

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE
AUPRES DE L'UNION EUROPEENNE

Bruxelles, le 11 juillet 2006

PBB/cf/ n° 2024
CL/MICA/579/06

OBJET : Rapport préliminaire de la Commission sur l'enquête sectorielle relative aux cartes de paiement

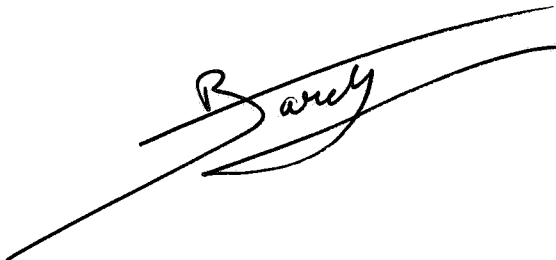
PJ. : une note

Madame la Secrétaire générale,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir, ci-joint, une note relative à l'affaire citée en objet.

Je vous prie de croire, Madame la Secrétaire générale, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Paul-Bertrand Baretts
Conseiller financier adjoint

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Baretts', is written over two horizontal lines.

Madame Catherine DAY
Secrétaire générale
Commission Européenne
BERL 13/173
Rue de la Loi, 200
1049 - Bruxelles

Copie DG COMP

NOTE A LA COMMISSION EUROPEENNE

Objet : Rapport préliminaire de la Commission sur l'enquête sectorielle relative aux cartes de paiement

Les autorités françaises ont l'honneur de transmettre à la Commission les observations suivantes concernant son rapport préliminaire sur l'enquête sectorielle relative aux cartes de paiement.

La réflexion engagée sur l'utilisation des cartes de paiement en Europe au regard du droit de la concurrence intervient dans un contexte d'harmonisation des moyens de paiement de détail en Europe, à laquelle la France est attachée :

- la négociation sur la mise en place d'un nouveau cadre juridique des moyens de paiement (proposition de directive sur les services de paiement dans le marché intérieur) est d'ores et déjà en cours au Conseil et au Parlement européen ;
- le projet d'espace unique des paiements en euros (dit « SEPA ») a été lancé depuis 2002, sous la pression de la Commission, par les banques européennes : il prévoit la mise en place de deux nouveaux moyens de paiement paneuropéens (en matière de prélèvement, virement) et d'un cadre d'interopérabilité en matière de cartes pour 2008-2010 (en France, les travaux de mise en œuvre au niveau national ont déjà commencé depuis le 7 avril 2006 avec le lancement du Comité national SEPA).

Ce rapport intermédiaire de la DG concurrence pourrait donc être considéré comme arrivant à contre temps.

Cependant, la France souhaite apporter sa contribution à cette consultation, car elle est certainement l'un des pays européens les plus concernés en termes de volume et de montant de transactions par carte. Si, en effet, on prend comme référence le Blue Book de la BCE de 2003, on peut y noter les deux éléments suivants :

- alors qu'en Europe, le volume des transactions interbancaires est de 60 Milliards d'Euros, la part des paiements transfrontaliers y est de 1%, et celle des paiements nationaux et transfrontaliers par carte atteint 29 %,
- en France, le volume est de 12 milliards avec une part de 3 % pour les paiements transfrontaliers et de 35% pour les paiements par carte.

L'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement (OSCP), dans son rapport d'activité 2003 (disponible sur son site www.observatoire-cartes.fr), évaluait en 2002 le marché français des cartes de paiement entre 76 et 81 millions de cartes, dont 46 millions de cartes de type interbancaire (cartes « CB ») et 30 à 35 millions de cartes de type privatif. La carte de paiement est devenue le moyen de paiement le plus utilisé par les français depuis 2003 (en 2005, 6,7 milliards de transactions par cartes ont été réalisées en France, soit plus du tiers des paiements scripturaux effectués par les français). L'instauration d'un système de paiement interbancaire par cartes (le système « CB ») en France depuis une trentaine d'années est pour beaucoup dans ce résultat. L'interbancaire française constitue un réel progrès économique, auquel les commerçants et les consommateurs français sont très attachés. Le Conseil de la concurrence l'a souligné dans sa décision de 1988. L'interbancaire permet, en effet, à un porteur d'utiliser sa carte dans n'importe quel distributeur de billets et n'importe quel terminal de paiement.

Plusieurs aspects, abordés dans le cadre du rapport intérimaire, méritent ainsi un commentaire :

1) C'est en premier lieu le cas de la définition du marché. L'observation des conditions d'utilisation des cartes de paiement en France montre que **ce moyen de paiement est principalement utilisé par les ménages, pour des montants en moyenne assez peu élevés (46 euros) et pour des opérations de proximité.** Il convient de souligner que les paiements par carte constituent un fort levier à l'économie du commerce, et particulièrement au développement du commerce électronique. L'utilisation importante de la carte de paiement en France, notamment pour des échanges de proximité, répond elle-même à une logique « sécuritaire ». D'une part, les clients préfèrent éviter de se déplacer avec un nombre de billets trop élevés, et d'autre part, la multiplication des incidents de paiement par chèque (donc des impayés) a poussé les commerçants à développer des terminaux de paiement électronique acceptant la carte.

Si on suit les attendus des rapporteurs, identiques à ceux développés dans le cadre de la préparation de la directive sur les services de paiement dans le marché intérieur, on comprend que l'objectif général des deux projets consiste à donner une dimension supplémentaire à la Monnaie unique en atténuant l'importance des barrières transfrontalières. Il apparaît en effet assez logique, à partir du moment où il sera possible d'utiliser la même monnaie dans la plupart des états de la Communauté, que l'on puisse sans surcoûts et sans obstacles juridiques utiliser partout en Europe des moyens de paiement paneuropéens véhiculant cette monnaie unique aux fins de consolidation du marché unique. Et le constat d'une **fragmentation du marché des moyens de paiement en Europe est déjà ancien.** La proposition de directive sur les services de paiement, publiée en décembre 2005 à la suite d'un long processus de consultation, vise ainsi à une pleine harmonisation du cadre juridique des

paiements d'une part, les différences de régime juridique étant notamment à l'origine d'une telle fragmentation, et d'autre part à l'ouverture du marché des paiements à de nouveaux acteurs autres que les établissements de crédit. Ce texte européen et l'interopérabilité européenne en matière de cartes dans le cadre du SEPA devraient contribuer à la mise en place d'un réel marché unique des paiements en Europe.

2) Le rapport traite par ailleurs des commissions d'interchange. Le rapport semble conclure au développement d'un transfert de revenu des acquéreurs vers les émetteurs et sur l'existence d'une taxe prélevée sur le commerçant à l'occasion de chaque paiement par carte. Les rapporteurs s'appuient sur l'inexistence de commissions dans certains Etats pour en déduire que cette commission n'est absolument pas une nécessité.

Au plan juridique, la Commission a pourtant reconnu en 1984 (décision du 10 décembre 1984, eurochèques uniformes) et en 2002 (décision Visa de juillet 2002) qu'une commission d'interchange pouvait être admise au regard du droit de la concurrence. Dans sa décision de 2002, elle indique qu'une telle commission peut conduire à des gains d'efficience et à des économies bénéfiques dans le cadre d'un réseau de paiement et peut donc bénéficier d'une exemption pour autant qu'elle soit fixée de manière raisonnable et équitable et que les commerçants puissent à leur demande être informés des niveaux de cette commission, et ce malgré le secret des affaires. Et le Conseil de la concurrence a pris la même position s'agissant du système domestique CB (décisions de 1988 et 1990). Dans le cadre d'une coopération interbancaire, les commissions d'interchange visent en effet à couvrir les coûts des services interbancaires que se rendent nécessairement les banques entre elles. **La question est donc moins l'existence de telles commissions que la transparence sur leur niveau et leur origine.**

Parmi ces services interbancaires, la coopération entre banques dans la lutte contre la fraude est un point primordial de la sécurité d'un système carte. Sur ce point, les associations françaises de consommateurs et les pouvoirs publics se montrent particulièrement attentifs. Nous regrettons d'ailleurs que cette notion de sécurité ne soit que très faiblement abordée dans le rapport intermédiaire, alors que l'utilisation d'un moyen de paiement par les consommateurs et son acceptation par les commerçants reposent certes sur les coûts mais avant tout sur la confiance du public dans ce moyen de paiement. La France insiste sur ce point en se basant sur l'expérience qu'elle a acquise, notamment depuis la publication de la loi sur la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001 qui a étendu le champ de l'opposition au paiement, en cas d'utilisation frauduleuse de la carte ou des données qui s'y rapportent¹ et qui a favorisé la mise en place d'un Observatoire de la Sécurité des Cartes de Paiement regroupant l'ensemble des parties concernées par la fraude (dont les pouvoirs

publics, les émetteurs, les commerçants et les consommateurs) et où s'échangent les bonnes pratiques en matière de sécurisation des systèmes, des distributeurs, des produits et des données cartes.

La notion de sécurité peut s'entendre elle même sous deux aspects qui ne sont pas contradictoires :

- Le premier concerne la permanence du dispositif qui permet à un utilisateur d'utiliser sa carte, à quelque moment que ce soit ou à n'importe quel endroit où il trouve un terminal de paiement ou un distributeur de billets. Les risques de défaillance du système sont gérés de près (mise en place de systèmes d'alerte, de back up, tests de la robustesse des infrastructures) et des circonstances telles que le passage à l'Euro ou le changement de siècle ont été abordées sans encombre. Il en est de même pour celui d'une « panne surprise », alors que cet incident a déjà vu le jour chez un autre état membre ;
- L'autre aspect de la sécurité concerne la prévention et la lutte contre la fraude. La France est le premier pays à avoir développé la technologie de la carte à puce. Il s'agissait à l'époque d'un investissement particulièrement lourd, que les autres Communautés bancaires viennent de décider de reprendre à l'EPC dans le cadre du « SEPA card framework ». Et c'est toute une industrie nouvelle et performante qui s'est développée en matière de technologies innovantes (cryptographie etc...).

L'ensemble des efforts accomplis par les émetteurs et les accepteurs de cartes en matière de prévention et de lutte contre la fraude portent leurs fruits puisque, selon les données de l'OSCP, la France connaît en 2004 un taux de fraude national très faible de 0.03% et un taux global de fraude estimé à 0.07%. Les transactions internationales présentent, en effet, un taux de fraude nettement supérieur mais, en baisse importante depuis 2 ans, pour les cartes françaises à l'étranger comme pour les cartes étrangères utilisées en France. La fraude en France est, en tout état de cause, inférieure au niveau moyen de celle enregistrée dans les pays européens de taille comparable. Les acteurs du paysage bancaire en France ont pris le parti de la mutualisation des coûts, s'agissant de la prévention et de la lutte contre la fraude. Il leur semblait difficile de faire supporter ce coût aux seuls utilisateurs finaux. Une individualisation n'est guère envisageable dans ce domaine, elle pourrait même être pénalisante s'il revenait aux victimes des incidents de la supporter intégralement. L'intégration de ce coût dans une commission d'interchange permet de gérer collectivement les risques de fraude en fonction de critères objectifs.

Mais il y a aussi la sécurité juridique : les commerçants bénéficient, en effet, d'une garantie de paiement renforcée via le principe d'irrévocabilité des ordres de paiements par carte qui est posé par la loi (article L. 132-2 du code monétaire et financier). Il s'agit ici d'un des atouts primordiaux de ce moyen de paiement qui a fortement incité les commerçants à en développer l'acceptation mais qui a bien évidemment un coût puisqu'elle engage systématiquement la banque du porteur vis à vis de la

¹ Avec absence de responsabilité pécuniaire de l'utilisateur de bonne foi en cas de fraude

banque de l'accepteur. Les commerçants sont tout à fait libres d'accepter le moyen de paiement de leur choix, sauf pour les espèces qui ont cours légal, et la concurrence entre les moyens de paiement est forte.

L'analyse proposée concernant les commissions « accepteur » mérite d'être précisée. Le rapport fait état d'une différence importante de traitement suivant la taille de l'entreprise concernée, suivant la nature de l'activité, suivant le pays. Nous constatons avec satisfaction que les prix pour les commerçants sont bas en France. La commission estime toutefois que des commissions trop basses risquent d'être une entrave à l'entrée de banques étrangères ; le rapport souligne à juste titre en quoi les coûts d'équipement, surtout réalisés récemment, sont de nature à élever le niveau de la commission accepteur. L'importance du nombre de transactions permet, pour sa part, d'en diminuer les coûts. Il serait totalement inopportun que les utilisateurs de cartes de paiement françaises, qui bénéficient d'un système bien rodé et où le volume des transactions est nettement supérieur à la moyenne européenne, soient pénalisés par le développement d'une orientation consistant à remettre en question des niveaux de commission considérés comme trop bas.

3) L'analyse développée dans le rapport repose sur la dualité carte de débit – carte de crédit. Le rapport classe ainsi les cartes de débit différé parmi les cartes de crédit. **La distinction, en France, est nettement moins claire** : le code monétaire et financier se contente de définir une carte de paiement comme toute carte permettant d'assurer deux fonctions (le transfert de fonds, c'est-à-dire le paiement, et le retrait). Il convient de souligner qu'en France, la majorité des cartes bancaires émises sont des cartes de débit. Le porteur d'une carte peut se voir accorder des solutions de paiement différé ou de crédit dans le cadre de la relation avec sa banque. Seul le porteur d'une carte de crédit et la banque émettrice connaissent donc cette information, les commissions appliquées ne tiennent pas compte de cette distinction, alors qu'aux Etats Unis, par exemple, les tarifs sont différents s'agissant d'une « debit card » ou d'une « credit » card.

Les tarifs appliqués aux porteurs de cartes peuvent être également différents pour les cartes à autorisation systématique (qui sont des cartes de débit). En France, ce type de carte a été historiquement proposé par certains établissements de crédit pour permettre à des publics plus « fragiles » d'accéder à ce moyen de paiement (cas des mineurs autorisés par leurs parents) ; ou des jeunes). Mais c'est également depuis l'automne 2005 le principal élément de la gamme de moyens de paiement alternatifs pour les personnes n'ayant pas de chèquiers, que les banques françaises se sont engagées à proposer à un tarif modéré (entre 3 et 5 euros). De même, la carte à autorisation systématique fait partie des **services bancaires de base gratuits** dont bénéficient les personnes qui ont dû faire jouer la procédure du droit au compte (ces personnes s'étant vues refuser l'ouverture d'un

compte par un établissement de crédit). Il s'agit des **mesures- phare du plan d'action** lancé par le **Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie** dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier en janvier 2006 pour « rendre la banque plus facile pour tous » (cf site www.minefi.gouv.fr).

4) En tout état de cause, l'absence de propositions pourrait dérouter. Le rapport ne contient que quelques indications, notamment :

- l'interdiction du « surcharging » qui pourrait constituer un obstacle à la concurrence, et empêcherait de connaître le coût réel des transactions par carte : cette pratique est actuellement autorisée seulement dans la moitié des Etats de la Communauté européenne. Mais même lorsqu'elle est légale, elle est relativement peu pratiquée. **En France, ni les consommateurs ni les commerçants français ne sont favorables à l'application d'une telle mesure.** On peut donc s'interroger sur l'opportunité de la mise en place d'une telle mesure. ;
- l'interdiction du « co-branding » avec un commerçant notamment : cette mesure actuellement applicable dans le système CB en France a pour objectif de garantir une parfaite neutralité de traitement des porteurs de carte bancaire aux points de vente, et cela n'a d'ailleurs pas empêché le développement de cartes privatives à trois parties (30 à 35 millions en circulation en 2003).

Il apparaît nécessaire que les professionnels puissent, et particulièrement dans le contexte d'harmonisation des moyens de paiement de détail, avancer leurs travaux dans des **conditions de sécurité juridique vis-à-vis de la concurrence**. Par exemple, il ne faudrait pas qu'une telle incertitude constitue un frein à la construction d'un réseau européen de cartes.

La France, fortement utilisatrice de ce moyen de paiement qu'est la carte, est donc très intéressée à ce que cette réflexion puisse aboutir rapidement notamment dans le cadre de celles déjà menées sur la proposition de directive sur les services de paiement et le S.E.P.A.

Cependant, il est indispensable que les forts atouts de la carte bancaire qu'elle a pu mesurer, à savoir l'interbancaireté, l'irrévocabilité (avec la garantie de paiement) et la sécurité, soient bien préservés et reconnus au niveau européen, dans la mesure où ils correspondent fortement aux attentes des consommateurs et de manière plus large, de tous les utilisateurs.