



Bruxelles, le 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

sur une stratégie en matière de paiements de détail pour l'UE

LISTE DES ACRONYMES

| | |
|-----------|---|
| SIC | Services d'information sur les comptes |
| LBC/FT | Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme |
| API | Interface de programmation d'application |
| GAB | Guichet automatique bancaire/Distributeur automatique de billets |
| CPACE | Common Payment Application Contactless Extensions |
| CSM | Mécanisme de compensation et de règlement |
| ABE | Autorité bancaire européenne |
| BCE | Banque centrale européenne |
| eID | Identification électronique |
| ELTEG | Groupe d'experts sur le cours légal de l'euro |
| EMD2 | Directive révisée sur la monnaie électronique |
| CEP | Conseil européen des paiements |
| ERPB | Comité des paiements de détail en euros |
| IBAN | Numéro de compte bancaire international |
| NFC | Communication en champ proche |
| SIP | Services d'initiation de paiement |
| POI | Point d'interaction |
| POS | Point de vente |
| PSD2 | Directive révisée sur les services de paiement |
| PSP | Prestataire de services de paiement |
| SEPA | Espace unique de paiements en euros |
| SCT | Virement SEPA |
| SCT Inst. | SEPA Instant Credit Transfer (virement SEPA instantané) |
| SDD | Prélèvement SEPA |
| SCA | Authentification forte du client |
| DCDR | Directive concernant le caractère définitif du règlement |
| TIPS | Système de règlement des paiements instantanés TARGET |
| PSP tiers | Prestataire de services de paiement tiers |
| SWIFT | Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication |

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur une stratégie en matière de paiements de détail pour l'UE

I. Contexte et défis

Autrefois relégués aux services de *back office*, les paiements ont acquis une importance stratégique et sont devenus le fluide vital de l'économie européenne. Dans sa communication de décembre 2018, la Commission plaidait «*en faveur d'un système de paiement instantané pleinement intégré dans l'UE afin de réduire les risques et les faiblesses des systèmes de paiement de détail et d'accroître l'autonomie des solutions de paiement existantes*»¹.

Comme l'a souligné la Commission dans la stratégie en matière de finance numérique, adoptée parallèlement à la présente communication, l'innovation numérique est en train de transformer radicalement la fourniture de services financiers. Le secteur des paiements de détail est à l'avant-garde de cette tendance, et le rythme et l'ampleur des changements technologiques dans ce secteur exigent des mesures spécifiques et ciblées, allant au-delà de la portée transversale de la stratégie en matière de finance numérique.

Ces dix dernières années, la plupart des innovations en matière de paiement visaient principalement à améliorer les interfaces client (par exemple, les applications mobiles) ou les solutions frontales, sans pour autant changer radicalement les instruments de paiement utilisés (carte, virements bancaires, etc.).

Néanmoins, plusieurs grandes tendances se dessinent désormais. Le paiement en tant qu'acte est devenu moins visible et de plus en plus dématérialisé, les intermédiaires étant peu à peu éliminés. Les grandes entreprises technologiques (les «BigTechs») se sont implantées dans le secteur des paiements. Profitant d'importantes économies de réseau, elles sont désormais en mesure de défier les fournisseurs établis. En outre, avec l'essor des crypto-actifs (dont les jetons de valeur stable ou «*stablecoins*»), elles pourraient bientôt offrir des solutions de paiement de rupture, fondées sur le cryptage et la technologie des registres distribués (DLT). Malgré cette vague d'innovation, la plupart des nouvelles solutions de paiement numérique, qu'elles soient proposées par des banques, des sociétés émettrices de cartes, des sociétés de technologie financière (FinTechs) déjà établies ou des BigTechs, reposent toujours largement sur les cartes classiques ou les virements bancaires.

L'innovation et la transformation numérique vont continuer de changer le fonctionnement des paiements. Les prestataires de services de paiement vont de plus en plus délaisser les anciens canaux et les instruments de paiement classiques pour mettre au point de nouveaux moyens d'initier des paiements, tels que des accessoires connectés (montres, lunettes, ceintures, etc.)

¹ Communication de la Commission intitulée «Vers un renforcement du rôle international de l'euro», publiée en décembre 2018. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_fr.pdf

ou des parties du corps. Ils iront parfois jusqu'à éliminer la nécessité d'avoir avec soi un dispositif de paiement, en s'appuyant sur des technologies d'authentification avancées, comme celles reposant sur la biométrie. Au fil de l'évolution de l'internet des objets, des appareils tels que les réfrigérateurs, les voitures et les machines industrielles seront de plus en plus connectés à l'internet, jusqu'à se transformer en des canaux pour les transactions économiques.

Avec la transformation numérique et le changement des préférences des consommateurs, les opérations scripturales se multiplient rapidement². La pandémie de COVID-19 a encore davantage favorisé le passage aux paiements numériques et a confirmé qu'il était essentiel de disposer de moyens de paiement sécurisés, accessibles et pratiques (y compris sans contact) pour les opérations à distance et en face à face. Toutefois, dans l'Union, une majorité de paiements de détail se font toujours en espèces.

Les secteurs public et privé auront des rôles complémentaires à jouer dans le futur paysage des paiements. Étant donné que de plus en plus de banques centrales à travers le monde étudient la possibilité d'émettre leurs propres monnaies numériques (CBDC), le marché des paiements de détail a de fortes chances de connaître de nouveaux changements importants.

Un marché de l'Union fragmenté

Ces dernières années, de grands progrès ont été réalisés, principalement grâce à la mise en place de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) et à l'harmonisation de la législation sur les paiements de détail. Pour autant, le marché des paiements de l'UE demeure, dans une large mesure, fragmenté selon les frontières nationales, étant donné que la plupart des solutions de paiement nationales fondées sur des cartes ou des paiements instantanés ne sont pas utilisables à l'étranger. Cette situation profite à une poignée de grands acteurs mondiaux, qui ont la mainmise sur l'ensemble du marché des paiements transfrontaliers intra-européens.

À l'exception des solutions proposées par ces grands acteurs (dont les réseaux mondiaux de cartes de paiement et les grandes entreprises technologiques), il n'existe pratiquement aucune solution de paiement numérique qui puisse être utilisée dans toute l'Europe pour effectuer des paiements dans les magasins et dans le cadre du commerce électronique. Dans leur réponse à la consultation publique sur cette stratégie, plusieurs FinTechs opérant à une échelle nationale ont indiqué que cette fragmentation entravait leurs efforts d'expansion dans le marché unique.

Cependant, plusieurs initiatives récentes sont de bon augure. Par exemple, le 2 juillet 2020, un groupe composé de 16 banques européennes a lancé l'initiative européenne pour les paiements (EPI)³, en vue d'offrir une solution de paiement paneuropéenne d'ici à 2022. La Commission et la Banque centrale européenne (BCE) avaient apporté leur soutien politique à cette initiative dès ses débuts et ont salué son lancement⁴. D'autres initiatives prometteuses

² D'après la Banque centrale européenne, en 2018, les paiements scripturaux ont été utilisés pour 91 milliards d'opérations dans la zone euro et 112 milliards d'opérations dans l'Union, contre environ 103 milliards en 2017.

³ <https://group.bnpparibas/communique-de-presse/seize-grandes-banques-zone-euro-entament-phase-mise-oeuvre-epi-nouveau-systeme-paiement-europeen-unifie>

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_en
et <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

guidées par le marché ont été prises récemment. Elles visent à concevoir des infrastructures communes⁵, à accroître la coopération et l'interopérabilité entre les solutions de paiement nationales⁶ et à mettre au point de nouvelles solutions de paiement communes.

En parallèle, plusieurs initiatives menées sous les auspices du Comité des paiements de détail en euros (ERP)⁷ et du Conseil européen des paiements (CEP) visent à faire adopter des règles et des systèmes européens communs, qui devraient à terme faciliter l'émergence de solutions de paiement instantané dans les magasins et le commerce électronique ainsi que l'interopérabilité de ces solutions.

Pourquoi une stratégie?

Toutes les initiatives susmentionnées témoignent du dynamisme du paysage européen des paiements. Il existe toutefois un risque d'incohérence et de fragmentation accrue du marché, et il est également nécessaire d'assortir la stratégie de l'UE en matière de paiements de détail d'un cadre de «gouvernance» clair. Les institutions de l'Union (en particulier la Commission) peuvent jouer un rôle de catalyseur politique, tout en comptant pleinement sur le secteur privé pour concevoir des solutions de paiement appropriées. Il est donc essentiel d'avoir une vision claire, de définir la voie à suivre et d'ancrer les futures mesures dans un cadre d'action unique, cohérent et global. Tel est l'objectif de la présente communication.

II. Une vision pour les paiements de détail européens

La vision de la Commission pour les paiements de détail de l'Union est la suivante:

- *les citoyens et les entreprises en Europe bénéficient d'une large gamme diversifiée de solutions de paiement de haute qualité, favorisées par un marché des paiements compétitif et innovant et reposant sur des infrastructures sûres, efficaces et accessibles;*
- *des solutions de paiement nées en Europe et de portée paneuropéenne compétitives sont disponibles et contribuent à la souveraineté économique et financière de l'Europe;*
- *l'Union contribue de manière significative à l'amélioration des paiements transfrontaliers avec les pays tiers, y compris les envois de fonds, et soutient ainsi le rôle international de l'euro et l'«autonomie stratégique ouverte» de l'Union.*

L'objectif de la Commission est de créer un marché des paiements hautement compétitif, bénéficiant à tous les États membres, quelle que soit la monnaie qu'ils utilisent, et où tous les acteurs sont en mesure de se livrer concurrence à armes égales pour offrir des solutions de paiement innovantes et de pointe dans le plein respect des engagements internationaux de l'Union.

⁵ Comme dans le cadre de la plateforme P27 dans les pays nordiques.

⁶ Voir, par exemple, la European Mobile Payment Systems Association (Association européenne des systèmes de paiement mobile – EMPISA).

⁷ Le Comité des paiements de détail en euros (ERP) est un organe de haut niveau présidé par la BCE, qui réunit les représentants de l'offre et de la demande du secteur européen des paiements.

Étant donné que les paiements sont à la pointe de l'innovation numérique dans le domaine de la finance, la mise en œuvre de cette stratégie contribuera à la vision plus large de la Commission en matière de finance numérique et à ses objectifs suivants: éliminer la fragmentation du marché, promouvoir l'innovation financière axée sur le marché et faire face aux nouveaux défis et risques associés à la finance numérique, tout en garantissant la neutralité technologique. Aussi cette stratégie est-elle présentée parallèlement à la stratégie en matière de finance numérique et aux deux propositions législatives sur un nouveau cadre européen pour le renforcement de la résilience opérationnelle numérique et sur les crypto-actifs. Elle vient également compléter la stratégie actualisée en matière de paiements de détail présentée par la BCE/l'Eurosystème en novembre 2019⁸.

La présente stratégie se concentre sur les **quatre piliers** suivants, étroitement liés entre eux:

- 1) des solutions de paiement paneuropéennes de plus en plus numériques et instantanées;
- 2) des marchés des paiements de détail innovants et compétitifs;
- 3) des systèmes de paiement de détail et autres infrastructures de soutien efficaces et interopérables;
- 4) des paiements internationaux efficaces, envois de fonds compris.

III. Piliers des mesures stratégiques

A. Pilier 1: Des solutions de paiement paneuropéennes de plus en plus numériques et instantanées

La Commission souhaite que les citoyens et les entreprises en Europe puissent accéder à des solutions de paiement de haute qualité et les utiliser pour tous leurs paiements. Ces solutions doivent être sûres et rentables, et offrir des conditions comparables pour les opérations transfrontalières et nationales. La Commission estime que, compte tenu du potentiel de compétitivité et d'innovation des paiements instantanés (qu'elle a reconnu dans la communication de décembre 2018⁹), ces solutions devraient reposer en grande partie sur les systèmes de paiement instantané.

1. Les paiements instantanés en tant que nouvelle norme

Les paiements instantanés permettent au bénéficiaire d'accéder immédiatement aux fonds. Avec le développement des services de paiement mobile, les paiements instantanés pourraient offrir aux prestataires de services de paiement de l'Union une possibilité supplémentaire de se mesurer à leurs concurrents européens et mondiaux. Comme l'a fait remarquer la Commission dans sa communication de décembre 2018: *«Une solution de paiement instantané transfrontière à l'échelle de l'UE compléterait les systèmes actuels de paiement par carte, ce qui réduirait le risque d'interruption d'origine extérieure et accroîtrait l'efficacité, mais aussi l'autonomie de l'UE.»*

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Voir note de bas de page n° 1

Au-delà des virements classiques, les paiements instantanés conviennent à de nombreux usages, en particulier les achats physiques et en ligne, deux secteurs actuellement dominés par les systèmes de paiement par carte.

La Commission vise la généralisation des paiements instantanés dans l'Union d'ici à la fin de 2021, mais il faudra pour ce faire réaliser de grands progrès sur trois plans: les règles, les solutions pour les utilisateurs finaux et les infrastructures. Des avancées significatives ont déjà été réalisées sur les trois fronts, mais certains défis restent encore à relever.

Des règles uniformes

Il est indispensable de disposer de règles uniformes pour l'exécution des opérations de paiement qui définissent, par exemple, les droits et obligations mutuels des prestataires de services de paiement. En 2017, le Conseil européen des paiements (CEP) a mis au point un «schéma» pour les paiements instantanés en euros, le schéma de virement SEPA instantané («*SEPA Credit Transfer Inst. Scheme*» ou schéma «*SCT Inst.*»), comme il l'avait déjà fait par le passé pour les prélèvements et les virements SEPA. Ledit schéma permet de mettre les fonds à disposition sur le compte du bénéficiaire en moins de dix secondes.

Malheureusement, en août 2020, près de trois ans après sa mise en place, seuls 62,4 % de tous les prestataires de services de paiement de l'Union proposant des virements SEPA avaient rejoint le schéma *SCT Inst.*¹⁰. Pour ce qui est des comptes de paiement, le Conseil européen des paiements compte au total 12 États membres (tous de la zone euro) dans lesquels plus de la moitié des comptes de paiement permettent des virements SEPA instantanés.

En tant que propriétaire du schéma *SCT Inst.*, le Conseil européen des paiements s'est efforcé de promouvoir les adhésions. Par exemple, le 1^{er} juillet 2020, il a augmenté le montant maximal des virements SEPA instantanés en le portant de 15 000 à 100 000 EUR. Toutefois, l'adhésion au schéma se faisant sur une base volontaire, celui-ci n'a pas attiré suffisamment de participants de manière assez rapide. Certains États membres de la zone euro accusent manifestement un retard. La Commission est donc d'avis qu'il sera probablement nécessaire d'agir pour accélérer le rythme d'adhésion.

Le règlement SEPA exige des participants au schéma de paiement qu'ils représentent «*la majorité des prestataires de services de paiement dans une majorité d'États membres et constituent une majorité des prestataires de services de paiement au sein de l'Union, en ne tenant compte que des prestataires de services de paiement qui fournissent, respectivement, des services de virement ou de prélèvement*»¹¹. Travaillant conjointement avec la Banque Nationale de Belgique (l'autorité nationale compétente pour le contrôle du schéma *SCT Inst.* dans le cadre du règlement SEPA), la Commission examine actuellement les conséquences juridiques du non-respect de ces exigences à l'échéance du 21 novembre 2020 (fin de la période d'exemption temporaire).

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Pour la seule zone euro, le taux de pénétration s'élève actuellement à 65,9 %. Pour l'ensemble des participants au schéma *SCT*, il est de 56,1 %.

¹¹ Article 4, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 260/2012.

Action clé:

En novembre 2020, c'est-à-dire à la fin de la période d'exemption temporaire fixée par le règlement SEPA pour satisfaire aux exigences d'adhésion au schéma de virement SEPA instantané (*SEPA Instant Credit Transfer Scheme* ou schéma *SCT Inst.*), la Commission examinera le nombre de prestataires de services de paiement ainsi que le nombre de comptes capables d'envoyer et de recevoir des virements SEPA instantanés. La Commission évaluera si ces chiffres sont satisfaisants et, à partir de cette évaluation, décidera s'il convient de proposer une législation exigeant l'adhésion des prestataires de services de paiement au schéma *SCT Inst.* d'ici à la fin de 2021. Une telle proposition, si elle venait à être adoptée, fixerait les critères permettant de déterminer quels prestataires de services de paiement devraient être tenus de participer.

Des solutions pour les utilisateurs finaux

Pour l'utilisateur final, la Commission estime que les solutions de paiement devraient être interopérables et accessibles, apporter une valeur ajoutée et répondre aux besoins d'un large éventail d'utilisateurs, y compris des entreprises de différentes tailles, sans exclure des catégories de clients telles que les personnes âgées ou handicapées.

La Commission soutient pleinement les importants travaux menés par le Comité des paiements de détail en euros (ERPB) sur l'interopérabilité des solutions de paiement instantané pour les paiements dans les magasins et dans le cadre du commerce électronique¹², tout en y apportant sa contribution. En outre, divers projets qui ont été menés ou sont actuellement menés sous les auspices du Conseil européen des paiements sont susceptibles d'apporter une valeur ajoutée au schéma de virement SEPA instantané (schéma *SCT Inst.*), d'améliorer la facilité d'utilisation des solutions de paiement instantané et, à terme, de favoriser le recours aux paiements instantanés¹³.

Ce travail devrait être inclusif, pour faire participer toutes les catégories de PSP, y compris les prestataires de services d'initiation de paiement (SIP) et de services d'information sur les comptes (SIC) ainsi que d'autres acteurs pertinents, qui ne seront pas nécessairement des prestataires de services de paiement, tels que les fournisseurs d'interfaces utilisateur final et les représentants des utilisateurs.

La Commission s'attend à une large adhésion des acteurs du marché aux schémas et recommandations élaborés par le Comité des paiements de détail en euros et le Conseil européen des paiements. Les prestataires de services de paiement n'ont pas encore tiré parti de certains des nouveaux schémas, par exemple le «SEPA proxy-look-up», lancé par le Conseil européen des paiements en 2019 et révisé en juin 2020. Celui-ci permet aux clients d'utiliser leur appareil mobile pour transférer de l'argent de leur compte de paiement vers le

¹² Soit les solutions pour les utilisateurs finaux fondées sur la téléphonie mobile et les solutions de paiement instantané au point d'interaction.

¹³ Parmi ces projets figurent les projets de mise au point des schémas «SEPA Proxy look-up» et «Request-to-pay», ainsi que des projets de fonctionnalités comme la présentation de factures électroniques et les reçus électroniques.

compte d'une autre personne dans l'UE sans avoir à échanger manuellement des informations de paiement telles que le numéro de compte bancaire international (IBAN)¹⁴.

De plus en plus de solutions de paiement destinées aux utilisateurs finaux proposent un paiement au point d'interaction¹⁵ (POI) reposant, par exemple, sur des codes QR¹⁶, les technologies Bluetooth ou NFC (communication en champ proche). Néanmoins, tous les codes QR ne sont pas normalisés au niveau de l'Union, ce qui limite leur acceptation, en particulier pour les opérations transfrontalières. À cela s'ajoute le fait que certains fournisseurs d'appareils mobiles restreignent l'accès des prestataires de services de paiement aux technologies de communication en champ proche dans les téléphones mobiles. Il est donc difficile pour les fournisseurs de solutions de paiement instantané d'offrir aux commerçants et aux consommateurs des solutions pratiques et abordables fondées sur des codes QR unifiés comme solutions de substitution aux cartes, ou de proposer des paiements mobiles compatibles avec les technologies de communication en champ proche¹⁷.

La Commission considère que l'élaboration d'une norme européenne unique, ouverte et sûre pour les codes QR favoriserait l'adoption et l'interopérabilité des paiements instantanés. Elle se félicite donc des travaux que mène actuellement le groupe de travail du Comité des paiements de détail en euros sur un «cadre pour les paiements instantanés au point d'interaction», en coopération avec le groupe multipartite du Conseil européen des paiements sur les virements SEPA par mobile, ainsi que de ses travaux sur une norme unique pour les codes QR présentés par les commerçants et par les consommateurs¹⁸.

Action clé:

La Commission évaluera s'il convient d'obliger les parties prenantes concernées à adhérer à tout ou partie des fonctionnalités supplémentaires du système de virements SEPA instantanés (SCT Inst.), qui pourraient également inclure toute future norme pour les codes QR.

Des infrastructures interopérables

Il existe déjà des infrastructures transfrontalières pour la compensation et le règlement des paiements instantanés en Europe, mais l'interopérabilité totale de ces mécanismes de compensation et de règlement n'a pas encore été atteinte. Étant donné que cela entrave de toute évidence l'adoption des paiements instantanés dans l'Union, la BCE a annoncé le 24 juillet 2020 des mesures visant à résoudre ces problèmes¹⁹. Il est fort probable que les mécanismes de compensation et de règlement et les prestataires de services de paiement garantiront la mise en œuvre de ces mesures en temps voulu, avant la fin de l'année 2021, puisqu'ils ont l'obligation légale d'être accessibles dans toute l'Union lorsqu'ils fournissent des paiements instantanés.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

¹⁵ Couvrant à la fois les points de vente physiques et le commerce électronique.

¹⁶ Quick Response (réponse rapide).

¹⁷ Voir la section 3 du troisième pilier pour plus de détails.

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>

¹⁹ Voir la section 1 du troisième pilier de la présente communication pour plus de détails.

2. Renforcer la confiance des consommateurs dans les paiements instantanés

La disponibilité presque en temps réel des fonds sur le compte du bénéficiaire, à laquelle s'ajoute l'irrévocabilité des paiements, peut avoir des conséquences pour les consommateurs en cas, par exemple, d'erreur d'opération, de fraude²⁰, etc. Les paiements instantanés peuvent également créer des difficultés liées au blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et aux cyberattaques, ainsi que des risques opérationnels et de liquidité pour les établissements financiers. Si ces risques ne sont pas identifiés et traités comme il convient, ils pourraient ébranler la confiance des consommateurs et des commerçants qui ont recours aux paiements instantanés, ce qui, par voie de conséquence, pourrait entraver le plein déploiement desdits paiements en tant que nouvelle norme. La Commission rappelle que, lorsqu'ils fournissent des services de paiement instantané, les prestataires de services de paiement doivent avoir mis en place des instruments appropriés, pleinement conformes à la législation en vigueur, pour la prévention en temps réel des fraudes, du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme.

Afin d'attirer davantage les consommateurs, les services de paiement instantané devraient présenter des caractéristiques leur permettant de se placer sur un pied d'égalité avec d'autres instruments de paiement (tels que les cartes) pourvus d'un mécanisme de remboursement – soit la restitution à l'acheteur, dans certains cas (par exemple, une erreur), des fonds de la carte de crédit utilisés pour effectuer un achat.

Si les paiements instantanés doivent devenir la nouvelle norme, la Commission estime que les frais des virements ordinaires et des virements instantanés devraient être les mêmes, sans quoi les paiements instantanés resteront un produit de niche, parallèlement aux virements ordinaires. En revanche, il est évident que le fournisseur peut s'exposer à des frais supplémentaires si certaines fonctionnalités et options supplémentaires, telles que le remboursement, sont proposées pour les virements instantanés.

Actions clés:

Dans le cadre de l'évaluation²¹ de la directive sur les services de paiement (DSP2²²), la Commission examinera si les mesures de protection des consommateurs en vigueur dans l'Union (par exemple, les droits au remboursement) peuvent offrir aux consommateurs qui effectuent des paiements instantanés le même niveau de protection élevé que celui qu'offrent d'autres instruments de paiement. La Commission évaluera l'incidence des frais imposés aux consommateurs pour les paiements instantanés et, le cas échéant, exigera qu'ils ne soient pas plus élevés que ceux imposés pour les virements ordinaires.

La Commission examinera, en tant que de besoin avec la Banque centrale européenne et/ou l'Autorité bancaire européenne (ABE), s'il convient de prendre des mesures spécifiques pour renforcer les capacités de gestion de crise des systèmes de paiement et pour garantir des mesures efficaces d'atténuation du risque de liquidité pour les

²⁰ Par exemple, les fraudes au paiement par autorisation (ou «authorised push payment scam») qui, rien qu'au Royaume-Uni, ont entraîné des pertes de 456 millions de GBP (504 millions d'EUR) en 2019.

²¹ Voir section 1 du pilier 2.

²² Directive (UE) 2015/2366.

établissements financiers – risque induit par les sorties de fonds rapides et simples qu’entraînent les paiements instantanés, en particulier lorsque ceux-ci sont réalisés en dehors des heures de bureau normales. De telles mesures iraient au-delà des attentes des banques centrales en matière de surveillance, des mécanismes prévus par la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD)²³ ou par le règlement sur le mécanisme de résolution unique, ou encore des règles relatives aux systèmes de paiement.

La Commission cherchera également à savoir si des mesures supplémentaires devraient être prises pour faire face à d’autres risques spécifiques, tels que le blanchiment d’argent, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes.

3. Des solutions de paiement européennes fonctionnant dans un cadre transfrontalier

Les actions clés visant à faciliter les paiements instantanés, telles que définies dans les sections 1 et 2 de ce chapitre, pourraient s’avérer insuffisantes si l’on souhaite garantir le bon déploiement des solutions de paiement paneuropéennes. D’autres mesures devront éventuellement être prises pour que les acteurs européens puissent faire leur place dans un paysage occupé par des concurrents bien établis.

Les nouveaux acteurs souhaitant offrir des solutions paneuropéennes risquent de devoir faire face à plusieurs défis de taille:

- l’acceptation par les commerçants et les consommateurs;
- la reconnaissance de nouvelles marques par les consommateurs;
- la conception d’un modèle commercial compétitif et innovant tenant compte des différentes traditions et habitudes nationales en matière de paiement;
- le financement d’infrastructures coûteuses; et
- les restrictions d’accès à certaines infrastructures ou fonctionnalités techniques; etc.

Il leur faudra également veiller à ce que leurs modes de gouvernance et de financement respectent parfaitement les règles de concurrence.

La Commission est pleinement consciente de ces défis. Étant donné l’importance stratégique des paiements, elle continuera à jouer un rôle politique actif pour favoriser le développement de solutions de paiement paneuropéennes compétitives, reposant largement sur les paiements instantanés, et pour relever les défis susmentionnés, dans le plein respect des règles de concurrence de l’Union.

Actions clés:

D’ici à la fin de l’année 2023, la Commission:

- **étudiera la possibilité de créer un «label», accompagné d’un logo reconnaissable, pour les solutions de paiement paneuropéennes qui répondent à tous les critères;**

²³ Directive 2014/59/UE.

- explorera les solutions pour faciliter le déploiement de spécifications européennes pour les paiements sans contact par carte (CPACE)²⁴, par exemple par l'intermédiaire de programmes de financements comme InvestEU, sous réserve du respect des critères d'admissibilité pertinents;
- aidera à moderniser et simplifier les dispositifs d'acceptation des paiements des commerçants de l'Union, en permettant par exemple aux caisses enregistreuses de délivrer des reçus électroniques. Ce soutien pourrait prendre la forme d'activités d'orientation et de sensibilisation des détaillants, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), sur les solutions de modernisation et de transformation numérique²⁵, y compris par l'intermédiaire des pôles d'innovation numérique²⁶. Les possibilités de financement et de formation seront également explorées.

La Commission continuera également à fournir des orientations, si nécessaire, pour faire en sorte que les solutions de paiement instantané et leurs modèles commerciaux respectifs respectent les règles de concurrence de l'Union.

4. Exploiter pleinement les possibilités offertes par l'espace unique de paiements en euros (SEPA)

L'espace unique de paiements en euros (SEPA) a été créé pour faire en sorte que tous les paiements électroniques transfrontaliers soient effectués aussi facilement que les paiements nationaux, en harmonisant les paiements scripturaux en euros dans toute l'Europe.

Aujourd'hui, six ans après la date butoir pour les virements (SCT) et les prélèvements (SDD) SEPA dans les États membres de la zone euro, et quatre ans après la date butoir pour les États membres ne participant pas à la zone euro, de nombreux citoyens sont toujours confrontés à des refus inacceptables de prélèvements SEPA transfrontaliers (et sont ainsi victimes de ce que l'on appelle la «discrimination à l'IBAN»). En d'autres termes, ils ne peuvent pas utiliser les numéros IBAN d'un autre pays pour effectuer un paiement. Il arrive encore souvent qu'un bénéficiaire ne souhaite pas accepter les prélèvements SEPA transfrontaliers ou n'en soit pas techniquement capable. Des cas d'administrations fiscales et d'autres administrations publiques refusant d'envoyer ou de recevoir des paiements à destination ou en provenance d'un compte étranger sont fréquemment portés à l'attention de la Commission. Ces cas de discrimination à l'IBAN constituent une violation du règlement SEPA, comme le confirme la jurisprudence établie²⁷.

Même si les autorités compétentes concernées sont légalement tenues de veiller à ce que les prestataires de services de paiement respectent le règlement SEPA et de prendre des mesures en cas d'infraction, elles ne traitent pas toujours de manière adéquate et systématique ces

²⁴ Les spécifications CPACE sont actuellement élaborées pour pallier le fait que certains systèmes de cartes européens ont des difficultés à accéder au noyau (ou «kernel») sans contact mis au point par les systèmes de cartes internationaux – voir section 3 du pilier 3.

²⁵ Par exemple, les solutions qui s'inspirent d'initiatives présentées dans le Guide pratique du petit commerce de détail <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-fr>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>

²⁷ Arrêt du 5 septembre 2019, Verein für Konsumenteninformation/Deutsche Bahn, C-28/18, EU:C:2019:673.

infractions – preuve en sont les nombreuses plaintes qu’ont reçues les services de la Commission.

Action clé:

La Commission rappelle aux autorités nationales compétentes leur rôle répressif au titre du règlement SEPA. Elle attend d’elles qu’elles enquêtent rapidement sur toutes les infractions au règlement et y remédient en mettant immédiatement fin aux activités illégales et en imposant des sanctions appropriées. Elle suivra de près les cas de non-respect et lancera toutes les procédures d’infraction nécessaires.

5. Exploiter le potentiel de l’identification électronique (eID) pour l’authentification des clients

Au vu de l’évolution des services financiers, qui passent progressivement du face à face à l’environnement numérique, les solutions fondées sur l’identité numérique pouvant être utilisées en toute confiance pour l’authentification à distance du client sont plus que jamais pertinentes. La DSP2 a stimulé l’innovation dans ce domaine grâce à la mise en place de l’authentification forte du client, avec ses exigences de sécurité strictes pour l’accès aux comptes de paiement et l’initiation des paiements numériques. Dans certains États membres de l’Union, des dispositifs d’identification électronique ont été élaborés pour l’authentification du client sur la base de dispositifs nationaux d’identification électronique (eID) offrant le plus haut niveau de garantie.

Toutefois, au sein de l’Union, il existe une pléthore de solutions d’authentification différentes au niveau national, offrant une interopérabilité transfrontalière limitée, ce qui pourrait entraver la poursuite de l’innovation et le développement de nouveaux services de paiement.

Avec le règlement eIDAS²⁸, l’Union a introduit en 2014 un premier cadre transfrontalier pour les identités numériques fiables et les services de confiance. L’objectif de ce règlement est de faciliter l’accès de tous les citoyens européens aux services publics dans toute l’Union au moyen de la carte d’identité électronique délivrée dans leur pays d’origine. En pratique, toutefois, l’application du règlement a révélé un certain nombre de failles structurelles, qui limitent la capacité dudit règlement à offrir un socle efficace à un cadre global d’identification numérique. Dans sa communication de février 2020 intitulée «Façonner l’avenir numérique de l’Europe», la Commission s’est engagée à réviser le règlement eIDAS pour améliorer son efficacité, étendre son application au secteur privé et promouvoir des identités numériques fiables pour tous les Européens. Le but est de fournir un cadre réglementaire à l’épreuve du temps pour contribuer à un système européen simple, fiable et sûr permettant de gérer les identités dans l’espace numérique et couvrant l’identification, l’authentification et la fourniture d’attributs, d’identifiants et d’attestations qui joueront également un rôle clé dans le domaine des paiements.

²⁸ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l’identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

La Commission est résolue à mettre à profit les possibilités qu'offre le développement rapide des solutions d'identité numérique dans le secteur financier. Comme indiqué dans la stratégie en matière de finance numérique, elle mettra en œuvre d'ici à 2024 un cadre juridique solide pour permettre l'utilisation de solutions d'identité numérique interopérables, grâce auxquelles les nouveaux clients pourront accéder rapidement et facilement aux services financiers. Ledit cadre facilitera le déploiement de ces solutions dans le secteur des paiements, afin d'améliorer l'interopérabilité, l'efficacité, la facilité d'utilisation (en particulier au-delà des frontières) et la sûreté et la sécurité, notamment pour réduire les cas de fraude et d'autres infractions.

Action clé:

Afin de faciliter l'interopérabilité transfrontalière et nationale, la Commission étudiera, en étroite coopération avec l'ABE, les moyens de promouvoir l'utilisation de l'identité électronique (eID) et de solutions fondées sur des services de confiance, en s'appuyant sur le perfectionnement de l'eIDAS, en vue de favoriser le respect des exigences de la DSP2 en matière d'authentification forte du client pour la connexion aux comptes et l'initiation des opérations de paiement.

6. Améliorer l'acceptation des paiements numériques

La pandémie de COVID-19 a montré à quel point il est important que les paiements numériques soient largement acceptés par les commerçants. Toutefois, au sein de l'Union, l'acceptation de ce type de paiements varie considérablement. De nombreuses entités (commerçants, administrations publiques, hôpitaux ou encore transports publics) ne les acceptent toujours pas.

Le règlement établissant un portail numérique unique apportera de grandes améliorations. Il facilitera l'accès en ligne aux informations, aux procédures administratives et aux services d'assistance dont les citoyens et les entreprises ont besoin pour être actifs dans un autre pays de l'Union. D'ici à la fin de 2023, les citoyens et entreprises qui franchiront les frontières de l'Union pourront effectuer un certain nombre de procédures dans tous les États membres, comme immatriculer une voiture ou faire valoir des droits à pension, sans avoir besoin de documents physiques²⁹.

La Commission attend des États membres, notamment, qu'ils:

- étudient et traitent les raisons de la réticence à accepter les paiements numériques, et encouragent les commerçants à accepter les paiements numériques, y compris les paiements sans contact;
- accélèrent le passage au numérique pour les paiements publics, au-delà de ceux couverts par le règlement (UE) 2018/1724; et
- équipent les administrations publiques, les hôpitaux, etc. de terminaux pour les paiements numériques.

Action clé:

²⁹ Règlement (UE) 2018/1724 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes.

En 2022, la Commission réalisera une étude sur le niveau d'acceptation des paiements numériques dans l'Union, y compris par les PME et les administrations publiques, et, dans l'éventualité où ce niveau s'avérerait faible, étudiera les éventuelles raisons qui poussent au rejet. Le cas échéant, elle pourra proposer une action législative.

7. Maintenir la disponibilité de la monnaie de banque centrale

Disponibilité et acceptation des espèces

Les espèces sont un moyen de paiement qui permet de régler instantanément des opérations en face à face, sans aucune infrastructure technique. Aujourd'hui encore, il s'agit de la seule forme d'argent que les particuliers peuvent détenir directement. En tant que telle, elle doit rester largement accessible et acceptée.

Dans la zone euro, les billets de banque et pièces en euros sont la seule monnaie ayant cours légal, en application de l'article 128 du TFUE et du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro. Dans une recommandation de 2010, la Commission explique que, lorsqu'il existe une obligation de paiement, le cours légal des billets de banque et pièces en euros implique:

- a) l'acceptation obligatoire par le créancier;
- b) l'acceptation à la valeur nominale; et
- c) le pouvoir libératoire.

La recommandation indique également que l'acceptation de billets de banque et pièces en euros comme moyen de paiement devrait être la règle dans les transactions de détail, et qu'un refus ne devrait être possible que s'il est fondé sur des raisons liées au «principe de bonne foi» (si le commerçant ne dispose pas des espèces suffisantes pour rendre la monnaie, par exemple).

Au fil des ans, l'utilisation d'autres moyens de paiement que les espèces n'a cessé d'augmenter en Europe³⁰. Toutefois, les espèces restent le principal moyen de paiement dans la zone euro, où elles sont encore utilisées pour 78 % des opérations³¹.

Les statistiques relatives à l'utilisation des espèces recouvrent un large éventail de situations. Certains pays de la zone euro (Autriche, Allemagne, Irlande, Slovaquie et Slovénie) ont une préférence marquée pour les espèces. L'Estonie et les Pays-Bas se situent à l'autre extrémité du spectre, les espèces étant utilisées pour moins de la moitié des opérations dans leurs points de vente. En dehors de la zone euro, la Suède fait partie des pays où l'utilisation des espèces a considérablement diminué³². Dans tous les pays de l'Union, pendant le confinement dû à la

³⁰ En 2018, le nombre total de paiements hors espèces dans la zone euro, comprenant tous les types de services de paiement, a augmenté de 7,9 % par rapport à l'année précédente.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² Selon la Riksbank, la proportion de personnes ayant réglé leur dernier achat en espèces est passée de 39 % en 2010 à 13 % en 2018.

pandémie de COVID-19, le nombre d'opérations en espèces a diminué, mais les encaisses monétaires ont nettement augmenté dans certaines économies³³.

En pratique, la disponibilité des espèces a diminué ces dernières années³⁴. Durant la crise de la COVID-19, les cas de refus d'espèces ont augmenté, ce qui s'explique par les inquiétudes du public concernant la transmission virale liée à la manipulation d'espèces³⁵ et par le besoin croissant d'opérations à distance induit par les confinements, lesquels ont favorisé le passage aux paiements électroniques.

Tout en favorisant l'émergence de moyens de paiement numériques pour élargir le choix des consommateurs, la Commission continuera à préserver le cours légal des euros en espèces. Elle est consciente des préoccupations des associations de consommateurs, et s'inquiète, elle aussi, du fait que les personnes qui n'ont pas accès aux services numériques risquent manifestement d'être de plus en plus exclues au fil de la numérisation des services³⁶. On dénombre encore environ 30 millions d'adultes sans compte bancaire dans l'Union³⁷.

Afin de préserver l'accès aux espèces et leur acceptation, ainsi que leur cours légal, la Commission:

- rappelle que les billets et les pièces en euros, ayant cours légal, doivent être acceptés par le créancier à leur valeur nominale intégrale lorsqu'il existe une obligation de paiement et que cette monnaie a le pouvoir d'acquitter l'obligation;
- attend des États membres qu'ils garantissent l'acceptation et l'accessibilité des espèces en tant que bien public, conformément à l'article 128 du TFUE et au règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro, tout en reconnaissant l'éventuelle légitimité de limitations dûment justifiées et raisonnables à l'utilisation de quantités excessives d'espèces pour des paiements individuels – de telles limitations pouvant s'avérer nécessaires, entre autres, pour prévenir le risque de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et d'infractions sous-jacentes, y compris de fraude fiscale³⁸. Pour préserver l'accès aux espèces, les États membres pourraient notamment garantir une couverture minimale de leur territoire en guichets automatiques bancaires (GAB) ou en moyens d'accès équivalents.

³³ «Central Banks and payments in the digital era», Banque des règlements internationaux, juin 2020
<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>

³⁴ D'après l'étude de la BCE intitulée «*Use of cash by households in the euro area*» (Utilisation des espèces par les ménages dans la zone euro) – *ECB occasional paper n° 201*/novembre 2017), en moyenne, 5 à 6 % des participants à l'enquête dans la zone euro ont déclaré qu'il était (très) difficile de trouver un distributeur de billets ou une banque en cas de besoin.

³⁵ Au sujet de la transmission virale, voir par exemple

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.fr.html>

³⁶ BEUC, «Cash versus cashless: consumers need a right to use cash to use cash»,
https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf

³⁷ Banque mondiale, Global Findex 2017.

³⁸ Pour plus d'informations, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les restrictions concernant les paiements en espèces, COM(2018) 483 final.

Action clé:

Dans le cadre du groupe d'experts sur le cours légal de l'euro (ELTEG), la Commission fera le point des développements les plus récents en ce qui concerne l'acceptation et la disponibilité des espèces dans la zone euro avec la BCE, les banques centrales nationales et les trésors publics.

En parallèle, elle suivra de près les travaux sur l'accès aux espèces qui seront menés sous les auspices du Comité des paiements de détail en euros. En tenant compte de ces travaux, ainsi que des délibérations du groupe d'experts sur le cours légal de l'euro, elle pourra décider de prendre, à la fin de 2021, des mesures appropriées pour protéger l'acceptation et la disponibilité des euros en espèces.

Les monnaies numériques de banque centrale et autres innovations dans le domaine des paiements

Le déclin de l'utilisation des espèces, le rôle croissant joué par les solutions de paiement du secteur privé et l'émergence potentielle de jetons liés à des actifs de référence ont poussé les banques centrales à explorer la possibilité d'émettre leurs propres monnaies numériques (CBDC). En fonction de sa conception, une CBDC de détail peut servir à la fois de substitut numérique aux solutions de paiement en espèces et aux solutions de paiement privées, tout en favorisant la poursuite de l'innovation dans les domaines des paiements, de la finance et du commerce, en visant des cas spécifiques d'utilisation dans nos économies et sociétés de plus en plus numérisées. Une telle monnaie peut également améliorer le rôle international de l'euro et l'«autonomie stratégique ouverte» de l'Union, et soutenir l'inclusion financière. Par ailleurs, elle peut aider à fournir des moyens de paiement résilients, rapides et peu coûteux, tout en permettant des paiements automatisés et conditionnels.

Comme indiqué dans la stratégie en matière de finance numérique, la Commission appuie les travaux des banques centrales (en particulier la BCE), qui étudient la possibilité d'émettre leur propre monnaie numérique en la rendant accessible au grand public (ménages et entreprises), tout en préservant le cours légal des euros en espèces. Ce travail vient compléter la proposition de cadre réglementaire de la Commission sur les jetons liés à des actifs de référence utilisés à des fins de paiement.

Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour évaluer les incidences potentielles des CBDC sur la politique monétaire, la stabilité financière et la concurrence, et pour éviter une désintermédiation excessive. En étroite coordination avec la BCE, la Commission continuera à œuvrer pour favoriser la coopération entre les secteurs privé et public.

Action clé:

Afin de soutenir l'émission d'une monnaie numérique de banque centrale en euros, la Commission travaillera en étroite collaboration avec la BCE sur les objectifs et les options stratégiques et sur la recherche d'un niveau élevé de complémentarité entre les solutions de paiement développées par le secteur privé et l'intervention nécessaire des autorités publiques.

B. Pilier 2: des marchés des paiements de détail innovants et compétitifs

1. Exploiter pleinement le potentiel de la directive sur les services de paiement (DSP2)

La directive révisée sur les services de paiement (DSP2) a permis l'émergence de nouveaux modèles commerciaux fondés sur le partage des données des comptes de paiement («banque ouverte»), tels que les services d'initiation de paiement (SIP) et les services d'information sur les comptes (SIC). Elle a également relevé le niveau général de sécurité des opérations de paiement par la mise en œuvre d'une authentification forte du client. Elle est devenue une référence mondiale en ce qui concerne la banque ouverte et les opérations sécurisées.

Grâce à l'adoption de la DSP2, plus de 400 entités non bancaires (des prestataires de services de paiement tiers, ou PSP tiers) sont désormais autorisées à fournir des services d'initiation de paiement ou d'information sur les comptes, et les banques sont toujours plus nombreuses à proposer elles-mêmes ces deux types de services. Toutefois, le fort potentiel de la banque ouverte reste largement inexploité. Deux ans après son entrée en vigueur, la directive n'a pas encore produit tous ses effets. L'authentification forte du client (en particulier dans le commerce électronique) n'est toujours pas pleinement appliquée, ce qui s'explique en grande partie par une préparation tardive ou insuffisante du marché. L'adoption de services réglementés fondés sur l'accès aux comptes de paiement par les PSP tiers, l'une des pierres angulaires de la DSP2, pose encore des difficultés aux régulateurs et aux parties prenantes. L'existence de nombreuses normes pour les interfaces de programmation d'application (API), essentielles pour garantir un accès efficient et sécurisé aux données des comptes de paiement, ainsi que l'existence de différents niveaux de fonctionnalités dans les API, ont posé des problèmes aux PSP tiers, en particulier ceux qui étaient déjà en activité avant la DSP2. Ces PSP tiers ont dû intégrer et adapter leur activité aux différentes spécifications techniques et aux cheminements suivis par les clients pour accéder aux comptes de paiement.

Étant donné l'ampleur et la complexité de la transition induite par la DSP2, ces premières difficultés étaient à prévoir. La Commission, l'Autorité bancaire européenne (ABE) et les autorités compétentes nationales ont travaillé d'arrache-pied pour venir à bout de ces difficultés. D'importantes précisions ont été apportées dans plus de 100 réponses aux questions soumises par des parties prenantes externes, dans des orientations³⁹ et avis⁴⁰ de l'ABE, des clarifications fournies à la suite de demandes formulées par les membres du groupe de travail de l'ABE sur les interfaces de programmation d'application⁴¹, et de

³⁹ Voir, par exemple, les orientations de l'ABE concernant les dérogations au mécanisme d'urgence en vertu des normes techniques de réglementation relatives à l'authentification forte du client et à des normes ouvertes communes et sécurisées de communication. <https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2570450/420cf0c0-3d29-48be-97a2-f2e27fc1d17e/Final%20Report%20on%20Guidelines%20on%20the%20exemption%20to%20the%20fall%20back%20FR.pdf>

⁴⁰ Par exemple, l'avis de l'ABE sur les obstacles à la fourniture de services par des PSP tiers dans le cadre de la directive sur les services de paiement: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>

⁴¹ Voir <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>

nombreuses réunions au cours desquelles la Commission s'est efforcée d'éclairer et de faciliter les dialogues entre les différents groupes⁴².

La Commission réaffirme qu'elle croit fermement au potentiel de la banque ouverte et qu'elle est résolue à faire en sorte que la DSP2 soit une réussite. Elle poursuivra sa collaboration avec l'ABE pour veiller à faire tomber les obstacles illégaux qui entravent les services des PSP tiers et pour promouvoir un dialogue constructif entre toutes les parties prenantes. Elle soutiendra notamment la finalisation des travaux sur un «schéma d'accès aux interfaces de programmation d'application SEPA» qui a été lancé en 2019 sous les auspices du Comité des paiements de détail en euros.

À l'avenir, l'expérience acquise lors de la mise en œuvre intégrale de la DSP2 éclairera les travaux de la Commission sur un cadre plus large pour la finance ouverte, tel que défini dans la stratégie en matière de finance numérique.

Action clé:

Fin 2021, la Commission lancera une évaluation complète de l'application et de l'incidence de la DSP2.

En s'appuyant sur l'expérience tirée de la DSP2, et comme annoncé dans la stratégie en matière de finance numérique, elle prévoit de présenter une proposition législative pour un nouveau cadre de «finance ouverte» d'ici la mi-2022.

2. Garantir un haut niveau de sécurité pour les paiements de détail en Europe

La DSP2 exige que tous les prestataires de services de paiement appliquent l'authentification forte du client (SCA) chaque fois qu'un utilisateur initie un paiement électronique ou accède à leur interface bancaire en ligne. Les prestataires de services de paiement de toute l'Union ont mis au point des solutions d'authentification fondées sur l'utilisation d'au moins deux éléments parmi les suivants: la «connaissance» (quelque chose que seul l'utilisateur connaît), la «possession» (quelque chose que seul l'utilisateur possède) et l'«inhérence» (une part de l'identité de l'utilisateur, obtenue par exemple par la biométrie).

À l'avenir, l'authentification forte du client devra devenir la norme pour les paiements en ligne, par exemple dans le cadre du commerce électronique ou des réservations de voyages en ligne. Les solutions d'authentification de prestataires de services de paiement qui intègrent l'authentification forte du client doivent offrir aux utilisateurs une expérience transparente et conviviale pour que ceux-ci puissent accéder à leurs comptes de paiement en ligne et pour faciliter les opérations. Ces solutions devraient reposer sur les facteurs d'authentification les plus sûrs, en s'éloignant, dans la mesure du possible, des éléments transmissibles (par exemple, les mots de passe statiques) et des technologies et canaux de communication plus anciens qui sont sujets aux attaques (par exemple, les SMS).

⁴²https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/19072_6-joint-statement-psd2_en.pdf

Puisque de nouveaux types de fraude continuent d'apparaître, l'authentification forte du client ne suffira peut-être pas à elle seule à protéger complètement les utilisateurs de services de paiement. Les prestataires de services de paiement devraient toujours être à la pointe de la détection et de la prévention des fraudes. Il est largement admis que la DSP2 a permis à l'Union et aux entreprises opérant à l'intérieur de ses frontières de devenir des chefs de file mondiaux en matière de risques opérationnels, de sécurité informatique et de notification d'incidents majeurs, en partie grâce aux orientations de l'Autorité bancaire européenne⁴³.

Pour les paiements présentant un risque de fraude plus élevé, la Commission évaluera si le fait d'exiger une correspondance entre le nom du bénéficiaire et l'IBAN pourrait être efficace pour prévenir des fraudes telles que l'«ingénierie sociale», qui consiste à manipuler les personnes pour qu'elles accomplissent des actes ou divulguent des informations confidentielles.

Pour lutter contre l'hameçonnage, il sera essentiel que les prestataires de services de paiement de l'Union adoptent des mesures de contrôle reconnues au niveau international, comme la technique d'authentification, rapport et conformité de message par domaine (DMARC)⁴⁴.

S'il est essentiel de protéger les utilisateurs contre la fraude aux paiements pour préserver la confiance dans les systèmes de paiement et dans les paiements numériques en général, il est tout aussi important que les prestataires de services de paiement fassent tout leur possible pour se protéger contre les cyberattaques, ainsi que contre tout autre risque d'origine humaine ou naturelle.

Enfin, il importe tout autant de veiller à ce que les méthodes d'authentification choisies par les prestataires de services de paiement qui reposent exclusivement sur des dispositifs technologiques de pointe n'entraînent pas l'exclusion de catégories de clients, telles que les personnes âgées.

Actions clés:

En étroite coordination avec l'Autorité bancaire européenne, la Commission suivra de près la mise en œuvre des exigences relatives à l'authentification forte du client.

Dans son évaluation de la DSP2, elle fera le point sur l'incidence de l'authentification forte du client sur la fraude aux paiements dans l'Union et déterminera si des mesures supplémentaires devraient être envisagées pour faire face aux nouveaux types de fraude, en particulier en ce qui concerne les paiements instantanés.

Parallèlement à la stratégie en matière de finance numérique, la Commission propose également un règlement sur la résilience opérationnelle numérique pour les secteurs financiers de toute l'Union, en vue d'améliorer la gestion des risques liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les différents types d'établissements financiers, y compris chez les prestataires de services de paiement.

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>

⁴⁴ Voir <https://dmarc.org/>. La technique DMARC aide les expéditeurs et destinataires de messages à savoir si un message donné provient bien de l'expéditeur, et à réagir si ce n'est pas le cas.

Cette initiative s'inscrit dans la logique de la directive sur les infrastructures critiques européennes (ICE)⁴⁵.

La Commission travaillera en étroite coordination avec l'Autorité bancaire européenne afin de tirer des enseignements de la mise en œuvre des orientations de l'ABE sur la gestion des risques liés aux TIC et à la sécurité, applicables depuis juin 2020.

3. Favoriser la protection des consommateurs

L'acquis en matière de paiements de détail vise à garantir transparence et sécurité aux utilisateurs des services de paiement de l'Union lorsqu'ils effectuent des paiements numériques. Toutefois, le marché des paiements continue d'évoluer rapidement, et de nouvelles mesures de protection pourraient être nécessaires à l'avenir.

Au-delà des initiatives annoncées dans la présente communication, qui amélioreront la protection des consommateurs lors des paiements, la Commission estime que le recours de plus en plus fréquent aux paiements numériques exige une réflexion plus approfondie sur la transparence des paiements, ainsi que sur les caractéristiques des types de paiements qui gagnent en popularité, tels que les paiements sans contact.

Les paiements sans contact

Sur recommandation de l'Autorité bancaire européenne⁴⁶, au début de la crise de COVID-19, les acteurs bancaires et de paiement de la plupart des pays de l'Union ont augmenté le plafond des paiements sans contact à 50 EUR, conformément aux normes techniques réglementaires de la DSP2⁴⁷. Par la suite, le nombre de paiements sans contact a considérablement augmenté.

Les consommateurs qui ont eu davantage recours aux paiements sans contact, notamment pour des raisons sanitaires, conserveront probablement cette habitude à l'avenir – ce qui constituerait un progrès. Toutefois, la Commission ne juge pas opportun, du moins à ce stade, d'augmenter les montants maximums légaux (par opération et cumulés) des paiements sans contact sans authentification forte du client. En l'absence d'une telle authentification, le recours croissant aux paiements sans contact risquerait de s'accompagner d'une hausse du nombre de fraudes. Avant toute décision, il conviendrait donc d'évaluer soigneusement les effets de toute augmentation du plafond.

Action clé:

Lors de l'évaluation de la DSP2, la Commission réexaminera, en étroite coordination avec l'Autorité bancaire européenne, les limites juridiques actuelles des paiements sans contact, afin de trouver un équilibre entre l'objectif de praticité et les risques de fraude.

⁴⁵ Qui est en cours de révision en vue d'améliorer la protection et la résilience des infrastructures critiques face aux menaces non liées à la cybercriminalité.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>

⁴⁷ RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2018/389 DE LA COMMISSION du 27 novembre 2017 complétant la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation relatives à l'authentification forte du client et à des normes ouvertes communes et sécurisées de communication.

En attendant, la Commission examinera, avec les parties prenantes et les États membres, les conditions techniques qui pourraient permettre aux consommateurs de fixer leur propre plafond de paiement sans contact (dans la limite de 50 EUR). Aujourd'hui, pour la plupart d'entre eux, le choix se limite à activer ou désactiver ce type de paiement. Dans la mesure où il n'existe pas d'authentification forte du client pour les paiements sans contact, les consommateurs sont en tout état de cause protégés pour la totalité du montant.

Améliorer la transparence des relevés des opérations

Au vu de l'allongement et de la complexification de la chaîne des acteurs intervenant dans les opérations de paiement, les utilisateurs de services de paiement peuvent éprouver de plus en plus de difficultés à identifier le destinataire, le lieu et la date de leur paiement. Ce problème peut prêter à confusion lorsque, par exemple, le nom et l'adresse du bénéficiaire du paiement affiché dans le relevé des opérations ne correspondent pas au nom commercial de la société. Par voie de conséquence, les consommateurs peuvent avoir plus de mal à repérer les opérations frauduleuses.

Le Comité des paiements de détail en euros se penche actuellement sur ce problème et s'efforce de faire en sorte que les utilisateurs puissent contrôler plus facilement leurs opérations.

La Commission le soutient dans les travaux qu'il mène pour améliorer la transparence pour les utilisateurs de paiements de détail et tiendra compte, lors de l'évaluation de la DSP2, de toute recommandation que le Comité des paiements de détail en euros formulera dans ce domaine.

4. Des techniques de surveillance et de contrôle de l'écosystème des paiements à l'épreuve du temps

Comme indiqué dans la stratégie en matière de finance numérique, l'écosystème financier se complexifie et sa chaîne de valeurs est plus fragmentée. De nombreux acteurs (soumis ou non à réglementation) interviennent dans la chaîne des paiements, dont les niveaux de complexité et d'interdépendance augmentent. Si la réglementation doit garantir des conditions d'égalité, promouvoir une concurrence juste et de faibles barrières à l'entrée, et stimuler l'innovation, elle doit également faire respecter les droits des utilisateurs et protéger l'ensemble de l'écosystème contre les risques financiers et opérationnels. Pour ce faire, le périmètre réglementaire doit être bien équilibré.

Si la DSP2 n'en est qu'au début de sa mise en œuvre, la directive sur la monnaie électronique (DME2)⁴⁸ est quant à elle en vigueur depuis plus de dix ans, soit une durée suffisante pour tirer des enseignements de cette expérience. Après l'adoption de la DSP2, les deux régimes ont convergé, tout en demeurant séparés. Les différences entre les services fournis par les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique ne semblent plus justifier des régimes d'autorisation et de surveillance distincts. Les deux types d'établissements pourraient donc être regroupés dans un cadre unique. Étant donné que les

⁴⁸ Directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE (JO L 267 du 10.10.2009, p. 7).

champs d'application respectifs de la DSP2 et de la DME2 excluent certains services et instruments, il est également important de s'assurer que toute exemption accordée aux entreprises présentant de faibles risques reste justifiée.

Nécessité de mettre tous les prestataires de services de paiement sur un pied d'égalité

Dans un monde de plus en plus dominé par les plateformes numériques, les grandes entreprises technologiques profitent de leur vaste clientèle pour proposer des solutions frontales aux utilisateurs finaux. Leur arrivée dans le secteur financier pourrait consolider les effets de réseau et le pouvoir de marché. Comme indiqué dans la stratégie en matière de finance numérique, plusieurs initiatives faisant intervenir des fournisseurs de services de crypto-actifs qui utilisent des technologies des registres distribués ont vu le jour. Ces acteurs peuvent fournir des services de paiement capables d'entrer en concurrence avec ceux des acteurs soumis à réglementation (par exemple, les prestataires de services de paiement, les systèmes de paiement et les schémas de paiement). Ils doivent donc être réglementés sur la même base afin de garantir l'égalité totale des conditions de concurrence («même activité, mêmes risques, mêmes règles»). Il est vrai qu'ils peuvent élargir la gamme des services de paiement disponibles et contribuer à un marché innovant. Mais s'ils ne sont pas réglementés, surveillés ou contrôlés comme il se doit, ils pourraient également constituer une menace pour la souveraineté monétaire et la stabilité financière.

Les problèmes de concurrence observés au fil des ans dans le secteur des paiements avaient trait à l'accès aux données et aux échanges d'informations entre concurrents, ainsi qu'aux risques accrus de verrouillage du marché et d'abus de position dominante. Ces risques pourraient augmenter encore davantage avec la transformation numérique. Par exemple, les nouvelles plateformes numériques de services financiers peuvent rapidement acquérir une position dominante ou un pouvoir de marché. Les grandes entreprises technologiques peuvent utiliser leurs données clients et tirer parti de l'effet de réseau pour s'implanter dans le secteur des paiements, en s'appuyant sur le pouvoir de marché qu'elles tirent des médias sociaux ou des services de recherche. Dans le cadre de l'application de sa politique de concurrence sur les marchés numériques, la Commission suit de près l'évolution numérique des services financiers et applique le droit de l'Union relatif à la concurrence, le cas échéant, pour promouvoir la concurrence et empêcher les barrières à l'entrée sur ces marchés.

Surveillance et contrôle de l'écosystème des paiements

Face à l'apparition de nombreux nouveaux modèles commerciaux et structures de groupe, la surveillance et le contrôle des acteurs concernés dans la chaîne des paiements s'avèrent de plus en plus complexes. Les conséquences potentielles en matière de surveillance ont été constatées pour la première fois dans une récente affaire concernant une société technologique fournissant des services liés au paiement.

Les conglomérats de paiement peuvent comprendre des entités soumises ou non à réglementation. Les problèmes rencontrés par les entités non réglementées qui fournissent des services techniques pour aider certaines des filiales du groupe pourraient avoir un effet de contagion. L'expérience a récemment prouvé que la faillite d'une entité non réglementée pouvait avoir des conséquences concrètes pour d'autres filiales réglementées (par exemple, le gel des services des établissements par l'autorité nationale compétente).

À l'heure actuelle, la DSP2 ne couvre pas les services fournis par les «prestataires de services techniques» qui prennent en charge la fourniture de services de paiement sans jamais entrer en possession de fonds⁴⁹. Étant donné que les services de paiement reposent de plus en plus sur la fourniture de services auxiliaires par des entités non réglementées ou sur des accords d'externalisation avec celles-ci, la Commission juge indispensable d'examiner, dans le cadre de l'évaluation de la DSP2, si certains de ces services et prestataires devraient être intégrés dans la sphère réglementée et soumis à une surveillance⁵⁰.

Les acteurs de la chaîne de paiements peuvent être placés sous la supervision ou la surveillance de différentes entités. La BCE et les banques centrales nationales jouent un rôle clé dans la surveillance des systèmes, schémas et instruments de paiement ainsi que dans celle de leurs prestataires de services. Elles complètent ainsi le travail de surveillance des prestataires de services de paiement qu'effectuent les autorités de surveillance nationales et européennes. Il est important que les cadres de surveillance et de contrôle soient structurés de manière cohérente, en tenant compte des dépendances entre les prestataires de services de paiement, les systèmes de paiement et les schémas de paiement.

Actions clés:

Afin de traiter de manière adéquate les risques que pourraient présenter les services non réglementés, d'assurer une plus grande cohérence entre les différents textes législatifs sur les paiements de détail et de promouvoir une surveillance et un contrôle efficaces, la Commission:

- **dans le cadre du processus d'évaluation de la directive sur les services de paiement (DSP2), examinera tout nouveau risque découlant de services non réglementés, en particulier les services techniques auxiliaires à la fourniture de services réglementés de paiement ou de monnaie électronique, et décidera si et comment ces risques peuvent être atténués au mieux, notamment en soumettant les prestataires de services auxiliaires ou les entités utilisées pour l'externalisation à une surveillance directe – par exemple, en faisant entrer certaines activités dans le champ d'application de la DSP2 lorsque cela se justifie. La Commission évaluera également l'adéquation des exemptions énumérées dans la DSP2 et la nécessité de modifier les exigences prudentielles, opérationnelles et de protection des consommateurs;**
- **dans le cadre du processus d'évaluation de la DSP2, harmonisera les cadres de la DSP2 et de la directive sur la monnaie électronique (DME2) en reconnaissant l'émission de monnaie électronique comme service de paiement dans la DSP2;**
- **dans la proposition de règlement concernant les marchés de crypto-actifs, soumettre les émetteurs de jetons de monnaie électronique à des dispositions supplémentaires complétant la DME2.**

⁴⁹ Article 3, point j);

⁵⁰ Cette évaluation devra tenir compte, entre autres, des orientations de l'ABE relatives à l'externalisation (EBA/GL/2019/02), qui s'appliquent à tous les prestataires de services de paiement réglementés.

- **si nécessaire, garantira des liens suffisants entre la surveillance des services de paiement et la surveillance des systèmes, schémas et instruments de paiement.**

C. Pilier 3: des systèmes de paiement de détail et autres infrastructures de soutien efficaces et interopérables

1. Des infrastructures et systèmes de paiement interopérables

Tous les prestataires de services de paiement qui ont adhéré au schéma de virement SEPA instantané (*SCT Inst.*) et qui sont accessibles au niveau national ne sont pas pour autant accessibles dans un cadre transfrontalier, ce qui constitue une violation à la fois des règles du schéma *SCT Inst.* et de l'article 3, paragraphe 1, du règlement SEPA. Ce manquement s'explique en partie par le manque d'interopérabilité entre les mécanismes de compensation et de règlement. Les prestataires de services de paiement doivent se connecter à plusieurs mécanismes de compensation et de règlement (nationaux ou européens) et constituer et surveiller de multiples bassins de liquidité, ce qui n'est ni idéal ni efficace, car même une multiplicité de connexions ne leur permet pas de garantir une accessibilité paneuropéenne totale pour le schéma *SCT Inst.* En outre, la contrainte est également coûteuse, du fait de la répartition des liquidités entre les mécanismes de compensation et de règlement.

Les opérateurs des systèmes de paiement de détail doivent donc assurer une interopérabilité efficace entre les systèmes. En 2019, la BCE a annoncé qu'en l'absence de solutions privées satisfaisantes aux problèmes d'interopérabilité, l'Eurosystème tenterait de trouver des solutions appropriées⁵¹. Le 24 juillet 2020, elle a annoncé sa décision de mettre en place des mesures garantissant la possibilité d'effectuer des paiements instantanés en euros à l'échelle paneuropéenne d'ici à fin 2021⁵². Par conséquent, tous les prestataires de services de paiement qui ont adhéré au schéma *SCT Inst.* et sont accessibles dans TARGET2⁵³ devraient également être accessibles dans un compte de liquidité en monnaie de banque centrale du système de paiement instantané TARGET (TIPS)⁵⁴, soit en tant que participant, soit en tant que partie accessible (c'est-à-dire via le compte d'un autre prestataire de services de paiement participant).

La Commission soutient pleinement les mesures proposées, qui sont nécessaires pour garantir l'accessibilité des paiements instantanés dans toute la zone euro, aider les prestataires de services de paiement à se conformer au règlement SEPA, supprimer les trappes à liquidités et offrir des avantages à tous les mécanismes de compensation et de règlement concurrents dans la fourniture de services de paiement instantané, qui n'auront plus à dépendre de la conclusion d'accords bilatéraux pour établir des liens.

⁵¹ Discours de B. Cœuré du 29 novembre 2019.

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>

⁵³ TARGET2 est le système de règlement brut en temps réel (RBTR) détenu et exploité par l'Eurosystème.

⁵⁴ TARGET Instant Payment Settlement (TIPS) est un service d'infrastructure de marché lancé par l'Eurosystème en novembre 2018. Il permet aux prestataires de services de paiement de proposer à leurs clients des transferts de fonds en temps réel et 24 heures sur 24, tous les jours de l'année.

La Commission considère qu'il est important de ne pas limiter la disponibilité de ces infrastructures transfrontalières à l'euro, mais de l'étendre aux autres monnaies de l'Union pour garantir des paiements instantanés paneuropéens. Elle espère donc que le premier accord de coopération permettant le règlement de paiements instantanés dans une autre devise que l'euro (la couronne suédoise) dans le cadre du TARGET Instant Payment System, qui a été conclu le 3 avril 2020, ouvrira la voie à des solutions qui faciliteront les paiements instantanés multidevises.

2. Un écosystème de paiements ouvert et accessible

L'accès aux systèmes de paiement est essentiel pour une concurrence effective et pour l'innovation sur le marché des systèmes de paiement. Étant donné que les établissements de paiement et de monnaie électronique sont en concurrence avec les banques pour la fourniture de services de paiement et l'innovation sur le marché des paiements, il est important de garantir que tous les acteurs disposent d'un accès juste, ouvert et transparent aux systèmes de paiement.

Si la directive révisée sur les services de paiement (DSP2) exige un accès objectif et non discriminatoire aux systèmes de paiement pour les prestataires de services de paiement autorisés, la directive sur le caractère définitif du règlement (DCDR)⁵⁵ subordonne l'accès à des critères réglementaires, ce qui a empêché les établissements de monnaie électronique et les établissements de paiement d'accéder directement aux systèmes de paiement désignés dans le cadre de la DCDR.

La DSP2 exige des États membres qu'ils veillent à ce que les participants directs (c'est-à-dire essentiellement des banques) à un système de paiement désigné par la DCDR permettent l'accès indirect des prestataires de services de paiement non bancaires d'une manière objective, proportionnée et non discriminatoire. Cependant, pour de nombreux prestataires de services de paiement non bancaires, l'accès indirect par l'intermédiaire des banques n'est pas nécessairement la meilleure option, car il les rend dépendants d'elles.

La Commission est consciente que certaines banques centrales nationales ont autorisé la participation directe ou indirecte des établissements de paiement et de monnaie électronique, sous réserve de certains critères. Cela a entraîné des problèmes d'inégalité des conditions de concurrence et une fragmentation accrue du marché des paiements. Étant donné que l'accès indirect est la seule option possible dans des systèmes tels que le TARGET Instant Payment System, des effets imprévus et des difficultés opérationnelles peuvent survenir, notamment en ce qui concerne le respect des exigences en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Par voie de conséquence, un tel accès peut alors fausser les conditions de concurrence entre les banques et les prestataires de services de paiement non bancaires.

Action clé:

Dans le cadre de la révision de la directive sur le caractère définitif du règlement (DCDR) (qui sera lancée au quatrième trimestre 2020), la Commission envisagera

⁵⁵ Directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres.

d'étendre le champ d'application de ladite directive pour y inclure les établissements de monnaie électronique et de paiement, sous réserve d'une surveillance et d'une atténuation des risques satisfaisantes.

3. L'accès aux infrastructures techniques nécessaires

La Commission estime que les prestataires de services de paiement européens devraient être en mesure de développer et d'offrir à tous les utilisateurs européens, sans restrictions excessives, des solutions de paiement innovantes utilisant toutes les infrastructures techniques pertinentes, dans des conditions générales et d'accès justes, raisonnables et non discriminatoires.

La Commission est consciente qu'il existe diverses situations dans lesquelles certains opérateurs pourraient restreindre ou bloquer l'accès aux infrastructures techniques nécessaires. Il peut s'agir de divers éléments logiciels et matériels nécessaires pour développer et proposer des solutions de paiement innovantes, par exemple les couches non publiques intégrées dans les systèmes d'exploitation des appareils mobiles (y compris les antennes de communication en champ proche), les lecteurs d'identité biométriques comme les lecteurs d'empreintes digitales ou de reconnaissance faciale, les boutiques d'applications, les noyaux⁵⁶ de points de vente, les cartes SIM, etc⁵⁷.

Le problème le plus souvent signalé est que certains fabricants d'appareils mobiles restreignent l'accès de tiers à la technologie de communication en champ proche intégrée dans les appareils mobiles intelligents. La Commission a récemment engagé une procédure de concurrence pour examiner les conditions d'accès des tiers à la technologie de communication en champ proche d'un fabricant d'appareils mobiles⁵⁸.

Certains responsables de dispositifs de cartes européens ont signalé qu'ils éprouvaient des difficultés à accéder au noyau sans contact des terminaux de point de vente, qui, pour les paiements transfrontaliers en Europe, est déployé par les systèmes de cartes internationaux. La European Card Payment Cooperation (groupe européen en matière de paiements par carte)⁵⁹ développe actuellement un noyau propriétaire, mais son déploiement dans toute la chaîne de paiement devrait prendre plusieurs années, d'après les acteurs du secteur.

Ces restrictions pourraient considérablement affaiblir l'écosystème européen des paiements, en entravant la concurrence, l'innovation et l'émergence de solutions de paiement paneuropéennes. D'un autre côté, une intervention unilatérale au niveau des États membres pourrait fragmenter le marché et fausser les conditions de concurrence.

Actions clés:

⁵⁶ Un noyau est un ensemble de fonctions qui fournit la logique de traitement et les données requises pour effectuer une opération avec ou sans contact dans l'application de paiement d'un terminal de point de vente.

⁵⁷ Tels que recensés par les personnes ayant répondu à la consultation publique menée avant la présente stratégie.

⁵⁸ Affaire AT.40452.

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

Parallèlement à l'application actuelle et future des règles de concurrence, la Commission examinera s'il convient de proposer une législation visant à garantir un droit d'accès, dans des conditions justes, raisonnables et non discriminatoires, aux infrastructures techniques jugées nécessaires pour soutenir la fourniture de services de paiement. Ce faisant, elle tiendra compte:

- de la révision en cours de sa politique de concurrence pour s'assurer que celle-ci est adaptée à l'ère numérique⁶⁰;**
- de ses travaux actuels sur la législation sur les services numériques⁶¹, et plus précisément sur les règles ex ante pour les grandes plateformes en ligne qui agissent en tant que contrôleurs d'accès.**

Cette législation tiendrait dûment compte des risques potentiels pour la sécurité et des autres risques qu'un tel accès pourrait présenter. Elle fixerait notamment les critères permettant de définir les infrastructures techniques nécessaires et de préciser qui devrait se voir accorder un droit d'accès et dans quelles conditions.

D. Pilier 4: des paiements internationaux efficaces, envois de fonds compris

En Europe, au cours de la dernière décennie, la réglementation et les efforts du secteur pour réaliser le SEPA ont considérablement réduit les coûts des transferts de fonds. Cependant, les paiements aux frontières extérieures de l'Union sont plus lents, plus coûteux, plus opaques et plus complexes.

Les envois de fonds dans le monde ont presque sextuplé depuis l'an 2000, jusqu'à atteindre un montant estimé à 714 milliards d'USD en 2019⁶². Cette croissance rapide a été largement alimentée par les flux vers les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, qui représentent les trois quarts du total. À eux trois, l'UE, les États-Unis et l'Arabie saoudite sont de loin la principale source d'envois de fonds vers les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, étant à l'origine d'environ deux tiers du total.

Pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les envois de fonds revêtent une grande importance macroéconomique, car ils représentent, pour nombre d'entre eux, plus de 10 % du PIB. Ils constituent également une source financière vitale pour de nombreuses familles et font souvent office de filet de sécurité sociale informel, en permettant à 800 millions de membres de familles (pour lesquels les envois de fonds représentent en moyenne environ 75 % du revenu) de couvrir leurs frais alimentaires et leurs besoins en matière de soins de santé et d'éducation, ainsi que d'autres besoins fondamentaux. Selon la

⁶⁰ La Commission revoit actuellement les règles applicables aux accords horizontaux et verticaux, ainsi que la communication sur la définition du marché. En outre, en juin 2020, elle a lancé une consultation publique afin de voir si un nouvel instrument de concurrence pourrait être nécessaire pour résoudre les problèmes structurels de concurrence que les règles de concurrence actuelles ne permettent pas de résoudre de la manière la plus efficace. De plus amples informations sur ces processus d'examen sont disponibles sur le site web de la direction générale de la concurrence: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁶² «La crise COVID-19 sous l'angle des migrations», note d'information sur les migrations et le développement n° 32, Knomad, Banque mondiale, avril 2020.

base de données «Remittance Prices Worldwide» de la Banque mondiale, le coût moyen mondial des envois de fonds reste proche des 7 %, et ce, même si la communauté internationale s'est engagée à réduire ces coûts pour les faire passer sous la barre des 3 % d'ici à 2030. Du fait de la pandémie de COVID-19, les envois de fonds devraient diminuer d'environ 20 % en 2020, car les migrants sont confrontés à des pertes d'emploi et à un climat d'incertitude.

L'objectif de la Commission est de faire en sorte que les paiements transfrontaliers dans lesquels interviennent des pays tiers, y compris les envois de fonds, deviennent plus rapides, abordables, accessibles, transparents et pratiques. Cela encouragera également le recours à l'euro et renforcera la position de celui-ci en tant que monnaie mondiale.

Les principales entraves aux paiements transfrontaliers internationaux ont récemment été répertoriées dans le rapport de la phase 1 du Conseil de stabilité financière (CSF) sur les paiements transfrontaliers⁶³. Considérées conjointement, ces entraves nuisent aux intermédiaires de paiement qui cherchent à fournir des services transfrontaliers, peuvent augmenter les prix pour les utilisateurs finaux, freiner l'investissement dans la modernisation des processus de paiement transfrontaliers et compromettre également les envois de fonds.

La Commission estime qu'il est nécessaire de prendre à la fois des mesures au niveau mondial et au niveau local. Conformément aux conclusions du Comité sur les paiements et les infrastructures de marché (CPMI)⁶⁴, ces mesures peuvent être réparties entre des mesures propres à l'Union et des mesures visant à faciliter les envois de fonds.

Actions clés:

- **Dans la mesure du possible, la Commission attend des opérateurs de systèmes de paiement concernés (en particulier lorsque le territoire destinataire a également adopté des systèmes de paiement instantané) qu'ils facilitent l'établissement de liens entre les systèmes européens tels que TARGET Instant Payment System (TIPS) ou RT1⁶⁵ et les systèmes de paiement instantané de pays tiers – pour autant que ces derniers garantissent une protection suffisante des consommateurs, ainsi que des mesures satisfaisantes de prévention des risques de fraude, de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et d'interdépendance. L'accès direct des prestataires de services de paiement non bancaires aux systèmes de paiement peut accroître les avantages potentiels de ces liens. Il sera également envisageable d'établir des liens pour d'autres types de systèmes de paiement de détail et de gros, le cas échéant, sous réserve de garanties semblables.**
- **La Commission appelle à la mise en œuvre, au plus tard fin 2022, de normes internationales telles que la norme ISO 20022, qui facilitent l'insertion de données plus détaillées dans les messages de paiement.**
- **Afin d'améliorer encore la transparence des opérations transfrontalières, la Commission encourage les prestataires de services de paiement à utiliser la**

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ RT1 est un système paneuropéen de paiement instantané détenu et exploité par EBA Clearing.

Global Payment Initiative (GPI) de la Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), qui facilite le suivi en temps réel des paiements transfrontaliers pour les établissements participants. Une vaste utilisation du système de suivi permettrait aux prestataires de services de paiement chargés d'initier le paiement de mieux estimer et de communiquer au donneur d'ordre le délai maximal d'exécution pour un paiement transfrontalier. La Commission évaluera, dans le cadre du réexamen de la DSP2, s'il y a lieu d'améliorer encore la transparence des opérations transfrontalières.

- **Étant donné que les paiements instantanés deviennent également la norme au niveau international, la Commission évaluera, dans le cadre de la révision de la DSP2, s'il convient d'exiger que le délai maximal d'exécution des opérations dites «two-leg» s'applique également aux opérations dites «one-leg»⁶⁶.**
- **La Commission suit avec intérêt les travaux en cours dans le cadre du Conseil européen des paiements sur une éventuelle harmonisation plus poussée des règles commerciales et des normes de messagerie pour les opérations «one-leg». La Commission évaluera s'il est nécessaire de les rendre obligatoires.**

Traiter les questions spécifiques concernant les envois de fonds

Toutes les actions stratégiques susmentionnées peuvent faciliter les flux transfrontaliers, et donc également profiter aux envois de fonds. En outre:

- **La Commission encourage les initiatives des États membres visant à soutenir le secteur des envois de fonds, sous réserve que les prestataires de services d'envoi de fonds s'engagent à réduire progressivement le coût desdits services au fil du temps.**
- **Dans le cadre de la politique de développement de l'Union, la Commission soutiendra les initiatives comparables au SEPA dans les groupements régionaux de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et, le cas échéant, la possibilité pour des pays tiers de rejoindre le SEPA (par exemple dans les Balkans occidentaux et dans le voisinage oriental).**
- **La Commission promouvra l'accès aux comptes de paiement dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, ce qui facilitera également la dématérialisation des envois de fonds.**

Toutes ces actions pourraient soutenir le rôle international de l'euro en renforçant la capacité des citoyens et des entreprises à utiliser l'euro comme monnaie pour les virements entre particuliers et les flux d'investissements, financiers et commerciaux.

IV. Conclusion

Dans la présente stratégie, la Commission recense les priorités et les objectifs clés pour les paiements de détail en Europe pour les quatre années à venir, sur la base de nombreuses

⁶⁶ Sont qualifiées de «one-leg» les opérations dans lesquelles soit le prestataire de services de paiement du bénéficiaire soit celui du donneur d'ordre est situé en dehors de l'Union.

contributions de toutes les parties prenantes et en tenant pleinement compte des résultats de la consultation publique.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission s'engage à mener à bien un certain nombre d'actions importantes. Elle encourage toutes les parties prenantes, aux niveaux national et européen, à participer activement à la mise en œuvre de la présente stratégie.