *Clearing and Settlement Mechanism*.

.../...

bancaire dans d'autres pays européens (UE et EEE), participer à la compensation des instruments SEPA. En 2016, Equens a traité 1,8 milliard d'opérations, pour une valeur représentant 1 764 milliards d'euros.

En Italie : BI-COMP est le système de compensation qui permet de régler les paiements de détail en euro (chèques et transferts de crédit). Il assure également le règlement des transactions SEPA (SDD, SCT). Le système est géré par la Banque d'Italie et réglé dans TARGET2. La banque centrale offre aux participants un service d'interopérabilité qui permet l'exécution d'instructions de paiement de participants vers d'autres systèmes connectés. BI-COMP est ainsi interopérable avec le système d'Equens, avec STEP2-T et avec CS.I⁸. En 2016, BI-COMP a traité environ 847 millions d'opérations, pour une valeur représentant 1 154 milliards d'euros.

Au Royaume-Uni : le pays dispose de 3 systèmes de paiement pour les opérations de détail : Bacs, Faster Payment Service (FPS) et Cheque and Credit Clearings (C&CC). Bacs est le plus important système de paiement de détail domestique en volume. Il assure le transfert de transactions électroniques en débit/crédit (prélèvements et virements bancaires) de petits montants et/ou non urgents pour les paiements en livres sterling et les règlements euros domestiques.

Bacs Ltd est l'opérateur du système mais le processus de traitement de ses opérations a été externalisé à la société VocaLink Ltd. 70 institutions financières sont membres de Bacs. Depuis 2005, le système propose un statut d'affilié à ses membres. Ces derniers participent aux différents organes de gouvernance du système mais n'assument pas de responsabilités opérationnelles dans le règlement. En 2016, BACS a traité 6,2 milliards d'opérations environ, représentant une valeur de 4 800 milliards de livres sterling.

FSP pour sa part est un système automatisé de compensation et de règlement qui traite des virements instantanés à échéance ou permanents pour les ménages et les entreprises au Royaume-Uni. Le système est géré par FPS Ltd et opère 24h/24 7j/7. Le processus de traitement des opérations a également été confié à VocaLink Ltd. FPS est un système à règlement net différé avec trois cycles de règlement interbancaire dans la journée. La Banque d'Angleterre joue le rôle d'agent de règlement. Tous les paiements individuels font l'objet d'une limite de 100 000 livres sterling et tous les membres de FPS disposent d'une limite en débit (« *Net Sender Cap* ») et sont astreints à un accord d'allocation de perte en cas de défaut d'un participant.

C&CC est le système qui traite des chèques et des ordres de transfert de paiement (*bank giro transfers*). Il règle plusieurs devises (GBP, EUR et USD) et dispose de 10 participants directs (10 sur l'EUR, 5 sur l'USD) et environ 400 indirects, pour l'essentiel des banques et des sociétés immobilières. Sous l'égide de la *Financial Conduct Authority* (FCA), le *Payment Systems Regulator*⁹ (PSR), le régulateur économique des systèmes de paiement britanniques, a créé en 2015 un forum de discussions, le *Payment Strategy Forum* (PSF) autour des professionnels des paiements, des banques, des représentants de consommateurs et le gouvernement afin d'évoquer les problématiques du marché et de promouvoir de nouvelles initiatives. Les dernières discussions font ressortir un besoin de revoir l'architecture des paiements au Royaume-Uni avec à la clé une éventuelle consolidation des opérateurs de Bacs, FPS et C&CC.

⁸ Clearing Service International, système opéré par la banque centrale d'Autriche (OENB).

⁹ Le PSR dispose d'importants pouvoirs réglementaires.

Encadré n° 6 : Les types de règlement dans les systèmes de paiements instantanés

On peut distinguer deux types de règlement dans le cas des systèmes de paiements instantanés :

- **Le règlement net différé (DNS : *Differed Net settlement*)** : ce mécanisme est identique à celui exposé ci-dessus. Dans ce type de règlement, les transactions sont transmises, exécutées et notifiées en temps réel aux prestataires de services de paiement (PSP) concernés. Le PSP du bénéficiaire porte immédiatement les fonds au crédit du bénéficiaire. Le règlement des positions entre PSP intervient donc postérieurement au crédit du compte du bénéficiaire. Le système de compensation des paiements instantanés calcule les positions nettes entre les différents PSP, et le règlement inter-PSP est ensuite opéré dans un système RTGS (le plus souvent selon plusieurs cycles de règlement au sein d'une même journée).

Exemples de systèmes de paiement instantanés utilisant un modèle de type DNS

Corée	Royaume-Uni	Chine	Inde	Italie	Singapour
EBS	Faster Payments	IBPS	IMPS	Jiffy	FAST

- **Le règlement en temps réel** : les transactions sont dans ce cas réglées selon un séquençage exécuté à grande vitesse. Les instructions sont transmises, exécutées et notifiées en temps réel aux PSP concernés, mais à la différence du modèle DNS, les fonds sont d'abord transférés entre PSP avant d'être mis à disposition du bénéficiaire. Ce transfert de fonds peut s'opérer sur une base brute (chaque transaction est réglée individuellement en temps réel) ou sur une base nette (le système déclenche des cycles de déversement à une fréquence élevée pour permettre un règlement dans un délai proche du temps réel). Les transferts de fonds sont opérés entre comptes RTGS des PSP.

Exemples de systèmes de paiement instantanés utilisant un modèle de type DNS

Suède	Mexique
Bir/Swish	SPEI

TIPS (*Target Instant Payment Settlement*), le service de règlement des paiements instantanés mis en œuvre par l'Eurosystème et dont l'ouverture est intervenue fin novembre 2018 (voir chapitre 7, section 6.2), utilisera le règlement en temps réel : le transfert de fonds est opéré entre comptes espèces dédiés (DCA : *Deposit cash accounts*) ouverts légalement dans TARGET2. Ces DCA peuvent être alimentés en liquidité à partir de comptes TARGET2.

On se référera à la section suivante (3.2) pour la gestion des risques dans les systèmes de paiement instantanés.

3. Les risques financiers des systèmes de paiement de détail

3.1. Le mécanisme de règlement net différé (DNS) et le risque de liquidité et de crédit

Les systèmes de paiement de détail se caractérisent généralement par un règlement net différé (DNS) contrairement à la plupart des systèmes de paiement de montant élevé qui règlent en brut¹⁴. Toutefois, une meilleure efficacité dans

l'utilisation de la liquidité s'accompagne de fait d'un risque de règlement plus élevé : le règlement étant différé, les soldes nets sont susceptibles de ne pas être réglés en cas de défaut d'un ou de plusieurs participants.

La notion de risque de règlement englobe à la fois le risque de crédit et de liquidité. Rapportés au fonctionnement des systèmes de paiement de détail DNS, ces risques se matérialisent différemment (cf. chapitre 17) :

- le risque de liquidité se matérialise lorsqu'un participant n'est pas

¹⁴ Exception faite du système EURO1 qui est un système de paiement de montants élevés, qui fonctionne en règlement net différé. La grande majorité des systèmes de montants élevés exploités par les banques centrales pour les opérations de politique monétaire et de règlements interbancaires sont des RTGS (voir chapitres 7 et 13).

en mesure de s'acquitter de ses paiements à la date d'échéance bien qu'il soit potentiellement en mesure de le faire ultérieurement. Le mécanisme DNS sans garantie de règlement fait naître pour le système ou pour ses participants des expositions au risque de liquidité si un ou plusieurs des participants n'honorent pas leurs paiements. En l'absence de dispositif de couverture, les défauts de règlement se traduisent alors par des annulations d'opérations où tout ou partie des transferts de fonds du ou des participants défaillants est effacé, entraînant de nouveaux calculs de soldes à régler pour les autres participants non défaillants. Ces annulations peuvent exercer des tensions sur la liquidité des participants non défaillants, avec potentiellement des défauts en chaîne ;

- le risque de crédit se matérialise lorsque le participant en défaut n'est plus en mesure de s'acquitter de ses paiements à la date d'échéance et qu'il en sera de

même ultérieurement. Dans ce cas, le participant devient insolvable, rendant impossible sa participation à l'échange. Le risque entraînera une perte pour le système ou les participants, relative aux expositions lorsque la compensation d'instruments de paiements ¹⁵ s'accompagne de la mise à disposition immédiate des fonds (paiements instantanés, retraits d'espèces, etc.) ou d'une garantie de règlement (opérations sur cartes bancaires). Ces expositions peuvent parfois être extérieures au système ¹⁶.

Le risque de liquidité et le risque de crédit ne sont pas strictement indépendants : le risque de liquidité se matérialise toujours avant le risque de crédit. La défaillance d'un participant crée dans un premier temps un risque de liquidité et éventuellement un risque de crédit si le participant n'est définitivement plus capable de s'acquitter de ses obligations de paiement.

15 Dans les systèmes de paiement de détail, le traitement automatisé d'ordres de paiement se fait généralement par type d'instrument.

16 Dans le système de paiement de détail français CORE(FR) par exemple, les expositions au titre du risque de crédit notamment sur les paiements et les retraits cartes naissent en dehors du système, au niveau des participants selon les pratiques adoptées par ces derniers pour le crédit/débit des comptes clients, qui est effectué avant le règlement inter-bancaire des soldes calculés dans CORE(FR).

Encadré n° 7 : Modèles de couverture de quelques systèmes de paiement de détail

Système	Nature de la couverture	Description
STEP2-T (et autres systèmes de paiement de détail de la zone euro, à l'exception de CORE(FR))	Absence de couverture	En cas de défaillance, les soldes sont recalculés et une nouvelle tentative de règlement est initiée entre les participants non défaillants.
CORE(FR)	Le Fonds de garantie commun (FGC) couvre au moins 80 % des positions nettes débitrices les plus élevées. Il est complété de garanties individuelles.	Le mécanisme de sécurisation financière (MSF) comprend un fonds de garantie commun (FGC) et des appels en garantie individuelle (GI). Le FGC assure la couverture d'un défaut lorsque la position nette débitrice d'un participant défaillant est inférieure à 650,5 millions d'euros. Lorsque la position nette débitrice est supérieure au montant du FGC, les appels en GI après le <i>cut-off</i> assurent la couverture contre la défaillance. En cas d'échec des appels en GI, le défaut n'est pas couvert. Le participant défaillant est exclu de la compensation et une nouvelle compensation dite « partielle » est effectuée.
BACS (Royaume-Uni) et les systèmes de paiements de la zone euro traitant des paiements instantanés en procédure de règlement ASI6-RT auprès de l'Eurosystème (TARGET2) ¹ (voir au chapitre 9).	Couverture de toutes les positions (<i>cover all via</i> un préfinancement complet (<i>full prefunding</i>))	Les participants sont appelés en couverture en début de journée (ou au lancement du système pour les IP). Le montant du collatéral (généralement des espèces mises en garantie) détermine la position débitrice maximale autorisée. Les paiements qui ne sont pas couverts sont mis en attente (ou rejetés pour les IP). Les participants ont la possibilité d'augmenter leur limite débitrice en cours de journée en apportant des liquidités supplémentaires.

¹ Le lancement des paiements instantanés en zone euro a été initié avec le système RT1, opéré par Eba Clearing, en novembre 2017.

Sources : BCE, Banque de France, Bank of England.

3.2. La gestion du risque financier et les modèles de couverture existants

Actuellement, la plupart des systèmes de paiement de détail en Europe fonctionnent sans mécanisme de couverture des risques. Au sein de l'Eurosystème, cette exigence de couverture est prévue uniquement pour les systèmes de paiement d'importance systémique (SPIS – en anglais, SIPS)¹⁷. Pour les SIPS ou les systèmes ayant prévu un mécanisme de couverture, le niveau de protection peut être variable, depuis la couverture du solde net débiteur le plus élevé présenté par un participant, jusqu'à

la sécurisation complète de l'ensemble des règlements.

Les grands modèles de couverture financière sont les fonds communs de mutualisation des risques, les garanties individuelles, ou encore le pré-financement (*prefunding* en anglais) :

- la mutualisation des risques se matérialise par exemple par la constitution d'un fonds commun de garantie, financé par les participants directs, qui permet de couvrir les positions débitrices nettes à un niveau maximal fixé par l'opérateur et/ou les participants au système.

Encadré n° 8 : La gestion des risques dans les systèmes de paiement instantanés

La couverture des risques de liquidité et de crédit est assurée différemment en fonction du type de règlement opéré par le système.

- **Dans le cas des règlements nets différés**, la couverture des engagements peut être garantie par un mécanisme de type préfinancement (*prefunding*, cf. ci-dessus) : les participants doivent préalablement déposer des fonds sur leurs comptes ouverts auprès de l'institution de règlement, permettant de déterminer une capacité de paiement maximale autorisée dans le système.

Ce type de couverture est notamment utilisé par des systèmes de paiements instantanés européens, tel que RT1 opéré par ABE Clearing : le système interagit avec TARGET2 par le biais d'une procédure spécifique (ASI6 Real Time), permettant de constituer une couverture en monnaie banque centrale sur un compte technique ouvert dans TARGET2, préalablement aux échanges dans le système. Chaque participant peut alimenter ce compte en liquidité depuis son compte TARGET2, le montant alloué permettant de déterminer une capacité de paiement maximale pour le règlement des paiements instantanés de ce participant. Si la capacité de paiement du participant est atteinte, ce dernier devra alimenter son compte de préfinancement en liquidité, sans quoi il ne pourra plus régler les instructions se présentant sur son compte.

- **Dans le cas des règlements en temps réel**, il n'est pas nécessaire de constituer une garantie ou un préfinancement des opérations car les paiements sont imputés sur une base brute en temps réel : les fonds sont d'abord transférés entre comptes RTGS des participants. Si le solde d'un participant est insuffisant pour régler une instruction, celle-ci est rejetée. Le crédit au compte du bénéficiaire n'intervient donc qu'après un transfert effectif des fonds en monnaie banque centrale, entre PSP initiateur et PSP bénéficiaire. Ce système permet de ne pas accumuler une position débitrice pouvant impliquer un risque financier en cas de règlement différé.

¹⁷ Un système de paiement est dit « d'importance systémique » lorsque, en l'absence de protection suffisante contre les risques, une perturbation interne – résultant, par exemple, de l'insolvabilité d'un participant – peut déclencher ou propager des perturbations en chaîne chez les participants ou des perturbations systémiques dans la sphère financière plus généralement. Le principal critère de l'importance systémique est le montant ou la nature des ordres de paiement ou leur valeur globale. Ce phénomène justifie l'exigence de couverture financière des risques afférents. En revanche, le degré de risques financiers est moindre pour les systèmes de paiement de masse présentant une grande importance (PIRPS) et les autres systèmes de paiement de masse (ORPS). C'est la raison pour laquelle l'Eurosystème a conclu que les principes fondamentaux visant à traiter les risques financiers ne doivent pas s'appliquer impérativement à ces systèmes.

Il est généralement calibré de façon à permettre de pallier la défaillance du participant direct au système qui présente le solde net débiteur le plus élevé : c'est la notion de « *Cover 1* » ;

- les garanties individuelles permettent à l'opérateur d'exiger d'un participant, présentant une position débitrice nette dans le système, la constitution ou une augmentation du dépôt de liquidités, afin de garantir le règlement des soldes nets ;
- le pré-financement est l'obligation, pour les établissements financiers, de disposer de fonds sur leurs comptes auprès de l'institution de règlement, préalablement à l'utilisation de ces comptes pour éteindre leurs obligations de règlement.

4. Le cadre de surveillance Eurosystème des systèmes de paiement de détail

4.1. Les motifs d'une surveillance des systèmes de paiement de détail

La surveillance des systèmes de paiement est une fonction majeure d'une banque centrale dans la mesure où ces systèmes jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement des marchés des capitaux et de l'économie (cf. chapitre 18). Les systèmes de paiement de détail restent essentiels pour le fonctionnement de la plupart des activités économiques : ils sont largement utilisés pour le paiement des transactions entre acteurs économiques, particuliers, entreprises et administrations. La surveillance se traduit par la promotion de systèmes à la fois sûrs et efficaces, permettant d'assurer une bonne circulation de la monnaie et de préserver la confiance au sein de l'économie.

Les banques centrales en tant que surveillants sont attentives aux risques associés à ces systèmes, risques financiers d'une part et opérationnels d'autre part. Le mode de règlement net différé (DNS) auquel les

systèmes de paiement de détail ont généralement recours est générateur de risque de liquidité et de crédit. Ces risques doivent être suivis et couverts par l'opérateur et/ou par ses participants. De même, les progrès dans les technologies de l'information ont permis aux opérateurs des systèmes de traiter un volume de plus en plus élevé d'opérations avec un coût unitaire de plus en plus bas mais au prix d'une plus grande exigence de résilience opérationnelle. Un incident opérationnel non résolu dans des délais très courts peut empêcher le traitement d'un très grand nombre d'opérations. La maîtrise du risque opérationnel et la capacité d'un système à rétablir rapidement son fonctionnement normal à la suite d'un incident sont, à ce titre, cruciaux.

L'organisation de la surveillance des systèmes de paiement au sein de l'Eurosystème repose sur le principe de subsidiarité. Les opérateurs de systèmes de paiement de la zone euro sont en principe surveillés par la banque centrale nationale de la juridiction dans laquelle les systèmes ont leur activité (ancrage national). Toutefois, pour les systèmes qui opèrent dans plusieurs juridictions, la surveillance est à la charge de l'autorité du pays dans lequel l'opérateur est domicilié. Par décision du Conseil des gouverneurs de la BCE, l'Eurosystème peut néanmoins confier la surveillance d'un système paneuropéen directement à la BCE. Ainsi, au regard des lois nationales des pays européens, les systèmes de paiement (dont ceux traitant des opérations de détail) sont dans la plupart des cas surveillés par les banques centrales nationales. Par exception, le système STEP2-T (dont l'opérateur EBA Clearing est domicilié en France), est, du fait de son caractère paneuropéen, surveillé par la BCE.

Avec l'intégration croissante des moyens de paiement, la tendance est au dépassement des frontières domestiques au sein de la zone euro. De ce fait, le cadre de surveillance de l'Eurosystème doit s'adapter. Bien que la surveillance soit décentralisée, l'existence de ce cadre harmonisé assure l'application cohérente d'exigences communes.

4.2. Des principes applicables communs

Par une décision du 3 juin 2013, le Conseil des gouverneurs de la BCE a adopté les « Principes pour les infrastructures des marchés financiers » (PFMI : voir chapitre 18) en tant que normes de surveillance de l'Eurosystème pour tous types d'infrastructures opérant au sein de la zone euro. Les principales caractéristiques des PFMI résident dans un renforcement des exigences en termes de gestion du risque de crédit et de liquidité, ainsi que la reconnaissance de risques autres que les risques financiers, comme le risque général

d'activité ou le risque lié à l'existence de plusieurs niveaux de participation.

Les PFMI s'appliquent aux systèmes de paiement de la zone euro selon leur importance. Le cadre de surveillance de l'Eurosystème distingue ainsi trois niveaux d'importance des systèmes : les systèmes de paiement d'importance systémique (*Systemically Important Payment System*, SIPS), les systèmes de paiement d'importance significative (*Prominently Important Retail Payment System*, PIRPS) et les autres systèmes de paiement (*Other Retail Payment System*, ORPS). Les PIRPS

Encadré n° 9 : Les principes applicables dans la zone euro selon l'importance du système de paiement dans la zone euro

Principes	SIPS	PIRPS	ORPS
Nombre de principes appliqués	18	12	9
Principe 1 : Base juridique	X	X	X
Principe 2 : Gouvernance	X	X	X
Principe 3 : Cadre de gestion intégrée des risques	X	X	X
Principe 4 : Risque de crédit	X		
Principe 5 : Sûretés	X		
Principe 6 : Appels de marge			
Principe 7 : Risque de liquidité	X		
Principe 8 : Caractère définitif du règlement	X	X	X
Principe 9 : Règlements espèces	X	X	
Principe 10 : Livraisons physiques			
Principe 11 : Dépositaires centraux de titres			
Principe 12 : Systèmes d'échange de valeur	X		
Principe 13 : Règles et procédures applicables en cas de défaut d'un participant	X	X	X
Principe 14 : Ségrégation et portabilité			
Principe 15 : Risque d'activité	X	X	
Principe 16 : Risque de conservation et d'investissement	X		
Principe 17 : Risque opérationnel	X	X	X
Principe 18 : Conditions d'accès et de participation	X	X	X
Principe 19 : Dispositifs à plusieurs niveaux de participation	X		
Principe 20 : Liens entre infrastructures de marchés financiers			
Principe 21 : Efficience et efficacité	X	X	X
Principe 22 : Procédures et normes de communication	X	X	
Principe 23 : Communication des règles, procédures clés et données de marché	X	X	X
Principe 24 : Communication des données de marché par les référentiels centraux			

Source : BCE.

et les ORPS au sein de la zone euro sont dans les faits tous des systèmes de paiements de détail alors qu'on dénombre 4 SIPS dont deux sont des systèmes de paiement de détail (STEP2-T et CORE(FR)), les deux autres étant TARGET2 et EURO1.

Quatre critères sont utilisés pour établir cette classification : i) le montant en volumes et en valeurs des opérations traitées par le système ; ii) les parts de marché au niveau national et européen ; iii) l'importance des flux transfrontières ; et iv) la fonction de règlement d'autres systèmes le cas échéant. À partir de cette approche, l'Eurosystème a adapté le niveau d'exigences à l'importance du système. Ainsi, les SIPS se doivent d'observer l'intégralité des principes contenus dans les PFMI et transposés dans le règlement SIPS. Les PIRPS et les ORPS se voient appliquer uniquement un sous-ensemble des principes, respectivement douze et neuf principes sur les dix-huit applicables aux systèmes de paiement.

Concernant les SIPS, l'Eurosystème a transposé l'intégralité des PFMI dans le règlement de la BCE n° 795/2014 entré en vigueur le 12 août 2014 et révisé le 16 novembre 2017. Ce règlement donne un caractère obligatoire au respect de ces exigences et dote le surveillant de pouvoirs contraignants sur l'opérateur. À ce titre, la BCE dispose d'un pouvoir de sanctions à l'encontre des opérateurs de système de paiement qui ne respecteraient pas les exigences du règlement (cf. chapitre 18).

4.2.1. La coopération des banques centrales de l'Eurosystème en matière de surveillance des systèmes de paiement

Pour améliorer la mise en œuvre des principes et assurer une égalité de traitement entre les systèmes, l'Eurosystème a institué une coopération entre surveillants

nationaux. Dans la pratique, les calendriers d'évaluation sont alignés, et les évaluations suivent une méthodologie commune, qui a été révisée en juin 2018¹⁸ pour prendre en compte la révision du règlement concernant les systèmes de paiement d'importance systémique. Les rapports d'évaluation préparés par les surveillants nationaux suivent un cadre commun et sont soumis à une revue par les pairs. Les questions sujettes à de possibles interprétations divergentes entre les surveillants sont discutées au niveau de l'Eurosystème afin de parvenir à une lecture commune. Du fait de l'importance particulière des SIPS, l'Eurosystème est régulièrement tenu informé par le surveillant national de l'activité de ces derniers (changements, incidents, évaluation et suivi des plans d'actions, etc.).

4.2.2. Le rôle et les actions de la Banque de France

Conformément aux dispositions législatives contenues dans le Code monétaire et financier¹⁹, la Banque de France exerce sa mission de surveillance des systèmes de paiement dans le cadre de l'Eurosystème. En particulier, la Banque de France est responsable de la surveillance des systèmes de paiements de détail français CORE(FR) et, plus récemment, SEPA.EU. En tant que SIPS, le système CORE(FR) fait l'objet de rapports réguliers auprès des instances de l'Eurosystème.

Enfin, eu égard au fait que la société STET est à la fois opérateur du système de paiement français et prestataire de services critiques du système de paiement de détail belge (CEC), et où les deux communautés utilisatrices partageant la même plateforme technique, la Banque de France et la Banque nationale de Belgique ont signé un accord permettant l'échange d'informations et la mise en œuvre coordonnée des exigences de surveillance.

¹⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf>

¹⁹ L. 141-4 du Code monétaire et financier.

