



20 ANS DE L'EURO : LA BCE ET LES PAIEMENTS EN EUROPE

Sébastien Adalid

► To cite this version:

Sébastien Adalid. 20 ANS DE L'EURO : LA BCE ET LES PAIEMENTS EN EUROPE. Revue Internationale des Services Financiers, 2018, 2018/4 (2018), pp.73. hal-04257030

HAL Id: hal-04257030

<https://hal.science/hal-04257030>

Submitted on 25 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

20 ANS DE L'EURO : LA BCE ET LES PAIEMENTS EN EUROPE



Sébastien ADALID
Professeur de Droit public
Université Le Havre
Normandie

L'euro a vingt-ans, la Banque centrale européenne aussi⁽¹⁾. En vingt ans, la BCE a amplement participé à la recomposition du paysage bancaire européen. Une monnaie unique exige une politique monétaire unique⁽²⁾. L'unité de cette politique monétaire a nécessité une transmission uniforme de celle-ci dans l'ensemble des États de la zone euro. Les établissements de crédit sont les principales courroies de cette transmission. Au nom du besoin d'un marché monétaire unique, pour soutenir la monnaie unique, la BCE a exercé une influence indirecte, mais décisive, sur l'évolution du paysage bancaire européen. Elle l'a fait en dépit de l'absence – jusqu'en 2014 – de pouvoirs propres en matière de supervision de ces établissements⁽³⁾.

L'anniversaire de l'euro est alors l'occasion de rappeler le rôle structurel de la BCE. Pour cela, il faut comprendre le lien intime qui unit une banque centrale aux établissements de crédit. Chacun d'entre eux, notamment par le biais du crédit, crée de la monnaie scripturale qui lui est propre, la monnaie secondaire⁽⁴⁾. La Banque centrale leur fournit une monnaie commune, la monnaie banque centrale, qui leur permet de régler leurs dettes. C'est aussi en monnaie banque centrale que sont menées les opérations de politique monétaire. Dans la zone euro, ces opérations sont principalement menées avec les « contreparties éligibles »⁽⁵⁾. Or, cette qualité n'est octroyée

qu'à des établissements de crédit soumis à la directive CRD IV⁽⁶⁾ et au règlement CRR⁽⁷⁾.

Au-delà de ce lien, de prime abord, la BCE ne disposait que d'une compétence limitée sur les établissements de crédit. L'article 127, § 2, du TFUE lui confie la tâche de « promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement », domaine dans lequel elle dispose d'une compétence réglementaire⁽⁸⁾. Ce n'est alors qu'indirectement que la BCE a pu influencer l'architecture bancaire de la zone euro.

Opérant sur un terrain quasiment vierge, la BCE a largement contribué à édifier l'infrastructure du marché monétaire de la zone euro, voire plus largement des marchés financiers. Ce faisant, elle a contribué à la recomposition du paysage bancaire. Dans sa première décennie, l'euro a favorisé l'ouverture des marchés nationaux⁽⁹⁾ et leur intégration. La seconde décennie, marquée par une succession de crises, a connu une violente renationalisation de ces marchés, puis leur lente réouverture. Celle-ci n'atteint cependant toujours pas les niveaux d'avant la crise⁽¹⁰⁾.

Pour autant, les efforts de la BCE ont été continus afin : d'offrir aux établissements de crédit les outils de leur rapprochement (I), de catalyser leur action commune (II).

I. La BCE, fournisseur d'outil aux établissements de crédit

La BCE a édifié l'infrastructure nécessaire à la transmission effective de sa politique monétaire. Ce faisant, elle a édifié l'infrastructure du marché monétaire de l'euro, permettant ainsi aux établissements de crédit de s'intégrer dans de vastes réseaux. Le premier d'entre

1. Ci-après BCE.

2. D'après l'article 3, § 1, c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), la politique monétaire est une compétence exclusive de l'Union européenne.

3. Art. 127, § 6, du TFUE.

4. Sur le lien entre les banques et les banques centrales par le biais de la monnaie banque centrale, voy. S. Rossi, *Macroéconomie monétaire – Théories et politiques*, Bruxelles – Paris – Zurich, Schulthess / Bruylant / LGDJ, 2008, 481 p., pp. 78-98.

5. Pour la définition de ces « contreparties éligibles », voy. la troisième partie de l'Orientation 2015/510/UE de la BCE du 19 décembre 2014 concernant la mise en œuvre du cadre de politique monétaire de l'Eurosystème (BCE/2014/60).

6. Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

7. Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

8. Art. 22 des Statuts du Système européen de Banques centrales (ci-après Statuts du SEBC) : « la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements au sein de l'Union et avec les pays tiers ».

9. La BCE mesure l'intégration des marchés à partir de quatre segments : marché monétaire, obligataire, des actions et bancaire (ECB, *Financial Integration in Europe*, May 2018, p. 11).

10. Sur ce point, voy. *ibid.*

eux est le système dit « TARGET »⁽¹¹⁾, fondement du marché monétaire commun (A). De simple système de paiement, TARGET est devenu aujourd'hui un outil autonome rassemblant de nombreux services (B).

A. TARGET, système de paiement commun

Le système TARGET est, avant tout, un outil de politique monétaire. Les établissements de crédit disposent de comptes auprès des banques centrales nationales⁽¹²⁾ de l'Eurosystème⁽¹³⁾. C'est par l'entremise de ces comptes qu'ils participent aux opérations de politique monétaire. Il était alors nécessaire que l'Eurosystème dispose d'un système de paiement reliant l'ensemble des BCN et des contreparties de la zone euro : le système TARGET. Celui-ci en est à sa deuxième version. Un rapide historique de son évolution démontrera comment il a contribué à l'intégration des marchés financiers de la zone euro.

TARGET est le système de paiement de l'Eurosystème depuis sa fondation. Le projet a été lancé en mars 1995 par l'Institut monétaire européen, ancêtre de la BCE. TARGET s'appuie sur une interprétation large par la BCE de sa mission de surveillance des systèmes de paiement. En effet, selon celle-ci, le meilleur moyen de superviser un système de paiement est d'en posséder un⁽¹⁴⁾. Le système a été créé dans un double objectif : « faciliter l'intégration du marché monétaire en euros pour permettre la mise en œuvre sans heurt de la politique monétaire unique et, d'autre part, améliorer la solidité et l'efficacité des paiements transfrontière dans la zone euro »⁽¹⁵⁾.

Sa première version était rudimentaire. En réalité, il s'agissait d'un système « décentralisé », s'appuyant sur les systèmes de règlement brut en temps réel⁽¹⁶⁾ nationaux. Chaque établissement de crédit disposait d'un compte auprès de sa BCN, et les paiements transfrontière se faisaient de manière bilatérale entre ces dernières⁽¹⁷⁾.

Ce système a alors rapidement atteint ses limites. Le conseil des gouverneurs de la BCE a décidé, dès octobre 2002, de passer à un système plus complet et plus complexe, afin de pouvoir soutenir l'intégration financière en cours dans la zone euro⁽¹⁸⁾. Les établissements de crédit ont été pleinement associés à l'élaboration de la seconde version, par de nombreuses consultations et réunions du « TARGET 2 Working Group » comprenant des représentants de l'industrie bancaire européenne, depuis l'élaboration du système⁽¹⁹⁾. L'élaboration et la migration vers TARGET 2 ont pris six ans. Ce dernier a été pleinement opérationnel en mai 2008.

Le second système est beaucoup plus performant que le précédent. Le système reste décentralisé et fondé sur les systèmes RTBR nationaux. Cependant, il repose aussi sur une « plate-forme partagée unique ». Cette dernière permet alors à l'ensemble des « participants » à TARGET 2, à savoir les BCN et les établissements de crédit, d'effectuer directement des opérations entre eux⁽²⁰⁾.

TARGET 2 est devenu le système de paiement le plus utilisé de la zone euro. Il regroupe plus de 1 700 établissements de crédit en Europe et, en intégrant les diverses et branches et filiales, plus de 51 000 banques peuvent être touchées via TARGET 2. En 2017, le système a traité 63 % des transactions sur les systèmes de paiement en euro, représentant 89 % de la valeur de l'ensemble de ces transactions⁽²¹⁾. Le succès de ce système de paiement a rapidement conduit la BCE à vouloir élargir la gamme des services offerts aux établissements de crédit.

B. TARGET : une gamme élargie

Aujourd'hui, au-delà d'un système de paiement, la BCE propose une « gamme de services TARGET », qui comprend un système de règlement-livraison de titres et un service de règlement de paiement instantané. L'ensemble de cette offre est en cours de consolidation.

La BCE propose deux services supplémentaires dans la gamme TARGET.

Le système T2S⁽²²⁾ est un projet ancien, dont l'aboutissement a pris dix ans. L'initiative a été lancée par le conseil des gouverneurs en juillet 2006⁽²³⁾ et la der-

11. Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer.

12. Ci-après BCN.

13. Art. 17 des Statuts du SEBC.

14. « Une des missions statutaires de l'Eurosystème est de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Le principal instrument dont il dispose pour mener à bien cette mission – outre sa fonction de surveillance – est l'offre de dispositifs de paiement et de règlement de titres » (BCE, *Rapport Annuel 2004, 2005*, p. 100).

15. « Target et les paiements en euro », *Bulletin mensuel de la BCE*, novembre 1999, pp. 41-51, p. 42.

16. Ci-après RBTR.

17. Pour plus de détails, opérationnels et juridiques, voy. Orientation de la Banque centrale européenne du 26 avril 2001 relative au système de transferts express automatisés transeuropéens à règlement brut en temps réel (Target) (BCE/2001/3).

18. ECB governing council, « The long-term evolution of TARGET », Press Release, 24 octobre 2002.

19. Ce groupe de travail est évoqué par la BCE dans quasiment tous ses rapports annuels sur TARGET, voy., par exemple, ECB, *Target Annual Report 2009, 2010*, p. 12.

20. Sur le fonctionnement détaillé du système, voy. Orientation 2013/47/UE de la Banque centrale européenne du 5 décembre 2012 relative au système de transferts express automatisés transeuropéens à règlement brut en temps réel (TARGET2) (BCE/2012/27).

21. BCE, *Rapport annuel 2017, 2018*, p. 77.

22. Pour TARGET 2 Securities.

23. Voy. Orientation 2012/473/UE de la Banque centrale européenne du 18 juillet 2012 relative à TARGET2-Titres (BCE/2012/13).

nière vague de migration vers T2S s'est achevée en octobre 2017⁽²⁴⁾. Portant sur des titres, et non plus simplement des paiements, le projet était beaucoup plus complexe. T2S permet aux dépositaires centraux de titres d'échanger les titres en eux, au moyen d'une plate-forme commune. Au surplus, T2S permet aux banques de régler ces transactions au moyen de monnaie banque centrale. Ces dernières ont été associées à l'élaboration et à l'évolution de T2S par le biais du « Groupe consultatif T2S », dont leurs groupements européens sont membres⁽²⁵⁾.

Depuis novembre 2018, la BCE offre un système de règlement brut des virements instantanés : TIPS⁽²⁶⁾. Ce système est certainement le plus avancé de ceux offerts par la BCE. Il permet de régler quasiment instantanément des transactions au niveau européen, à savoir en moins de 10 secondes. Il se fonde, à la fois, sur TARGET 2 et sur des outils propres⁽²⁷⁾. Chaque contrepartie disposant d'un compte dans TARGET 2 peut ouvrir un ou plusieurs comptes dédiés à la monnaie TIPS⁽²⁸⁾. Les transactions opérées par le biais de TIPS transitent par TARGET 2. Cependant, TIPS propose des fonctionnalités plus avancées. En premier lieu, ce service est disponible de manière continue. En second lieu, il se fonde sur une interface nouvelle, à savoir un « module de gestion des données de références » et une « passerelle commune d'accès à l'ensemble des services de l'Eurosystème »⁽²⁹⁾.

TIPS n'est que la première étape d'une phase de consolidation de l'ensemble des services offerts par l'Eurosystème, lancée en septembre 2016. L'objectif est, en premier lieu, de regrouper TARGET 2 et T2S en une seule plateforme technique, afin de permettre de meilleures synergies entre elles et ainsi une réduction des coûts. Depuis novembre 2018, ces différents services sont accessibles depuis ESMIG, la passerelle commune. En novembre 2021, le module CRDM sera disponible pour l'ensemble de ces services. Enfin, la BCE travaille à la création d'une plateforme unique de gestion du

collatéral remis en garantie des opérations de politique monétaire⁽³⁰⁾.

En vingt ans, en s'appuyant directement sur les banques⁽³¹⁾, la BCE a construit l'infrastructure technologique du marché monétaire et bancaire européen. Ce faisant, elle offre aux banques les outils d'une plus grande intégration. Son action ne s'arrête cependant pas là, elle soutient activement les autres initiatives favorisant le développement d'un marché bancaire européen.

II. La BCE, catalyseur de l'action commune des établissements de crédit

L'euro, en lui-même, est un puissant catalyseur d'une amélioration des relations interbancaires en Europe. Il a permis de nombreuses initiatives, que la BCE a activement soutenues. C'est notamment le cas du SEPA⁽³²⁾. Ce sigle désigne aujourd'hui des instruments de paiement harmonisés, le virement SEPA, le virement instantané SEPA et le prélèvement SEPA.

La construction du SEPA est le fruit d'un travail mené en commun par les institutions européennes⁽³³⁾, les acteurs bancaires européens regroupés au sein du « European Payment Council » et la BCE. Cette dernière a joué un rôle clé dans l'élaboration du SEPA. L'Eurosystème est à l'origine du mouvement de réflexion sur les paiements de détail dans l'Union. Dès septembre 1999, il publiait une étude soulignant la nécessité d'améliorer les paiements de détail en Europe⁽³⁴⁾. Cependant, l'étude concluait qu'il fallait laisser les acteurs privés se charger du processus et qu'il n'était pas nécessaire que l'Eurosystème joue un rôle « opérationnel »⁽³⁵⁾.

24. BCE, *Rapport annuel 2017*, 2018, p. 77.

25. Le groupe comprend notamment : la Fédération bancaire de l'UE, les Groupements européens des banques coopératives, celui des caisses d'épargne. Il se compose aussi d'autres organisations du secteur comme la Fédération des bourses de valeurs européennes et des acteurs institutionnels (la Commission et l'Autorité européenne des marchés financiers) ; Orientation 2012/473/UE de la Banque centrale européenne du 18 juillet 2012 relative à TARGET2-Titres, précité, annexe.

26. TARGET Instant Payment Settlement.

27. Sur le fonctionnement de ce système, voy. Banque de France, *TIPS – Target Instant Payment Settlement* (Blueprint – V1.1), novembre 2018 & ECB, *TARGET Instant Payment Settlement User Requirements* (V. 1), 21/06/2017.

28. Dedicated Cash Accounts (ci-après DCA TIPS).

29. Respectivement CRDM et ESMIG, voy. Banque de France, *TIPS – Target Instant Payment Settlement* (Blueprint – V1.1), précité, p. 10.

30. ECMS, voy. ECB, *ECMS Terms of reference*, 4 septembre 2018.

31. La BCE a ainsi mis en place le « TIPS contact group » comprenant des représentants des banques (voy. ECB, *Mandate of the TIPS contact group*, 12 July 2017).

32. « Single European Payment Area ».

33. Les bases juridiques des instruments SEPA ont été posées par différents textes européens, notamment : la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, J.O., n° L319 du 5 décembre 2007, p. 1-36 ; le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et le règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros.

34. European Central Bank, *Improving cross-Border retail payment services – The Eurosystème's view*, September 1999.

35. *Ibid.*, p. 10.

La BCE n'a alors fait que soutenir le processus, se définissant elle-même comme un « catalyseur »⁽³⁶⁾. Pour cela, la Banque centrale a travaillé de concert avec la Commission⁽³⁷⁾. Elle a aussi suivi et soutenu l'élaboration des instruments SEPA⁽³⁸⁾ et la migration vers ceux-ci⁽³⁹⁾. Elle a même rédigé des termes de référence pour favoriser la migration vers les standards SEPA⁽⁴⁰⁾. Enfin, depuis la fin de la migration vers SEPA, la BCE abrite et préside l'ERPB⁽⁴¹⁾. Créé en décembre 2013,

l'ERPB a pour objectif de contribuer au développement d'un marché des paiements de détails en euro « intégré, innovant et compétitif »⁽⁴²⁾. Il formule des positions communes ou des visions stratégiques, notamment les besoins de standardisation. Il peut d'ailleurs être saisi par la Commission⁽⁴³⁾. Il regroupe des représentants des fédérations des parties prenantes, comme la Fédération bancaire européenne, le Conseil européen des paiements ou des associations de consommateurs.

En vingt ans, la BCE est devenue un acteur indispensable de l'évolution des systèmes de paiement, non seulement dans la zone euro, mais dans l'Union dans son ensemble. Son action a permis une modernisation de ces systèmes, et ce faisant, leur intégration européenne. Pour ce faire, elle a maintenu un contact constant avec les établissements de crédit.

36. *Ibid.*, p. 6.

37. Voy. la Déclaration conjointe de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne à l'occasion du lancement officiel des instruments de paiement SEPA par les banques de l'Union européenne, du 28 janvier 2018.

38. BCE, *L'espace unique de paiement en euro – Septième rapport d'étape : de la théorie à la pratique*, octobre 2010.

39. ECB, Second SEPA migration report, October 2013.

40. Voy. ECB, Terms of reference for the SEPA compliance of card scheme, 4 March 2009.

41. European Retail Payments Board.

42. Mandat of the Euro Retail Payments Board, art. 1.

43. *Ibid.*, art. 2.