

France Payments Forum – réunion plénière du 15 décembre 2022

Synthèse de l'intervention de Geoffroy Goffinet (ACPR)



Les attentes de l'ACPR dans le contexte de la révision de la DSP2

Geoffroy Goffinet a successivement évoqué (1) la différenciation entre le régime de la monnaie électronique et celui des services de paiement ; (2) le passeport européen ; (3) les différences de méthode entre la DSP2 et la directive monnaie électronique en matière d'exigences de fonds propres ; (4) le cumul des statuts ; (5) les prestataires techniques ; (6) la logique d'exemptions de la DSP2. En réponse à une question d'Hervé Sitruk, il a évoqué *in fine* l'identité numérique.

Régime de la monnaie électronique *versus* régime des services de paiement

La monnaie électronique bénéficiait d'exemptions de vérifications clientèle, mais ces « souplesses » se sont réduites au fil du temps, notamment avec le durcissement de la réglementation LCB/FT applicable à la monnaie électronique anonyme. Il y a donc une certaine convergence entre le régime de la monnaie électronique et celui des services de paiement. La qualification de « service de paiement » ou de « monnaie électronique » reste toutefois fluctuante : ce qui dirige vers l'un ou l'autre reste la capacité de bénéficier d'un régime allégé de LCB/FT, ce qui n'est pas satisfaisant. L'ACPR souhaite donc que la DSP3 soit l'occasion de fusionner le régime de la monnaie électronique avec celui des services de paiement.

Mais comment procéder concrètement ? Une façon apparemment simple de fusionner serait de dire « il n'y a plus qu'une seule directive, on crée un service de monnaie électronique qui correspond à l'ancienne monnaie électronique et tout est réglé ». Pour l'ACPR, il faut être plus ambitieux. En effet, parmi les sujets « sensibles », il y a la distinction actuelle entre d'un côté la monnaie électronique et le réseau de distribution (ce qu'on appelle les « distributeurs de monnaie électronique ») et, de l'autre, les services de paiement et les réseaux d'agents. Quand on compare les deux régimes, on constate des aberrations : les distributeurs (de monnaie électronique) ne sont pas soumis à enregistrement alors que les agents (des services de paiement) le sont alors même que les produits sont dans certains cas les mêmes.

L'ACPR souhaite donc fusionner les régimes d'agent et de distributeur. À ce stade il s'agit de discussions internes à l'ACPR et tout n'est pas encore complètement calé. Mais l'idée serait :

- De cesser d'enregistrer tous les bureaux de tabac qui se bornent à vendre une carte de paiement ou un compte nickel et dont l'ACPR est tenue de vérifier l'honorabilité (ce qui est assez lourd : il y a aujourd'hui environ 24000 agents enregistrés en France, dont 12 300 enregistrés sur la seule année 2022, soit près de 4 fois plus que les deux années précédentes).
- Et de mettre en place un régime à deux vitesses, où l'ACPR enregistrerait les têtes de réseau et contrôlerait que celles-ci jouent bien leur rôle, qui est de vérifier que les points de vente individuels répondent aux conditions d'honorabilité et de compétence et d'en faire le suivi au nom et sous la responsabilité de l'établissement mandant.

Le passeport européen

Le passeport s'est beaucoup complexifié ces dernières années, avec le développement de modèles dans lesquels on peut trouver par exemple un émetteur situé en Lituanie, qui utilise un agent situé à Malte pour distribuer des cartes de paiement liées à des comptes cryptos en France.

La Commission européenne n'a pas encore pris de position claire sur ce type de modèle, mais il soulève à l'évidence un sujet de supervision :

Quand on est sur la libre prestation de services (LPS), c'est relativement simple : l'ACPR n'a aucun contrôle sur les acteurs en LPS, la question étant de savoir ce que fait l'autorité du pays où est situé l'agent. Pour reprendre l'exemple précité : que fait l'autorité maltaise à l'égard de l'agent pour ce qui concerne sa distribution de cartes en France ?

L'ACPR souhaite donc une clarification, au niveau européen, de la compatibilité de ce modèle par rapport au domaine du paiement, à l'instar de ce qui a été fait pour l'assurance. Pour les paiements, il est nécessaire que les autorités qui se trouvent en bout de chaîne (là où les acteurs en question agissent) aient bien la traçabilité de là où se situent ces acteurs. Or les formulaires DSP2 actuels sur le passeport n'ont pas été prévus pour ce type de modèle, alors même qu'il se développe fortement.

Différences de méthode entre la DSP2 et la directive monnaie électronique en matière d'exigences de fonds propres

Dans la DSP2, il y a trois méthodes de calcul des exigences de fonds propres, dont une (la méthode « B », fondée sur le volume de paiements) est utilisée par pratiquement toutes les autorités. Dans le cadre des travaux sur la DSP3, il serait sans doute opportun de simplifier et d'harmoniser le calcul des exigences de fonds propres, notamment pour éviter que certains acteurs ne fassent le tour pour chercher l'autorité qui accepterait la méthode la moins exigeante.

Le cumul des statuts

Il y a de plus en plus d'acteurs qui cumulent les casquettes (par exemple société de financement et établissement de paiement), et le phénomène risque de s'accroître avec MiCA, avec un possible cumul des statuts d'émetteur de cryptoactifs et de monnaie électronique.

Il n'est certes pas interdit de cumuler les casquettes, mais quand on les cumule, ça ne fonctionne pas bien au niveau prudentiel car les exigences ne sont pas les mêmes et ça crée des frictions. C'est également le cas pour les établissements « hybrides » (qui proposent des services régulés mais aussi des services non régulés tels que les titres-restaurant). La prise en compte de ce caractère hybride implique en effet de tenter de séparer les fonds propres entre la partie régulée et la partie non régulée, de rajouter des exigences car la partie non régulée peut venir perturber la partie régulée. Mais ça devient une « usine à gaz », tant pour l'ACPR que pour les établissements concernés, sans pour autant être efficace en termes de supervision.

L'ACPR appelle donc de ses vœux un toilettage. Mais le problème est que celui-ci ne concerne pas uniquement la DSP2. Il s'agit de rendre compatibles les différents cadres : les entreprises d'investissement sont régies par une autre directive, et la partie financement/banque est dans CRR/CRD (c'est-à-dire dans la réglementation bancaire). Ce n'est donc pas simple, mais il faut s'efforcer de rationaliser les réglementations pour qu'elles soient plus compatibles entre elles.

Prestataires techniques

Jusqu'à la DSP1, le critère d'agrément était l'entrée en possession des fonds : c'est ce qui faisait qu'un acteur entrait dans le domaine régulé et devait avoir un statut d'établissement de paiement (ou de monnaie électronique).

Avec la DSP2 et l'émergence de nouveaux acteurs (initiateurs de paiements et agrégateurs de données), nous sommes sortis de la logique pure de « possession des fonds » avec l'apparition des agrégateurs et initiateurs de paiement, qui n'entrent pas en possession des fonds.

Or il existe dans la chaîne d'acquisition des paiements, outre l'acquéreur qui doit disposer d'un agrément, plusieurs prestataires techniques qui, sans entrer en possession des fonds, tiennent un rôle essentiel dans l'exécution du service d'acquisition.

Pour ces acteurs, le principal sujet est celui de la sécurité de leur infrastructure. Dans ce contexte, le régime d'agrément tel que prévu actuellement par la DSP2 n'a pas forcément de sens au regard du régime prudentiel.

Si on continue d'élargir la DSP2 à des acteurs qui fournissent des services techniques dans le domaine du paiement (ex : wallets GooglePay ou ApplePay...) ou de l'acquisition « marchand », il est nécessaire de leur définir un nouveau cadre réglementaire adapté.

La logique d'exemptions de la DSP2

La DSP2 prévoit une longue liste d'exemptions. Le problème est que ces exemptions ne sont pas prévues au titre d'une approche par les risques : il y a peut-être de seuils en-dessous desquels on peut très bien vivre sans avoir d'agrément (donc sans bénéficier des exemptions) et un seuil au-dessus duquel il est nécessaire d'avoir un agrément.

Avec cette « liste à la Prévert » d'exemptions, on a aujourd'hui des acteurs qui exécutent des volumes de paiement bien plus importants que des petits acteurs agréés car ils n'entrent pas

dans la définition des exemptions et on regarde la qualification juridique de l'instrument par rapport à cette exemption plutôt que de se dire « attention, ce sont des volumes importants ».

L'idée serait donc de supprimer cette liste et d'adopter une approche par les risques, éventuellement avec un seuil en dessous duquel les acteurs concernés pourraient être exemptés d'agrément (cf. statut allégé de *Small business payment institution*).

Hervé Sitruk signale qu'il vient de rédiger un article à paraître dans la Revue Banque à propos de la révision de la DSP2. Dans cet article, il souligne notamment l'ampleur des délais de mise en œuvre : la DSP a été adoptée en 2015, mais la fin de la migration à l'authentification forte n'est intervenue qu'en 2021, soit 6 ans après. Donc si la DSP3 est adoptée en 2024 ou 2025, elle s'appliquera jusqu'en 2030 ou 2035, d'où un besoin d'anticipation sur un certain nombre de points tels que l'entrée des GAFAs dans le champ du paiement ou l'essor des cryptopaiements.

Geoffroy Goffinet reconnaît l'ampleur de ces délais (qu'il a « vécus de l'intérieur » lorsqu'il travaillait à l'EBA sur la DSP2) mais souligne qu'ils sont intrinsèques au processus européen de réglementation européenne, qu'on ne peut pas modifier sauf à révolutionner la gouvernance de l'Europe.

La réponse de l'Autorité bancaire européenne (EBA) à la consultation de la Commission constitue la feuille de route sur laquelle l'ensemble des autorités sont d'accord. Mais les mécanismes de négociation sont complexes et variés. La Commission dialogue avec les États-membres et dans le cadre de ce dialogue on peut voir émerger des demandes qui ne correspondent pas nécessairement à celles de l'EBA et des autorités. Le Parlement européen a ses propres sujets et influences. Il y a aussi le Conseil, et le processus s'achève en trilogue, dans le cadre duquel on peut voir à la dernière minute se « détricoter » des équilibres subtils qui avaient été trouvés dans les étapes précédentes.

Dans un tel processus, l'important est de trouver de l'écho et un consensus au niveau européen : on ne peut pas avoir raison tout seul. Les messages ne peuvent pas être simplement portés par une association française telle que France Payments Forum, mais doivent être relayés vers d'autres associations européennes afin d'avoir plus d'écho auprès des instances européennes.

Hervé Sitruk insiste sur l'importance d'aboutir à un cadre simple.

Geoffroy Goffinet partage ce point de vue mais souligne que si on prend l'exemple de MiCA, on ne va pas du tout dans le sens d'une simplification. Il ajoute qu'en France, on a eu le même débat à propos des PSAN, la question étant de savoir s'il valait mieux qu'ils soient « enregistrés chez nous » ou « non-enregistrés ailleurs ». Un compromis s'est dégagé en faveur de l'option « enregistrés chez nous », d'où le régime d'enregistrement avec un agrément optionnel. Mais à ce jour, personne n'a obtenu l'agrément optionnel et on peut se retrouver dans une situation encore moins confortable que celle consistant à ne pas avoir de statut. En effet, dans l'esprit du public, les acteurs enregistrés sont supervisés alors qu'en réalité ils ne le sont que partiellement, sur des sujets très limités : ainsi par exemple, le rôle de l'ACPR sur les PSANs porte uniquement sur les aspects de LCB/FT.

Hervé Sitruk souligne qu'avec les limites de l'authentification forte, de nouvelles solutions de sécurisation des paiements seront indispensables, surtout pour l'identification des acteurs. D'où la question : l'ACPR a-t-elle une vision d'ensemble du sujet des paiements ?

Geoffroy Goffinet rappelle qu'il y a une complémentarité des rôles entre la Banque de France (sur les aspects sécurité) et l'ACPR (sur les aspects réglementation) et on sait qui fait quoi. Quand on révisé une directive, on se pose à chaque fois la question de savoir s'il faut ou non amener de nouveaux acteurs dans le champ de la réglementation pour préserver la sécurité du système. Ceci ramène notamment aux questions évoquées plus haut des prestataires techniques et des cumuls de statuts. L'ACPR ne peut qu'appliquer la réglementation et, lorsque celle-ci laisse une marge d'interprétation, elle s'efforce de l'interpréter de manière pragmatique. L'organisation interne de l'ACPR se caractérise par une bonne transversalité, notamment entre la Direction des autorisations, la Direction LCB/FT, les Directions du contrôle bancaire et le pôle Fintech.

Identité numérique

Hervé Sitruk signale que France Payments Forum prépare un Position paper sur la signature électronique dans les paiements, sujet un peu « chaud » avec le débat en cours sur l'identité numérique et e-IDAS 2.

Geoffroy Goffinet indique que vu du côté de l'ACPR, e-IDAS2 est surtout vu sous l'angle de l'identification des clients à distance. Le problème est qu'il n'existe pas de solution e-IDAS qualifiée au plus haut niveau de certification permettant d'avoir un seul outil pour identifier les clients. Cela fait plusieurs années qu'on annonce l'arrivée de solutions, mais ça prend du temps.

Quelques solutions ont été agréées en Europe, mais il s'agit de solutions nationales et il n'est pas sûr que ces solutions permettraient à des acteurs français d'adresser le marché français.

On a donc des solutions dont le niveau de certification n'est pas le plus élevé, qui permettent de s'affranchir de quelques dispositifs mais qui nécessitent un moyen complémentaire d'identification du client à distance. Pour l'ACPR, c'est là que se situe le problème.

PS : Signalons que postérieurement à cette intervention de Geoffroy Goffinet, l'Autorité Bancaire Européenne (EBA) a publié le 11 janvier 2023 un document intitulé [Peer Review Report on authorisation under PSD2.pdf \(europa.eu\)](#)