HAL
open science

Quand l'innovation bouscule les équilibres institutionnels : cas des agrégateurs bancaires

Antoine Chardain, Claudio Vitari

To cite this version:

Antoine Chardain, Claudio Vitari. Quand l'innovation bouscule les équilibres institutionnels : cas des agrégateurs bancaires. Entreprendre & Innover, inPress. hal-03888790

HAL Id: hal-03888790

https://amu.hal.science/hal-03888790v1

Submitted on 7 Dec 2022

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

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

Copyright

Quand l'innovation bouscule les équilibres institutionnels : cas des agrégateurs bancaires

Auteurs : Antoine Chardain, Claudio Vitari

Résumé

Lorsqu'une innovation est mise en marché, elle vient bousculer plus ou moins vivement et plus ou moins fortement les institutions en place, acteurs et représentations. Dans ce contexte de changement, le régulateur est parfois amené à intervenir et à impacter la trajectoire d'une innovation. L'étude du cas des agrégateurs bancaires, lancés par des start-up, permet d'étudier le rôle du régulateur sur la dynamique d'une innovation, dans le contexte de l'Union européenne. Ce cas met en évidence que les rôles des régulateurs et des superviseurs liés à la gestion du changement institutionnel impactent fortement la dynamique. Pour un entrepreneur, cette compréhension des différents rôles et de leurs impacts potentiels est de nature à aider au pilotage de son entreprise.

Points forts

- La façon dont les régulateurs et les superviseurs gèrent le changement institutionnel impacte fortement les dynamiques d'une innovation.
- Les régulateurs ont, de fait, un rôle de stratège du changement institutionnel alors que les superviseurs ont, de leur côté, un rôle d'accompagnement de ce changement institutionnel.
- Les régulateurs et les superviseurs ont des rôles qui peuvent fortement impacter les temporalités d'une innovation (vie / mort, accélération / freinage, blocage / déblocage), quel que soit le stade du cycle d'une évolution réglementaire.

- Mise en évidence de spécificités liées aux innovations de service à l'ère du numérique.

La crise du Covid-19 a permis de mettre en évidence, aux yeux de tous, le rôle des autorités dans la diffusion d'une innovation. En effet, les vaccins ne pouvaient pas être commercialisés sans l'autorisation de mise sur le marché délivrée par la Commission européenne. Cette décision d'autorisation illustre le rôle structurant que la Commission et les agences peuvent exercer sur la diffusion d'une innovation. Ces agences se sont développées en Europe dans les années 1980[1] dans le cadre de l'approche régulatoire et sont, avec l'Etat, les acteurs qui régulent les secteurs d'activité. La régulation sectorielle, comme l'indique Marie-Anne Frison-Roche[2] « apparaît comme un appareillage juridico-économique utilisé pour construire un secteur et maintenir en son sein des équilibres, émergence et permanence qui ne peuvent advenir par les seules forces du marché ».

L'entrepreneur qui cherche à développer une activité liée à une innovation évolue dans un environnement où les acteurs en charge de la régulation peuvent impacter la temporalité[3] de cette innovation, et donc influer sur les plans d'affaires de l'entreprise. Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un appel de la communauté des chercheurs en entrepreneuriat et innovation à approfondir les liens entre innovation et temporalité. Elle étudie plus particulièrement les liens entre le rôle des acteurs en charge de la régulation et la temporalité d'une innovation au travers la question « quels rôles joue le régulateur dans la temporalité d'une innovation ? ». Nous répon-

[1] Briand-Meledo (Danièle), Autorités sectorielles et autorités de concurrence : acteurs de la régulation. *Revue internationale de droit économique*, *21*(3), 2007, p. 345-371.

[2] Frison-Roche (Marie-Anne), Les nouveaux champs de la régulation. *Revue française d'administration publique*, 2004, p. 53-63.

[3] Définition de temporalité : « un ensemble de construits intrinsèque et extrinsèque opérant avec le temps ». Das (Tapas Kumar), Time in management and organizational studies, *Time & Society* 2.2, 1993, p. 267-274.

drons à cette problématique à travers une étude de cas, à savoir celui des agrégateurs bancaires, qui sont des services innovants lancés au sein de l'Union européenne (UE) au début des années 2010 par des start-up[4]. Cette étude met en évidence les rôles des acteurs en charge de la régulation et de la supervision qui ont eu des effets sur les temporalités de ce service innovant, durant la période 2010-2021. La mobilisation de la théorie néo-institutionnelle[5] nous permet de mettre en évidence les impacts majeurs des rôles de ces acteurs liés au changement institutionnel.

L'innovation : un choc institutionnel

Une innovation vient bousculer, plus ou moins fortement, des marchés, des acteurs mais aussi des pratiques, des règles, des croyances socio-culturelles qui se sont progressivement installées dans un secteur d'activité et qui sont tenues pour acquises par les acteurs en place : les institutions[6]. Autrement dit, les innovations viennent bousculer les forces institutionnelles d'un secteur qui préservent sa stabilité. L'arrivée d'une innovation dans un secteur peut conduire à un processus de changement institutionnel[7], lequel conduit à institutionnaliser de nouvelles idées et à faire en sorte que de nouvelles représentations remplacent les anciennes. Néanmoins, tous les chemins ne conduisent pas à institutionnaliser et installer durablement une innovation ; une innovation peut, après un parcours plus ou moins long, être rejetée en raison des forces institutionnelles en présence.

[4] Définition d'une start-up : « organisation temporaire à la recherche d'un business model industrialisable, rentable et permettant la croissance ». Blank (Steve), *What's A Startup? First Principles.* Steve Blank, 2010.

[5] La théorie néo-institutionnelle est une des théories majeures en gestion. Elle est fondée sur l'idée selon laquelle la rationalité des acteurs et des organisations est prise dans des croyances, des symboles, des scripts qui façonnent leurs perceptions et guident leurs choix et leurs actions.

[6] Définition d'une institution : « ensemble d'éléments régulateurs, normatifs et culturo-cognitifs qui fournissent une stabilité et un sens à la vie sociale ». Scott (Richard), *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications, 1995.

[7] Le changement institutionnel consiste à institutionnaliser de nouvelles idées, de nouveaux paradigmes qui vont remplacer les anciennes représentations / paradigmes. Voir article de Tolbert (Pamela) et Zucker (Lynne) Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative science quarterly*, 1983, 22-39.

L'innovation porte en elle un changement institutionnel plus ou moins révolutionnaire en termes de rythme et plus ou moins transformant en termes d'impact sur les représentations partagées au sein d'un secteur[8]. Lorsque l'innovation se diffuse à un rythme rapide, elle peut conduire potentiellement à des conflits avec les acteurs en place, dont les réactions peuvent s'expliquer par des dimensions marché (défense d'intérêt) mais aussi par des dimensions institutionnelles. L'approche néo-institutionnelle montre l'importance de cette dimension institutionnelle dans la réussite d'une innovation[9]. Ces conflits peuvent être juridiques et peuvent conduire le régulateur à se positionner. Les réactions des acteurs vont également dépendre de la portée du changement induit par l'innovation et donc par son caractère plus ou moins transformant : dans quelle mesure l'innovation affecte un peu, beaucoup, pas du tout les représentations tenues pour acquises des acteurs en place ?

Suite à l'arrivée d'une innovation, les régulateurs vont donc être amenés à observer les évolutions et à décider d'intervenir (ou pas), quand et sous quelle forme. Notre recherche propose d'étudier dans quelle mesure les actions et décisions du régulateur, via leurs effets les comportements des acteurs du marché et les institutions impactent les temporalités d'une innovation.

Les agrégateurs : une innovation apportée par des start-up et réglementée par l'UE

Les services d'agrégation de comptes bancaires permettent à leurs utilisateurs d'avoir une vision consolidée de l'ensemble des informations relatives à leurs comptes bancaires, même s'ils sont détenus dans des banques différentes. Ces ser-

[8] Micelotta (Evelyn), Lounsbury (Michael) et Greenwood (Royston), Pathways of institutional change: An integrative review and research agenda. *Journal of Management*, *43*(6), 2017, p. 1885-1910.

[9] Hargadon (Andrew) et Douglas (Yellowlees), When innovations meet institutions: Edison and the design of the electric light, *Administrative science quarterly* 46(3), 2001, p. 476-501.

vices innovants ont été lancés par des start-up non issues du monde bancaire en utilisant une technique d'accès aux données appelée web scraping. Cette technique permet aux agrégateurs de récupérer les informations bancaires via les sites des banques, en utilisant les identifiants et les mots de passe confiés par leurs utilisateurs. Ces services ont connu dès leur lancement un développement rapide.

En 2015, le régulateur européen a adopté une directive européenne relative aux services de paiement (DSP2)[10]qui rend licite l'accès aux données bancaires de paiement par des acteurs non bancaires[11]. Dans la gouvernance du secteur bancaire de l'Union européenne, le régulateur fixe les règles et les normes auxquelles les acteurs du marché doivent se conformer. Les superviseurs, de leur côté, ont la responsabilité du processus destiné à garantir que les acteurs du marché appliquent correctement ces règles et ces normes[12] : « *quand on dit régulateur, c'est celui qui fait la loi. Puis après, il y a le superviseur. Le superviseur, c'est celui qui applique la loi* » (superviseur). Ces derniers sont amenés à collaborer et interagir.

La directive a ensuite été complétée par plusieurs normes techniques de réglementation[13] qui encadrent notamment les dispositifs d'accès aux données bancaires. Les banques ont fait le choix de mettre en place des interfaces API dédiées[14] pour permettre aux agrégateurs d'accéder aux données de paiement.

La méthodologie de recherche

[10] Directive (EU) 2015/2366 sur les services de paiement, communément appelée DSP2.

[11] La directive prévoit que ces nouveaux acteurs doivent obtenir un agrément « Prestataires de services d'information sur les comptes » délivré par l'autorité nationale compétente.

[12] Source : site du Parlement européen https ://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/84/systeme-europeen-de-surveillance-financiere-sesf-

[13] Normes techniques de réglementation (Regulatory Technical Standards, RTS, en langue anglaise) : textes juridiques (règlement délégué) qui définissent les exigences techniques à respecter.

[14] Les normes techniques de réglementation n'imposent pas la mise en place d'interface dédiée sécurisée basée sur des API (application programming interface).

L'étude de cas longitudinale unique[15] a été retenue comme méthodologie de recherche. La période étudiée, 2010-2021, va de l'arrivée des services innovants d'agrégation de comptes bancaires au niveau de l'Union européenne jusqu'à la mise en place opérationnelle du nouveau cadre de régulation et des dispositifs associés. Cette recherche qualitative s'appuie sur la collecte et l'analyse de données primaires issues d'entretiens semi-directifs et de données secondaires composées de documents de nature variée (textes juridiques, documents intermédiaires du processus d'évolution réglementaire, communiqués de presse, articles de presse).

Dans un premier temps, un travail de construction de chronologies a été réalisé à partir des données secondaires collectées. Ensuite, 31 entretiens semi-directifs ont été menés, entre 2019 et 2021. Ces entretiens ont permis d'entendre :

- quatre dirigeants des principales start-up qui ont lancé les agrégateurs au niveau de l'Union européenne
- sept acteurs bancaires : responsables de banque en charge des sujets « DSP2 » (juridique, opérationnel des paiements, système d'information, innovation) et des responsables de fédérations bancaires.
- douze acteurs de la régulation / supervision : élus, responsables & acteurs clés des institutions et autorités européennes et françaises (Parlement européen, Commission européenne, superviseurs bancaires UE et France, ministère de l'économie et des finances, autorités de régulation et supervision non bancaires)
- trois acteurs clés de l'écosystème d'innovation (entrepreneurs, associations & représentants de start-up)
- cinq experts (juridiques, techniques, lobbying, associations de consommateurs).

[15] L'étude de cas unique peut constituer une stratégie de recherche à part entière : Yin (Robert), *Case study research: Design and methods* (Vol. 5), Sage, 2009.

Ces entretiens, basés sur un guide d'entretien ajusté en fonction des interlocuteurs et des organisations, ont été enregistrés, retranscrits puis analysés, lorsque cela a été autorisé. Ces entretiens, menés dans une logique rétrospective, ont permis de recueillir la perception de ces différents acteurs sur la période étudiée.

Le Registre des agréments de l'Autorité Bancaire Européenne a été utilisé afin de suivre l'évolution du nombre d'entreprises disposant de l'agrément « Prestataires de services d'information sur les comptes » (services d'agrégation), au niveau de l'UE.

Ce matériau a ensuite été traité en s'appuyant sur principes de triangulation[16], afin de mettre en évidence les relations entre les rôles des acteurs de la régulation et les temporalités du service d'agrégation. Des analyses séquentielles ont été menées afin de révéler et mettre en évidence les points de basculement dans les dynamiques observées.

Impacts des régulateurs et superviseurs sur la dynamique des agrégateurs

La dynamique du service d'agrégation a connu deux principales séquences sur la décennie 2010 (cf. figure 1). La première séquence va de l'arrivée des premiers services d'agrégation au début des années 2010 jusqu'à l'adoption de la directive européenne par le Parlement européen, le 8 octobre 2015. Durant cette séquence, l'innovation se diffuse rapidement dans un cadre juridique flou. L'adoption par le Parlement de la directive marque le début de la deuxième séquence qui va jusqu'à la mise en œuvre effective par les acteurs du marché des dispositifs d'accès aux données bancaires. Durant cette deuxième séquence, l'innovation poursuit sa diffusion avec

[16] Hlady-Rispal (Martine), Une stratégie de recherche en gestion - L'étude de cas. *Revue française de gestion* 41.253 (2015): 251-266.

une nouvelle dynamique sur le marché, dans un nouveau cadre qui se met progressivement en place.

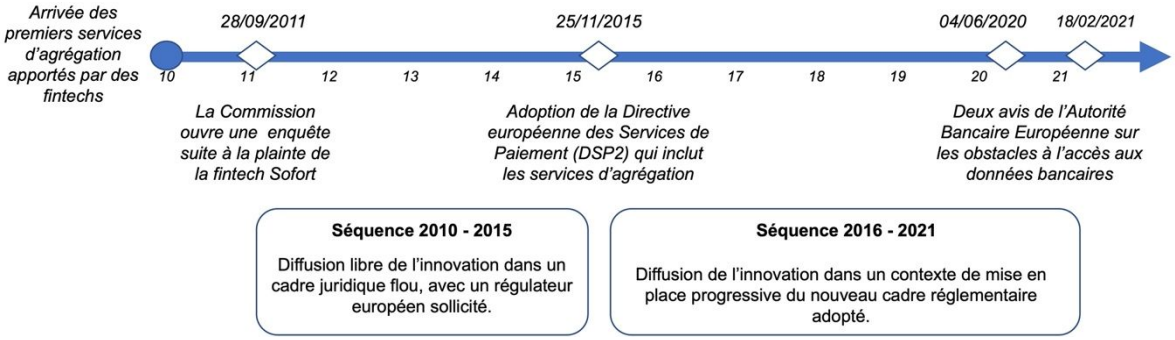

Figure 1 : analyse séquentielle sur la période 2010 - 2021

Sur cette période 2010-2021, les régulateurs et superviseurs ont eu des rôles qui ont impacté les temporalités du service innovant d'agrégation de comptes bancaires.

<u>Proposition de directive : le top départ du processus réglementaire de l'UE</u>

Dans le cadre de ses missions et de son pouvoir d'initiative[17], la Commission adopte le 24 juillet 2013 une proposition[18] de directive qui concerne l'avenir des services d'agrégation. La décision de la Commission d'intervenir fait suite à des différends d'ordre juridique entre de nouveaux acteurs dans le domaine des paiements (e-commerce) et des acteurs bancaires historiques, notamment en Allemagne (Sofort versus Giropay). La Commission, après avoir d'abord inclus les services d'initiation de paiement dans le projet de directive, a ensuite décidé d'inclure également les agrégateurs bancaires.

L'intervention de la Commission déclenche un processus d'évolution réglementaire qui a ses propres temporalités : *« si on fait une directive, on est parti pour quelques années. Il y a le temps de la préparation, de la négociation, de l'adoption, le temps de la transposition, donc ça prend quelques années »* (régulateur).

[17] Traités de l'Union européenne JO C 202 du 7.6.2016.
[18] COM (2013) 547 final — 2013/0264 (COD).

Adoption de la directive : un moment de bascule pour les acteurs du marché

Le processus législatif de l'UE confère au Parlement européen et au Conseil de l'UE la responsabilité d'examiner, de modifier et d'adopter la proposition de la Commission. Le 8 octobre 2015, le Parlement adopte la Directive DSP2[19].

Cette adoption lève le flou juridique dans lequel le service d'agrégation se développait jusqu'alors : *« quand on a lancé le service, on a fait le constat que l'activité n'était pas réglementée ; pendant 5 - 7 ans on s'est développé dans ce cadre ; il n'y avait pas besoin d'avoir un agrément » (start-up)*. La DSP2, en rendant licite les services d'agrégation, permet ainsi à l'innovation de poursuivre sa route, en étant désormais supervisée : *« le régulateur aurait très bien pu dire stop, c'est interdit, mais le sujet est parti sur la nécessité de réguler et de donner accès » (représentant des banques).*

La décision de l'UE accroît la capacité de diffusion du service sur le marché. En effet, la plupart des banques vont décider de lancer leurs services d'agrégation à destination de leurs clients, en s'appuyant parfois sur les services des start-up : « *la quasi-totalité des banques proposent aujourd'hui à leurs clients de rapatrier les informations des comptes détenus dans d'autres établissements* » (superviseur). Côté start-up, l'adoption de la directive crée également des conditions favorables au développement : « *à partir du moment où le texte a été voté, on a eu accès aux capitaux et ça a été un formidable accélérateur parce qu'on avait enfin les moyens de se développer. Avant, quand un fonds interrogeait un avocat, celui-ci disait, ils n'ont pas le droit* » (start-up).

[19] Le Parlement européen adopte en fait l'amendement de compromis, approuvé par les contacts informels, conformément aux dispositions de l'article 294 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne. L'adoption par le Parlement est confirmée par le vote du Conseil de l'Union européenne lors de la session du 16 novembre 2015.

La décision européenne constitue une évolution majeure pour le secteur bancaire : « Cette directive est un défi pour les banques qui sont responsables des comptes de leurs clients. Aucun autre texte au monde ne permet une telle ouverture[20] ». La profession bancaire indique qu'elle sera « *intransigeante en matière de sécurité et de protection des données des clients*[21] *»* sur les modalités d'application de la directive.

Définition des normes techniques : une période de calage entre tous les acteurs

Suite à l'adoption de la DSP2, l'Autorité Bancaire Européenne (ABE) est chargée d'élaborer des projets[22] de normes techniques de réglementation qui encadrent les dispositifs à mettre en place et à utiliser par les acteurs du marché. La Commission européenne, de son côté, a la responsabilité de les adopter, après les avoir amendés si elle le souhaite[23].

Les normes relatives aux dispositifs d'accès aux données[24] sont celles qui génèrent le plus de discussions et de désaccords : web scraping, API ou libre choix ? Après lecture du projet proposé par l'ABE, les nouveaux acteurs ont publié un manifeste qui exprime leurs craintes : « Si les normes devaient être adoptées sous leur forme actuelle, les banques obtiendraient un contrôle technologique sur le business des fintech[25] *».* Les acteurs bancaires, de leur côté, se sont également mobilisés contre le web scraping : « *ce n'était pas possible que les nouveaux acteurs développent leur activité sur la base des identifiants et des mots de passe des clients ; c'est la sécuri-*

[20] Barbat-Layani (Marie-Anne), Les nouveaux défis du financement de l'économie. Réalités industrielles, 2018, p 35 – 38.
[21] Extrait du communiqué de presse du 9 octobre 2015 de la Fédération Bancaire Française.
[22] La DSP2 mandate l'ABE pour élaborer quatre projets de normes techniques.
[23] Règlement (UE) n°1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance décrit les rôles des différentes organisations sur le sujet des normes techniques de réglementation.
[24] Normes techniques de réglementation relatives à l'authentification forte du client et à des normes ouvertes communes et sécurisées de communication - Règlement délégué (UE) 2018/389.
[25] Manifeste du 5 mai 2017 intitulé "Manifesto for the impact of PSD2 on the future of European Fintech", manifeste signé par une soixantaine d'organisations.

té même de nos systèmes d'information et du fait qu'on garantit à nos clients la sécurité des fonds et des données » (représentant des banques). La solution finalement retenue est un compromis qui permet de débloquer la situation et d'avancer. Elle conduit les banques à privilégier un accès par des interfaces dédiées API[26].

Ces « batailles » réglementaires consomment du temps aux acteurs du marché, en particulier les nouveaux acteurs. Ceux-ci se mobilisent fortement en raison des enjeux critiques pour leur futur : *« On a dû passer beaucoup de temps sur les sujets réglementaires et on délaisse un peu le business, mais on le fait parce que c'est clé pour la survie de la boîte »* (start-up).

Implémentation des règles : une mise en place progressive

Les autorités nationales ont la charge de veiller, en coordination avec l'ABE, à la mise en conformité des acteurs et des dispositifs techniques. A l'échéance initialement prévue (14 septembre 2019)[27], les superviseurs font le constat que le marché n'est pas prêt et doivent procéder à des reports. Pour permettre aux autorités nationales de piloter ces reports, l'ABE a notamment émis deux avis, le 4 juin 2020[28] puis le 18 février 2021[29]. En France, un article de la revue AGEFI titrait en juin 2021[30] : « DSP2 - La migration touche à sa fin ».

Cette période de mise en place du nouveau cadre a été, du point de vue des acteurs, laborieuse : « *Même si les périodes de mise en conformité sont toujours des périodes un peu compliquées pour le marché, il ne faut pas nier que ça a été chaotique* » (superviseur). Elle a nécessité une forte mobilisation de ressources humaines et fi-

[26] Avec un mécanisme de secours en cas de problème, sauf si la banque bénéficie d'une dérogation conditionnelle accordée par les autorités nationales Orientations EBA/GL/2018/07 qui décrivent les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de cette dérogation.
[27] Echéance calculée à partir de la date de publication du règlement délégué 2015/2366 (13 mars 2018) et fixée dans la directive DSP2 (délai de 18 mois).
[28] Avis de l'Autorité Bancaire Européenne du 4 juin 2020, Opinion EBA/ OP/2020/10 « Opinion of the European Banking Authority on obstacles under Article 32(3) of the RTS on SCA and CSC ».
[29] EBA/ Op/2021/02.
[30] Article Agefi du 17/06/2021 (revue hebdomadaire du secteur financier).

nancières, tant du côté des acteurs bancaires que du côté des nouveaux acteurs. Durant cette période de transition, la dynamique marché des nouveaux acteurs a été affectée « *on a juste vu nos taux de croissance diminuer ; on est passé d'un taux de croissance très important à une stagnation aujourd'hui* » (start-up).

Cette phase a également mis en évidence des effets non souhaités par le régulateur. L'application de la règle d'authentification forte, qui stipule qu'il doit y avoir tous les 90 jours une authentification renforcée du client, a ainsi conduit à faire perdre des utilisateurs aux agrégateurs non bancaires en raison d'impacts sur les parcours utilisateur : « *on voit qu'à chaque cycle de 90 jours, on perd un % important de nos utilisateurs ; c'est massif* » (start-up). Les banques ont en effet fait le choix, qui respecte la conformité, de mettre en place des redirections afin de prendre eux-mêmes en charge cette authentification forte.

La gestion du changement institutionnel : un rôle clé

Les services d'agrégation lancés sur le marché intègrent une vision ouverte de la banque, vision à l'opposé de la conception historique d'une banque, « *un coffre-fort inviolable* » et des pratiques ancrées dans le secteur. Les nouveaux acteurs exploitent, de façon gratuite, des données détenues dans le système d'information des banques. La décision du régulateur européen de permettre l'accès aux données bancaires par des acteurs non bancaires est un véritable choc institutionnel pour les acteurs bancaires : *« ce n'était pas naturel de la part des banques de partager les données de leurs clients avec des fintech ; elles l'ont fait de façon contrainte »* (régulateur).

Les résultats montrent que la façon dont les régulateurs et superviseurs ont géré ce choc institutionnel a eu des effets majeurs sur les temporalités du service d'agréga-

tion. Les résultats montrent que le régulateur européen a tenu un rôle de stratège du changement institutionnel et que les superviseurs ont tenu un rôle d'accompagnement du changement institutionnel.

Les régulateurs : un rôle de stratège du changement institutionnel

Le régulateur européen atténue le choc de sa décision de rendre licite l'accès aux données de trois façons. Premièrement, en limitant le périmètre aux données de paiement[31] (une extension aux autres données pourra être envisagée en fonction du retour d'expérience[32]). Deuxièmement, en imposant aux agrégateurs d'être agréés et en les faisant rentrer dans le champ de la supervision bancaire. Troisièmement, en imposant aux acteurs de mettre en place des dispositifs d'accès aux données qui respectent un des fondamentaux du secteur, la sécurité.

Le régulateur européen fixe également le calendrier dans lequel les évolutions doivent se faire : le texte de la directive précise ainsi la date d'entrée en vigueur de la directive (janvier 2018) et le délai laissé aux acteurs pour mettre en conformité les dispositifs techniques (18 mois après l'entrée en vigueur des normes techniques).

Les superviseurs : un rôle d'accompagnement du changement institutionnel

Les régulateurs et les superviseurs ont été amenés à accompagner le changement institutionnel pour débloquer des situations (exemple : choix entre les API ou le web scraping) ou pour faire avancer au mieux les travaux en animant des groupes de travail regroupant les différentes parties-prenantes, sur la période 2018-2021. Lors de l'implémentation, de nombreuses questions ont été soulevées par les acteurs du marché et les autorités nationales. Pour contribuer à y répondre, l'ABE a animé un groupe de travail avec les différentes parties prenantes. Les autorités françaises ont

[31] La directive porte sur les données de paiements et non les autres données (épargne, crédit) qui sont régies par le RGPD, et non la directive sectorielle.

[32] Consultations de la Commission 10 mai 2022 « cadre pour la finance ouverte – étendre le partage des données et l'accès des tiers à celles-ci dans le secteur financier ».

également décidé d'animer un groupe de travail[33] pour faciliter les travaux entre les banques et les nouveaux acteurs : « *on s'est dit que c'était important de mobiliser le CNPS pour qu'on ait un dialogue entre les différentes parties pour construire ensemble l'API ».* Les groupes de travail ont ainsi permis de faire avancer progressivement les travaux.

Dans certains cas, les régulateurs et les superviseurs ont pris conscience, lors de l'implémentation des règles, d'effets non souhaités et sont amenés à faire revisiter les règles. L'exemple, cité précédemment, des difficultés posées par la règle d'authentification forte tous les 90 jours a conduit les régulateurs et superviseurs à initier un processus d'ajustement des normes techniques[34]. Une consultation[35] a ainsi été lancée le 28 octobre 2021 et une proposition d'amendements[36] a été émise le 5 avril 2022.

Quels enseignements pour les entrepreneurs ?

Les résultats montrent que les actions des régulateurs et des superviseurs peuvent avoir des impacts majeurs sur les temporalités d'une innovation (enjeu de survie de l'innovation ou enjeu de développement), quel que soit le stade du cycle décisionnel d'une évolution du cadre de régulation. En conséquence, il est souhaitable pour les entrepreneurs de pouvoir être présents et vigilants de façon continue auprès de ces acteurs. Ce travail peut être réalisé de multiples façons sachant que pour les entrepreneurs qui sont les premiers à lancer une innovation sur le marché, ce travail peut vite représenter une charge importante.

[33] Un groupe de travail spécifique a été créé dans le cadre du Comité National des Paiements Scripturaux (CNPS) en complément du groupe de travail organisé par les nouveaux acteurs dans le cadre de l'AFEPAME.

[34] La première version du règlement délégué (UE) 2018/389 avait été publiée le 13 mars 2018.

[35] Consultation paper EBA/CP/2021/32 du 28 octobre 2021.

[36] Draft du 5 avril 2022 EBA/RTS/2022/03 qui propose d'amender les normes techniques (UE) 2018/389.

Même si une présence continue est souhaitable, certains moments méritent une attention particulière. Ainsi, la période d'élaboration d'une proposition par la Commission est un moment clé, car des options structurantes sur la stratégie de changement sont prises, même si elles peuvent être revisitées lors du processus législatif. Les régulateurs et superviseurs, qui doivent concilier de multiples objectifs, ont besoin d'avoir en visibilité et de bien comprendre le point de vue des innovateurs afin de pouvoir élaborer une stratégie de changement institutionnelle qui crée les conditions favorables au développement de l'innovation.

Les résultats montrent que les régulateurs et superviseurs sont intervenus à la suite de sollicitations des nouveaux acteurs. Il peut être opportun pour un entrepreneur de solliciter les régulateurs et les superviseurs, en cas de blocage ou de risque majeur afin de protéger une innovation, comme l'a fait Sofort en Allemagne via le dépôt d'une plainte. Néanmoins, comme le temps du régulateur et du superviseur n'est pas celui de l'innovation, l'entrepreneur peut trouver des avantages à chercher des solutions avec les acteurs du marché plutôt que des solutions réglementaires. En effet, des négociations avec les acteurs en place peuvent faire gagner du temps et éviter les conséquences du passage dans un processus d'évolution réglementaire long, coûteux et incertain.

Au final, ce cas des agrégateurs bancaires révèle deux rôles particulièrement impactant sur la temporalité d'une innovation, même si ceux-ci ne sont pas formalisés en tant que tel dans les missions de ces acteurs. Le régulateur européen, en particulier la Commission européenne, joue un rôle essentiel en élaborant le chemin du changement institutionnel : en insérant les agrégateurs dans la directive de paiement, il fait le choix de créer un choc institutionnel tout en l'amortissant. De leurs côtés, les

superviseurs, jouent un rôle essentiel via leur façon d'accompagner le changement institutionnel : en définissant des règles techniques acceptables par les différentes parties prenantes et en facilitant l'avancement des travaux, les superviseurs font avancer la mise en place des dispositifs techniques qui doivent permettre aux nouvelles représentations de vivre, celles de l'open banking, et qui doivent devenir le socle d'un écosystème innovant, comme souhaité par le régulateur européen.