

N° 148

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2013

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

*présentée au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 octies du Règlement, sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte [COM (2013) 550 final],*

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel BILLOUT et Aymeri de MONTESQUIOU,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des finances.)*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le contexte du développement d'un marché européen unique des services de paiements, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement relatif aux commissions d'interchange<sup>1</sup> pour les opérations de paiement par carte.

Cette initiative législative se fonde sur deux axes. Elle repose d'une part sur la logique de SEPA (*Single Euro Payment Area*) selon laquelle il ne devrait pas y avoir de distinction entre les paiements de détail électroniques en euros qu'ils soient transfrontaliers ou nationaux.

Elle est ensuite fortement liée aux analyses et décisions de l'autorité de la concurrence européenne qui considère la fixation multilatérale des taux de commissions comme contraire au droit de la concurrence.

La Commission propose ainsi de fixer un plafond uniforme pour le taux des commissions d'interchange – 0,20 % pour les cartes de débit et 0,30 % pour les cartes de crédit – applicable deux mois après l'entrée en vigueur du règlement pour les transactions transfrontalières et deux ans pour les transactions nationales.

Le secteur des cartes bancaires, qui constituent l'instrument de paiement de détail le plus utilisé en Europe<sup>2</sup>, est toutefois au cœur de multiples enjeux : croissance de l'activité économique, réduction de l'économie monétaire parallèle, protection des données, sécurité des paiements, innovations technologiques, évolution du modèle économique de rémunération bancaire... Surtout le duopole Visa/ Mastercard ne peut être indéfiniment accepté : il pose le problème de la création d'un système européen concurrent.

La proposition de la Commission, qui prend la forme d'un règlement d'applicabilité directe, est donc un texte aux conséquences lourdes.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe le fonctionnement des commissions d'interchange

<sup>2</sup> En 2009, les 726 millions de cartes de paiement utilisées dans l'Union européenne représentaient en volume un tiers de tous les paiements de détail (*Source : Commission européenne*)

L'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que « *si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». Le protocole 2 annexé au traité de Lisbonne précise l'obligation faite à la Commission de justifier sa proposition au regard de la subsidiarité et de la proportionnalité. Sur un texte de cette importance, il est nécessaire que le Sénat dispose des informations nécessaires pour exercer le contrôle de subsidiarité prévu par les traités.

### **1) Les objectifs de l'action envisagée peuvent-ils être atteints par une action au niveau de l'Union européenne ?**

À l'appui de sa proposition, la Commission fournit une analyse d'impact. Cette étude très conséquente, une centaine de pages en langue anglaise et une synthèse de 9 pages en français, fait cependant apparaître des lacunes.

#### Des données disponibles insuffisantes

Ainsi que la Commission le reconnaît dans les premières pages de son analyse d'impact, les données relatives aux méthodes de paiement ne sont pas toujours disponibles. En particulier, les données relatives aux paiements par cartes de crédit n'ont pas pu être utilisées du fait des enquêtes en cours menées par les autorités de la concurrence européenne. La banque centrale européenne souligne d'ailleurs elle aussi la faiblesse des informations sur les coûts et les bénéfices des différents moyens de paiement en Europe<sup>3</sup>. Ces carences dans l'information indispensable à la décision éclairée sont anormales.

#### Des conséquences incertaines

De nombreuses conséquences, parfois contradictoires, peuvent être attendues de la fixation d'un plafond unique de commission en Europe. Une baisse du niveau de commission peut, si elle est répercutée par la banque au commerçant, conduire ce dernier à réduire ses prix de vente et bénéficier au final au consommateur. Elle peut aussi conduire la banque du consommateur à augmenter les cotisations aux systèmes de paiement par cartes afin de compenser son manque à gagner éventuel sur les commissions d'interchange. Enfin, la modification des commissions peut conduire les banques à inciter les consommateurs à utiliser des moyens de paiement plus rémunérateurs mais moins sûrs pour l'économie. Or, la Commission ne démontre pas quel serait l'effet prédominant de sa proposition.

---

<sup>3</sup> Banque centrale européenne *The social and private costs of retail payment instruments a european perspective* Septembre 2012

### Une théorie sous-jacente insuffisamment approfondie

La Commission fonde sa proposition sur le principe de « l'indifférence du commerçant » : pour définir le niveau de commission d'interchange idéal, il faudrait s'appuyer sur le principe que les commerçants n'acceptent le paiement par carte que s'il est moins onéreux que le paiement en liquide. Mais la mise en œuvre de ce principe dépend étroitement des caractéristiques de chacun des marchés des paiements nationaux. Elle supposerait des études économiques approfondies du coût comparé des liquidités et des cartes au sein de l'Union européenne. Or, les résultats de ces travaux, lancés en 2009 par la direction générale Concurrence de la Commission européenne, ne sont toujours pas disponibles.

**Ainsi, des éléments importants manquent pour apprécier si l'initiative réglementaire de la Commission permet d'atteindre l'objectif recherché.**

### **2) Cet objectif ne peut-il être atteint de manière suffisante par une action des États membres ?**

Le secteur européen des cartes est caractérisé par la faiblesse des transactions transfrontalières – plus de 95 % des paiements par carte portent sur des transactions nationales – et par de fortes disparités nationales. À titre d'exemple, les cartes représentent en volume des paiements de détail plus de 40 % en France et au Danemark, et les paiements en liquide près de 95 % en Grèce et en Roumanie.

Les taux de commissions d'interchange nationaux sont aussi très variables en Europe : de 0 % aux Pays-Bas à 0,86 % au Portugal. En France – pays qui représente le tiers des paiements par carte bancaire effectués en zone euro –, ils s'établissent déjà à moins de 0,30 %. En ce qui concerne les transactions transfrontalières, les deux opérateurs principaux Visa et Mastercard ont fortement baissé leurs niveaux de commissions et la proposition de la Commission serait sans effet notable.

L'uniformisation proposée par la Commission ne concernerait ainsi presque exclusivement que les systèmes nationaux qui connaissent des degrés de maturité très variables. Fixer un niveau unique, non étayé par des études approfondies par pays, comporte le risque d'inciter insuffisamment à l'utilisation de la carte bancaire dans certains pays et de le subventionner de façon excessive dans d'autres.

La Commission n'établit donc pas de manière suffisante qu'il est indispensable de procéder à une uniformisation.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

- ① La proposition de règlement COM (2013) 550 final relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte prévoit notamment le plafonnement des commissions d'interchange à 0,20 % pour les cartes de débit et à 0,30 % pour les cartes de crédit. Ce plafonnement s'appliquerait deux mois après l'entrée en force du règlement pour les transactions transfrontalières et deux ans pour les transactions nationales.
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ④ – l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, que *« si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »* ;
- ⑤ – l'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité précise que *« Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité »* ;
- ⑥ – l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de règlement présente des lacunes liées au manque de données quantitatives, à l'incertitude quant aux conséquences de la proposition et à l'insuffisance des études économiques approfondies ;
- ⑦ – l'insuffisance d'analyse ne permet pas de s'assurer :

- ⑧ \* que la Commission a défini correctement le niveau d'action approprié, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- ⑨ \* qu'une action au niveau des États membres ne serait pas à même de conduire à l'objectif recherché ;
- ⑩ Le Sénat estime donc que la proposition de règlement ne respecte pas, en l'état, le principe de subsidiarité.

## Annexe

### Le fonctionnement des commissions d'interchange

Le modèle économique le plus répandu dit « quadripartite », comme le Groupement des cartes bancaires en France, est conçu comme un réseau unique mettant en relation la banque du porteur de la carte et la banque du commerçant.

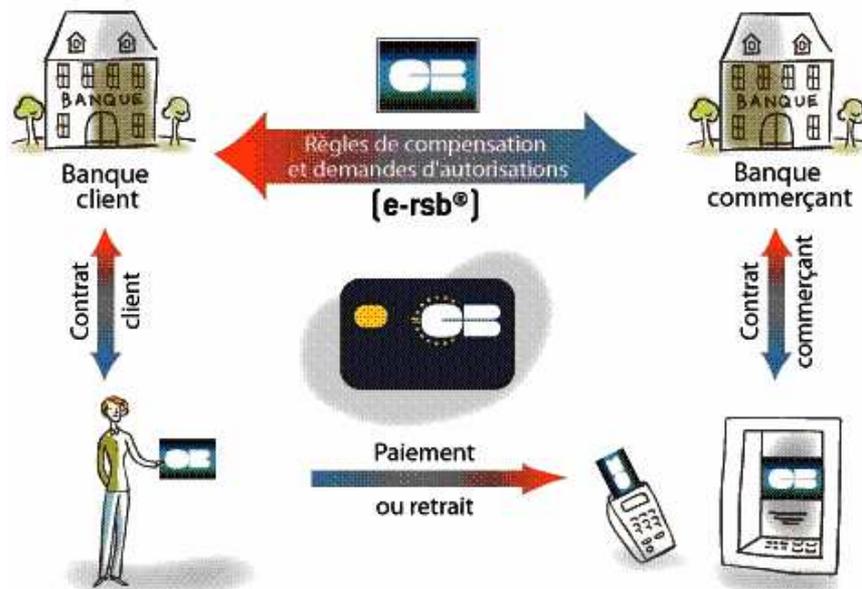
Ce système, qui assure l'interbancaire des paiements quelles que soient les banques concernées, repose sur des commissions d'interchange, appelées commissions interbancaires de paiement (CIP) en France.

Ces commissions d'interchange peuvent être arrêtées de façon bilatérale ou de façon multilatérale, au moyen d'une décision liant tous les prestataires membres d'un système de carte de paiement.

Elles sont payées par la banque du commerçant à la banque du client lorsque ce dernier effectue un paiement par carte bancaire.

Invisibles pour le client, ces commissions sont répercutées par la banque du commerçant à ce dernier sous la forme d'une commission dite « commerçant ».

### **Organisation du système de paiement par carte bancaire en France**



Source : site Internet du GIE Cartes bancaires ([www.cartes-bancaires.com](http://www.cartes-bancaires.com))