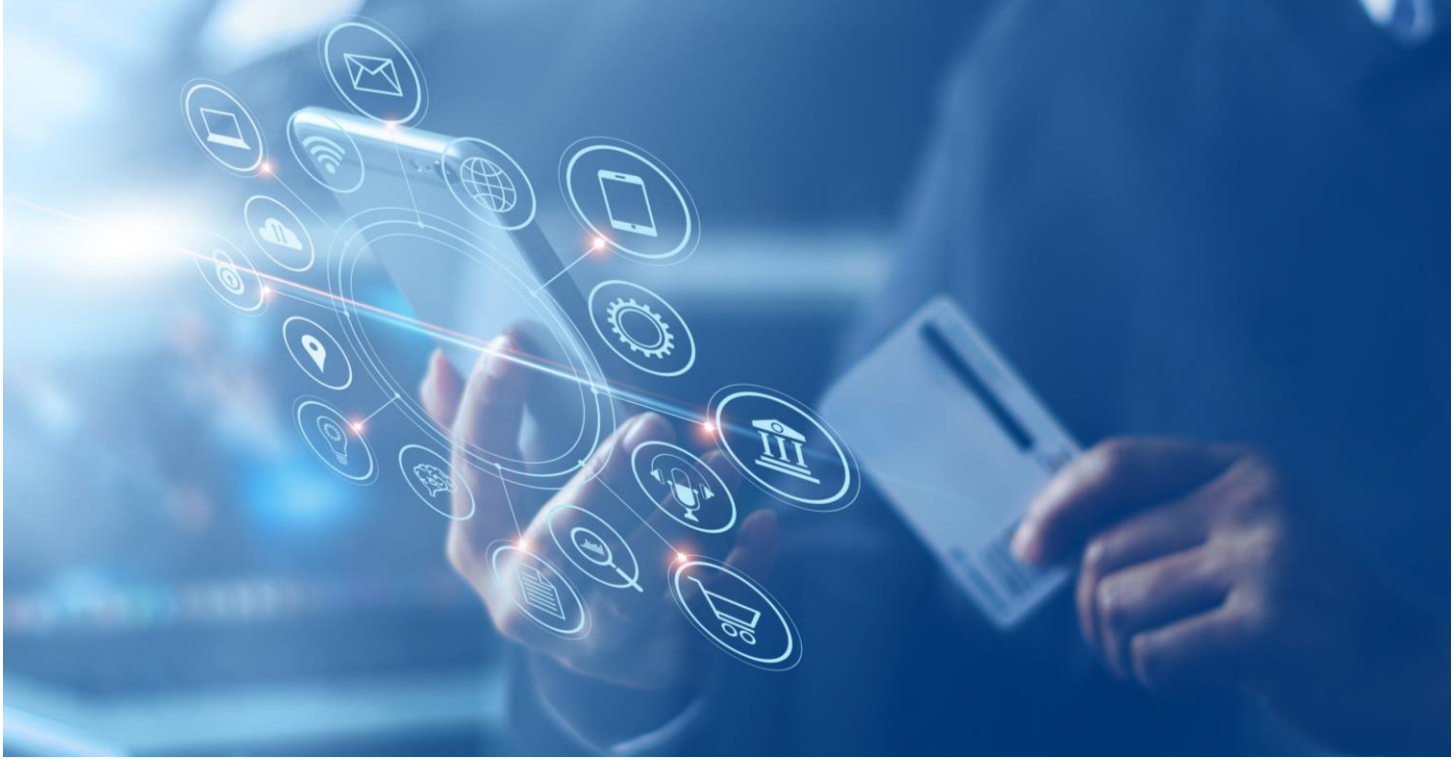


# Panorama des nouveaux acteurs de paiement

ACPR

BANQUE DE FRANCE

# SOMMAIRE

Préambule _____ 2

1. Les acteurs directement supervisés dans le domaine du paiement et de la monnaie électronique _____ 3

2. Les acteurs non directement supervisés par l'ACPR dans le domaine du paiement et de la monnaie électronique _____ 5

3. La typologie des services offerts par les nouveaux acteurs _____ 11

Conclusion _____ 14

ANNEXES _____ 19

## Préambule

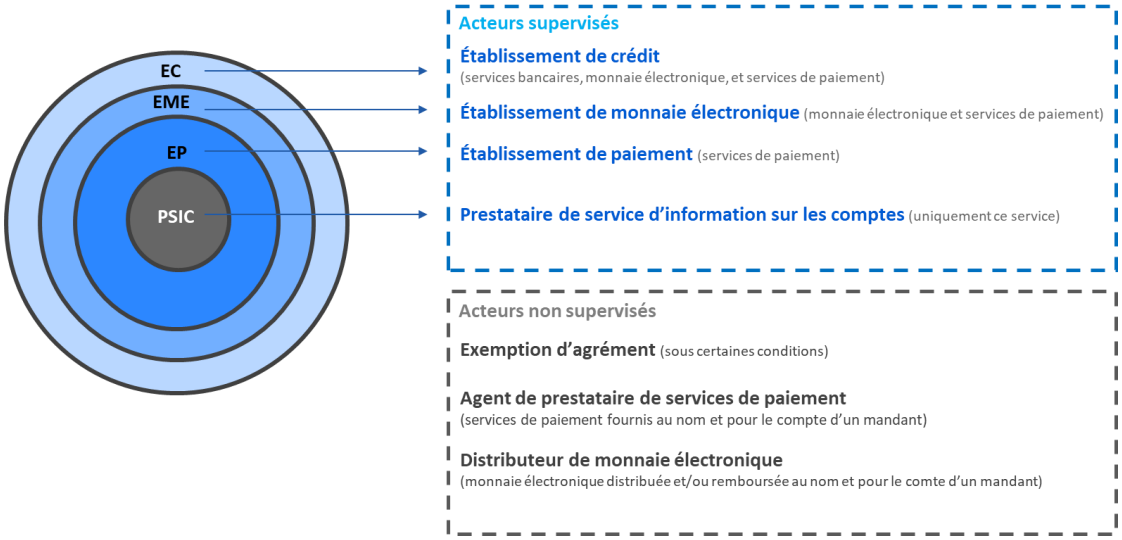
Afin de supprimer les obstacles à un marché efficace des services de paiement en Europe permettant de garantir les mêmes règles partout dans l'UE et un large choix de services de paiement, l'Union européenne a adopté à la fin des années 2000 deux directives structurantes que sont la Directive/2009/110/CE relative à la monnaie électronique (DME2, qui remplace la directive 2000/46/CE dite « DME1 ») et la Directive 2007/64/CE relative aux services de paiement (DSP1).

Ces deux directives ont notamment eu pour effet d'autoriser deux nouveaux types d'acteurs à fournir, aux côtés des établissements de crédit, des services de paiement : les établissements de monnaie électronique et les établissements de paiement.

Ces deux textes ont ainsi ouvert la voie à plus de concurrence sur le marché des paiements de sorte à accompagner l'évolution rapide du commerce électronique et la numérisation des services. Le cadre juridique encadrant les services de paiement a ensuite été complété par la Directive (UE) 2015/2366 (DSP2) pour mieux prendre en compte les innovations techniques et les risques liés à ces activités, en renforçant la sécurité des paiements à l'ère du paiement électronique et en encadrant deux nouveaux services de paiement liés à la « banque ouverte » (ou *open banking*).

La présente étude a pour objet de présenter un panorama des acteurs non bancaires présents en France sur le marché des paiements.

**Figure 1. Les acteurs supervisés et non supervisés**



## 1. Les acteurs directement supervisés dans le domaine du paiement et de la monnaie électronique

Du côté des acteurs supervisés se trouvent d'abord les **établissements de crédit** (les banques), qui peuvent fournir des services bancaires, gérer de la monnaie électronique et offrir des services de paiement. Ces acteurs, qui offrent par ailleurs du crédit et collectent des fonds remboursables du public[1], font l'objet du cadre prudentiel le plus exigeant en matière de fonds propres et de contrôle.

Dans le contexte général de l'évolution du commerce électronique et afin de supprimer les barrières juridiques à l'entrée sur le marché, le législateur européen a introduit un cadre réglementaire permettant à de nouveaux acteurs de fournir des services de paiement sans collecter de fonds remboursables du public ni fournir de crédit sauf si ce dernier est lié strictement à l'exécution d'une opération de paiement[2]:

- les **établissements de monnaie électronique** (EME) introduits par la Directive/2009/110/CE relative à la monnaie électronique (« DME2 »), qui peuvent émettre et gérer de la monnaie électronique et fournir des services de paiement ;
- les **établissements de paiement** (EP) introduits par la DSP1 en 2007, qui ne peuvent que fournir des services de paiement ;
- et enfin les **prestataires de services d'information sur les comptes** (PSIC), introduits par la DSP2 en 2018, qui ne peuvent que fournir le service de collecte d'informations relatives à un ou plusieurs comptes de paiement (p.ex. l'agrégation des comptes de paiement pour analyser la trésorerie d'une entreprise).

Différentes exigences s'imposent selon les statuts et en fonction des risques liés aux opérations que ces acteurs peuvent réaliser, avec un socle d'exigences communes en matière de sécurité des services qu'ils sont autorisés à fournir et de protection des fonds des clients (voir Annexe 2 – Exigences en fonction des statuts).

La sécurité des services de paiement offerts par ces nouveaux acteurs fait l'objet d'une surveillance par la Banque de France, qui émet d'ailleurs un avis au moment de l'agrément ou de l'exemption d'agrément d'EP, EME ou PSIC.

Les fonds reçus par les établissements de monnaie électronique et de paiement doivent quant à eux faire l'objet d'une protection particulière, qui revêt soit la forme d'un cantonnement chez un établissement de crédit[3], soit celle d'une couverture par une police d'assurance ou une garantie comparable.

---

[1] Conformément à l'article L. 312-2 du Code monétaire et financier, « *sont considérés comme fonds remboursables du public les fonds qu'une personne recueille d'un tiers, notamment sous la forme de dépôts, avec le droit d'en disposer pour son propre compte mais à charge pour elle de les restituer.* »

[2] 4° du II de l'article L.314-1 du Code monétaire et financier (voir également Annexe I de la présente note)

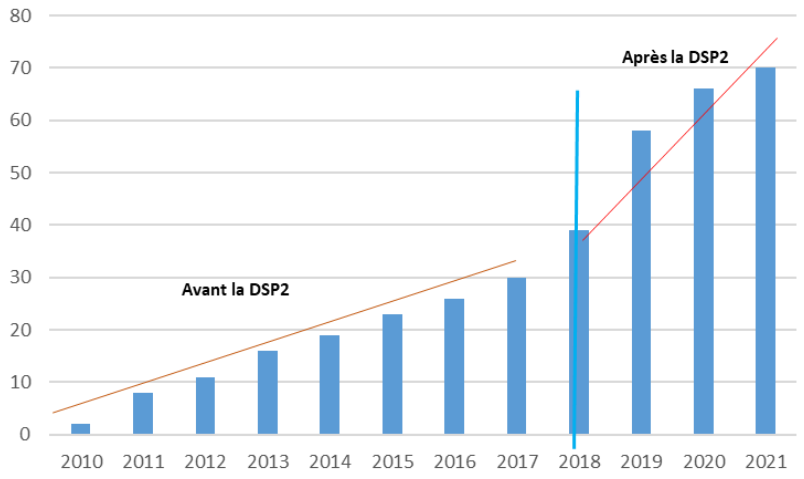
[3] Les établissements placent les fonds reçus pour le compte des utilisateurs dans un ou plusieurs comptes ouverts spécialement à cet effet, identifiés séparément de tout autre compte utilisé pour détenir des fonds appartenant à l'établissement assujetti, auprès d'un établissement de crédit. Il doit être souligné que certaines sociétés rencontrent des difficultés à trouver un établissement de crédit acceptant la tenue d'un tel compte de cantonnement. Ces sujets seront d'ailleurs abordés lors de la révision de la DSP2.

La création de ces nouveaux statuts, couplée au développement du commerce en ligne, ont permis aux *Fintechs* de se développer en s'appuyant sur leurs avantages compétitifs (voir partie 1 c) de la présente note).

Ainsi, le nombre d'agréments et d'autorisations délivrés par l'ACPR à ces nouveaux acteurs du paiement a sensiblement augmenté ces dernières années (voir figure 2 ci-dessous).

Ainsi, plus de la moitié des EME et des EP existants ont été agréés après 2018, soit 32 établissements sur les 62 en activité[4]. Ceci montre l'engouement pour les nouveaux services de paiement introduits par la DSP2 (liés à la « banque ouverte » ou *open banking*) et l'accélération de la modification du paysage financier ces dernières années.

**Figure 2. Nombre d'EME, d'EP et de PSIC en France par l'ACPR**




Dans une logique d'expansion commerciale et de recherche de taille critique, les nouveaux acteurs du paiement français exportent de plus en plus leurs services à l'étranger.

Ainsi, en 2021, 43 établissements de monnaie électronique et de paiement ainsi que 4 PSIC français ont déclaré l'exercice d'au moins un passeport au sein de l'EEE ; chacun adressant en moyenne 19 pays[5]. En 2021, la quasi-totalité de ces déclarations (99%) ont porté sur de la libre prestation de service (LPS). Ces passeports ne sont toutefois pas toujours actifs, certaines déclarations étant effectuées en anticipation de développement futur. Ils représentent souvent une activité minime par rapport à celle effectuée en France.

[4] D'une part, nous avons exclu de l'étude 16 sociétés de financement et établissement de paiement dont l'activité de paiement était très marginale. D'autre part, les PSIC ne sont pas comptabilisés ici dans la mesure où ce statut n'est apparu qu'en 2018.

[5] Les principes de la libre prestation de service et de la liberté d'établissement au sein du marché intérieur de l'UE permettent aux acteurs autorisés et supervisés dans un autre pays de l'Espace économique européen (EEE), d'exercer en France soit par le biais de la libre prestation de service (LPS) ou par celui du libre établissement (LE). Dans le premier cas, le prestataire fournit des services à distance depuis le pays d'origine. Dans le second, il dispose d'une implantation locale (succursale) ou d'une représentation locale par le biais d'un agent, ou d'un distributeur.

## 2. Les acteurs non directement supervisés par l'ACPR dans le domaine du paiement et de la monnaie électronique

### - *Les acteurs chargés de la commercialisation des services de paiement*

Les différents prestataires de services de paiement[6] (PSP) supervisés par l'ACPR (ou par la BCE le cas échéant), ont la faculté de mandater des **agents** afin que ces derniers offrent des services de paiement en leur nom et pour leur compte sous le couvert de leur agrément. **Ces derniers ne sont ainsi pas assujettis à la supervision de l'ACPR** mais entrent dans le périmètre du contrôle interne de leur mandant dans la mesure où ce dernier porte *in fine* la responsabilité des services offerts via leurs agents. Pour la bonne information du public, l'ACPR inscrit ces agents, qui doivent être déclarés par les mandants, dans le registre public des agents financiers (REGAFI).

Le statut d'agent de prestataire de services de paiement permet de proposer uniquement des services de paiement, dans la double limite du mandat confié et de l'agrément dont dispose le mandant. Par exemple, un agent d'établissement de paiement n'est pas autorisé, au titre de son mandat d'agent, à commercialiser les produits distribués par des banques -tels que des contrats d'épargne-, l'établissement de paiement n'étant lui-même pas agréé pour ce type de produits.

**Encadré n°1 : Les nouveaux usages du statut d'agent et leurs risques**

**Le statut d'agent a permis à des établissements de développer de nouveaux modes de distribution, notamment via la constitution de réseaux de points de ventes physiques de grande ampleur en dehors de l'agence bancaire. À titre d'exemple, un établissement de paiement permet l'ouverture de compte de paiement au travers d'un réseau de buralistes, de libraires et d'agences de loterie.**

**Ce statut est également utilisé pour la commercialisation de solution en marque blanche en s'appuyant sur l'établissement agréé. Le modèle de distribution se trouve alors inversé : l'agent développe un nouveau service et l'établissement agréé porte la responsabilité réglementaire de ce développement et supporte les exigences prudentielles et organisationnelles de l'agrément ainsi que la responsabilité des opérations vis-à-vis des clients, avec lesquels il doit être lié par un contrat cadre de services de paiement.**

**Enfin, la multiplication des réseaux d'agents et le développement du modèle d'« agent inversé » ont également eu pour conséquence l'émergence d'agents « multi-mandatés », un même agent pouvant opérer selon des mandats donnés par plusieurs établissements. La typologie des agents multi-mandataires obéit à l'heure actuelle à deux grands ensembles : les agents « points de vente**

[6] L. 521-1, I du Code monétaire et financier : « *Les prestataires de services de paiement sont les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique, les établissements de crédit et les prestataires de services d'information sur les comptes* »

**physiques » qui appartiennent à plusieurs grands réseaux (par exemple les réseaux de buralistes) et les « agents inversés » multipliant les mandats pour enrichir leur offre de service (à titre d'illustration, l'ACPR a relevé le cas d'un agent mandaté par trois différents établissements).**

**Ces nouveaux usages du statut d'agent ne vont pas sans soulever plusieurs enjeux, que ce soit par exemple en matière de maîtrise des risques – notamment de BC-FT- par le mandant ou de lisibilité de la relation commerciale pour les clients.**

**Le cas de l'agent inversé expose ainsi à des risques particuliers en matière de BC-FT : dans ces situations, c'est en pratique l'agent qui développe lui-même des produits, définit une politique commerciale et construit ses propres solutions informatiques, souvent en recourant lui-même à des sous-traitants. Il est essentiel que l'établissement agréé conserve une pleine maîtrise des opérations de son mandant, et notamment qu'il identifie et évalue les risques de BC-FT, afin de prendre des mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques, conformément à la réglementation[7]. Ceci signifie également que l'établissement agréé doit intervenir au stade de la conception des produits pour s'assurer que le dispositif de vigilance (tant pour les outils automatisés que pour le nombre et la qualité des ressources humaines) est adapté avant même leur commercialisation.**

**Les risques sont encore accrus et la supervision compliquée dans les cas des agents multi-mandatés, parfois par des établissements de pays différents. Un agent peut proposer à un même client des services de paiement rendus par des PSP différents, voire offrir d'autres services financiers en tant qu'intermédiaire d'autres organismes financiers.**

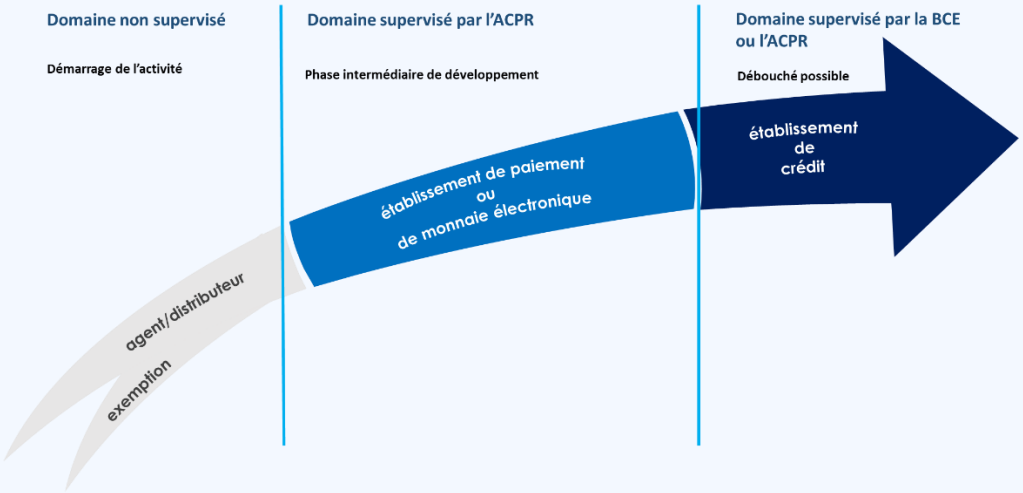
**Dans ce contexte, il doit être rappelé que les dispositions actuelles obligent les agents à mentionner les noms des mandants lors de l'entrée en relation de façon à ce que ceux-ci puissent être clairement identifiés par les utilisateurs, et qu'indépendamment de la relation contractuelle conclue entre l'agent et l'utilisateur, un contrat cadre de services de paiement doit être conclu entre le PSP mandant et l'utilisateur. L'agent peut toutefois être mandaté pour conclure ce contrat au nom et pour le compte du PSP. L'ACPR s'assure également, au moment de l'enregistrement, que l'établissement mandant a bien prévu d'intégrer l'activité de services de paiement effectuée via l'agent dans le périmètre de son contrôle interne. Enfin, l'ACPR mène également des contrôles afin de s'assurer que les dispositifs de vigilance en matière de LCB-FT sont bien adaptés. Des contrôles récents ont ainsi montré que ce n'était pas toujours le cas, conduisant à des risques non-maîtrisés et à la nécessité pour l'établissement mandant de suspendre ou restreindre les opérations de clients existants.**

[7] Art. 2 de l'arrêté du 6 janvier 2021

**Encadré n°2 : La continuité du « parcours d'agrément »**

**Les différents statuts évoqués sont de plus en plus souvent utilisés par les nouveaux acteurs de façon à constituer un « parcours d'agrément ». L'exemption –de manière classique- mais également de plus en plus souvent le statut d'agent (cf. encadré n°1) sont ainsi utilisés par les acteurs comme des phases préparatoires vers l'agrément en tant qu'établissement de paiement ou de monnaie électronique. Le statut d'établissement de crédit est également un débouché possible de ce parcours et, bien qu'il n'existe pas d'exemple en France qui l'illustre encore à ce jour[8], plusieurs dossiers sont en cours d'instruction. Ces nouveaux parcours sont vus par les acteurs émergents comme un moyen de tester sous l'égide d'un établissement agréé l'adéquation de leurs offres avec le marché avant eux-mêmes de solliciter un agrément (cf. encadré n°1).**

**Figure 3. Continuité des statuts et domaines supervisés**




Compte tenu des nouveaux modes de distribution, la hausse du nombre d'agréments délivrés par l'ACPR dans le domaine du paiement a mécaniquement alimenté la hausse des enregistrements d'agents. Fin 2021, 11 092 agents étaient ainsi enregistrés par l'ACPR (dont 166 agents suivant le modèle de distribution « inversé » décrit dans l'encadré ci-dessus). Le rythme annuel des agents enregistrés par l'ACPR a plus que doublé entre 2017 (1259 agents enregistrés) et 2018 (2714 agents enregistrés) pour se stabiliser à ces niveaux depuis (2140 agents en 2019 et 2282 en 2020).

[8] Par exemple, une société européenne proposant des comptes en ligne pour des particuliers était agréée en tant qu'établissement de monnaie électronique avant de devenir établissement de crédit en 2020.

- ***Les acteurs chargés de la distribution de la monnaie électronique***

Les établissements de monnaie électronique supervisés par l'ACPR ont la faculté de mandater des personnes (physiques ou morales) en vue de distribuer, en leur nom et pour leur compte, de la monnaie électronique. Ces derniers peuvent procéder à la mise en circulation de la monnaie électronique et à son remboursement, à l'exclusion de son émission[9]. Ils entrent dans le périmètre des dispositions réglementaires relatives à l'externalisation et du contrôle interne du mandant.

Contrairement aux agents mentionnés précédemment, ces distributeurs de monnaie électronique ne sont pas enregistrés par l'ACPR et n'apparaissent pas dans le registre public des agents financiers (REGAFI).

- ***Les acteurs exemptés d'agréments***

À la marge des activités supervisées par l'ACPR, les entreprises ont la faculté d'offrir des services de paiement et d'émettre de la monnaie électronique, sans disposer d'agrément, dans un cadre limité prévu par la loi[10] et explicité dans la Position 2017-P-01 de l'ACPR[11].

Ces entreprises **exemptées d'agrément** peuvent ainsi fournir des services de paiement pour l'acquisition de biens ou de services[12] sur le territoire français à la condition soit que ces moyens de paiement ne soient acceptés que dans les locaux de l'entreprise -ou dans un réseau limité de personnes acceptant ce moyen de paiement-, soit que ces moyens ne permettent l'acquisition que d'un éventail limité de biens ou de services. À titre d'exemple, une société de covoiturage bénéficie de ce statut pour l'encaissement des paiements destinés aux conducteurs.

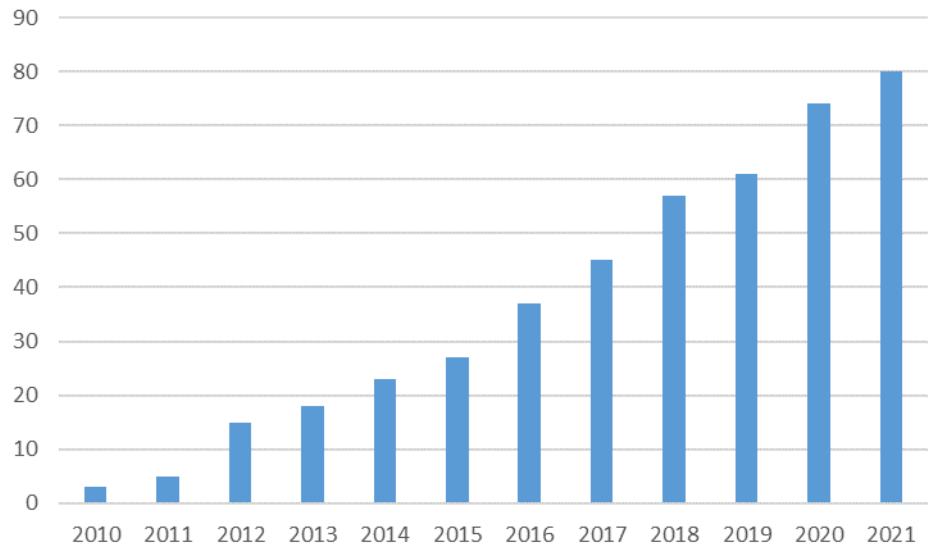
Par ailleurs, sous réserve du respect de certains seuils[13] dans le cadre d'opérations de micro-paiement sur facture, un fournisseur de réseau ou de services de communication électronique (opérateur téléphonique) peut également fournir des services de paiement et émettre de la monnaie électronique pour l'achat de contenus numériques, la collecte de dons et l'achat de tickets électroniques (par exemple des places de parking) en bénéficiant d'une exemption d'agrément.

Suivant notamment le développement des places de marché, le nombre de société exemptées d'agrément a fortement augmenté au cours des dernières années pour atteindre 80 en 2021[14].

---

[9] Seuls les établissements de monnaie électronique et les établissements de crédit sont autorisés à émettre de la monnaie électronique (L. 525-1 du Code monétaire et financier).
[10] Art. L. 521-3 et L. 525-5 du CMF
[11] https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2017/10/26/201710-position-2017-p-01-de-l-acp.pdf
[12] Cela exclut ainsi les plateformes de dons et les transactions purement financières du cadre de l'exemption d'agrément.
[13] Voir à cet égard, l'article L.521-3-1 du Code monétaire et financier et l'article L. 525-6-1 du même Code.
[14] 16 entreprises exemptées par l'ACPR n'exercent plus leur activité.

**Figure 4. Nombre d'entreprise bénéficiant d'une exemption accordée par l'ACPR**




**Il convient de souligner que les exemptions accordées ne concernent pas que des acteurs de taille limitée**. Les observations du marché français montrent que des entreprises exemptées peuvent traiter des volumes parfois supérieurs à celui des établissements agréés. Ainsi, une société française opérant une place de marché dans le domaine du bricolage et certaines cartes pétrolières génèrent des volumes de plus d'un milliard d'euros par an. À titre de comparaison, certains établissements de paiement de taille modeste exécutent des montants six fois inférieurs en 2020, alors qu'ils se voient appliquer l'ensemble des règles prudentielles et de sécurité dont sont exemptées les sociétés précitées[15].

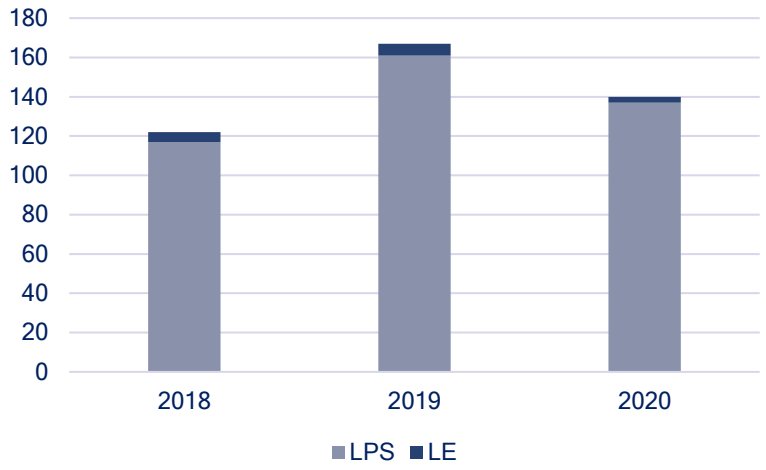
Les sociétés exemptées d'agrément soumises à l'obligation de déclaration auprès de l'ACPR[16] doivent fournir une actualisation annuelle de leur déclaration, afin que l'ACPR puisse notamment s'assurer du respect de leurs conditions d'exemption. .

- ***Les acteurs agréés à l'étranger et bénéficiant du régime du passeport***

Fin 2021, 172 établissements de monnaie électronique et 282 établissements de paiement étrangers ont déclaré fournir des services sur le territoire, dont 97% d'entre eux en LPS, c'est à-dire sans présence physique sur le territoire. Cette concurrence étrangère s'est notamment renforcée ces dernières années (voir tableau ci-dessous).

[15] Cette situation a été reconnue par le législateur européen, qui indique dans le considérant 13 de la DSP2 que « […] les activités de paiement auxquelles est appliquée l'exclusion relative aux « réseaux limités » brassent souvent des volumes et valeurs de paiement importantes et donnent aux consommateurs accès à des centaines, voire des milliers, de produits et services différents ».
[16] Concerne les sociétés faisant usage de l'exemption mentionnée à l'article L. 521-3 du CMF et dont la valeur totale des opérations de paiement exécutées au cours des douze mois précédents dépasse un million d'euros

**Figure 5. Flux de nouveaux EP, EME et PSIC déclarant exercer en France sous couvert du "passeport »**



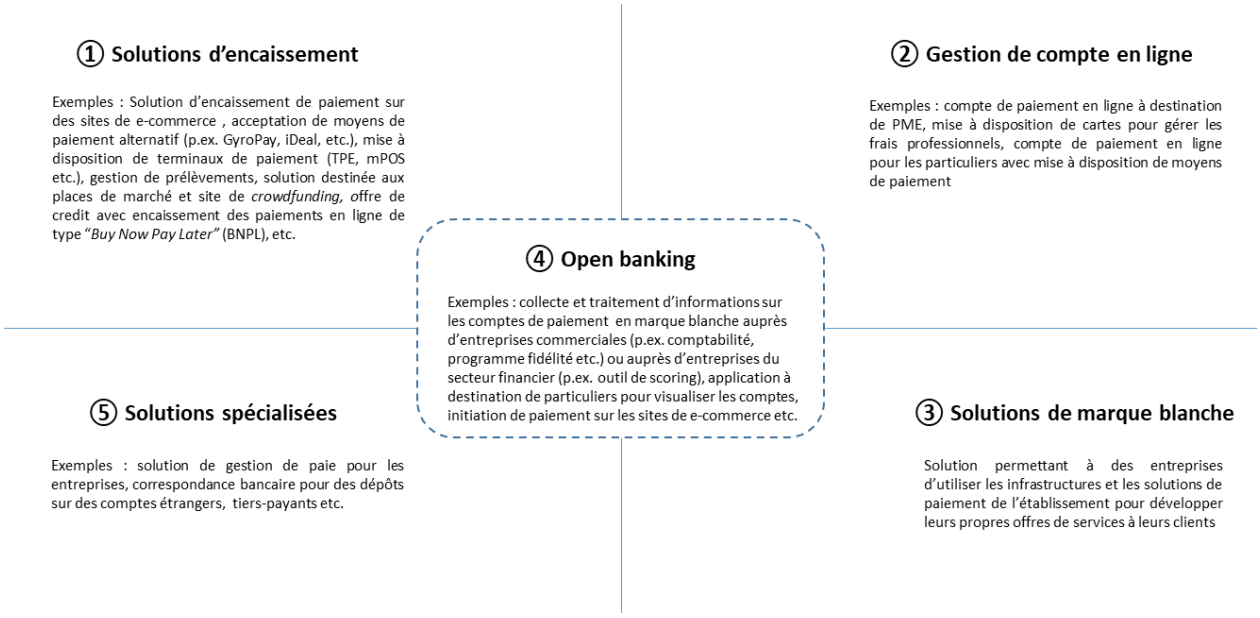

**Si des formalités de déclaration sont imposées à ces acteurs lorsqu'ils souhaitent exercer leurs activités en France, le SGACPR ne supervise néanmoins pas les acteurs en LPS et ne dispose ainsi pas d'informations sur leur volume d'activités, y compris pour des acteurs de marché significatifs.**

**Les acteurs intervenant en libre établissement (LE), que ce soit via une succursale ou un réseau d'agents ou de distributeurs établis physiquement en France, sont de leur côté supervisés par l'ACPR notamment au titre de la LCB-FT et répondent à un questionnaire annuel en la matière**. Les principaux acteurs de la transmission de fonds sont par exemple présents en France sous le régime du libre établissement.

## 3. La typologie des services offerts par les nouveaux acteurs

Les acteurs autorisés par l'ACPR, qu'ils soient agréés ou non, fournissent des services de paiement qui peuvent être classés en cinq grandes catégories[17].

**Figure 6. Typologie des solutions offertes par les établissements de monnaie électronique et de paiement**




Tout d'abord, parmi les établissements de monnaie électronique et de paiement étudiés, nous constatons qu'un tiers d'entre eux ont développé des **solutions d'encaissement** permettant à des marchands d'accepter des paiements (point 1 sur la figure 6). Cette activité s'est particulièrement développée en support de la croissance du commerce électronique et de l'émergence des places de marché[18]. Ces solutions de paiement destinées aux gestionnaires de places de marché permettent de répartir un paiement unique vers plusieurs bénéficiaires (paniers multi-marchands) et s'adaptent aux habitudes de paiement des consommateurs en permettant l'acceptation d'un large panel de moyens de paiement. Les établissements de paiement et de monnaie électronique ont ainsi développé des offres de services permettant de répondre à ces deux exigences du commerce en ligne, qui n'étaient alors que peu traitées par les banques.

Ces solutions semblent désormais évoluer pour intégrer des solutions de financement appuyées sur des facilités de paiement en plusieurs fois (paiements fractionnés ou solutions du type « acheter maintenant, payer plus tard »). Ces nouvelles offres, qui sont parfois exclues du champ d'application des règles en matière de crédit

[17] Les entreprises exemptées d'agrément n'exercent que dans un cadre très limité et leur service sont exclusivement fondées sur des moyens de paiement qui ne permettent que l'acquisition de biens ou de services.
[18] Voir la *publication du contrôle bancaire n°21* de l'ACPR, « La régulation des nouveaux intervenants du marché des services de paiement » (2015)

à la consommation, présentent de nouveaux enjeux en matière de protection des consommateurs notamment[19].

Par ailleurs, pour faire face à la digitalisation croissante de la relation client, plusieurs établissements français ont également développé des offres exclusivement en ligne, notamment sur téléphone mobile, permettant aux utilisateurs de disposer de moyens de paiement et de **comptes en ligne** (point 2 sur la figure 6). Dans ce contexte, les nouveaux acteurs essaient de proposer des offres plus compétitives et transparentes que les banques traditionnelles au regard des frais courants (carte bancaire, frais de tenue de compte, frais pour irrégularité etc.)[20] ou orientées vers des fonctionnalités innovantes inexistantes chez les banques traditionnelles comme le paramétrage avancé des moyens de paiement (blocage des dépenses chez certains types de commerçants, plafonds journaliers etc.), l'automatisation de la comptabilité, ou encore des outils de gestion de la trésorerie[21].

Certains acteurs agréés proposent également des passerelles techniques permettant à des sociétés non agréées de proposer des solutions de paiement sous le couvert de leur agrément (cf encadré 1 sur le rôle des « agents inversés »).

Il s'agit notamment des solutions commercialisées en **marque blanche**[22] permettant à des entreprises d'utiliser les solutions de l'établissement agréé pour bâtir leurs propres offres de services à leurs clients (point 3 sur la figure 6), conduisant à une phase de plateformisation croissante[23] du secteur du paiement.

Plusieurs établissements agréés en France se sont spécialisés sur ce secteurs permettant ainsi à d'autres acteurs de lancer leurs services sans supporter la totalité des coûts d'un agrément et du cadre de supervision associé ainsi que le délai pour obtenir cet agrément. À titre d'illustration, l'ACPR a relevé le cas d'une société française permettant des paiements « entre amis » ayant développé les différentes offres de services de son application de paiement mobile en cumulant les statuts d'agent ou d'intermédiaire de plusieurs établissements agréés.

Enfin, plus récemment, de nouveaux services de paiement relatifs au concept de « banque ouverte » ou ***open banking*** **se sont développés** (point 4 sur la figure 6). Ces nouveaux services sont **de deux natures :**

- le service d'information sur les comptes ou d'agrégation (défini en Annexe I), qui permettent notamment de collecter et d'exploiter les données des comptes de paiement en ligne afin de proposer des services financiers (par exemple

[19] Voir le *rapport de la Mission parlementaire relative à la prévention du surendettement et au développement du microcrédit* (octobre 2021)
[20] Voir BEAUDEMOULIN N., BIENVENU P. et FLICHE O. (2018), « Études sur les modèles d'affaires des banques en ligne et des néobanques », *Analyses et Synthèses*, n° 95, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.
[21] Nous rappelons à cet égard que la notion de « néo-banque » n'a aucun fondement juridique et est susceptible d'entretenir la confusion dans l'esprit du public comme l'a souligné le communiqué de l'ACPR publiée dans sa revue d'avril 2021. En effet, les établissements de paiement et de monnaie électronique ne sont pas des banques et l'usage de ce terme pour les qualifier est interdit par la législation.
[22] Parfois appelées « *Payment-as-a-Service* »
[23] Voir DHAR et STEIN (2017), *FinTech Platforms and Strategy*, MIT Sloan Research Paper No. 5183-16

l'analyse des comptes pour l'évaluation du risque de crédit) ou commerciaux (par exemple l'automatisation de la comptabilité d'entreprise ou encore la gestion de programmes de fidélité sur la base des données de paiement).

- le service d'initiation de paiement (défini en Annexe I) qui permet de proposer à des commerçants en ligne d'accepter des paiements par virements initiés pour le compte des acheteurs.

La moitié des établissements de paiement et de monnaie électronique agréés depuis l'entrée en application de la DSP2 en 2018 intègrent une composante open banking dans leur modèle d'affaires.

Enfin, les directives sur les services de paiement ont également permis le développement de **solutions de paiement associées à des services spécialisés** (point 5 sur la figure 6), parfois intégrés à d'autres prestations elles-mêmes réglementées. À titre d'exemple, la pratique du tiers-payant qui consiste, de façon schématique, à collecter des cotisations, régler le prix de prestations ou produits de santé dus à un professionnel de santé, en parallèle de la transmission généralement dématérialisée des feuilles de soins, est susceptible d'être qualifiée de services de paiement (l'exécution de prélèvements associés à un compte de paiement, pour la collecte des cotisations ; l'exécution de virements associés à un compte de paiement, pour le paiement du professionnel de santé ; et acquisition d'opérations de paiement[24]), voir impliquer du crédit nécessitant un statut réglementé.

[24] Voir la présentation publique « Organismes de tiers-payant (OTP) et services de paiement » (ACPR).

## Conclusion

Conformément aux objectifs de la directive sur les services de paiement (DSP2) et de celle sur la monnaie électronique (DME2), le marché des paiements s'est largement ouvert à la concurrence avec l'arrivée de *Fintechs*

Ces nouveaux acteurs du paiement ont ainsi notamment contribué à transformer et moderniser les moyens de paiement à disposition des consommateurs et entreprises.

Après plus de dix ans de mise en œuvre de ces évolutions réglementaires en France, l'ACPR tire plusieurs enseignements de la supervision de ces nouveaux acteurs et souhaite formuler à cet égard plusieurs observations à l'attention de ces derniers, de leurs partenaires bancaires et des autorités de supervision et de régulation au niveau européen.

### *Observations à l'attention des établissements de paiement et de monnaie électronique*

En premier lieu, l'ACPR constate un écart important entre les plans d'affaires présentés lors de l'agrément et les résultats effectivement atteints par ces nouveaux acteurs

Dans ce contexte, nombre d'entre eux affichent encore une faible –voire une absence de- rentabilité, souvent due au double effort de conquête commerciale et d'innovation afin de s'imposer sur un marché des paiements très compétitif.

Ces efforts se traduisent notamment par des charges de personnel et des charges externes (notamment liées aux prestataires techniques et l'hébergement informatique) bien plus élevées que dans les plans de développement initialement envisagés. Pour les établissements de monnaie électronique et de paiement n'ayant pas encore atteint leur seuil de rentabilité, le poids de ces charges représentait ainsi en moyenne 373% du produit d'exploitation. La capacité pour ces nouveaux acteurs à financer cette absence de rentabilité repose ainsi en grande partie sur leur capacité à obtenir du financement à long-terme, aujourd'hui surtout auprès des investisseurs de capital-risque.

À cet égard, l'ACPR souligne que malgré la capitalisation suffisante chez beaucoup d'établissements de monnaie électronique et de paiement (taux médian de couverture des exigences de fonds propres de 300 % en 2020), certains d'entre eux ne respectaient pas les exigences prudentielles qui leur étaient applicables au 31 décembre 2020. Des mesures de remédiation ont ainsi été prises pour assurer le respect des exigences réglementaires par les établissements concernés. **Ces situations soulignent le besoin de pérenniser les sources de financement de l'activité, y compris en cas de conjoncture défavorable venant limiter les possibilités de lever de fonds auprès d'investisseurs en capital-risque.**

Pour faire face à ces difficultés, et conformément aux Orientations de l'Autorité Bancaire Européenne (ABE) sur les agréments dans le cadre de la DSP2, l'ACPR demande un plan d'affaires incluant des projections financières sur au moins trois ans et reflétant également un scénario dégradé. L'ensemble des hypothèses, y compris celles portant sur le financement, doivent ainsi être décrites en amont de l'obtention de l'agrément. Les exigences de fonds propres retenues prennent en compte le scénario prévisionnel dégradé, ce qui permet à l'ACPR de s'assurer que la société dispose des ressources financières suffisantes pour faire face aux pertes constatées au lancement de l'activité tout en couvrant les risques auxquels elle fait face.

**L'ACPR invite donc les entreprises candidates à l'agrément à prendre en compte cette situation dans l'élaboration de leurs plans d'affaires, ceux-ci étant souvent trop ambitieux.**

En second lieu, nous relevons que ces établissements ont une forte propension à externaliser, y compris des services essentiels. Nous rappelons à cet égard que les établissements demeurent entièrement responsables des actes délégués à ces prestataires externes, y compris les agents, et qu'ils doivent donc disposer de système de contrôle et de surveillance permettant leur surveillance de façon permanente[25]. Pour cela, ils doivent donc procéder à des contrôles réguliers de ces derniers. Dans cette optique, il est important que ces prestations soient régies selon un cadre contractuel conforme, incluant notamment des engagements sur le niveau de qualité de la prestation et des clauses d'audit permettant à l'établissement d'effectuer sans restriction des contrôles sur pièces et sur place. **Le sujet de l'externalisation fait l'objet d'orientations de la part de l'Autorité bancaire européenne[26] et de rappel de la part de l'ACPR[27], qui permettent aux établissements et aux candidats à l'agrément de connaitre à l'avance les attendus des autorités de surveillance en la matière.**

En troisième lieu, il est important que les consommateurs et les commerçants qui ont recours à ces nouveaux acteurs dispose d'une information claire quant au statut de l'acteur responsable de la fourniture du service de paiement et des protections associées. **Les communications des différents acteurs doivent donc garantir la lisibilité de leurs offres notamment au regard du statut sous lequel elles sont offertes**, qu'il s'agisse de celui d'établissement de paiement (ou de monnaie électronique) ou de celui d'agent. Ces communications ne doivent pas être susceptibles de créer une quelconque confusion[28].

---

[25] Voir le communiqué de presse du 22 juillet 2021 « Externalisation : l'ACPR rappelle les parties prenantes au respect de leurs obligations »
[26] EBA/GL/2019/02
[27] Voir le communiqué de presse du 22 juillet 2021 « Externalisation : l'ACPR rappelle les parties prenantes au respect de leurs obligations »
[28] Voir le communiqué de l'ACPR sur l'usage du terme « néobanque » : https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/20210413_regle_usage_terme_neobanque.pdf

En dernier lieu, les établissements doivent poursuivre leurs efforts d'amélioration de la qualité des données de supervision transmises à l'ACPR et à la Banque de France. À titre d'exemple, au deuxième trimestre 2020, 70% des EP-EME n'appartenant pas à un groupe bancaire ont déposé leurs remises après le délai réglementaire.

**Il importe donc que ces établissements veillent au respect des délais de transmission des remises réglementaires, à la qualité et la cohérence des données, ainsi qu'à la conformité de la signature de ces remises.**

***Observations à l'attention des partenaires bancaires concourant à cet écosystème***

Les établissements de paiement tout comme les établissements de monnaie électronique sont tenus de protéger les fonds reçus de leur clientèle pour l'exécution d'opérations de paiement et l'exécution d'opérations d'émission et de gestion de la monnaie électronique. La réglementation laisse à la libre appréciation des établissements le choix entre deux méthodes :

- une méthode de cantonnement et d'investissement : les fonds collectés ne doivent en aucun cas être confondus avec les fonds d'autres personnes que les utilisateurs des services de paiement ou d'émission de monnaie électronique concernés. Ils doivent en conséquence être déposés sur un compte distinct auprès d'un établissement de crédit habilité à recevoir des fonds à vue du public ou investis en instruments financiers, qui ne peuvent être que des titres émis par un fonds du marché monétaire qualifié et conservés dans des comptes ouverts spécialement à cet effet auprès de prestataires teneurs de comptes-conservateurs.

- une méthode de couverture : les fonds reçus sont couverts par un contrat d'assurance ou une autre garantie comparable d'une entreprise d'assurances, d'une société de financement ou d'un établissement de crédit n'appartenant pas au même groupe que l'établissement de paiement ou de monnaie électronique.

Ces deux méthodes ne sont pas exclusives l'une de l'autre, les établissements ayant la possibilité de les cumuler dans le cadre de leur dispositif de protection des fonds reçus de la clientèle.

Pour autant, les nouveaux acteurs rencontrent de plus en plus de difficultés à trouver des banques ou des assureurs prêts à leur apporter la garantie demandée par la réglementation, pour plusieurs raisons :

- les banques sont, dans un contexte général de derisking de leurs activités, de plus en plus réticentes à offrir ces services et limitent donc les montants garantis ;

- lorsqu'elles acceptent l'ouverture de comptes de cantonnement au profit d'établissements de paiement ou de monnaie électronique, compte tenu de l'environnement de taux actuel, un nombre croissant de banques font peser les charges d'intérêt négatives sur ces établissements ;

- de moins en moins d'acteurs sont présents sur le marché de la caution.

Il est à noter que l'absence de protection des fonds de la clientèle est un motif de retrait d'agrément.

À cet égard, l'Autorité bancaire européenne a d'ailleurs récemment rappelé que la pratique de *derisking*, lorsqu'elle est injustifiée, peut affecter la concurrence et la stabilité financière[29]. L'accessibilité bancaire est donc un enjeu majeur pour l'ensemble des nouveaux acteurs et des Fintechs.

**Dans ce contexte, l'ACPR rappelle donc aux entités concernées qu'elles doivent lui communiquer les raisons de tout refus d'ouverture des comptes de cantonnement conformément à l'article L.312-23 du Code monétaire et financier.**

*Observations à l'attention des autorités de supervision et de régulation au niveau européen.*

Dans la perspective de la révision à venir du cadre réglementaire européen fixé par la DSP2, l'ACPR portera une attention particulière aux sujets suivants :

- la distinction existante entre les activités d'émission de monnaie électronique et de fourniture de service de paiement devra être revue. En effet, ces activités sont aujourd'hui extrêmement semblables et présentent des risques similaires, mais emportent l'application de régimes prudentiels et de LCB-FT différents. Par exemple, la qualification de monnaie électronique permet de bénéficier sous certaines conditions[30] d'un régime allégé -dit de « monnaie électronique anonyme »- en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui n'existe pas dans le cadre des services de paiement. Ceci peut donner lieu à des arbitrages au moment du choix de l'agrément.

- les exigences prudentielles liées à la fourniture de services paiement devront être précisées. Parmi les trois méthodes offertes par la réglementation pour le calcul de ces exigences, la plupart des autorités se fondent sur la méthode basée sur le montant total des opérations de paiement exécutées par l'établissement au cours de l'année précédente (« méthode B » définie à l'article 9 de la DSP2). Or la façon de calculer le montant total des opérations de paiement exécutées n'est pas précisée par la directive, ce qui a conduit à des différences d'interprétation entre autorités impliquant des exigences différentes pour la fourniture d'un même service de paiement. Cette absence d'harmonisation peut ainsi nuire à l'égalité de traitement entre acteurs agissant sur un même marché mais supervisés par différentes autorités.

[29] EBA/Op/2022/01
[30] Article R.561-16-1 du Code monétaire et financier

- une supervision consolidée spécifique des groupes faisant coexister plusieurs natures d'entités ou faisant coexister des activités régulées et non régulées devra être introduite afin de donner aux autorités une meilleure vision d'ensemble. À ce titre, les normes européennes actuelles de consolidation prudentielle applicables aux groupes comprenant plusieurs natures d'établissements ne prennent pas toujours en compte les spécificités des statuts applicables à ces nouveaux acteurs du domaine des paiements et peuvent ainsi être considérés par les acteurs eux-mêmes comme un frein à leur développement.

- la qualification d'une activité dite « hybride » -lorsqu'un établissement offre, dans des conditions définies, à la fois des services régulés et non régulés au sens de la DSP2[31]- pourrait être assouplie. Ce statut hybride emporte en effet des conséquences organisationnelles importantes (notamment en matière de comptabilité, via la fourniture d'une annexe dédiée à ses comptes individuels selon des modalités spécifiques), qui sont en pratique difficiles à contrôler par l'ACPR, les équipes de contrôle ayant une visibilité limitée de l'impact de la partie non régulée sur la partie régulée. Ainsi, il pourrait être envisagé de ne reconnaître une activité hybride que si les revenus tirés de l'activité non régulée dépassent un certain seuil du revenu total. Il est à noter par ailleurs que dans le cadre des établissements de crédit, un principe de spécialité limitant la fourniture de services non régulés à 10% des revenus est prévu par la réglementation française.

Par ailleurs, des divergences d'interprétation peuvent subsister entre les autorités en matière de qualification de solutions de paiement innovantes qui n'avaient pas forcément été anticipées par les directives. Ces divergences ont notamment été constatées par l'ACPR à l'occasion du Brexit, lorsque certains établissements britanniques ont souhaité s'établir en France pour poursuivre leurs activités continentales. Ces divergences peuvent conduire dans certains cas des établissements à sélectionner le lieu de leur implantation géographique en fonction de la qualification retenue par l'autorité compétente au regard de son modèle d'affaires. Les travaux de convergence de la supervision au sein de l'Autorité Bancaire Européenne devront ainsi être poursuivis afin d'éviter de tels phénomènes.

[31] Article L.522-3 I du Code monétaire et financier

# ANNEXES

## ANNEXE 1 – Définition des services de paiement et de la monnaie électronique

- **Article L. 314-1, II du Code monétaire et financier**

*« Sont des services de paiement :*
*1° Les services permettant le versement d'espèces sur un compte de paiement et les opérations de gestion d'un compte de paiement ;*
*2° Les services permettant le retrait d'espèces sur un compte de paiement et les opérations de gestion d'un compte de paiement ;*
*3° L'exécution des opérations de paiement suivantes associées à un compte de paiement :*
*a) Les prélèvements, y compris les prélèvements autorisés unitairement ;*
*b) Les opérations de paiement effectuées avec une carte de paiement ou un dispositif similaire ;*
*c) Les virements, y compris les ordres permanents ;*
*4° L'exécution des opérations de paiement suivantes associées à une ouverture de crédit :*
*a) Les prélèvements, y compris les prélèvements autorisés unitairement ;*
*b) Les opérations de paiement effectuées avec une carte de paiement ou un dispositif similaire ;*
*c) Les virements, y compris les ordres permanents ;*
*5° L'émission d'instruments de paiement et/ ou l'acquisition d'opérations de paiement ;*
*6° Les services de transmission de fonds ;*
*7° Les services d'initiation de paiement ;*
*8° Les services d'information sur les comptes. »*

- **Article D.314-2 du Code monétaire et financier**

*« Pour l'application de l'article L. 314-1, est entendu comme :*

*1° Service de prélèvement, un service visant à débiter le compte de paiement d'un payeur, lorsqu'une opération de paiement est initiée par le bénéficiaire sur la base du consentement donné par le payeur au bénéficiaire, au prestataire de service de paiement du bénéficiaire ou au propre prestataire de services de paiement du payeur ;*

*2° Service de virement, un service fourni par le prestataire de services de paiement qui détient le compte de paiement du payeur et consistant à créditer, sur la base d'une instruction du payeur, le compte de paiement d'un bénéficiaire par une opération ou une série d'opérations de paiement réalisées à partir du compte de paiement du payeur ;*

*3° Service d'émission d'instruments de paiement, un service de paiement fourni par un prestataire de services de paiement convenant par contrat de fournir au payeur un instrument de paiement en vue d'initier et de traiter les opérations de paiement du payeur ;*
*4° Service d'acquisition d'opérations de paiement, un service fourni par un prestataire de services de paiement convenant par contrat avec un bénéficiaire d'accepter et de traiter des opérations de paiement, de telle sorte que les fonds soient transférés au bénéficiaire ;*
*5° Service de transmission de fonds, un service pour lequel les fonds sont reçus de la part d'un payeur, sans création de comptes de paiement au nom du payeur ou du bénéficiaire, à la seule fin de transférer un montant correspondant vers un bénéficiaire ou un autre prestataire de services de paiement agissant pour le compte du bénéficiaire, et/ ou pour lequel de tels fonds sont reçus pour le compte du bénéficiaire et mis à la disposition de celui-ci ;*
*6° Service d'initiation de paiement, un service consistant à initier un ordre de paiement à la demande de l'utilisateur de services de paiement concernant un compte de paiement détenu auprès d'un autre prestataire de services de paiement ;*
*7° Service d'information sur les comptes, un service en ligne consistant à fournir des informations consolidées concernant un ou plusieurs comptes de paiement détenus par l'utilisateur de services de paiement soit auprès d'un autre prestataire de services de paiement, soit auprès de plus d'un prestataire de services de paiement. »*

- **Article L. 315-1 du Code monétaire et financier**

*« La monnaie électronique est une valeur monétaire qui est stockée sous une forme électronique, y compris magnétique, représentant une créance sur l'émetteur, qui est émise contre la remise de fonds aux fins d'opérations de paiement définies à l'article L. 133-3 et qui est acceptée par une personne physique ou morale autre que l'émetteur de monnaie électronique. »*

## ANNEXE 2 – Exigences en fonction des statuts de l'entreprise

| Exigence | Agrément d'établissement de monnaie électronique | Agrément simplifié d'établissement de monnaie électronique | Agrément d'établissement de paiement | Agrément simplifié d'établissement de paiement | Prestataire de services d'information sur les comptes | Exemption d'agrément |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gouvernance** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| **Capital minimum** | ✓<br>350 000 EUR | ✓<br>100 000 EUR | ✓<br>20 000 EUR (transmission de fonds)<br>50 000 EUR (initiation de paiement)<br>125 000 EUR (autres services de paiement) | ✓<br>40 000 EUR | ✗ | ✗ |
| **Exigences en fonds propres** | ✓<br>2 % de la moyenne de la monnaie électronique en circulation | ✗ | ✓<br>3 méthodes de calcul dont une basée sur les volumes de paiement | ✗ | ✗ | ✗ |
| **Assurance** | ✓<br>uniquement si initiation de paiement et/ou information sur les comptes | ✗ | ✓<br>uniquement si initiation de paiement et/ou information sur les comptes | ✗ | ✓ | ✗ |
| **Contrôle interne** | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| **Dispositif LCB-FT** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ |
| **Protection des fonds** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ |
| **Sécurité des moyens de paiement** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| **Recours à des agents** | ✓<br>si services de paiement fournis | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| **Passeport EEE** | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| **Reporting SURFI** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ |
| **Reporting COREP** | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | uniquement l'état CA 1 sur les fonds propres | | | | |
| **Reporting Banque de France** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| **Autres conditions particulières** | - Le cas échant, des exigences de fonds propres s'imposent sur les services de paiement fournis par l'établissement de monnaie électronique | - Pas de services de paiement ou de services connexes<br>- Monnaie électronique en circulation inférieure à 5M EUR<br>- Seuil de monnaie électronique par instrument limité à 250 EUR | - | - Pas de transmission de fonds, d'initiation de paiement et d'information sur les comptes<br>- Volume de paiement inférieur à 3M EUR par mois | - | - Respect des conditions d'exemption prévues par le Code monétaire et financier |