

# La surveillance des moyens de paiement scripturaux : objectifs et modalités de mise en œuvre

MARC ANDRIES, CARLOS MARTIN

*Direction des Systèmes de paiement*

*Service de la Surveillance des moyens de paiement scripturaux*

*L'usage des moyens de paiement scripturaux est particulièrement développé en France, le nombre des transactions réglées par ce biais étant, en effet, très supérieur à la moyenne européenne.*

*Même s'ils répondent à des caractéristiques différentes correspondant aux besoins variés des utilisateurs (paiement en face-à-face, paiement à distance, paiement récurrent ou non, ...), les moyens de paiement scripturaux se ramènent généralement à la combinaison d'un instrument servant à générer un ordre de paiement et d'un dispositif technique et organisationnel destiné à permettre le traitement de cet ordre. La mise en œuvre de ce dispositif requiert une forte coopération de la part de l'ensemble des acteurs participant au « réseau » de paiement, c'est-à-dire, bien évidemment, les établissements de crédit teneurs des comptes des débiteurs et des bénéficiaires, mais aussi leurs éventuels prestataires techniques.*

*La Banque de France s'est vu confier par la loi relative à la sécurité quotidienne, du 15 novembre 2001, une mission explicite en ce qui concerne la surveillance de la sécurité des moyens de paiement scripturaux. Cette mission s'inscrit naturellement parmi les activités des banques centrales qui garantissent à la fois la valeur de la monnaie et la stabilité des systèmes de paiement.*

*Pour l'exercice de cette surveillance, la Banque de France procède à l'analyse des menaces auxquelles les moyens de paiement sont susceptibles d'être confrontés et à la définition, en concertation avec les acteurs concernés, d'objectifs de sécurité minimum qui sont destinés à prévenir la survenance des risques spécifiques à l'activité de paiement. Pour apprécier la sécurité d'un moyen de paiement, la Banque de France s'assure du respect, par les acteurs concernés, de ces objectifs.*

Les Français recourent très largement aux moyens de paiement scripturaux, tels que les cartes, les chèques, les virements ou encore les prélèvements. Leur utilisation est croissante et largement supérieure à celle observée dans un grand nombre d'autres pays européens. Cette particularité, qui s'explique principalement par un fort taux de bancarisation des ménages et par les interventions du législateur en faveur de l'usage de la monnaie scripturale (notamment pour des raisons fiscales), persiste, malgré l'émergence d'une zone unique de paiement en Europe. Les opérations continuent en effet, pour la plupart, à être compensées et réglées au sein des infrastructures nationales et à répondre à des normes techniques et des principes d'organisation nationaux<sup>1</sup>.

Pour la Banque de France, l'efficacité et la sécurité des moyens de paiement scripturaux sont particulièrement importantes, compte tenu de leur usage prépondérant dans les transactions économiques. C'est dans ce contexte que le législateur a récemment précisé les missions de la Banque de France en matière de sécurité des moyens de paiement et renforcé ses moyens d'action.

Le présent article présente les principales caractéristiques des moyens de paiement utilisés en France (1<sup>re</sup> partie), expose les motivations sur lesquelles repose la surveillance des moyens de paiement exercée par la Banque de France (2<sup>e</sup> partie) et décrit les modalités de mise en œuvre de cette mission (3<sup>e</sup> partie).

## 1 | CARACTÉRISTIQUES COMMUNES DES MOYENS DE PAIEMENT SCRIPTURAUX EN FRANCE

L'offre de moyens de paiement scripturaux est variée, et les modes d'utilisation de ceux-ci se différencient pour répondre à différents besoins. Toutefois, tout moyen de paiement se caractérise par la combinaison (cf. encadré 1) :

- d'un instrument (sur support papier ou informatisé), qui permet à l'utilisateur de produire un ordre de paiement (tel que : chèque, carte,

virement, logiciel installé sur le poste de l'utilisateur, procédure d'enregistrement des ordres),

- et d'un dispositif technique et organisationnel, qui permet le traitement de cet ordre.

En effet, la remise d'un ordre de paiement ne suffit pas à transférer les fonds tenus en compte par un intermédiaire financier (la monnaie scripturale). Ce dernier doit effectuer un certain nombre d'opérations pour exécuter ce transfert, ce qui requiert la mise en œuvre d'une infrastructure technique et organisationnelle plus ou moins complexe destinée à (i) assurer la validité des ordres émis par les utilisateurs, (ii) collecter ces ordres et (iii) transmettre les informations nécessaires à l'exécution du transfert (identification du compte, par exemple). Le transfert des fonds proprement dit (c'est-à-dire le paiement) est réalisé par des fonctions d'échange et de règlement entre les établissements de crédit.

Le traitement d'un ordre de paiement peut faire intervenir un ou plusieurs intermédiaires financiers, selon que le moyen de paiement utilisé est émis et accepté par l'ensemble des établissements – aussi appelé moyen de paiement « universel », par exemple le chèque –, par un nombre réduit d'entre eux, ou encore par un seul – par exemple les cartes privatives –. Lorsque le débiteur et le créancier ont des intermédiaires financiers distincts l'un de l'autre, il est nécessaire que les instruments et les ordres de paiement soient standardisés pour que chacun de ces intermédiaires puisse les traiter.

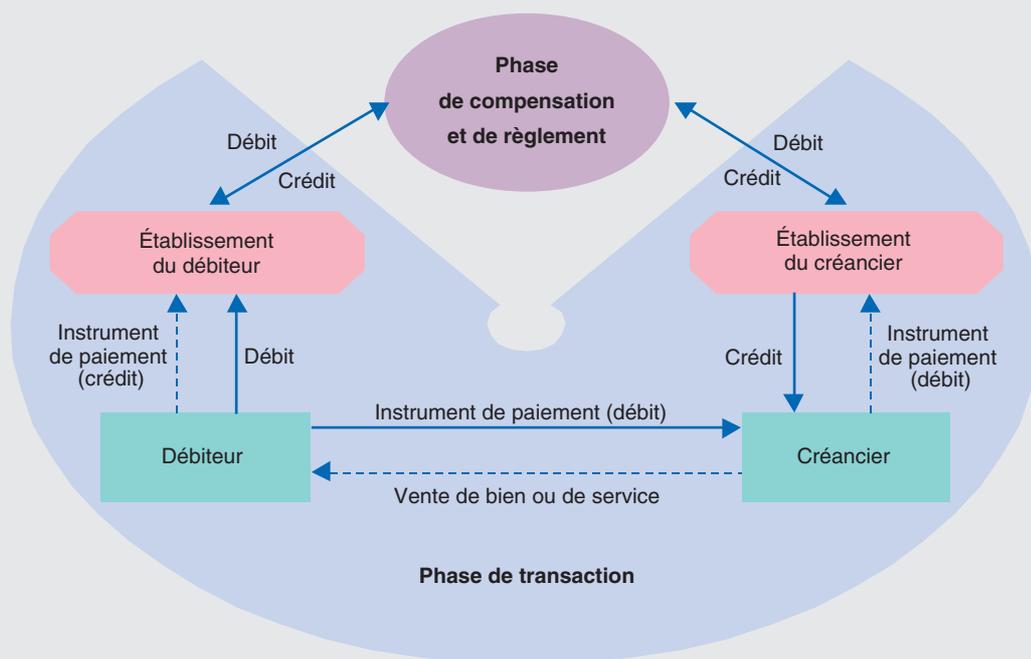
En droit français, les intermédiaires financiers habilités à exercer ce type d'activité doivent être des établissements de crédit, puisque les opérations de mise à la disposition du public et de gestion d'un moyen de paiement sont considérées comme des opérations de banque soumises à monopole bancaire (article L. 311-3 du *Code monétaire et financier*)<sup>2</sup>. La Commission bancaire est ainsi amenée à contrôler, sur une base individuelle, les établissements de crédit spécialisés en matière de gestion de moyens de paiement. Par ailleurs, la surveillance de la Commission bancaire ne se limite pas à ces établissements spécialisés, mais s'étend à l'ensemble des établissements de crédit qui émettent et qui gèrent des moyens de paiement. En particulier, la Commission bancaire contrôle, sous l'angle du

<sup>1</sup> Une présentation détaillée de l'usage de ces différents moyens de paiement, ainsi que des évolutions en cours du cadre européen, figure en annexe.

<sup>2</sup> Les établissements de crédit peuvent recourir à des délégataires pour la réalisation de prestations techniques.

## Encadré 1

## Les deux phases de traitement d'un paiement scriptural



Le traitement d'un paiement scriptural peut être décomposé en deux phases <sup>1</sup>.

La **phase de transaction** correspond à l'initialisation, la validation et la transmission de l'ordre de paiement. Selon le type d'instrument utilisé, il s'agit :

- d'un ordre de crédit (ex : virement), donné directement par le débiteur à son intermédiaire financier,
- ou d'un ordre de débit (ex : chèque, carte de paiement, prélèvement), transmis du débiteur au créancier ou initié directement par ce dernier dans le cas du prélèvement, puis remis par celui-ci à son intermédiaire financier. C'est alors ce dernier qui sollicitera le débit du compte du débiteur auprès de l'intermédiaire de celui-ci.

Plusieurs fonctions sont mises en œuvre lors de cette phase de transaction, visant principalement à s'assurer de l'identité des parties et de l'authenticité de l'instrument de paiement utilisé.

La **phase de compensation et de règlement** permet d'achever le paiement par l'échange et le règlement de l'ordre de paiement entre les intermédiaires financiers du débiteur et du créancier. Les fonctions mises en œuvre lors de cette phase consistent à rassembler les différents ordres reçus pour grouper leur traitement, calculer les créances respectives, et à les échanger accompagnées des informations destinées à l'identification des débiteurs et créanciers afin de finaliser les paiements. Les échanges peuvent être directs entre deux intermédiaires financiers, soit parce que ceux-ci font partie d'un même établissement ou d'un même groupe (échanges « intra-banque » ou « intra-groupe »), soit parce que deux intermédiaires différents ont conclu des accords d'échange « bilatéraux ». Plus fréquemment, les échanges transitent par des systèmes d'échange et de compensation (ex : le « Système Interbancaire de Télécompensation » – SIT).

<sup>1</sup> Cf. Banque des règlements internationaux (2000) : « Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries », septembre

risque opérationnel, cette activité qui fera l'objet d'un traitement prudentiel *ad hoc* dans le cadre de la réforme du ratio international de solvabilité introduite par l'accord de Bâle — dit « Bâle II ».

On trouvera en annexe, à titre d'illustration, la description simplifiée du mode de fonctionnement des paiements par chèque tel qu'il résulte du passage à l'échange d'images chèques (EIC, cf. encadré 3), ainsi qu'une présentation du système de paiement par carte bancaire « CB » (cf. encadré 4).

## 2 | FONDEMENTS ET OBJECTIFS DE LA SURVEILLANCE EXERCÉE PAR LA BANQUE DE FRANCE

La confiance des utilisateurs de moyens de paiement dans les procédés mis en œuvre par les intermédiaires financiers auxquels ils confient leurs fonds est un facteur essentiel à leur acceptation de ces moyens de paiement. En ce domaine, la sécurité et l'efficacité des moyens de paiement, qui sont de la responsabilité première des intermédiaires financiers, sont des enjeux importants, notamment compte tenu des risques spécifiques à l'activité de paiement.

### 2|1 Les risques susceptibles d'altérer le bon fonctionnement et la sécurité des moyens de paiement

L'émission d'un ordre de paiement et son exécution requièrent la mise en œuvre d'une infrastructure technique et organisationnelle plus ou moins complexe (cf. encadré 1), qui peut être source de risques de nature variée et susceptibles d'altérer la sécurité et l'efficacité du moyen de paiement :

- *risques de mauvais fonctionnement*. Un établissement de crédit peut, par exemple, être dans l'incapacité provisoire ou définitive de traiter les ordres de sa clientèle ou de recouvrer des sommes dues. Outre les

difficultés financières qui pourraient en résulter pour l'établissement en question et, le cas échéant, pour les confrères vis-à-vis desquels il est engagé, une telle situation pourrait perturber sensiblement le bon déroulement des transactions économiques et affecter la confiance des utilisateurs du moyen de paiement ;

- *risques de fraude* (détournement du moyen de paiement au profit d'un bénéficiaire illégitime). Tant l'instrument de paiement lui-même que les dispositifs techniques et organisationnels destinés au traitement des ordres doivent être suffisamment protégés contre les détournements frauduleux. Ce risque est particulièrement fort si l'instrument et le dispositif de traitement des ordres sont informatisés, puisque la sécurité technique des moyens de paiement est alors directement dépendante de celle des environnements informatiques mis en œuvre. Le caractère évolutif des technologies de l'information induit de nouvelles menaces en raison de la sophistication des techniques d'attaque et du développement des vecteurs de propagation de ces attaques. Face à de telles menaces, une réactivité permanente revêt donc la plus haute importance ;

- *risque de gouvernance*. Celui-ci peut résulter d'une insuffisance d'anticipation, de réactivité, de transparence ou de surveillance de la part des établissements intervenant dans la chaîne de paiement, entraînant une inadéquation des choix techniques, fonctionnels et organisationnels faits par ceux-ci ;

- *risques juridiques*, découlant généralement du non-respect des obligations juridiques et qui apparaissent dans les situations de conflit liées aux relations contractuelles entre les acteurs concernés (émetteurs, prestataires, clients, commerçants, par exemple). Ils peuvent également naître de contradictions éventuelles entre la réglementation, les normes professionnelles et/ou les obligations contractuelles ;

- *risque d'image*, susceptible d'altérer la réputation d'un moyen de paiement ou de ses promoteurs. Celui-ci dépend, pour l'essentiel, du niveau de gravité, réelle ou supposée, atteint par un ou plusieurs des risques précédemment décrits ainsi que du niveau de médiatisation dont ceux-ci peuvent faire l'objet.

## 2|2 Importance et limites de l'action des gestionnaires des moyens de paiement

Le bon fonctionnement et la sécurité d'un moyen de paiement supposent que les risques susceptibles de les affecter (*cf. supra*) soient maîtrisés. Tel que décrit dans l'encadré 1, un moyen de paiement peut être présenté comme un « réseau »<sup>3</sup>, dont les « nœuds » sont les acteurs impliqués dans le paiement (débiteur, créancier, intermédiaires financiers...) qui s'échangent l'information nécessaire au règlement de la transaction (par exemple du créancier à son établissement, puis éventuellement de l'établissement du créancier à l'établissement du débiteur *via* un système de compensation et de règlement).

Le développement d'un tel « réseau » est fondé sur la complémentarité des besoins des acteurs concernés. Pour être utilisé par le plus grand nombre, un moyen de paiement doit d'abord satisfaire les besoins des utilisateurs (débiteur et créancier), ce qui suppose une acceptabilité la plus large possible, un emploi peu coûteux et une sécurité suffisante pour assurer la bonne fin des transactions et la protection contre la fraude. Ce cercle vertueux est particulièrement manifeste dans les systèmes de paiement par carte : plus le nombre de porteurs est élevé, plus les commerçants ont intérêt à s'équiper de dispositifs d'acceptation pour faciliter leurs ventes, et plus cela incite encore les porteurs à détenir une carte pour régler leurs achats. Ainsi, les utilisateurs apprécient l'intérêt du moyen de paiement en fonction de la taille du « réseau ».

La nécessité de développer le « réseau » tout en maîtrisant les investissements requis, conduit naturellement les établissements à coopérer. Cette coopération requiert une compatibilité des règles et normes techniques permettant la génération de l'ordre de paiement et son traitement. En effet, les différents acteurs qui interviennent dans la mise à disposition des moyens de paiement et dans le traitement des transactions doivent convenir entre eux des moyens et des formats d'échange des informations. Cette compatibilité repose généralement sur une standardisation des procédés associés à ces traitements

ainsi que sur une gouvernance rigoureuse du « réseau » de paiement afin de garantir la mise en œuvre effective des standards par tous les acteurs (essentiellement, établissements et créanciers). Facteur primordial d'efficacité, la standardisation conduit généralement à des économies d'échelle pour l'ensemble des membres du « réseau ».

C'est pour répondre à ce besoin que la profession bancaire française a créé, dès 1930, le Comité français d'organisation et de normalisation bancaires (CFONB). Celui-ci rassemble l'ensemble des établissements de la Place afin, notamment, de préparer les normes et standards nécessaires au bon fonctionnement et à la sécurité des paiements. Il est considéré par l'Association française de Normalisation (AFNOR) comme le bureau de normalisation dans le domaine bancaire. Dans le domaine de la carte bancaire, une structure de coopération est apparue à partir de 1984 à l'initiative des principaux établissements français qui se sont rassemblés au sein du Groupement des cartes bancaires « CB » (GIE CB). Fort aujourd'hui de quelque cent cinquante membres, ce Groupement est responsable de la standardisation des cartes émises par ses membres et il assure la sécurité du dispositif d'ensemble d'émission et d'acceptation des quelque quarante-huit millions de cartes « CB ».

Dans un tel système coopératif, les choix organisationnels et techniques des établissements supposent également d'allier l'efficacité et la sécurité de leur réseau de paiement. En effet, la mise à la disposition du public de moyens de paiement trop coûteux conduira à leur désaffection, de même que celle de moyens de paiement peu sûrs ou qui se prêteraient trop facilement à une utilisation frauduleuse. Il faut donc rechercher en permanence le meilleur équilibre entre l'efficacité et la sécurité des services de paiement fournis.

La recherche de cet équilibre, élément-clé du succès de tout moyen de paiement, incombe au premier chef aux établissements. L'action d'une autorité publique peut toutefois contribuer au maintien des coopérations nécessaires pour assurer ce juste équilibre. La surveillance des moyens de paiement scripturaux intègre donc naturellement dans ses objectifs le suivi des indispensables démarches coopératives engagées par les professionnels.

<sup>3</sup> Cf. l'article de McAndrews (J.J.) (1999) : « Network Issues and Payment Systems », *Federal Reserve Bank of New York*

## 2|3 Le rôle de la Banque de France

Les banques centrales ont un rôle historique de gardiennes de la monnaie, bien public dont la valeur doit être protégée. Cette préoccupation s'étend aux moyens de paiement scripturaux, qui sont utilisés comme substitut à la monnaie fiduciaire pour la très grande majorité des transactions économiques. Il est donc primordial que les ordres de paiement soient correctement exécutés et que les intermédiaires financiers, qui ont la charge des fonds tenus en compte, soient gérés de façon saine et prudente, ce qui est l'objet de la réglementation prudentielle à laquelle sont soumis les établissements de crédit.

La surveillance des moyens de paiement est donc une préoccupation naturelle pour les banques centrales, autorités publiques qui disposent de l'indépendance requise pour assurer une égalité de traitement à chaque acteur.

Cette préoccupation de toute banque centrale est devenue une obligation légale pour la Banque de France à la faveur de la loi dite « de sécurité quotidienne » du 15 novembre 2001.

Cette loi, modifiant l'article L. 141-4 du *Code monétaire et financier*, dispose que la Banque de France est chargée de « s'assurer de la sécurité des moyens de paiement autres que la monnaie fiduciaire, et de la pertinence des normes applicables en la matière ». Pour l'exercice de cette mission, la Banque de France peut procéder à des expertises et recueillir toute information utile. Par ailleurs, « si elle estime qu'un de ces moyens de paiement présente des garanties de sécurité insuffisantes, elle peut recommander à son émetteur de prendre toutes mesures destinées à y remédier. Si ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet, elle peut, après avoir recueilli les observations de l'émetteur, décider de formuler un avis négatif au *Journal officiel* ». Les pouvoirs de la Banque de France ont ainsi été renforcés par le législateur.

La mission ainsi conférée à la Banque de France s'inscrit également dans le cadre des missions de l'Eurosystème. Le traité de Maastricht a en effet confié à la Banque centrale européenne (BCE) et au SEBC, la charge de veiller au bon fonctionnement des systèmes de paiement (article 105-2), ce qui implique également de surveiller les moyens de paiement scripturaux traités par ces systèmes (cf. déclaration de la BCE de juin 2000).

## 3| LA CONDUITE DE LA SURVEILLANCE DES MOYENS DE PAIEMENT

### 3|1 Principes

Pour l'exercice de la surveillance, la Banque de France procède à l'analyse des menaces auxquelles les moyens de paiement sont susceptibles d'être confrontés et à la définition, en concertation avec les acteurs concernés, d'objectifs de sécurité minimum qui sont destinés à prévenir la survenance des risques spécifiques à l'activité de paiement. Pour apprécier la sécurité d'un moyen de paiement, la Banque de France s'assure du respect, par les acteurs concernés, de ces objectifs.

À cette fin, la démarche suivie par la Banque de France tient compte de la nature évolutive des systèmes d'information mis en œuvre. Même si aucun changement sur le moyen de paiement n'a lieu, il est probable que son environnement d'exploitation sera amené à changer. Par ailleurs, de nouvelles menaces peuvent apparaître en raison de l'augmentation régulière des performances des techniques d'attaque. Elles peuvent affaiblir le niveau effectif de protection technique et, partant, la sécurité du moyen de paiement. La surveillance doit donc être fondée sur un suivi et des contrôles réguliers de la sécurité et de l'efficacité des moyens de paiement.

La Banque de France agit en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs composant le « réseau » de paiement (public, commerçants, émetteurs, notamment). Elle définit ses critères d'évaluation de l'efficacité et de la sécurité des moyens de paiement en toute transparence, de façon à garantir pour chacun d'eux l'égalité de traitement requise. Elle veille, enfin, à ne pas entraver l'innovation technologique et à rester neutre dans le jeu de la concurrence entre les émetteurs de moyens de paiement et entre les différents moyens de paiement eux-mêmes.

### 3|2 Modalités de mise en œuvre

Le *Code monétaire et financier* précise, dans son article L. 141-4, les obligations de la Banque de France en matière de surveillance des moyens de paiement en

fixant sa mission dans ce domaine et son champ d'application. En conséquence, l'exercice de ces responsabilités suppose :

- de connaître précisément les acteurs et les moyens de paiement soumis à surveillance,
- de se doter de moyens d'intervention,
- de définir les critères d'appréciation de la sécurité d'un moyen de paiement,
- d'évaluer régulièrement la sécurité des moyens de paiement chez leurs émetteurs et gestionnaires et de suivre les éventuels changements apportés au moyen de paiement pour répondre aux problèmes identifiés.

## LE CHAMP D'APPLICATION

Le périmètre de la surveillance retenu doit permettre de couvrir la sécurité et l'efficacité du moyen de paiement, de la phase de transaction (cf. encadré 1) jusqu'à la validation et la transmission de l'ordre. Il comprend aussi bien l'instrument de paiement que les procédés techniques et organisationnels permettant le traitement de l'ordre de paiement.

Tous les acteurs intervenant dans le « réseau » de paiement, tel que décrit dans la partie 2, entrent donc naturellement dans le champ de sa surveillance : les établissements de crédit et les organismes interbancaires en charge de fonctions mutualisées de gestion ou de contrôle de la sécurité de certains moyens de paiement (ex : le GIE CB pour la carte bancaire, la Société financière du porte-monnaie électronique interbancaire – SFPMEI – et la société Billettique Monétique Services – BMS – pour le porte-monnaie électronique) ; les opérateurs techniques dont les prestations en matière de moyens de paiement peuvent avoir un impact important en matière de sécurité ; les utilisateurs de moyens de paiement (débiteurs ou créanciers), dans la mesure où ils peuvent eux-aussi contribuer à la prévention de la fraude.

## LES MOYENS D'INTERVENTION

Le *Code monétaire et financier* prévoit que la Banque de France « se fait communiquer [...] les informations utiles concernant les moyens de paiement ». La Banque de France dispose ainsi de nombreuses sources d'information (les rapports sur le contrôle interne, les statistiques de fraude, les informations publiques ...).

Elle peut, à ce titre, solliciter non seulement les établissements de crédit et les organismes de place en charge de fonctions communes, mais aussi tout prestataire de service ou acteur intervenant dans la chaîne de paiement (tels que les commerçants accepteurs, par exemple). Cette disposition légale permet un premier niveau d'analyse et de contrôle de la sécurité d'ensemble du moyen de paiement.

L'examen des informations recueillies peut permettre d'identifier les moyens de paiement présentant des garanties insuffisantes en matière de sécurité et conduire la Banque de France à mener des évaluations, conformément à l'article L. 141-4 du *Code monétaire et financier* qui dispose que « pour l'exercice de ses missions, la Banque de France procède [à des] expertises » (cf. *infra*, section « l'évaluation »).

## LA DÉFINITION DES CRITÈRES D'APPRÉCIATION DE LA SÉCURITÉ

Dans l'exercice de sa mission de surveillance, la Banque de France développe d'abord une analyse de risques, puis elle définit, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, les conditions permettant d'atteindre, pour chaque moyen de paiement considéré, un niveau de sécurité technique le plus élevé possible, tout en étant économiquement viable.

L'analyse de risques d'un moyen de paiement prend généralement en compte les éléments suivants :

- *la solidité financière de l'émetteur du moyen de paiement* au regard des risques financiers et opérationnels auxquels il est exposé ;
- *la solidité des accords contractuels entre les acteurs*, qui détermine notamment la protection des utilisateurs contre le risque de perte financière, le risque d'inexécution des transactions dans les conditions attendues et le risque de fraude ;
- *la sécurité technique et organisationnelle*, qui a trait à la protection du moyen de paiement contre des menaces qui peuvent porter sur les applications ou sur les moyens techniques employés.

Cette analyse se fonde sur une modélisation du moyen de paiement considéré, qui doit rester suffisamment générique dans la description des fonctions mises en œuvre, de façon à ne pas interférer avec les choix techniques et organisationnels arrêtés par les promoteurs du moyen de paiement.

Les menaces encourues sont ensuite identifiées en fonction de la gravité de leurs conséquences potentielles. Toutes les catégories de menaces sont prises en compte, une attention toute particulière étant accordée à celles liées à des activités humaines malveillantes.

Les résultats de cette analyse de risques déterminent les objectifs de sécurité qui représentent les critères d'appréciation par la Banque de France du niveau de sécurité du moyen de paiement considéré.

L'analyse de risques et les objectifs de sécurité retenus sont soumis à consultation publique. Les parties concernées ont ainsi la possibilité de faire valoir leur point de vue quant à la pertinence et l'efficacité des objectifs de sécurité proposés. Suite à cette consultation, la version finale de la modélisation, de l'analyse de risque et des objectifs de sécurité est publiée.

La Banque de France a ainsi participé à l'élaboration de diverses normes ou référentiels de sécurité. Elle a lancé, fin 2003, une consultation publique relative à un référentiel sur la sécurité des chèques. S'agissant des virements effectués sur les sites de banque à domicile, la Banque de France, le secrétariat de la Commission bancaire et le Conseil des marchés financiers (aujourd'hui l'Autorité des marchés financiers—AMF) ont demandé au CFONB de définir un profil de protection pour les services bancaires et/ou financiers sur Internet. L'objectif de ce profil de protection est de s'assurer que des réponses satisfaisantes et adaptées aux risques évalués par les établissements soient apportées aux menaces susceptibles de porter préjudice aux utilisateurs et aux services offerts. La Banque de France a également contribué à la définition, au sein de l'Eurosystème, d'objectifs de sécurité pour les systèmes de monnaie électronique. Ces travaux ont abouti à l'adoption, par le Conseil des gouverneurs de la BCE, d'un rapport intitulé *Electronic Money System Security Objectives* (EMSSO), publié en mai 2003 et qui est désormais utilisé par l'Eurosystème comme référence pour l'évaluation des systèmes de monnaie électronique.

## L'ÉVALUATION

Au-delà d'une analyse des informations recueillies sur les moyens de paiement, le recours régulier à

des missions d'évaluation sur place permet de renforcer l'efficacité de la surveillance.

Afin de disposer d'une évaluation indépendante, ces évaluations sont conduites par l'Inspection générale de la Banque de France, sur la base des objectifs de sécurité retenus.

Il revient ensuite à l'émetteur d'entreprendre les actions nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées par la Banque de France.

## 3|3 Actions complémentaires à la conduite des missions de surveillance

Dans le cadre de sa mission de surveillance des moyens de paiement, la Banque de France conduit diverses actions qui contribuent également à son efficacité.

### LE SUIVI DE LA FRAUDE

La lutte contre la fraude sur les moyens de paiement implique de disposer de moyens de détection et de recensement efficaces, afin d'apprécier l'importance de ce phénomène et de faciliter l'élaboration de mesures de prévention.

Pour disposer d'un outil de recensement efficace, il s'agit d'abord de définir le périmètre des actes considérés comme frauduleux et la typologie des cas de fraude observés, puis d'organiser la collecte des informations nécessaires à l'établissement des statistiques en matière de fraude auprès des parties concernées (telles que : émetteurs, commerçants, police).

La lutte contre la fraude suppose des efforts collectifs et échappe en grande partie au domaine concurrentiel. Tout en préservant les intérêts de chacune des parties concernées et en veillant à la confidentialité des données individuelles, la Banque de France organise, en coopération avec les émetteurs, l'échange d'informations nécessaires à l'établissement de statistiques sur la fraude.

Au niveau national, l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement (cf. encadré 2) est chargé d'établir des statistiques en matière de fraude pour les cartes de paiement. À cette fin, il a émis des

**Encadré 2****Observatoire de la sécurité des cartes de paiement**

Créé par la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001, l'Observatoire est présidé par le gouverneur de la Banque de France. C'est une instance de dialogue regroupant des parlementaires, des représentants des administrations concernées, des émetteurs de cartes de paiement, des associations de commerçants et de consommateurs. Son secrétariat est assuré par la Banque de France.

Il assure principalement trois missions :

- le suivi de la mise en œuvre des mesures adoptées par les émetteurs et les commerçants pour renforcer la sécurité des cartes de paiement. Il se tient informé des principes adoptés en matière de sécurité ainsi que des principales évolutions ;
- l'établissement des statistiques de fraude. Pour cela, les émetteurs de cartes de paiement adressent au secrétariat les informations nécessaires ;
- une veille technologique visant à proposer des moyens de lutter contre les atteintes d'ordre technologique.

Enfin, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie peut saisir l'Observatoire pour avis.

L'Observatoire remet, chaque année, un rapport d'activité au ministre de l'Économie et des Finances, ainsi qu'au Parlement. Le rapport pour l'année 2003 est disponible sur le site Internet de l'Observatoire ([www.observatoire-cartes.fr](http://www.observatoire-cartes.fr)).

recommandations afin d'harmoniser les modalités de calcul de la fraude sur les différents systèmes de paiement par carte et a publié, dans son rapport d'activité 2003, les statistiques de fraude pour l'année 2002, ainsi que, dans un communiqué du 6 octobre 2004, celles relatives à l'année 2003.

La lutte contre la fraude a également vocation à être coordonnée au niveau européen, ce que reflètent les travaux du Conseil européen des paiements (EPC, cf. encadré 6) dans le domaine de la carte.

**L'ANTICIPATION DES NOUVELLES FORMES DE FRAUDE**

Une veille technologique est assurée par la Banque de France. Elle a pour objectif de suivre l'émergence de nouveaux moyens de paiement, d'identifier les nouvelles menaces qui pourraient avoir un impact sur la sécurité des moyens de paiement et d'analyser l'impact des nouvelles technologies.

La Banque de France s'est dotée d'une expertise propre afin d'être en mesure de mener des analyses approfondies et de porter un jugement sur les expertises extérieures auxquelles elle pourrait avoir recours. Cette capacité d'analyse a été renforcée grâce à une meilleure coopération avec les organismes gouvernementaux en charge de la sécurité des technologies de l'information.

**LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DE MOYENS DE PAIEMENT SÛRS**

La Banque de France privilégie le recours à la concertation pour atteindre ses objectifs en matière de surveillance des moyens de paiement.

C'est dans cette perspective que la Banque de France s'est vu confier, en 2002, l'animation d'un groupe de travail de la Mission pour l'Économie numérique, instance rattachée au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. En concertation avec des représentants du secteur public et du secteur privé, la Banque de France a ainsi produit une analyse prospective sur la sécurité des paiements en ligne. Ces travaux ont abouti à un ensemble de recommandations de nature technique et organisationnelle visant à renforcer la sécurité des moyens de paiement en ligne. Parmi ces recommandations, la mise en œuvre de services permettant une authentification forte et mutuelle des parties impliquées dans une transaction de paiement en ligne et la mise en place d'infrastructures permettant l'attribution d'une identité électronique à toute personne physique sont aujourd'hui reconnues comme des conditions nécessaires au bon fonctionnement des paiements en ligne.

La Banque de France encourage également la profession bancaire à être une véritable force de proposition dans la stratégie française en matière d'administration en ligne qui s'est matérialisée par la création d'un service interministériel placé auprès du Premier ministre (l'Agence pour le Développement de l'Administration électronique) et chargé de piloter les actions dans ce domaine. La communauté bancaire est un acteur incontournable dans la création d'un environnement de confiance pour ce type de services en ligne.

#### LA PARTICIPATION AUX TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DE LA SÉCURITÉ DES CARTES DE PAIEMENT

Les travaux de l'Observatoire, notamment la veille technologique et l'établissement de statistiques de fraude, peuvent se révéler utiles à la surveillance des systèmes de paiement par carte. Dans cette perspective, le secrétariat de l'Observatoire et la surveillance des moyens de paiement ont été confiés au même pôle de compétence de la Banque de France afin de développer les synergies nécessaires à une mise en œuvre efficace de ces deux missions.

*L'efficacité et la sécurité des moyens de paiement sont essentielles au bon fonctionnement d'une économie moderne ainsi qu'au maintien de la stabilité financière. Il est donc de l'intérêt non seulement des acteurs du marché, mais aussi des banques centrales, de préserver la confiance des utilisateurs dans les moyens de paiement.*

*La manière dont les établissements de crédit s'adapteront pour maintenir un équilibre entre la sécurité et l'efficacité des moyens de paiement conditionnera, dans une large mesure, l'évolution des risques futurs et donc la confiance des utilisateurs dans ces moyens de paiement. Dans ce contexte très évolutif, les banques centrales doivent pleinement jouer leur rôle, parce qu'elles sont les garantes de la confiance dans la monnaie et qu'elles doivent veiller au bon fonctionnement des systèmes de paiement. Pour sa part, la Banque de France s'adapte constamment pour intégrer toutes les évolutions dans ce domaine et être à même de remplir « au mieux » la mission de surveillance qui lui a été confiée par le législateur.*

## ANNEXE

### Les différents moyens de paiement utilisés en France

#### LES MOYENS DE PAIEMENT « TRADITIONNELS »

Le tableau ci-dessous indique les répartitions en volume et en valeur des principaux moyens de paiement scripturaux utilisés en France, depuis 1998. Les données de 1998 et de 2002 sont issues de la dernière édition du « *Red Book* » publié chaque année par la Banque des règlements internationaux (BRI) <sup>1</sup>.

Ces moyens de paiement traditionnels supposent l'utilisation d'instruments matériels (par exemple la carte de paiement, ou la formule papier qui constitue le chèque), mais les établissements de crédit exécutent les ordres de paiement initiés par ces instruments selon des procédures informatisées, ce qui facilite le traitement des opérations de masse. Les encadrés 3 et 4 de cette annexe décrivent l'ensemble des procédures mises en œuvre dans le cadre d'un paiement par chèque ou par carte.

#### LES PARTICULARITÉS DE LA GAMME FRANÇAISE

En 2002, le nombre moyen de paiements scripturaux dans la zone euro était de 130 par an et par habitant. L'usage des moyens de paiement scripturaux y croît en volume, depuis 1998, à un rythme d'environ 5 % par an. Cette hausse régulière s'explique notamment par l'utilisation croissante des cartes de paiement. La France est le pays européen où l'usage des moyens de paiement scripturaux est le plus répandu (218 paiements scripturaux effectués en moyenne par les français en 2002). Ainsi 25 % du total des paiements scripturaux réalisés en Europe sont effectués en France.

La France reste un des derniers pays européens, avec le Royaume-Uni, où le chèque est fortement utilisé. En effet, les chèques émis en France représentent environ 53 % du volume total enregistré dans l'Union européenne (28 % pour le Royaume-Uni).

De manière analogue à ce que l'on peut observer en France, la carte de paiement est, en nombre de transactions, le moyen de paiement le plus utilisé en Europe (32 %). Elle devance le virement (28 %), le prélèvement (25 %) et le chèque (14 %).

#### Répartition des principaux moyens de paiement scripturaux en France

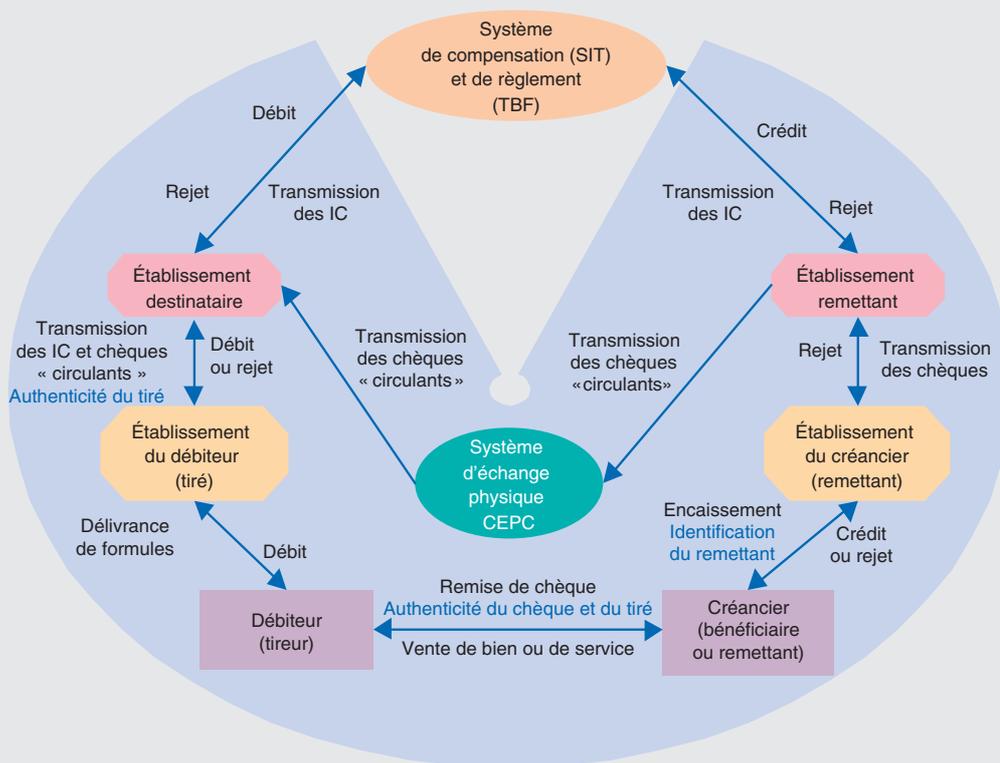
(nombre : volume en millions, valeur en milliards de dollars, part en %)

	1998				2002			
	Volume		Valeur		Volume		Valeur	
	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Chèque	4 825	44	2 318	2,6	4 577	34	2 352	2,3
Carte (paiement)	2 580	23	121	0,1	4 096	31	190	0,2
Virement	1 951	18	84 900	96,7	2 493	19	96 181	96,7
Prélèvement	1 578	15	525	0,6	2 183	16	751	0,8
<b>Total</b>	<b>10 934</b>	<b>100</b>	<b>87 864</b>	<b>100,0</b>	<b>13 349</b>	<b>100</b>	<b>99 474</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Committee on Payment and Settlement Systems of the Group of Ten Countries (2004) : « Statistics on payment and settlement systems in selected countries – Figures for 2002 », Banque des règlements internationaux, mars

## Encadré 3

## Organisation du paiement par chèque



Depuis juin 2001, l'échange des chèques en compensation ne nécessite plus l'échange physique des chèques entre chaque établissement, comme cela se réalisait jusque là dans une centaine de « chambres de compensation » établies sur l'ensemble du territoire français.

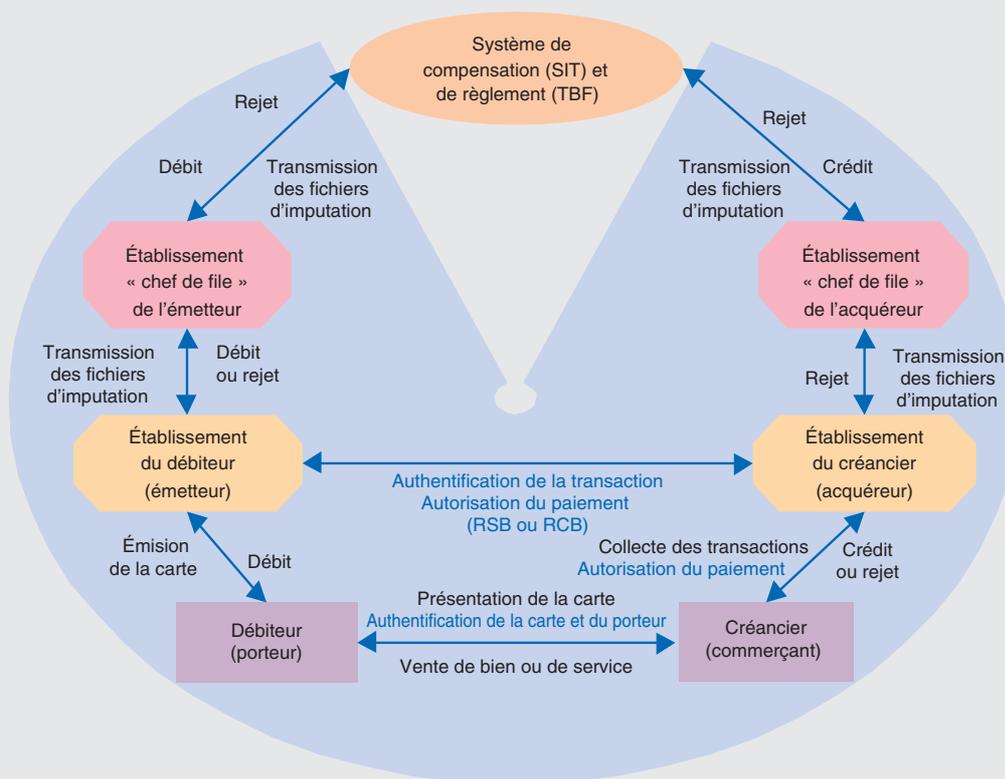
Désormais, après leur remise à l'encaissement, les chèques sont « dématérialisés » sous forme de fichiers informatiques (appelés images-chèques — IC) qui contiennent les enregistrements utiles à leur échange et leur traitement, et sont ensuite échangés via le Système interbancaire de télécompensation (SIT).

Ainsi, le chèque continue à être utilisé dans sa forme papier par le tireur. Celui-ci continue de recevoir de son établissement teneur de compte des « formules » vierges qu'il peut ensuite remettre comme titre de paiement à son créancier. Ce dernier remet les chèques qu'il accepte à l'encaissement auprès de son propre établissement qui, s'il est lui-même « remettant » au système d'échange, va réaliser le traitement informatique destiné à créer des IC. Celles-ci sont ensuite transmises via le SIT. Toutefois, seules les IC sont destinées à la compensation, de sorte que l'établissement remettant n'envoie pas les chèques mais les stocke pendant une durée de dix ans.

Toutefois, cet établissement sélectionne, selon des critères définis par la profession bancaire, un petit nombre de chèques dits « circulants » qui sont envoyés au banquier tiré en parallèle au flux informatique, mais aux seules fins de contrôle et non d'imputation comptable. Ces chèques sont alors échangés via le Centre d'échange physique de chèques (CEPC). Par ailleurs, l'établissement tiré peut, lui aussi, souhaiter recevoir la copie de certains chèques conservés chez le confrère remettant. Il lui adresse dans ce cas une demande de copie via le SIT. La réponse lui parvient le plus fréquemment directement par fax, et, dans certains cas, via le CEPC.

## Encadré 4

## Organisation du paiement par carte « CB »



En France, la carte bancaire « CB » permet au porteur d'effectuer des paiements chez les commerçants affiliés au système « CB », en s'authentifiant au moyen de sa carte de paiement et de la composition d'un code confidentiel à quatre chiffres et, si le montant de l'opération excède un certain seuil, par la signature de la facturette. L'établissement acquéreur garantit au commerçant le règlement des transactions présentées à l'encaissement. À l'étranger, les cartes internationales permettent le paiement, le client étant authentifié par la signature de la facturette.

Pour lutter contre la fraude, les cartes « CB » comportent des mécanismes de vérification de l'identité et de l'habilitation du porteur (contrôle de son identifiant et de sa signature ou de son code personnel), ainsi que de l'authenticité de la carte (détection des cartes contrefaites). Ces vérifications sont effectuées par la puce (micro-processeur) intégrée à la carte, ou par un appel télématique sur les serveurs informatiques de l'établissement émetteur.

Dans un paiement avec utilisation physique de la carte, le système fait ainsi appel aux principaux composants suivants :

- la carte à puce, qui est l'instrument de paiement et génère la transaction électronique de paiement ;
- le dispositif d'acceptation (terminal de paiement, automate, ...), qui contrôle notamment l'authenticité de la carte ;
- la plate-forme informatique de l'établissement acquéreur, interface entre le terminal et le réseau interbancaire RCB (Réseau des cartes bancaires) ou RSB (Réseau de services aux banques) ;
- les réseaux RCB ou RSB qui acheminent les demandes d'autorisation ;
- la plate-forme informatique de l'établissement émetteur qui répond aux demandes d'autorisation.

Le système de compensation (SIT) assure l'échange et le règlement des ordres de paiement entre les établissements acquéreur et émetteur.

## Un environnement en profonde mutation

### L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX MOYENS DE PAIEMENT

À l'initiative de nouveaux entrants, provenant de secteurs d'activité tels que la téléphonie ou l'Internet, de nouveaux moyens de paiement apparaissent, qui se veulent plus adaptés aux nouveaux types de relation commerciale, tel que le commerce électronique.

Ces nouvelles solutions sont souvent adossées à un ou plusieurs moyens de paiement « traditionnels » qui ont été adaptés aux nouveaux canaux de communication (Internet, téléphonie mobile).

C'est par exemple le cas des procédés de paiement en ligne destinés à permettre les transferts de fonds de personne à personne (« *peer-to-peer* ») qui consistent pour un donneur d'ordre, dans un premier temps, à ouvrir un compte auprès d'un intermédiaire financier et l'alimenter au moyen d'un virement, d'un prélèvement ou encore d'un paiement par carte. Il désigne ensuite les coordonnées d'un bénéficiaire qu'il contacte, par exemple par courrier électronique, pour lui indiquer que les fonds ont été mis à sa disposition chez un intermédiaire. Il appartiendra ensuite au bénéficiaire de s'adresser à cet intermédiaire pour récupérer les fonds par un virement sur son propre compte bancaire.

On peut également citer les solutions mises en place par les opérateurs téléphoniques ou les fournisseurs d'accès Internet qui, en général, fonctionnent selon des principes similaires. Elles permettent de régler des achats effectués, par un appel téléphonique ou lors d'une connexion sur un site Internet, auprès de commerçants acceptant ce type de paiement. Plusieurs procédés existent. Certains consistent à ce que l'opérateur intègre les sommes dues aux marchands sur la facture téléphonique qu'il adresse à l'appelant. Ces factures sont ensuite réglées par chèque, virement ou prélèvement. D'autres solutions consistent à ce que l'appelant verse par avance les sommes à l'opérateur en lui achetant des cartes prépayées ou en approvisionnant un « compte » au moyen d'un instrument de paiement « traditionnel ». Une fois les achats effectués, l'opérateur reverse aux marchands les sommes qui leur reviennent.

## ÉVOLUTIONS AU PLAN EUROPÉEN

Les moyens de paiement s'inscrivent dans l'environnement européen, qui se caractérise par des évolutions importantes, aux plans juridique et réglementaire.

La Commission européenne a pris l'initiative, il y a près de deux ans maintenant, de lancer une très large consultation sur l'opportunité et les modalités de création d'un cadre réglementaire harmonisé pour les moyens de paiement au sein de l'Union européenne. La Commission a formulé des propositions sur le plan réglementaire en matière d'efficacité et de sécurité des moyens de paiement, d'accès aux marchés des moyens de paiement, de concurrence et de protection des utilisateurs (cf. encadré 5).

Les différentes phases de consultation conduites jusqu'à présent par la Commission ont clairement fait apparaître un large consensus sur le besoin d'une forte harmonisation et d'une simplification des règles qui régissent les moyens de paiement. Toutefois, elles ont aussi montré que le choix des moyens pour y parvenir fait débat.

Des efforts importants ont également été entrepris par les banques européennes, mais leur impact sur les marchés des paiements dans la zone euro a, jusqu'à présent, été limité. Un Conseil européen des paiements (EPC, cf. encadré 6) a été institué en juin 2002 par la profession bancaire européenne. Il a défini un programme de travail ambitieux pour réaliser un espace unique des paiements en euro et a suggéré d'importantes modifications en ce qui concerne la manière d'organiser les services de paiement dans l'Union européenne. Un nouveau service de paiement européen pour les virements en euro a ainsi été créé. De nombreuses autres actions sont également prévues pour réaliser cet espace unique des paiements en euro, comme la mise en place d'un prélèvement européen (« *Pan-European Direct Debit* » — PEDD).

Pour veiller au bon fonctionnement de systèmes de paiement en euro, l'Eurosystème a orienté son action sur l'identification des obstacles à la création d'un espace européen unifié en matière de paiements scripturaux et les moyens de les surmonter.

**Encadré 5****Nouveau cadre juridique pour les paiements dans le marché intérieur**

*Les dispositions retenues dans le nouveau cadre juridique devraient s'appliquer à l'ensemble des instruments ayant une vocation européenne. Il s'agit pour l'essentiel des virements, des prélèvements, des paiements par carte et des différents systèmes de paiements effectués par des dispositifs électroniques. Les chèques et le fiduciaire ne devraient pas entrer dans le champ d'application du nouveau cadre juridique.*

*Les principes retenus pour l'élaboration de ce nouveau cadre concernent l'efficacité et la sécurité des services de paiement, les conditions d'accès au marché des paiements et la protection des utilisateurs.*

*L'efficacité et la sécurité des services de paiement devraient comprendre des aspects comme l'irrévocabilité des ordres de paiement, des engagements en matière de temps de traitement des ordres.*

*Les prestataires souhaitant développer des services de paiement devraient être soumis à une procédure d'autorisation selon des modalités qui restent à définir. Le principe de reconnaissance mutuelle des autorisations au niveau européen devrait être retenu : un prestataire qui aura obtenu une autorisation dans un pays de l'Union européenne devrait être automatiquement autorisé dans les autres pays de l'Union.*

*La protection des utilisateurs de services de paiement devrait porter, pour l'essentiel, sur les obligations en matière d'information ainsi que sur les droits et obligations des parties impliquées dans le paiement, en cas de litige ou de fraude.*

*La Banque de France et la Commission bancaire appuient la démarche de la Commission européenne de vouloir favoriser, par un cadre juridique approprié, des services de paiement efficaces et sûrs, des conditions de concurrence égales, une protection adéquate des clients et une sécurité à la fois technique et juridique des transactions de paiement. Le fait, pour un prestataire de services de paiement, de porter dans son patrimoine les fonds à transférer fait courir un risque financier au public et plaide en faveur d'un statut. Dans cette perspective, la Banque de France et la Commission bancaire sont partisans d'établir une procédure d'autorisation et un contrôle pour l'ensemble des établissements susceptibles de fournir des services de paiement, dans le cadre de statuts adaptés à la diversité des caractéristiques et des risques de ces services. Il s'agit de favoriser un développement de ces activités dans des conditions satisfaisantes du point de vue de la stabilité financière.*

L'Eurosystème a ainsi publié quatre rapports, en cinq ans, sur les services de paiements au sein de la zone euro, établi un dialogue continu avec l'EPC et développé des objectifs de sécurité et d'efficacité pour les systèmes de monnaie électronique. Des investigations sont désormais

en cours concernant les instruments de paiement d'intérêt commun à l'ensemble des pays de la zone euro et dont le potentiel d'utilisation transfrontière est significatif. Ils portent pour l'instant en priorité sur les systèmes de paiement par carte.

**Encadré 6****Conseil européen des paiements**

*Le Conseil européen des paiements (EPC – European Payments Council), créé en juin 2002 par les banques européennes, a élaboré son propre projet d'unification du marché européen des paiements en euro, baptisé SEPA (Single Euro Payment Area). L'EPC, instance de concertation et de décision entre les banques européennes, s'est fixé 2010 pour atteindre cet objectif ambitieux.*

*Les travaux de l'EPC se déroulent sur la base d'une étroite collaboration avec l'Eurosystème, la Banque centrale européenne participant en qualité d'observateur aux différents groupes de travail mis en place par l'EPC.*

*L'harmonisation des instruments de paiement à vocation européenne et la définition d'une infrastructure unifiée de compensation ont été considérées comme indispensables à la mise en œuvre du SEPA.*

*L'harmonisation des instruments s'est concrétisée par la création d'un virement pan-européen, appelé Credeuro, totalement automatisé et avec un délai de traitement de trois jours maximum, et par la décision de créer un débit direct pan-européen (prélèvement) dont les premiers pilotes devraient être lancés fin 2006. Des travaux sur la lutte contre la fraude internationale pour les paiements par carte sont également en cours.*

*Pour les infrastructures de compensation, l'EPC a défini un modèle, nommé PE-ACH (Pan-European Automated Clearing House). L'ensemble des infrastructures européennes devront être conformes aux critères définis dans PE-ACH. Le système STEP 2, opéré par l'Association bancaire pour l'euro (ABE), est la première infrastructure répondant à ces critères.*