

COMMISSION DES FINANCES

PROJET DE LOI RATIFIANT L'ORDONNANCE DU 9 AOÛT 2017 PORTANT TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2015/2366 DU 25 NOVEMBRE 2015 CONCERNANT LES SERVICES DE PAIEMENT DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR (« DSP 2 »)

Rapport n° 348 (2017-2018) de M. Albéric de MONTGOLFIER, sénateur d'Eure-et-Loir

Réunie le mercredi 14 mars 2018 sous la présidence de M. Vincent EBLÉ, président, la commission des finances a examiné, sur le rapport de M. Albéric de MONTGOLFIER, le projet de loi n° 292 (2017-2018). Ce texte, adopté par l'Assemblée nationale le 8 février 2018, fait l'objet d'une procédure accélérée.

- **Le projet de loi initial comprenait six articles :**
 - **l'article 1^{er}, qui propose la ratification de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, dite « DSP 2 » ;**
 - **les articles 2 à 6, qui procèdent à des ajustements de références et à des mesures de coordination** corrigeant des erreurs et omissions de l'ordonnance.
- À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a complété le projet de loi initial en adoptant **deux articles additionnels** afin de :
 - **prévoir des modalités transitoires d'application des dispositions de la directive relatives à la communication sécurisée** entre les prestataires de services de paiement, l'utilisateur et le gestionnaire de compte (article 1^{er ter}) ;
 - **permettre la fourniture d'espèces à l'occasion d'une opération d'achat de biens ou de services**, parfois désignée sous l'anglicisme « *cashback* », service expressément exclu du champ de la directive « DSP 2 » (article 1^{er bis}).

Le besoin d'actualisation du cadre juridique des services de paiement

Adoptée le 13 novembre 2007 et entrée en vigueur en novembre 2009, la première directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur, dite « **DSP 1** », avait procédé à **l'ouverture des services de paiement à la concurrence**. Il s'agissait de répondre à la fragmentation des services de paiement au sein de l'Union européenne, en rompant avec le monopole bancaire.

À cet effet, elle avait défini la catégorie juridique des **établissements de paiement**, prestataires de services de paiement soumis à un régime prudentiel spécifique et à un agrément unique au sein de l'Union européenne.

Toutefois, **le contexte a considérablement évolué**, conduisant la Commission européenne à présenter une proposition de directive révisant la « DSP 1 » le 24 juillet 2013.

Deux phénomènes se conjuguent : l'essor rapide du **commerce en ligne**, qui modifie les besoins de paiement, et les **progrès technologiques**, qui rendent possibles de nouveaux modes de paiement.

C'est en matière de services de paiement que **l'innovation financière se révèle la plus dynamique**, avec notamment **40 % des 1 400 fintech dénombrées dans le monde, dont 130 en France, qui se sont spécialisées dans les moyens de paiement**.

Cette innovation répond à un besoin qui se mesure par la progression forte du nombre d'utilisateurs pour ces services. Environ **50 millions de consommateurs ont ainsi recours à l'initiation de paiement en Europe**, dont 2,5 millions en France, et **15 millions de personnes utilisent des agrégateurs d'informations**, dont 4 millions en France.

Les principaux apports de l'ordonnance portant transposition de la directive « DSP 2 » que le projet de loi propose de ratifier

▪ **La reconnaissance de deux nouveaux acteurs et la définition d'un droit d'accès aux comptes de paiement**

Deux nouveaux acteurs sont reconnus :

- les **prestataires de service d'initiation de paiement**, permettant d'initier un ordre de paiement à la demande de l'utilisateur sous la forme d'un virement, soumis à un **agrément allégé** puisqu'ils n'entrent à aucun moment en possession des fonds ;
- les **prestataires de service d'information sur les comptes**, offrant à l'utilisateur des informations consolidées de ses comptes sur une interface unique, assujettis à un simple **enregistrement**.

Ils doivent disposer d'une **assurance de responsabilité civile professionnelle** ou d'une garantie comparable.

Le **droit du consommateur à donner accès à son compte** à d'autres prestataires de services que le teneur de compte se trouve consacré. L'accès est gouverné par l'expression du **consentement explicite de l'utilisateur**, lequel est considéré comme le propriétaire de ses données de paiement.

▪ **La consolidation de la protection des utilisateurs et de la supervision européenne en matière de services de paiement**

Compte tenu du caractère stratégique des données de paiement, de nombreuses dispositions de l'ordonnance concernent la **protection de l'utilisateur**. L'accès aux données personnelles est placé sous le **contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**, qui peut recevoir par tous moyens les plaintes des utilisateurs.

Les **règles de supervision européenne** sont également renforcées :

- **l'échange d'informations** entre autorités de régulation est approfondi, afin que tout incident important soit connu par les différents régulateurs ;
- **la cohérence de l'interprétation et de l'application des dispositions** de la directive est placée sous le contrôle de l'Autorité bancaire européenne ;
- **un registre central** des établissements de paiement et des prestataires de services de paiement agréés ou enregistrés est créé et géré par l'Autorité bancaire européenne.

▪ **Le renforcement des normes de sécurité des données**

D'une part, le **recours à l'authentification forte est rendu obligatoire** pour toute opération initiée par voie électronique en matière de services de paiement. Cette méthode conjugue deux facteurs d'authentification distincts parmi la possession, la connaissance et l'inhérence.

D'autre part, les modalités d'accès des prestataires de services de paiement aux données du compte de paiement sont précisées, afin de prévoir un **canal de communication sécurisé et standardisé assurant l'identification du prestataire**. Actuellement, la méthode d'extraction de données, dite du « *web scraping* » non authentifié, ne permet pas d'identifier que la connexion est effectuée par un tiers et non par l'utilisateur.

À ce titre, les banques françaises ont opté pour la **création d'interfaces spécifiques de communication**, désignées sous le terme d'« interface de programmation applicative » (*application programming interface*, API), qui devraient être prêtes d'ici la fin de l'année 2018.

Toutefois, **ces deux nouvelles exigences prévues par la directive « DSP 2 »** sont précisées par un acte délégué de la Commission européenne dont les dispositions **ne s'appliqueront qu'à compter de septembre 2019**.

Le projet de loi dont est saisi le Sénat corrige certaines lacunes de l'ordonnance et complète ses dispositions

- **Assurer rapidement un haut niveau de sécurité des communications par un dispositif national transitoire**

Dans l'attente de l'application des normes techniques de réglementation précisant les modalités standardisées de communication entre prestataires de services de paiement et gestionnaires de comptes, la méthode actuelle du *web scraping* non authentifié devrait continuer de s'appliquer.

Or celle-ci présente des risques pour les utilisateurs :

- en termes de **sécurité** des données, d'une part ;
- en termes de **responsabilité** en cas de fraude, d'autre part.

Pour corriger cette lacune, l'article 1^{er} *ter*, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoit qu'un décret détermine, pour la période de transition qui s'ouvre, les conditions de communication entre les prestataires de services de paiement, les gestionnaires de compte et l'utilisateur.

Il s'agit d'anticiper l'entrée en vigueur du dispositif sécurisé de communication afin que les banques, qui seraient prêtes plus tôt, puissent tester et rendre obligatoire le recours à l'interface spécifique.

La commission des finances a adopté un amendement visant à **préciser expressément que le décret respecte les normes sécurisées de communication prévues par l'acte délégué** de la Commission européenne.

- **Définir un cadre juridique à la fourniture d'espèces à l'occasion d'une opération d'achat de biens ou de services - « *cashback* »**

La fourniture d'espèces à l'occasion d'une opération d'achat de biens ou de services n'entre pas dans le champ des services de paiement couvert par la directive « DSP 2 ». **Il revient donc aux États membres d'autoriser ou non ce service** et d'en déterminer les modalités.

Le « *cashback* » n'était pas proposé en France, à défaut de cadre juridique. C'est ce dernier que l'article 1^{er} *bis*, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à établir afin de permettre aux commerçants volontaires de proposer ce service.

Un double encadrement réglementaire est prévu pour lutter contre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme :

- d'une part, **un plancher appliqué à l'opération d'achat** ;
- d'autre part, **un plafond maximal de fourniture d'espèces** (80 à 150 euros selon les informations recueillies).

Il est prévu que leur montant soit fixé par décret.

L'apport principal de la commission des finances du Sénat : assurer une protection effective du consommateur sur l'ensemble des services proposés par les prestataires de services de paiement

- **Le périmètre couvert par la directive « DSP 2 » n'appréhende pas l'intégralité des nouveaux services de paiement, soulevant des risques pour l'utilisateur**

À l'instar de la directive « DSP 1 », **cette nouvelle directive ne couvre que le périmètre des comptes de paiement**, ce qui exclut les autres supports de bancarisation et d'épargne, tels les comptes d'épargne et les contrats d'assurance.

Les dispositions qu'elle prévoit, en particulier s'agissant de la protection du consommateur, ne valent donc pas au-delà de ce périmètre. **Il en résulte une difficulté majeure**, notamment dans la mesure où 80 % des comptes agrégés par les services d'information sur les comptes ne sont pas des comptes de paiement.

De fait, pour ces comptes hors périmètre de la directive « DSP 2 », la méthode du *web scraping* non authentifié demeurera applicable, y compris après septembre 2019, et **le cadre juridique ne garantit aucune protection effective de l'utilisateur en cas de fraude.**

Les dispositions contractuelles liant l'utilisateur de services de paiement à son établissement bancaire et au prestataire de services de paiement conduisent à **faire porter le risque par le consommateur : en cas de fraude ou de piratage, il se retrouverait seul responsable et ne pourrait pas être remboursé.**

- **Afin d'assurer une protection effective du consommateur pour l'ensemble des services proposés par les prestataires de services de paiement, la commission des finances a introduit une obligation d'assurance couvrant les comptes hors du périmètre de « DSP 2 »**

Il est nécessaire que le cadre juridique défini par la directive « DSP 2 » soit étendu aux comptes d'épargne. Cependant, **cette démarche doit intervenir au niveau européen**, afin de prolonger l'harmonisation déjà opérée pour les comptes de paiement.

Dans l'attente de cette initiative européenne, **la protection du consommateur doit être assurée le plus rapidement possible au plan national.**

C'est pourquoi la commission des finances a adopté **un amendement visant à garantir la possibilité pour l'utilisateur d'obtenir un remboursement auprès du prestataire en cas de fraude.**

Le nouvel article 1^{er} bis A permet ainsi d'engager la responsabilité du prestataire tiers, dont la solvabilité est assurée par l'obligation d'assurance qu'il prévoit par ailleurs.

Conciliant la nécessaire protection de l'utilisateur et le développement de l'innovation, il rend obligatoire une pratique déjà appliquée selon une démarche volontaire par certains prestataires de services de paiement.

La commission des finances du Sénat a adopté le projet de loi ainsi modifié.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

secretariat.finances@senat.fr

Albéric de MONTGOLFIER

Rapporteur

Sénateur d'Eure-et-Loir

(Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 348 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-292.html>