

La politique de surveillance IEOM des moyens de paiement scripturaux et des systèmes d'échanges

L'IEOM a pour mission de veiller à la sécurité des moyens de paiement scripturaux et au bon fonctionnement des systèmes d'échanges interbancaires dans sa zone d'intervention (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna). Ils sont en effet essentiels à l'économie dans son ensemble, contribuant à la stabilité financière comme à la confiance des utilisateurs dans la monnaie.

L'objet de ce document est de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit cette mission, de préciser ses objectifs et son périmètre et d'en décrire le cadre opérationnel.

Cadre juridique

Les bases juridiques de la mission de l'IEOM sont les articles L721-20 et L721-24 du code monétaire et financier (CMF) :

- L'article L721-20 indique que : « L'institut d'émission d'outre-mer s'assure, en liaison avec la Banque de France, de **la sécurité et du bon fonctionnement des systèmes de paiement** ainsi que des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers relevant de la zone franc CFP. »
- L'article L721-24 ajoute que : « L'Institut d'émission d'outre-mer s'assure, en liaison avec la Banque de France, de **la sécurité des moyens de paiement** tels que définis à l'article L. 311-3, autres que la monnaie fiduciaire, et de la pertinence des normes applicables en la matière. »

Objectifs

La place prise par les moyens de paiement scripturaux dans les échanges fait de la sécurité de leur utilisation une condition nécessaire au maintien de la confiance du public dans la monnaie et au bon fonctionnement de l'économie. Il est ainsi de la première importance que les utilisateurs de services de paiement puissent disposer de moyens de paiement efficaces, fiables et sécurisés. C'est ce à quoi veille l'IEOM dans le cadre de l'exercice de son activité de surveillance, tout en étant attentif à laisser jouer le libre jeu de la concurrence et à suivre l'innovation dans ce domaine très marqué par les évolutions technologiques.

Les systèmes de paiement, de leur côté, sont des dispositifs fondamentaux pour les économies modernes. Ils assurent l'efficacité des flux de paiements des biens et des services, ainsi que des actifs financiers. Leur bon fonctionnement est essentiel au maintien de la stabilité financière et de la confiance dans la monnaie ainsi que dans le système économique et financier. De ce fait, la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement figure au cœur des missions de banque centrale. L'IEOM conduit à ce titre des activités de surveillance en veillant à garantir la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement ; il s'attache en particulier à ce que :

- l'organisation et les règles de fonctionnement permettent une maîtrise des risques inhérents aux systèmes de paiement afin de garantir une robustesse permettant de faire face aux dysfonctionnements (incident technique, défaillance d'un ou de plusieurs participants, etc.) susceptibles de compromettre la stabilité des institutions financières.
- l'efficacité du fonctionnement des systèmes de paiement soit assurée : un système de paiement efficace –notamment des coûts de fonctionnement en adéquation avec la qualité du service rendu et au niveau de sécurité souhaité– est en effet essentiel pour le bon fonctionnement des échanges économiques et financiers.

Périmètre

La mission de surveillance incombant à l'IEOM dans les Collectivités françaises du Pacifique consiste donc, conformément au code monétaire et financier, à :

- s'assurer de la sécurité des moyens de paiement scripturaux et de la pertinence des normes applicables en la matière ;
- veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement ;
- veiller à la sécurité des systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers.

Les moyens de paiement scripturaux

Le champ de surveillance de l'IEOM est défini de manière extensive. L'article L. 311-3 du code monétaire et financier dispose en effet que « sont considérés comme moyens de paiement tous les instruments qui permettent à toute personne de transférer des fonds, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé ». Les opérations de mise à disposition de la clientèle ou de gestion de moyens de paiement comprennent les services bancaires de paiement, les activités d'émission et de gestion de monnaie électronique et les services de paiement non bancaires. Dès lors que ces services sont réalisés par des établissements des collectivités d'Outre-mer (COM) du Pacifique, en tant qu'émetteur ou récepteur de l'opération, ils rentrent dans le champ de la surveillance de l'Institut. En revanche, sont exclues de ce dernier les opérations portant sur la monnaie fiduciaire, conformément à ce que prévoit l'article L721-24 du CMF, dans la mesure où le service de l'émission monétaire est, en application de l'article 721-5 du CMF, assuré directement par l'Institut.

Les moyens de paiement scripturaux utilisés dans les COM du Pacifique sont les suivants :

- Chèques,
- Cartes de paiement,
- Virements locaux en F CFP,
- Prélèvements locaux en F CFP,
- Virements SEPA COM PACIFIQUE en euros,
- Prélèvements SEPA COM PACIFIQUE en euros,
- Transferts de fonds.

Il n'existe pas actuellement de monnaie électronique émise localement.

La carte de paiement est le moyen de paiement scriptural le plus utilisé (en nombre de transactions) dans les collectivités d'Outre-mer du Pacifique, alors que les virements représentent les plus gros montants. L'IEOM suit avec attention l'évolution de la fraude sur l'ensemble de ces moyens de paiement.

Les systèmes de paiement

Un système de paiement est une infrastructure de marché au sein de laquelle s'échangent des moyens de paiement scripturaux, encadrée par un corpus de procédures validé par tous ses participants directs et disposant de systèmes interbancaires de transferts de fonds, destiné à assurer la circulation de la monnaie dans un pays ou une zone monétaire. C'est le dispositif par lequel les établissements financiers s'échangent les moyens de paiement scripturaux.

Chaque collectivité d'Outre-mer du Pacifique dispose d'un système de paiement interbancaire en F CFP qui lui est propre. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les échanges s'opèrent de manière automatisée, respectivement via le Système interbancaire d'échanges de Nouvelle-Calédonie (SIENC) et le Système interbancaire d'échanges de Polynésie française (SIEPF). Il s'agit de systèmes de paiement de masse à règlement net en temps différé. Les opérations échangées dans le système font l'objet d'une compensation : seuls les soldes nets multilatéraux font l'objet d'un règlement, ce qui permet de réduire très fortement les montants à régler. Le règlement des soldes nets s'effectue une fois par jour (en fin de matinée) dans les livres de l'IEOM.

À Wallis-et-Futuna, compte tenu du faible nombre d'acteurs et d'opérations, ces échanges se font au sein d'une chambre de compensation manuelle, gérée par l'agence IEOM de Mata'Utu.

Les systèmes de compensation, de règlement et de livraison des instruments financiers

Ces systèmes sont des infrastructures de marché utilisées pour la compensation (chambre de compensation), le règlement et la livraison (systèmes de règlement/livraison) des valeurs mobilières (obligations, actions...) et des dérivés. Il n'en existe pas actuellement dans la zone d'intervention de l'IEOM.

Cadre opérationnel

L'IEOM dispose de larges compétences en matière de surveillance des moyens de paiement scripturaux et des systèmes de paiement.

Surveillance des moyens de paiement scripturaux

Pour l'exercice de ses missions de surveillance, l'IEOM est habilité à se faire communiquer par l'ensemble des établissements gestionnaires de moyens de paiement scripturaux¹ tous documents et renseignements qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions. S'il estime qu'un de ces moyens de paiement présente des garanties de sécurité insuffisantes, il peut recommander à son émetteur de prendre toutes mesures destinées à y remédier. Si ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet, il peut, après avoir recueilli les observations de l'émetteur, décider de formuler un avis négatif publié au Journal officiel (article L.721-24 du Code monétaire et financier).

Le cadre opérationnel de la surveillance des moyens de paiements scripturaux s'articule autour de trois grands axes :

Définition d'objectifs de sécurité

L'IEOM entend s'assurer de la sécurité des moyens de paiement sur la base de critères d'appréciation explicites, présentés sous la forme d'objectifs minimaux de sécurité (appelés référentiels de sécurité). Ces référentiels, établis par l'IEOM en lien avec la Banque de France, ont vocation à guider l'évaluation de la sécurité des instruments de paiement auxquels ils s'appliquent.

Dans ce cadre, l'IEOM a élaboré, sur la base du référentiel applicable en métropole et dans les départements d'Outre-mer, des référentiels de sécurité relatifs au chèque.

S'agissant des autres moyens de paiement, l'IEOM veille au strict respect des dispositions prévues par l'arrêté du 14 janvier 2019 relatif à l'extension en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de diverses dispositions en matière de normes de communication sécurisées et d'authentification forte des clients des prestataires de services de paiement.

Contrôle sur pièces et sur place

Dans le cadre de sa mission de surveillance, l'IEOM procède à des évaluations sur pièces. La conformité aux référentiels de sécurité est ainsi appréciée sur la base d'auto-évaluations réalisées par les émetteurs de moyens de paiement. L'Institut examine les résultats de ces évaluations avec les établissements concernés et formule des recommandations dont il suit l'application d'une année sur l'autre.

¹ Les établissements de crédit, les établissements de monnaie électronique, les entreprises mentionnées au II de l'article L. 511-7 et aux articles L. 521-3, L. 522-6, L. 522-11, L. 525-4, L. 525-5, L. 526-7 et L. 526-19 du code monétaire et financier, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières, les compagnies financières, les entreprises d'assurance et de réassurance ainsi que les entreprises industrielles et commerciales.

Afin de bénéficier d'une vision détaillée de l'utilisation et du traitement des différents moyens de paiement, ainsi que des risques qui y sont associés, l'IEOM procède également depuis 2015 à des collectes annuelles d'informations, telles les statistiques sur l'utilisation des moyens de paiement ou le recensement du niveau de fraude. L'ensemble des auto-évaluations et des déclarations sont saisies par les établissements sur le portail internet ONEGATE mis à disposition par la Banque de France.

Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction des dossiers de demande d'agrément des établissements de paiement, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) consulte l'IEOM au titre de l'article L. 522-6 du code monétaire et financier, applicable dans les collectivités du Pacifique, sur les moyens techniques, informatiques et organisationnels relatifs à la sécurité des moyens de paiement pour les activités envisagées.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, l'IEOM effectue régulièrement des évaluations sur place. Ces dernières portent sur un panel varié de moyens de paiement et visent à la fois les établissements financiers et leurs prestataires techniques. Elles permettent de disposer d'une appréciation plus fine et plus circonstanciée de segments précis du marché des paiements nécessitant une attention particulière.

Accompagnement à la modernisation des moyens de paiement

L'Institut s'attache à favoriser l'évolution des moyens de paiement scripturaux utilisés dans son périmètre d'intervention dans une perspective de sécurité et d'efficacité. Il veille en particulier à ce que les changements législatifs et réglementaires mis en œuvre en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer puissent être adaptés dans de bonnes conditions et dans des délais raisonnables au sein des collectivités d'Outre-mer du Pacifique. Il est amené à jouer le rôle d'intermédiaire entre les COM du Pacifique et les instances parisiennes, et à animer des groupes de travail sur les sujets propres au Pacifique, soit dans le cadre du CFONB (Comité Français d'Organisation et de Normalisation Bancaire) à Paris, soit localement avec les établissements et les prestataires concernés.

L'IEOM a ainsi assuré l'interface entre Paris et le Pacifique afin de définir la solution la plus adaptée pour assurer la continuité des paiements en euros lors de la migration de l'Union européenne aux virements et prélèvements SEPA (Single Euro Payment Area : espace unique de paiement en euro). Il a en particulier travaillé avec le CFONB pour définir une solution dite "SEPA COM Pacifique", consistant à utiliser le standard SEPA pour les virements et prélèvements en euros échangés entre la République française "zone SEPA" et les COM du Pacifique ou entre les COM du Pacifique. Il a ensuite assisté la Direction Générale du Trésor dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires correspondants. Cela a permis de pallier l'arrêt de l'utilisation des formats nationaux des virements et des prélèvements et de maintenir les flux entre les collectivités du Pacifique et le reste du territoire français.

Surveillance des systèmes de paiement

La surveillance des systèmes de paiement s'organise suivant deux grands axes :

Adoption de principes et de normes

Le Comité des systèmes de paiement et de titres de la Banque des Règlements Internationaux (CPSS) et l'Organisation internationale des comités de titres (IOSCO) ont publié le 16 avril 2012 un nouveau corps de normes, qui est utilisé internationalement pour la surveillance des infrastructures : ce sont les Principes pour les infrastructures des marchés financiers (PFMI). Ce corps de normes concerne la totalité des infrastructures des marchés financiers (c'est-à-dire les systèmes de paiement, les dépositaires centraux de titre, les systèmes de règlement livraison de titres, les systèmes de compensation et les registres centraux ou « trade repositories ») et comprend 24 principes.

L'Eurosystème a développé pour les systèmes de paiement de masse des normes de surveillance qui s'appuient sur ces principes. Ce sont ces normes, mises à jour en août 2014, que l'IEOM utilise comme référence dans le

cadre de sa surveillance :

- Les systèmes de paiement de masse d'importance systémique sont soumis à l'intégralité des principes ;
- Les systèmes de paiement de grande importance (sans être d'importance systémique) ne doivent se conformer qu'à un nombre plus restreint de principes qui figurent dans le cadre de surveillance des systèmes de paiement de masse que l'Eurosystème a mis à jour en août 2014² ;
- Les autres systèmes de paiement de masse ne doivent répondre qu'à des normes choisies par leur Banque centrale de rattachement, par exemple aux normes adoptées au niveau national.

Les deux systèmes de paiement automatisés (le SIENC et le SIEPF) sont considérés comme des systèmes de paiement de grande importance, sur leur place financière respective, car ils assurent chacun la compensation de plus de 25% des paiements en volume de leur zone géographique (dans les faits, la quasi-totalité des opérations de masse), mais ils traitent moins de 100 millions d'euros/jour, n'ont pas d'activité transfrontière et n'assurent pas le règlement d'autres infrastructures de marché.

En raison du faible nombre d'acteurs et d'opérations, la chambre de compensation de Wallis est considérée comme un autre système de paiement de masse.

Mise en œuvre des normes et exigences réglementaires

Pour l'exercice de sa mission de surveillance des systèmes de paiement, l'IEOM s'assure de leur conformité au regard de ces normes et des exigences réglementaires issues du code monétaire et financier. Dans ce cadre, l'Institut est en contact régulier avec les gestionnaires des systèmes et leurs participants afin d'évaluer les systèmes existants ainsi que les évolutions envisagées.

Sur ces bases, l'IEOM a initié avec les banques ultramarines des Collectivités françaises du Pacifique une démarche de modernisation et de sécurisation des systèmes d'échanges. Le Système Interbancaire d'échanges de Nouvelle-Calédonie (le SIENC) qui a débuté son activité le 30 mai 2005, et le Système Interbancaire d'échanges de Polynésie française (le SIEPF), qui a démarré le 10 octobre 2011, sont engagés dans un chantier de migration vers la norme ISO20022. Ces deux systèmes resteront identiques, sur le plan des fonctionnalités, des applications et des architectures techniques, et s'inspirent largement des normes nationales d'échanges du système métropolitain (CORE) tout en préservant certaines spécificités tenant compte du contexte local et répondant aux attentes des communautés financières des deux places. L'IEOM a veillé dès l'origine à ce que leur organisation et leur fonctionnement soient cohérents avec les normes applicables aux systèmes de paiement de masse ; il en a validé les caractéristiques fonctionnelles et techniques.

En outre, l'IEOM peut procéder à des contrôles sur pièces et sur place. Il peut également effectuer des expertises et se faire communiquer par les gestionnaires des systèmes de paiement les informations et les documents utiles à l'exercice de ses missions.

Cela permet au surveillant de s'assurer que le fonctionnement de chaque système ne s'écarte pas des normes et exigences réglementaires applicables, en suivant plus particulièrement leur fonctionnement au quotidien ainsi que leurs évolutions et en émettant des recommandations d'amélioration si nécessaire.

Publication d'informations relatives à l'activité de surveillance

Chaque année, l'IEOM publie la cartographie des moyens de paiement scripturaux échangés dans les systèmes de sa zone d'intervention, ainsi que le niveau de fraude associé à chaque moyen de paiement. Le rapport est disponible sur le site internet de l'Institut.

² Les principes applicables aux systèmes de paiement de masse de grande importance sont disponibles sur le site de la Banque Centrale Européenne :
<http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/Revisedoversightframeworkretailpaymentsystems-ECBRegulationonoversightrequirements.pdf>