



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 6.2.2014
C(2014) 694 final

Monsieur le Président,

La Commission tient à remercier le Sénat de l'avis motivé qu'il a rendu au sujet de la proposition de règlement relative aux commissions interbancaires pour les opérations de paiement liées à une carte {COM (2013) 550 final}.

L'avis motivé allègue des lacunes dans l'analyse d'impact. Celle-ci ne permettait ni de s'assurer que le niveau d'action défini par la Commission est approprié, ni qu'une action au niveau des Etats Membres serait improductive. Le Sénat estime par conséquent que la proposition ne respecte pas le principe de subsidiarité.

La présente lettre s'attachera tout d'abord à clarifier les aspects liés plus directement à la proportionnalité et à la subsidiarité dans la proposition de Règlement, avant de revenir sur la discussion de l'analyse d'impact.

1. Subsidiarité et proportionnalité de la proposition de Règlement

La proposition de Règlement met en avant notamment, dès ses considérants, que l'intégration du marché des cartes de paiement à l'échelle de l'Union est loin d'être achevée, car:

- De nombreuses solutions de paiement ne peuvent se développer au-delà des frontières nationales;*
- Les nouveaux prestataires paneuropéens sont dans l'impossibilité d'accéder au marché.*

Ce manque d'intégration du marché se traduit actuellement par des prix plus élevés et un choix de services de paiement moins étendu pour les consommateurs et les commerçants. Il est donc nécessaire de lever les obstacles qui entravent encore l'avènement d'un marché pleinement intégré pour les cartes et les paiements mobiles ou par internet qui reposent sur celles-ci, ainsi que le rappelle le 8ème considérant de la proposition de Règlement.

*Mr Jean-Pierre BEL
President of the Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
F – 75291 PARIS Cédex 06*

Plus précisément l'objet de la proposition de Règlement est d'éviter la fragmentation du marché intérieur résultant des différentes pratiques relatives aux commissions interbancaires ainsi que des divergences réglementaires ou administratives entre Etats Membres les concernant. A l'heure actuelle, la fragmentation du marché empêche les commerçants et les consommateurs de bénéficier de tous les avantages d'un marché intérieur des biens et des services. Des règles spécifiques appliquées par les systèmes de cartes de paiement prévoient par exemple l'application de la commission interbancaire du pays du commerçant pour chaque opération de paiement ce qui empêche les banques souhaitant proposer leurs services au-delà des frontières nationales de le faire, et les commerçants de réduire leurs coûts liés aux paiements, ce au détriment des consommateurs.

De même, les commissions interbancaires des systèmes internationaux de cartes varient d'un facteur de un à dix selon les pays entraînant de vastes écarts de coûts entre les commerçants des différents pays. La grande diversité des commissions interbancaires et le niveau de ces commissions empêchent le bon fonctionnement du marché intérieur, aussi bien pour les points de vente 'physique' que ceux par internet. Les conséquences sont graves :

- Difficulté pour les commerçants d'élaborer une stratégie de prix à l'échelle de l'UE*
- Blocage de l'émergence de «nouveaux» acteurs paneuropéens pouvant offrir des commissions interbancaires plus faibles, au détriment des économies d'échelle, de gamme et des gains d'efficacité qui pourraient en résulter.*

Jusqu'à maintenant, l'application de la législation existante par la Commission et par les autorités nationales en charge de la concurrence n'a pas permis de remédier aux entraves décrites précédemment. C'est pourquoi la Commission a proposé un Règlement.

Une action au niveau des Etats membres ne serait en effet à même de réaliser l'objectif recherché. Plusieurs États membres¹ élaborent actuellement des actes législatifs visant à réglementer les commissions interbancaires. Ceux-ci abordent de manière disparate un certain nombre de questions telles que le plafonnement de ces commissions à différents niveaux, les frais imputés aux commerçants, les règles imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes ou les mesures visant à influencer le comportement des consommateurs. De plus, les décisions administratives en vigueur dans certains États membres sont très différentes les unes des autres. Compte tenu du caractère préjudiciable des commissions interbancaires pour les commerçants et les consommateurs, les États membres introduiront probablement dans le futur de nouvelles mesures réglementaires pour agir sur le niveau de ces commissions. Ces mesures nationales risquent d'entraver sensiblement la réalisation du marché intérieur des paiements par carte et par conséquent, la libre prestation de services, comme le rappelle le 7ème considérant de la proposition de Règlement.

Comme mis en avant également dans l'Exposé des Motifs de la proposition du Règlement, un marché des paiements intégré et fondé sur des réseaux ne se limitant pas aux frontières nationales requiert une approche à l'échelle de l'Union: les principes, règles, procédures et normes applicables doivent être cohérents dans tous les États membres afin d'assurer à la

¹ *L'Italie, la Hongrie, la Pologne (dont la législation entretemps a été adoptée) et le Royaume-Uni.*

fois la sécurité juridique et l'égalité de traitement de tous les acteurs du marché. L'alternative à une approche à l'échelle de l'Union serait un système de mesures réglementaires ou concurrentielles nationales moins efficace, plus complexe et plus coûteux qu'une législation au niveau européen.

En outre, compte tenu de la nature transfrontière des marchés des paiements, toute mesure prise par les pouvoirs publics pour réduire ou modifier le niveau des prix de gros (commissions interbancaire) dans un seul État membre (et d'autant plus dans le cas de mesures nationales différentes) nuirait au bon fonctionnement du marché des paiements à l'échelle de l'Union et ne serait pas propice à l'intégration du marché. En effet, une telle approche ne permettrait pas de garantir des conditions de concurrence égales dans l'UE. La Commission trouve donc que la proposition est conforme au principe de subsidiarité (page 17 de l'Exposé des Motifs).

L'analyse d'impact comporte aussi les éléments circonstanciés justifiant une intervention au niveau de l'Union, et notamment les raisons qui permettent de parvenir à cette conclusion sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, comme indiqué ci-après, permettant ainsi d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Enfin, la Commission est d'avis que la proposition respecte le principe de proportionnalité. Il est nécessaire et proportionné de couvrir les opérations nationales et pas seulement les opérations transfrontières. Dans le cadre de la proposition, les dispositions visant les opérations transfrontières peuvent être mises en œuvre rapidement, permettant ainsi aux commerçants de se tourner vers des services acquéreurs moins coûteux à l'étranger et encourageant ainsi les milieux bancaires ou les systèmes nationaux à abaisser leurs commissions d'acquisition. Néanmoins, comme la 'libéralisation' des opérations transfrontières bénéficierait principalement à la grande distribution, il est nécessaire que les commissions interbancaires nationales soient également plafonnées, mais seulement après une période de transition appropriée (page 18 de l'Exposé des Motifs).

L'absence de réglementation ou le recours à des actions au niveau national ne résoudrait pas les problèmes liés à l'usage grandissant des deux acteurs internationaux du marché et entraînerait la disparition progressive des systèmes de cartes nationaux (en général moins coûteux). Comme cela est expliqué ci-dessus cela ne permettrait pas, comme semble le souhaiter la Commission des affaires européennes, à un acteur Européen d'émerger. Les économies d'échelle et les possibilités offertes aux nouveaux entrants paneuropéens et aux acteurs innovants resteraient limitées, tandis que les commerçants et les consommateurs continueraient de payer au prix fort un marché des paiements de l'UE fragmenté et coûteux.

2. L'analyse d'impact

Ayant répondu aux remarques du Sénat sur la subsidiarité et la proportionnalité, la présente lettre se limitera à l'essentiel concernant l'analyse d'impact, et la supposée insuffisance d'analyse.

Selon le Sénat, les éléments manquants comprendraient 'les études approfondies permettant de comparer les coûts de paiements par carte et des paiements en liquide', ainsi que 'toutes les caractéristiques nationales des marchés des cartes bancaires'.

Le point général sur le manque d'exhaustivité quant aux 'caractéristiques nationales des marchés des cartes bancaires mis en avant par le Sénat est sujet à caution. La Commission renvoie ici de manière non exhaustive à l'analyse d'impact, qui analyse en particulier:

- *Le nombre de transactions par type d'instrument de paiement, le fonctionnement de base des systèmes à 3 et 4 coins, la part des paiements par carte dans les transactions hors liquide, l'usage des paiements par carte en valeur du PNB (Contexte p.7 à 14);*
- *La manière dont la concurrence inversée résultant des commissions interbancaires a affecté le marché des paiements par carte au Royaume Uni et en Hongrie ainsi que plus généralement l'impact des commissions interbancaires sur les frais commerçants, les niveaux divergents de commissions interbancaires moyennes entre Etats Membres, les procédures de concurrence en cours au niveau Européen (Commissions interbancaires p.19 à 24);*
- *L'émission de cartes au sein de l'UE ainsi que leur usage en volume et en valeur et l'acceptation des paiements par carte, les parts de marché des systèmes de carte (Le marché des paiements par cartes en chiffres, p.99 à 101);*
- *Les systèmes de cartes domestiques en place (Fragmentation du marché p. 113);*
- *Les précédents en termes de limitation des commissions interbancaires via les pouvoirs publics (Etats Unis, Australie, Espagne) ou les décisions des autorités de concurrence (MasterCard), l'impact des diverses options à la lumière de ces expériences (e.g. impact sur les commissions commerçants) ainsi que des données relatives à l'usage et à l'acceptation (nombre de transactions, taux de croissance, terminaux de paiement) dans les pays de l'EEA ayant des commissions interbancaires limitées (Norvège, Danemark, Suisse, Pays-Bas), et de l'évolution des prix de détail et des parts de marché des systèmes trois coins aux Etats Unis et en Australie. (Analyse des commissions interbancaires pour les paiements par carte p.172 à 212).*

La Commission s'est attachée à examiner le marché des paiements de manière exhaustive et dans toute sa complexité.

Le Sénat suggère qu'un marché européen de la carte bancaire soit absent. On aurait une juxtaposition de 'marchés nationaux avec des pratiques et des niveaux de maturité très hétérogènes'. La Grèce et la Roumanie où plus de 90% des paiements se feraient en liquide sont citées comme exemples.

L'analyse d'impact a bel et bien pris en compte cette dimension, tout en allant beaucoup plus loin, dans le cadre d'une analyse bien plus fouillée en terme d'usage et d'acceptation des cartes par Etat Membre, comme cité plus haut.

De plus, la Commission s'est attachée à analyser l'impact effectif des mesures envisagées d'un point de vue aussi bien qualitatif que quantitatif sur base des leçons à tirer d'expériences similaires en matière d'intervention - réglementaire ou non - visant à plafonner les commissions interbancaires. Les impacts sur les commerçants (commissions commerçants, acceptation, nombre de terminaux et valeur transactionnelle moyenne, utilisation des paiements par carte vis-à-vis du liquide), les consommateurs dans leur dimension d'acheteurs (prix de détail), les titulaires d'instruments de paiement (frais annuels pour cartes de débit et de crédit, revenus bancaires, programmes de récompenses et inégalités sociales), et également les nouveaux entrants ont été étudiés de manière approfondie (Etude d'Impact p. 202 à 212).

Rappelons ici que les systèmes de cartes de paiement 'quatre coins' en Europe fonctionnent de manière très similaire. Partant, les commissions interbancaires s'appliquant dans le cadre des systèmes 'nationaux' sont de même nature que celles s'appliquant aux systèmes 'internationaux'. Elles sont donc, de par la décision MasterCard de 2007 de la Commission Européenne – qui fait l'objet d'un appel, illégales et non justifiables dans le cadre des règles de concurrence et devraient de ce fait avoir d'ores et déjà été remises en cause par les banques et systèmes concernés (analyse d'impact p.22).

Une approche différenciée ne saurait donc se justifier dans ce cadre, et les différences de commissions interbancaires entre Etats Membres ne semblent pas non plus pouvoir être justifiées par un ou plusieurs facteurs spécifiques. A la lumière de l'analyse de l'Etude d'Impact, il semble cependant que dans les pays où les niveaux de commissions interbancaires sont inférieurs à ceux proposés dans le cadre du Règlement, les cartes sont utilisées et acceptées plus largement.

Quant à l'absence alléguée d'études approfondies permettant de comparer les coûts de paiements par carte et des paiements en liquide', il apparaît nécessaire de clarifier le champ de la proposition de Règlement, qui semble faire l'objet d'un malentendu. Il s'agit ici de réglementer les commissions qui s'appliquent à l'espace interbancaire, i.e. entre banques émettrice de l'instrument de paiement d'une part, et banque acquéreuse de la transaction d'autre part (Cf. Analyse d'Impact p. 9 et suivantes pour une explication plus complète). Comme indiqué dans l'exposé des motifs (p. 2), 'ces commissions interbancaires payées par les prestataires de services de paiement acquéreurs font partie des frais que ceux-ci facturent aux commerçants (les commissions de service commerçant), que ces derniers répercutent à leur tour sur les consommateurs.'

La comparaison des coûts des paiements par carte et en liquide pour la société n'est pas en soi, contrairement à ce que semble affirmer la Commission des affaires européennes, un 'point essentiel' dans le cadre de l'établissement du niveau des plafonds de commissions interbancaires.

Pour clarifier, 'Les plafonds de 0,2 % et 0,3 % [...] dérivent du «test d'indifférence», mis au point dans la littérature économique, qui détermine le niveau de redevance qu'un commerçant serait disposé à acquitter s'il devait comparer le coût d'un paiement par carte avec celui de paiements sans carte (en liquide) (en tenant compte de la redevance de service

versée aux banques acquéreuses, c'est-à-dire la commission de service commerçant)' (p. 9 et 10 de l'exposé des motifs, et aussi cf. analyse d'impact p. 22 à 24 et 101 à 105). De plus, les modalités d'établissement des plafonds de 0.2% et 0.3% sont explicitées et justifiées dans l'analyse d'impact, notamment p.106 et suivantes.

Il s'agit ici de mettre en œuvre une approche constructive et équilibrée, car ces chiffres ou équivalents ont déjà été acceptés par MasterCard, Visa et Groupement des Cartes Bancaires dans le cadre de procédures d'engagements (cas de concurrence), chiffres fondés sur des études de banques centrales. Il est à signaler que dans le cadre de ces engagements au niveau européen, la Commission s'est engagée à lancer une étude visant à affiner ce chiffrage.

Néanmoins, les études de coûts pour la société des différents instruments de paiement peuvent permettre d'illustrer l'impact inflationniste substantiel des commissions interbancaires élevées sur le coût des paiements, et c'est dans ce sens qu'une étude de la Banque Centrale Européenne sur les coûts sociétaux a bel et bien été considérée dans l'analyse d'impact (p.156 et 157), contrairement à ce que semble indiquer le compte rendu de la réunion de la commission des affaires européennes.

La Commission espère que les clarifications apportées répondent aux préoccupations du Sénat et se réjouit de la perspective de poursuivre le dialogue politique avec le Sénat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma plus haute considération.



*Maroš Šefčovič
Vice-President*