

COM (2013) 550 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 23 août 2013

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 23 août 2013

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relatif aux commissions d'échange pour les opérations de paiement liées à une carte



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 7 août 2013
(OR. en)**

12991/13

**Dossier interinstitutionnel:
2013/0265 (COD)**

**EF 160
ECOFIN 741
CONSOM 155
CODEC 1891**

PROPOSITION

Origine: Commission européenne

Date de réception: 25 juillet 2013

N° doc. Cion: COM(2013) 550 final

Objet: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU
CONSEIL relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de
paiement liées à une carte

Les délégations trouveront ci-joint la proposition de la Commission transmise par lettre de M. Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur, à Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

p.j.: COM(2013) 550 final



Bruxelles, le 24.7.2013
COM(2013) 550 final

2013/0265 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{ SWD(2013) 288 final }

{ SWD(2013) 289 final }

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Motivation et objectifs de la proposition

Le but de la présente proposition est de contribuer à la mise en place d'un marché des paiements à l'échelle de l'UE, ce qui permettra aux consommateurs, aux détaillants et aux autres entreprises de tirer pleinement parti du marché intérieur de l'UE, y compris du commerce électronique, conformément à la stratégie Europe 2020 et à la stratégie numérique.

Pour ce faire et pour promouvoir les services paneuropéens, l'efficacité et l'innovation dans le domaine des instruments de paiement par carte, ainsi que les opérations de paiement liées à une carte dans un environnement hors ligne, en ligne et mobile, il convient d'assurer la clarté juridique et des conditions de concurrence égales. En outre, il y a lieu d'interdire toute règle commerciale ou autre condition empêchant les consommateurs et les détaillants d'obtenir des informations précises sur les frais liés aux opérations de paiement et, partant, faisant obstacle à la création d'un marché intérieur pleinement efficace.

Contexte général

Le cadre réglementaire et législatif des paiements de détail dans l'UE a été mis en place au cours des 12 dernières années, l'avènement de l'euro ayant joué le rôle de facteur accélérant. Le règlement (CE) n° 2560/2001, prévoyant l'équivalence des frais pour les paiements nationaux et transfrontaliers en euros, a donné lieu à de nouvelles initiatives concernant l'achèvement d'un marché intérieur des paiements.

Le cadre réglementaire et législatif est complété par un certain nombre d'enquêtes menées et de décisions prises par la Commission ces dernières années, en vertu du droit de l'UE en matière de concurrence, dans le domaine des paiements de détail.

Des paiements électroniques sûrs, efficaces, compétitifs et novateurs sont essentiels pour le marché intérieur de tous les produits et services, et ce d'autant plus que le commerce est en train de basculer du monde réel vers le monde virtuel. Dans ce contexte, la réalisation d'un marché intérieur fonctionnant efficacement dans le domaine des cartes de paiement est entravée par l'application très répandue de certaines règles et pratiques commerciales restrictives. Ces règles et pratiques sont aussi à l'origine d'un déficit d'information des consommateurs et des détaillants sur les coûts et la tarification des opérations, ce qui entraîne des performances insuffisantes du marché, y compris des prix inefficients.

L'une des principales pratiques qui entravent la réalisation d'un marché intégré est l'utilisation très répandue de ce que l'on appelle les commissions multilatérales d'interchange (CMI) dans les systèmes «quadripartites», qui sont les systèmes de cartes les plus courants. Les CMI sont des commissions interbancaires fixées collectivement, généralement entre les prestataires de services de paiement acquéreurs et émetteurs appartenant à un système donné. Ces commissions d'interchange 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. Dès lors, les commissions d'interchange élevées payées par les commerçants entraînent une hausse des prix finaux des biens et des services payés par tous les consommateurs. Dans la pratique, la

concurrence entre les systèmes de cartes semble viser essentiellement à convaincre autant de prestataires de services de paiement émetteurs que possible d'émettre leurs cartes, ce qui entraîne généralement une *hausse*, et non une *baisse*, des commissions, contrairement à l'effet de discipline sur les prix qu'a habituellement la concurrence dans une économie de marché.

À l'heure actuelle, aucune législation réglementant les commissions d'interchange n'existe dans l'UE, sauf indirectement au Danemark pour ce qui est des commissions de service commerçant pour les opérations effectuées en présence des deux parties. Cependant, de nombreuses autorités nationales de la concurrence, notamment au Royaume-Uni, en Allemagne et en Italie, ont entamé des procédures afin de faire respecter le droit de la concurrence à cet égard. En outre, certains États membres, comme la Pologne, la Hongrie, le Royaume-Uni et l'Italie, sont en train d'adopter des mesures législatives en la matière.

Effets sur les consommateurs

Les augmentations de prix induites par les commissions d'interchange sont préjudiciables aux consommateurs, qui, souvent, ignorent que des frais sont facturés aux commerçants pour l'instrument de paiement qu'ils utilisent. Dans le même temps, une série de pratiques incitatives mises en œuvre par les prestataires de services de paiement émetteurs (bons de voyage, bonus, rabais, débits rétroactifs, assurances gratuites, etc.) orientent les consommateurs vers l'utilisation d'instruments de paiement générant des revenus élevés pour les prestataires de services de paiement émetteurs. Les règles appliquées par les systèmes de cartes de paiement et les pratiques mises en œuvre par les prestataires de services de paiement tendent à maintenir les commerçants et les consommateurs dans l'ignorance des écarts entre les commissions et à opacifier le marché, par exemple en «mélangeant» les commissions ou en interdisant aux commerçants de choisir une marque de carte meilleur marché sur des cartes co-badgées ou d'orienter les consommateurs vers l'utilisation de ces cartes meilleur marché. Même lorsque les commerçants ont connaissance de l'écart de coût, les règles régissant le système les empêchent souvent de prendre des mesures pour réduire les commissions. Les règles imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes, selon lesquelles les commerçants sont tenus d'accepter tous les produits émis sous une même marque, même si les commissions qui leur sont réclamées pour ces cartes peuvent varier du simple au triple, voire au quadruple, au sein d'une même catégorie de cartes (cartes de crédit ou cartes de débit) ou être multipliées par un facteur pouvant aller jusqu'à 25 entre les différentes catégories de cartes (cartes de crédit premium et cartes de débit à bas coût, par exemple), revêtent une importance particulière. En raison de ces commissions fixées collectivement et de ces mesures opacifiantes, les banques ne sont pas contraintes de se faire concurrence sur cet élément de leurs frais, ce qui se traduit par des prix de détail plus élevés pour les consommateurs, y compris ceux qui ne paient pas par carte ou qui paient au moyen d'une carte à bas coût. En fait, à travers ces prix de détail supérieurs, ces derniers consommateurs subventionnent l'utilisation de moyens de paiement plus coûteux par d'autres consommateurs souvent plus aisés. En plus de limiter le choix de prestataires de services de paiement, de freiner l'innovation et de gonfler les prix des services de paiement, les commissions d'interchange remettent aussi en cause la politique de la Commission consistant à encourager et à faciliter le recours aux paiements électroniques au profit des consommateurs¹. Enfin, le manque de choix en ce qui concerne les prestataires de services de paiement, y compris au niveau paneuropéen,

¹ Voir, par exemple, la récente proposition sur l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base [COM(2013) 266 final du 8 mai 2013].

a pour effet d'empêcher les consommateurs de profiter de tous les avantages du marché intérieur, et en particulier du commerce électronique.

Effets sur le marché intérieur

Il existe actuellement de grandes disparités entre les commissions d'interchange pratiquées au sein des systèmes nationaux et internationaux de cartes de paiement, ce qui conduit à une fragmentation du marché et empêche les détaillants et les consommateurs de profiter des avantages d'un marché intérieur des biens et des services. Même si l'on considère uniquement les systèmes internationaux de cartes de paiement, les commissions d'interchange varient du simple au décuple, ce qui entraîne de vastes écarts de coûts entre les détaillants des différents pays. En raison des importantes différences de commissions entre les États membres, les détaillants ont également des difficultés à élaborer une stratégie de prix à l'échelle de l'UE pour leurs produits et services, que ce soit en ligne ou hors ligne, au détriment des consommateurs. Les détaillants ne peuvent pas venir à bout du problème des différences de commissions en recourant aux services d'acceptation de cartes proposés par les banques d'autres États membres; en effet, des règles spécifiques appliquées par les systèmes de paiement prévoient l'application de la commission d'interchange du «point de vente» (pays du détaillant) pour chaque opération de paiement. Cela empêche les banques acquéreuses de proposer leurs services avec succès au-delà des frontières nationales, et les détaillants de réduire les coûts de leurs paiements au bénéfice des consommateurs.

Effets sur l'accès au marché

Les commissions d'interchange restreignent aussi l'accès au marché, car les recettes que les prestataires de services de paiement émetteurs en tirent font office de seuil minimal à atteindre pour convaincre lesdits prestataires d'émettre des cartes de paiement ou d'autres instruments de paiement, tels que des solutions de paiement par internet et par appareil mobile, proposés par de nouveaux entrants sur le marché. En outre, l'entrée sur le marché reste difficile pour des acteurs paneuropéens, étant donné que les commissions d'interchange nationales sont très variables d'un État membre de l'UE à l'autre et que les nouveaux entrants devraient proposer des commissions d'interchange au moins comparables à celles pratiquées sur chaque marché auquel ils souhaitent accéder. Cela a une incidence sur la viabilité de leur modèle économique, et notamment sur la possibilité de réaliser des économies d'échelle et de gamme. Cela explique aussi pourquoi, dans un certain nombre d'États membres, les systèmes de cartes nationaux (généralement moins chers) tendent à disparaître. Les barrières à l'entrée que les commissions d'interchange ont ainsi créées pour les solutions de paiement en ligne et mobile freinent également l'innovation.

Comme indiqué précédemment, aucune législation réglementant les commissions d'interchange n'existe actuellement dans l'UE, sauf indirectement dans le cas du Danemark. Cependant, de nombreuses autorités nationales de la concurrence ont entamé des procédures afin de faire respecter le droit de la concurrence à cet égard. En outre, certains États membres sont en train d'adopter des mesures législatives en la matière. Les calendriers différents des procédures nationales et des mesures législatives envisagées risquent de conduire à une fragmentation encore plus importante du marché.

Dès lors, il est proposé, par le présent règlement, d'instaurer des règles communes relatives aux commissions d'interchange dans l'Union européenne, en plafonnant lesdites commissions pour les opérations effectuées au moyen de cartes de paiement qui sont largement utilisées par les consommateurs et que les détaillants peuvent donc difficilement refuser ou assortir d'une

majoration. Cela créera des conditions de concurrence égales qui mettront fin à la fragmentation du marché existant actuellement en raison des divergences entre les commissions. Cela permettra aussi à de nouveaux acteurs paneuropéens d'entrer avec succès sur le marché et à l'innovation de progresser, sur la base de conditions offrant des chances égales à tous. Les consommateurs et les détaillants pourront ainsi bénéficier d'un plus large choix de prestataires de services de paiement (nouveaux comme établis de longue date), y compris à l'échelle paneuropéenne. Le règlement prévoira en outre des mesures de transparence destinées à faire en sorte que les détaillants et les consommateurs puissent choisir leurs instruments de paiement en connaissance de cause.

Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

La présente initiative complétera le cadre juridique existant concernant les services de paiement au sein de l'UE, notamment pour ce qui est de la réalisation d'un marché intérieur des paiements et du passage à des instruments de paiement paneuropéens.

La directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (la directive «services de paiement» ou DSP)² vise à établir des conditions et des droits standardisés pour les services de paiement proposés sur le marché au bénéfice des consommateurs et des entreprises de toute l'Union. Cette directive, dont le réexamen est en cours à l'heure de l'élaboration de la présente proposition, constitue le cadre général des paiements effectués dans l'UE. Elle est complétée par plusieurs règlements, tels que le règlement (CE) n° 924/2009 concernant les paiements transfrontaliers et le règlement (UE) n° 260/2012, qui fixe des délais de migration pour le passage de tous les virements et prélèvements en euros dans l'UE de schémas nationaux à des schémas paneuropéens. Le règlement (UE) n° 260/2012 précise également qu'aucune commission multilatérale d'interchange ne peut être facturée pour chaque opération de prélèvement.

Outre le cadre législatif, ces 20 dernières années, la Commission européenne et les autorités nationales de la concurrence ont engagé un certain nombre de procédures en matière d'ententes et d'abus de position dominante portant sur des pratiques anticoncurrentielles sur le marché des paiements par carte. Dans son arrêt de mai 2012³, le Tribunal a confirmé la conclusion à laquelle la Commission était arrivée en décembre 2007 dans sa décision dans l'affaire MasterCard⁴, selon laquelle les CMI restreignent la concurrence étant donné qu'elles gonflent le coût de l'acceptation des cartes par les commerçants sans offrir d'avantages aux consommateurs. Le Tribunal a rejeté l'argument selon lequel les CMI seraient indispensables au fonctionnement d'un système de cartes de paiement. Pour résoudre les problèmes de concurrence, la Commission a accepté les engagements pris par Visa et MasterCard de baisser les CMI sur les opérations transfrontalières (et certaines opérations nationales): en 2009, MasterCard s'est engagée à plafonner les CMI transfrontalières «consommateurs» à 0,2 % pour les cartes de débit et 0,3 % pour les cartes de crédit et à apporter des modifications aux règles qu'elle impose aux détaillants par l'intermédiaire des prestataires de services de paiement acquéreurs; en 2010, Visa Europe a pris des engagements similaires à ceux de MasterCard, les plafonds étant limités aux cartes de débit ainsi qu'aux CMI nationales fixées

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:01:FR:HTML>

³ Arrêt du Tribunal 24 mai 2012 dans l'affaire T-111/08, MasterCard e.a./Commission, non encore publié au Recueil.

⁴ Affaire COMP/34.579, *MasterCard*, décision de la Commission du 19 décembre 2007. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/34579/34579_1890_2.pdf

par Visa Europe elle-même et non par les banques nationales. En 2013, Visa Europe a pris de nouveaux engagements, concernant les opérations transfrontalières par carte de crédit dans certains pays où elle détermine les frais elle-même et les règles relatives à l'acquisition transfrontalière. Des procédures de concurrence sont en cours dans un certain nombre d'autres États membres, dont la Pologne, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France. L'autorité française de la concurrence, par exemple, a rendu contraignants les engagements pris le 7 juillet 2011 par le Groupement des Cartes Bancaires – le système national de cartes – de réduire ses commissions d'interchange à des niveaux équivalents à ceux arrêtés par MasterCard et Visa pour leurs opérations transfrontalières.

Bien qu'aucune législation n'existe dans l'UE concernant les commissions d'interchange, sauf indirectement au Danemark⁵, certains États membres, comme la Pologne, la Hongrie, le Royaume-Uni et l'Italie, sont en train d'adopter des mesures législatives en la matière. En Pologne, le Parlement examine un projet législatif de réglementation des commissions d'interchange, qui prévoit une baisse progressive des plafonds applicables aux CMI pour atteindre 0,5 % au début de l'année 2016, la suppression de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes et l'autorisation des majorations (pour les cartes de crédit uniquement). En Hongrie, une proposition législative visant à plafonner les commissions d'interchange nationales afférentes aux cartes de crédit et de débit à leurs niveaux transfrontaliers respectifs et à charger la banque centrale hongroise de calculer ces commissions est en cours d'examen. En Italie, un projet de décret du ministère de l'économie et des finances a été publié pour consultation en décembre 2012; il met l'accent sur la limitation des «mélanges» de commissions, la comparabilité des commissions d'interchange et des commissions de service commerçant, ces dernières devant tenir compte du volume des opérations et être inférieures pour les paiements de faible valeur. Au Royaume-Uni, le gouvernement propose de soumettre les systèmes de paiement à une réglementation économique, en mettant sur pied un nouvel organisme de surveillance des systèmes de paiement de détail axé sur la concurrence, sur le modèle de ceux qui existent déjà dans le domaine de l'énergie, par exemple⁶.

Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

Les objectifs de la présente proposition sont cohérents avec les politiques et les objectifs de l'Union. Premièrement, leur réalisation améliorera le fonctionnement du marché intérieur des services de paiement et, de manière plus générale, de tous les biens et services, dans l'intérêt des entreprises et des consommateurs européens. Deuxièmement, ces objectifs vont largement dans le sens d'autres politiques de l'Union, notamment la politique de la concurrence (en créant des obligations, des droits et des avantages identiques pour tous les acteurs du marché et en facilitant la prestation transfrontalière de services de paiement, renforçant ainsi le niveau de concurrence). Dans l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition, la Commission est arrivée à la conclusion que les mesures proposées favoriseraient l'intégration du marché au bénéfice des consommateurs et des commerçants, faciliteraient l'accès d'acteurs paneuropéens au marché et se traduiraient par une sécurité juridique accrue concernant les

⁵ Article 80 de la loi danoise sur les services de paiement et la monnaie électronique, loi de codification n° 365 du 26 avril 2011, http://www.finanstilsynet.dk/en/Regler-og-praksis/Translated-regulations/~media/Regler-og-praksis/2012/C_Act365_2011_new.ashx. Cette loi régit les commissions de service commerçant pour les opérations effectuées en présence des deux parties et prévoit le paiement, par les commerçants, d'une commission annuelle ventilée entre huit catégories de coûts différentes, les montants étant fixés par le ministère de l'économie.

⁶ <https://www.gov.uk/government/consultations/opening-up-uk-payments>

modèles économiques pour les systèmes de cartes existants et nouveaux. Elles limiteront aussi le risque d'«exportation» de modèles fondés sur des pratiques anticoncurrentielles vers de nouveaux services de paiement novateurs.

En dépit de l'arrêt du Tribunal confirmant l'appréciation de la Commission selon laquelle les CMI appliquées dans le cadre du système MasterCard restreignaient la concurrence et n'entraînaient pas de gains d'efficacité excédant leurs effets négatifs pour les commerçants et les consommateurs, les systèmes internationaux et nationaux de cartes opérant dans l'UE ne semblent actuellement pas disposés à adapter leurs pratiques de manière proactive pour se conformer aux règles européennes et nationales en matière de concurrence. Bien que les autorités nationales de la concurrence, en étroite coopération avec la Commission, s'attaquent au problème, l'application des règles de concurrence selon des procédures et des calendriers différents pourrait ne pas déboucher sur des résultats suffisamment étendus et rapides pour apporter l'intégration du marché et l'innovation nécessaires pour garantir la compétitivité du marché européen des paiements au niveau mondial. Compte tenu des règles de l'UE concernant la concurrence et de l'expérience de la Commission en matière d'affaires de concurrence relatives aux paiements, la présente proposition vise donc à assurer la clarté juridique afin de garantir une véritable intégration et une concurrence réelle et d'améliorer ainsi le bien-être économique de toutes les parties prenantes, et en particulier des consommateurs. En facilitant les transactions économiques dans l'Union, les mesures proposées contribueront aussi à la réalisation des objectifs plus larges de la stratégie UE 2020.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Consultation des parties intéressées

Méthodes de consultation utilisées, principaux secteurs visés et profil général des répondants

Le 11 janvier 2012, la Commission européenne a publié un Livre vert intitulé «Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile»⁷, qui a été suivi d'une consultation publique dans le cadre de laquelle la Commission a reçu plus de 300 réponses. Les contributions exhaustives des parties prenantes⁸ ont fourni des informations utiles sur certaines nouvelles avancées récentes et sur les modifications qui pourraient être apportées au cadre actuellement applicable aux paiements.

Une audition publique a été organisée le 4 mai 2012, à laquelle près de 350 parties prenantes ont participé.

Le 20 novembre 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur le Livre vert «Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile»⁹, qui est un rapport sur le Livre vert.

Synthèse des réponses reçues et de la façon dont elles ont été prises en compte

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0941:FR:NOT>

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0426+0+DOC+XML+V0//FR>

Le processus de consultation a permis de faire ressortir un certain nombre de messages clés liés au champ d'application du présent règlement. Les parties prenantes de toutes les catégories conviennent invariablement qu'il est nécessaire de parvenir à une plus grande clarté juridique en ce qui concerne les commissions multilatérales d'interchange (CMI). Les prestataires de services de paiement considèrent qu'il s'agit là d'un point particulièrement important au vu des affaires de concurrence en cours au niveau tant européen que national. En outre, les commerçants en particulier, mais aussi les parties prenantes d'autres catégories, signalent des obstacles à l'acquisition transfrontalière, qu'il importe d'éliminer pour qu'un véritable marché unique des services de paiement puisse voir le jour. Les participants se montrent également très intéressés par un examen des règles commerciales, même si les avis ont tendance à diverger entre les différentes catégories de parties prenantes.

Les prestataires de services de paiement et les systèmes de cartes considèrent que le fait que les CMI diffèrent considérablement d'un pays à un autre et pour des paiements transfrontaliers avec le même système de carte n'est pas un problème et que cela ne gêne pas l'intégration du marché. A contrario, les commerçants, les associations de consommateurs et certains prestataires de services de paiement non bancaires estiment que ces différences ne sont pas justifiées et que les mêmes CMI devraient s'appliquer aux opérations nationales et transfrontalières, et dans tous les États membres. Les autorités publiques considèrent que les CMI devraient être harmonisées pour parvenir à un marché intégré. Les prestataires de services de paiement semblent opposés à une initiative réglementaire sur les commissions d'interchange, affirmant que cela entraînerait des commissions plus élevées pour les titulaires de carte et que les détaillants ne répercuteraient pas les bénéfices sur les consommateurs. Les détaillants en revanche sont d'avis que les CMI entraînent une concurrence vers le haut favorisant les moyens de paiement les plus coûteux et dressent des obstacles à l'entrée sur le marché, tout en créant un risque de contagion entre le marché des paiements par carte et celui des paiements par appareil mobile et par internet. La plupart des associations de consommateurs soutiennent l'analyse des commerçants concernant l'effet négatif des CMI sur la concurrence et le bien-être des consommateurs, mais craignent qu'une réduction des CMI n'entraîne une hausse des frais liés aux cartes et d'autres frais imputés aux consommateurs. Les autorités de concurrence sont favorables à une action pour diminuer les CMI, en particulier pour les systèmes quadripartites éprouvés. Les avis des autres autorités publiques sont partagés.

En ce qui concerne l'acquisition transfrontalière, la plupart des systèmes de cartes et des prestataires de services de paiement reconnaissent qu'il est nécessaire d'harmoniser les normes et les règles locales, tandis que les commerçants et les consommateurs s'accordent sur l'existence de nombreux obstacles locaux. Contrairement aux prestataires de services de paiement et aux systèmes de cartes, les commerçants préfèrent des solutions réglementaires à une autorégulation. Les systèmes de cartes et les prestataires de services de paiement sont plus favorables à l'application de la CMI du pays dans lequel la vente est effectuée, alors que la majorité des commerçants et des prestataires de services de paiement non bancaires se déclarent en faveur d'une CMI commune applicable dans l'ensemble du marché intérieur. La nécessité d'une préautorisation obligatoire pour l'acquisition transfrontalière a les faveurs des prestataires de services de paiement et des systèmes de cartes historiques uniquement.

En ce qui concerne les règles commerciales, aucun consensus ne se dégage sur les avantages et la nécessité de réglementer l'orientation des payeurs et sur la règle imposant l'acceptation obligatoire de toutes les cartes, qui oblige les commerçants à accepter toutes les cartes d'une même marque dès lors qu'ils acceptent une catégorie de cartes de cette marque. La plupart des systèmes de cartes et des prestataires de services de paiement sont favorables au statu quo,

tandis que les commerçants, les consommateurs, les autorités de concurrence et la plupart des autorités publiques aimeraient que les commerçants soient autorisés par voie de réglementation à orienter les consommateurs vers l'utilisation de moyens de paiement moins coûteux - bien que les consommateurs soient contre l'idée d'une majoration. La suppression de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes est refusée par les prestataires de services de paiement et les systèmes de cartes, mais soutenue (par voie de réglementation) par les autres parties prenantes, car elle permettrait aux commerçants de n'accepter que des moyens de paiement moins onéreux et aurait une incidence positive sur la concurrence, point sur lequel les consommateurs se montrent plus prudents. La majorité des parties prenantes sont favorables à une interdiction d'unifier les commissions de service commerçant facturées aux détaillants, les prestataires de services de paiement et les systèmes de cartes étant d'avis que la tarification différenciée est déjà pratiquée dans le cadre des mesures prises par MasterCard et des engagements souscrits par Visa.

Un aperçu détaillé des avis des parties prenantes et des États membres sur les commissions d'interchange figure dans le compte rendu exhaustif de la consultation publique sur le Livre vert¹⁰.

Dans son rapport d'initiative sur le Livre vert, le Parlement européen a reconnu les objectifs et les obstacles à l'intégration identifiés dans le Livre vert et a appelé à une action législative dans un certain nombre de domaines concernant les paiements par carte, tout en suggérant d'adopter une approche plus prudente en ce qui concerne les paiements par internet et par téléphone mobile en raison d'une maturité moindre de ces marchés. En outre, le Parlement a fermement pris position en faveur d'une plus grande clarté des commissions d'interchange pour les participants au marché et s'est déclaré favorable à une approche progressive conduisant à une interdiction des commissions d'interchange par voie de réglementation.

Analyse d'impact

La Commission a procédé à l'analyse d'impact prévue dans le programme de travail, préparée en consultation avec la BCE. Cette analyse d'impact a étudié simultanément deux options: une révision de la directive concernant les services de paiement et l'adoption d'un règlement sur les commissions multilatérales d'interchange.

L'analyse d'impact examine la question de l'absence de concurrence effective sur les marchés des paiements par carte et des paiements liés à une carte, qui aboutit à des conditions de marché imparfaites et à des commissions relativement élevées qui sont répercutées sur les commerçants, puis sur les consommateurs. L'intégration limitée du marché, les possibilités réduites de voir de nouveaux acteurs paneuropéens entrer sur le marché, la disparition des systèmes de cartes nationaux (généralement moins onéreux) et la faiblesse de l'innovation sont aussi mises en évidence dans ce contexte et les commissions d'interchange apparaissent comme un élément d'explication important. La grande différence de niveau de ces commissions d'un État membre à un autre constitue également un obstacle à l'intégration du marché. Ces effets sont renforcés par un certain nombre de règles commerciales qui affectent la transparence, la faculté des détaillants de choisir un acquéreur d'un autre État membre («acquisition transfrontalière») et la possibilité pour eux d'orienter leurs clients vers un moyen de paiement plus efficient ou de refuser les cartes coûteuses (règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes).

¹⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/cim/gp_feedback_statement_en.pdf

L'analyse d'impact envisage six scénarios pour les commissions d'interchange: i) aucune action de la Commission, ii) réglementer l'acquisition transfrontalière et le niveau des commissions d'interchange appliquées aux opérations transfrontalières, iii) imposer aux États membres de fixer des commissions d'interchange nationales sur la base d'une méthodologie commune, iv) définir un niveau maximal commun, valable dans l'ensemble de l'UE, pour les commissions d'interchange, a) avec ce plafond (différent pour les cartes de crédit et les cartes de débit) couvrant les cartes de crédit et de débit ou ne couvrant que les cartes de débit et b) avec les commissions d'interchange pour les opérations par carte de débit totalement interdites ou simplement ramenées à un faible niveau, v) soumettre ou non les cartes commerciales (généralement plus coûteuses) et les cartes émises par des systèmes tripartites à la réglementation applicable aux commissions d'interchange et vi) réglementer les commissions de service commerçant, c'est-à-dire les commissions versées par le commerçant à sa banque d'acquisition.

Les plafonds de 0,2 % et 0,3 % pour les opérations par carte de débit et de crédit, respectivement, ont été examinés dans les scénarios ii) et iv). Ces niveaux 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). Ces plafonds encouragent donc l'utilisation d'instruments de paiement efficaces, en promouvant les cartes fournissant les meilleurs avantages transactionnels, tout en empêchant la facturation aux commerçants de frais disproportionnés, qui ferait peser des coûts cachés sur les consommateurs. Des frais excessifs à la charge des commerçants pourraient aussi résulter des accords de tarification collectifs, les commerçants étant réticents à renoncer à des instruments de paiement coûteux de crainte de perdre des clients. Les plafonds envisagés tiennent aussi compte des niveaux proposés par des systèmes de cartes (Visa Europe, MasterCard et Groupement des Cartes Bancaires) dans le cadre de procédures visant à faire appliquer les règles de concurrence et jugés par les autorités de concurrence suffisants pour mettre un terme aux procédures.

L'analyse parvient à la conclusion que l'option la plus efficace semble être une combinaison entre

- une série de mesures visant à améliorer l'efficacité du fonctionnement du marché, notamment la limitation de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes et la possibilité pour les commerçants de déterminer le choix de la marque de carte sur le point de vente pour *toutes* les cartes et toutes les opérations *liées à une carte* fondées sur les systèmes quadripartites et
- la fixation d'un plafond pour les commissions d'interchange appliquées aux transactions transfrontalières à l'aide de cartes de débit et de crédit consommateurs (dans un premier temps), puis la fixation d'un plafond applicable aussi aux opérations nationales réalisées à l'aide de ces mêmes cartes.

L'analyse d'impact et son annexe fournissent également une explication détaillée des autres mesures proposées dans le règlement pour garantir la transparence du marché et son fonctionnement efficace, notamment la suppression des mesures interdisant l'orientation des consommateurs, la possibilité d'identifier les cartes, le co-badgeage, l'obligation pour les

prestataires de services de paiement de fournir des factures aux bénéficiaires et l'obligation de tarification différenciée des commissions.

Les mesures de transparence générales proposées dans le règlement devraient conduire à un marché plus efficace pour *toutes* les cartes de paiement et toutes les opérations *liées à une carte* fondées sur des modèles de systèmes quadripartites.

Cependant, puisque certaines catégories de cartes sont désormais si largement utilisées par les consommateurs que les commerçants se trouvent généralement dans l'impossibilité de refuser ces cartes ou de décourager les consommateurs de les utiliser sans craindre de «perdre des clients», des mesures supplémentaires sont nécessaires pour mettre en place un marché intégré, le faire fonctionner efficacement et éliminer les pratiques restrictives de concurrence dans ces domaines. Ces mesures concernent les cartes de débit et de crédit consommateurs.

Dans une première phase, autoriser les commerçants à choisir un acquéreur en dehors de l'État membre où ils sont établis («acquisitions transfrontalières») et réglementer le niveau des commissions d'interchange transfrontalières apporterait la clarté juridique nécessaire, ce qui est important. Il est possible que ces mesures n'aient d'incidences que sur les gros commerçants, cependant elles seraient propices à l'intégration du marché et pourraient avoir l'effet de réguler et de faire converger le niveau des commissions d'interchange qui s'appliquent sur le plan strictement national, de manière similaire à la disposition équivalente du règlement sur la date de fin de migration vers le SEPA.

Cela étant, à plus long terme, les plus petits détaillants aussi devraient pouvoir bénéficier directement de mesures aboutissant à des commissions d'interchange plus efficaces et de prestataires de services de paiement jouant à armes égales. Après une période de transition, la réglementation des commissions d'interchange appliquées aux cartes consommateurs devrait par conséquent s'étendre également aux commissions d'interchange nationales. Actuellement, dans huit États membres, les opérations par carte de *débit* ne sont pas soumises à une commission d'interchange, ou celle-ci est très basse, sans effets négatifs visibles sur l'émission et l'utilisation de cartes; au contraire, ces États membres sont généralement ceux où les taux d'émission et d'utilisation des cartes sont les plus élevés. Les tendances des dix dernières années laissent prévoir que l'émission et l'utilisation de cartes de débit continueront à augmenter au cours des prochaines années, de sorte qu'après la période de transition prévue dans le règlement, les cartes de débit seront considérées comme «omniprésentes» dans l'Union et qu'il n'y aura plus de raisons d'inciter à l'émission et à l'utilisation de cartes au moyen de commissions versées par les détaillants aux prestataires de services de paiement. Il est déjà actuellement très rare d'ouvrir un compte de paiement et de ne pas disposer de carte, ce qui, mécaniquement, permet aux prestataires de services de paiement de réaliser des économies considérables sur les coûts. En outre, la proposition de directive¹¹ sur, entre autres, l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, prévoit que les États membres veillent à ce que les prestations de base d'un compte de paiement comprennent les opérations de paiement par carte (notamment en ligne). Afin que les plus petits détaillants bénéficient directement de mesures aboutissant à des commissions d'interchange plus efficaces et de conditions de concurrence équitables pour les prestataires de services de paiement, il serait également nécessaire de réglementer les frais liés aux cartes consommateurs au niveau national. Il est proposé d'étendre le plafonnement proposé pour les opérations *transfrontalières* pendant la première phase aux opérations par carte de crédit *au niveau*

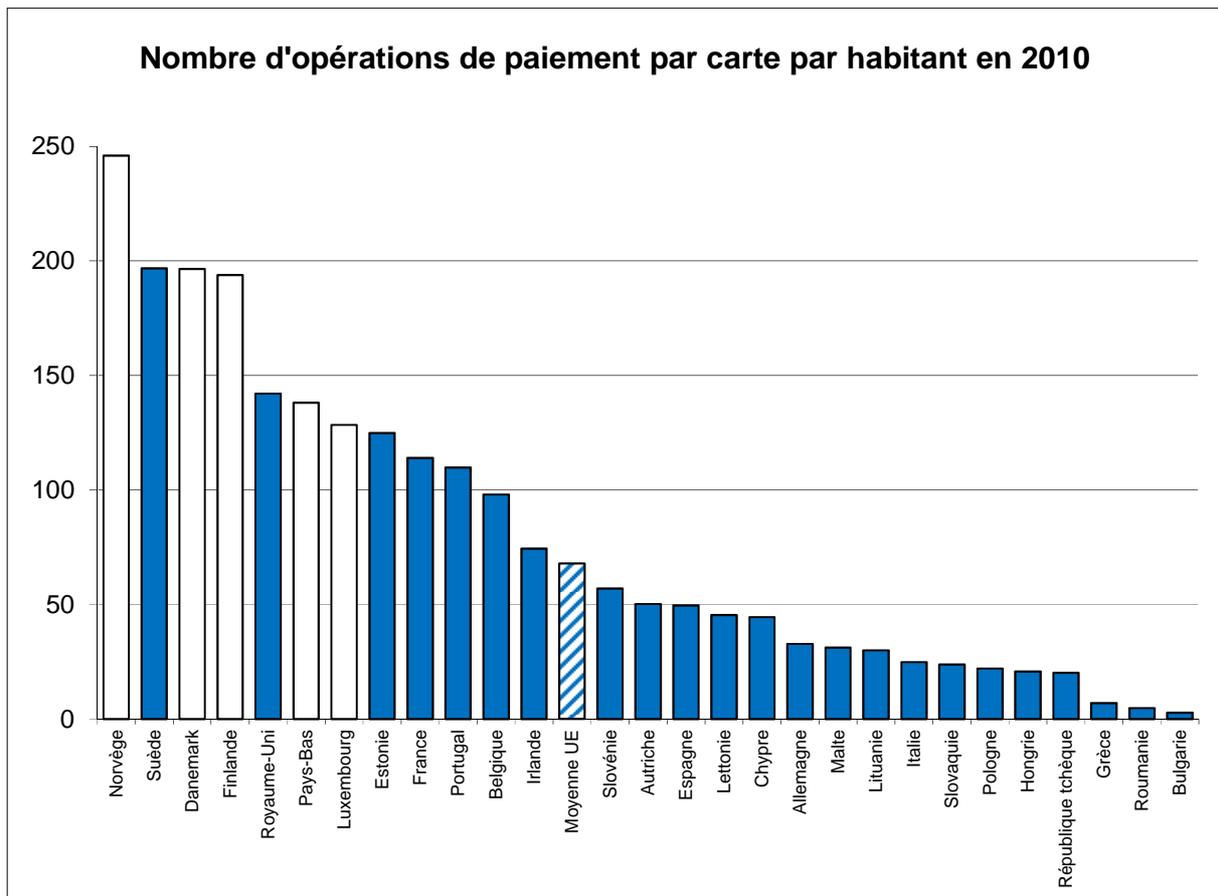
¹¹ COM(2013) 266 final.

national pendant la deuxième phase, en vue d'éviter toute discrimination entre petits et grands détaillants, ces derniers bénéficiant plus facilement des achats transfrontaliers. La Commission considère cependant que la maturité des marchés de l'EEE, en particulier en ce qui concerne l'émission et l'usage de cartes, doit faire l'objet d'un examen plus approfondi et qu'il y a lieu de vérifier si les commissions d'interchange sont nécessaires comme mesures d'incitation à cet égard. Entre-temps, ainsi qu'il a été expliqué plus haut, des plafonnements seraient appliqués aux opérations par carte de débit (0,2 %) et de crédit (0,3 %).

Pendant le plafonnement des commissions d'interchange, les détaillants bénéficieraient somme toute de frais moins élevés, une fraction des économies réalisées étant répercutée sur les consommateurs. Les consommateurs paient déjà, puisque les commissions d'interchange sont incorporées dans les prix de détail (via la commission de service commerçant), et les banques sont moins susceptibles de répercuter les bénéfices des commissions d'interchange sur leurs titulaires de comptes que les commerçants sur leurs clients, compte tenu de la moindre concurrence dans le secteur bancaire et de la faible mobilité actuelle des consommateurs dans le secteur de la banque de détail. Par conséquent, la transmission des bénéfices serait dans tous les cas plus importante si elle dépendait des commerçants que des banques. En Australie, après l'intervention, il a été estimé qu'une réduction de 0,67 AUD par achat et de 77,19 AUD par compte et par année a été réalisée. Les effets peuvent toutefois varier d'un secteur de détail à un autre, selon la taille du commerçant, l'utilisation qu'il fait des instruments de paiement et le «panier d'achats». Il sera toujours difficile d'associer la variation d'un secteur économique spécifique à celle d'un prix spécifique pour un produit ou un service dans un magasin de détail donné.

Cela ne signifie toutefois pas que les coûts qui pèsent actuellement sur les détaillants seraient automatiquement répercutés sur les consommateurs par leurs banques. Les systèmes de paiement sont complexes par nature: la banque du titulaire de la carte interagit avec le titulaire, celle du commerçant interagit avec le commerçant, et en principe toutes deux subissent la concurrence d'autres banques et font face à des situations de marché différentes dans leur comportement avec leurs consommateurs respectifs. On pourrait par conséquent s'attendre à ce que le plafonnement des commissions d'interchange ait un effet positif sur l'acceptation des cartes qui peut, en raison d'effets d'échelle, également influencer de manière positive l'émission de cartes. Dans la plupart des pays, une diminution des commissions d'interchange élevées semble généralement associée à une plus grande acceptation des cartes et il semble que dans les pays où les commissions d'interchange sont basses, l'utilisation des cartes est plus répandue. Le Danemark a l'un des taux d'utilisation des cartes les plus élevés de l'Union, avec 216 opérations par habitant et un système de prélèvement sans commission d'interchange. Il en va de même dans les systèmes internationaux: en Suisse, Maestro n'applique pas de commission d'interchange et c'est le principal système de prélèvement par carte. Aux Pays-Bas, l'utilisation et l'acceptation des cartes sont élevées et continuent à augmenter, et les cartes remplacent l'argent liquide. Tant le Danemark que les Pays-Bas se caractérisent par des comptes à bas frais par rapport aux pays où les commissions d'interchange sont plus élevées (comme la France, même après application des règles de concurrence, et l'Espagne). En Espagne, l'utilisation des cartes a augmenté après l'intervention et la valeur moyenne des opérations par carte a diminué de 15 % entre 2005 et 2010. En parallèle, selon les chiffres officiels de la Banque d'Espagne¹², le volume et la valeur des opérations ont augmenté.

¹² Voir l'analyse d'impact, p. 208.



Comme on peut le voir ci-dessus, les systèmes nationaux dépourvus de commission d'interchange se caractérisent également par les taux d'utilisation des cartes les plus élevés (données de la BCE), les commissions d'interchange du Royaume-Uni et de la Suède étant aussi relativement basses.

L'incidence générale des réductions des commissions d'interchange sur les revenus des prestataires de services de paiement émetteurs et acquéreurs est difficile à estimer, puisque les augmentations du volume des opérations par carte (dues à une plus forte acceptation) et les économies que réalisent les prestataires de services de paiement sur la gestion de caisse pourraient au moins partiellement compenser les pertes liées au plafonnement des commissions d'interchange. D'autres économies sur les coûts pourraient résulter de la diminution des retraits d'argent aux distributeurs automatiques et des montants des commissions d'interchange qu'ils doivent normalement payer aux banques acquéreuses de distributeurs automatiques. Il n'est donc pas certain que les revenus des banques émettrices diminueraient en conséquence. S'agissant de la viabilité, un système de carte de débit dépourvu de commission d'interchange semble commercialement tout à fait viable sans augmentation des coûts des comptes courants pour les consommateurs. Le système de prélèvement du Danemark notamment comporte une commission d'interchange égale à zéro pour les opérations au niveau national et un titulaire de compte moyen paie des frais de compte courant bien en dessous de la moyenne de l'Union. De même, en Suisse, le principal système de cartes de débit est Maestro (appartenant à MasterCard), et ne comporte pas de CMI.

En fait, il n'existe pas de lien automatique entre la réduction des commissions d'interchange et l'augmentation des frais annuels de carte. Les frais de carte semblent plus étroitement liés au niveau de concurrence dans le secteur de la banque de détail, par exemple. Aux États-Unis,

les banques ont tenté d'augmenter les frais de cartes après la réglementation des commissions d'interchange, mais ont dû y renoncer lorsque les consommateurs se sont rebellés. En Suisse, les frais demandés aux titulaires de cartes ont baissé en parallèle avec la baisse des CMI. En Australie, les frais de cartes augmentaient rapidement avant le plafonnement des commissions d'interchange, et après les réformes, l'augmentation des frais de cartes a ralenti (en ce qui concerne les cartes de crédit, elle était de +218 % entre 1997 et 2002 et de +122 % entre 2003 et 2008). En Espagne, depuis l'intervention, les frais annuels moyens ont augmenté chaque année de 6,18 EUR en ce qui concerne les cartes de débit et de 11,45 EUR en ce qui concerne les cartes de crédit. Ce qui n'a pas empêché le portefeuille de cartes des banques d'augmenter, la croissance enregistrée pour les cartes de crédit étant considérablement plus élevée que pour les cartes de débit, malgré la crise économique. D'autres tendances pourraient peut-être signifier que la concurrence dans le secteur bancaire espagnol est relativement limitée, les frais de gestion des comptes courants ayant par exemple doublé entre 2007 et 2012 tandis que les frais liés aux découverts ont augmenté. Les augmentations des frais bancaires des banques de détail semblent répandues en Espagne, sans rapport avec les commissions d'interchange.

Certains éléments indiquent que des baisses des prix se sont produites aux États-Unis une année après la réglementation des CMI. En outre, il ressort des informations relatives à l'Australie que les détaillants bénéficieraient intégralement (à 100 %) de commissions d'interchange plus basses – puisque les marchés acquéreurs ont tendance à être plus concurrentiels que les marchés émetteurs, alors que l'augmentation potentielle des frais de carte est limitée à 30-40 % du montant de la baisse des commissions d'interchange. De plus, après le plafonnement des commissions d'interchange et l'introduction des mesures de transparence, les consommateurs utilisant des moyens de paiement à bas coût ne «subventionneront» plus ceux (souvent plus riches) qui utilisent des moyens de paiement plus coûteux dans la mesure où les commerçants ne peuvent orienter les consommateurs, en particulier en ce qui concerne les cartes «inévitables».

Puisque la concurrence recommencerait à jouer, les consommateurs et les détaillants bénéficieraient de l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des paiements. Même si les frais de carte augmentaient – ce qui n'est pas certain, étant donné que l'incidence du plafonnement des commissions d'interchange sur les revenus bancaires sera probablement mitigée – il reste probable que les consommateurs bénéficieraient de commissions d'interchange plus basses grâce à des prix de détail moindres, même si les détaillants ne répercutaient pas 100 % des économies, et grâce à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des paiements. Il convient également de prendre en considération le fait que les consommateurs bénéficieront très probablement des services offerts par les nouveaux acteurs du marché. Les Pays-Bas, avec des commissions d'interchange inférieures à 0,2 %, en sont un exemple concret: une solution de paiement en ligne à bas coût (Ideal) y a été mise au point en grande partie parce que les commissions d'interchange généralement basses ont incité les banques à innover. Par conséquent, les consommateurs néerlandais n'ont pas à payer de redevances élevées sur les cartes de crédit pour réaliser leurs achats en ligne.

Les cartes commerciales et les cartes émises par les systèmes tripartites, même si elles sont en général plus chères, ne seraient pas concernées par les différents plafonnements proposés pour les cartes consommateurs – ainsi qu'il a été proposé dans l'option v – car elles ne représentent que des parts de marché limitées dans l'Union, avec des structures de frais différentes, et que l'on ne s'attend pas à ce que cette situation évolue à l'avenir. Les mesures proposées pour les opérations par carte consommateurs s'appliqueraient toutefois à ces systèmes dans la mesure où ils émettent ce type de cartes et recourent à des prestataires de services de paiement agréés d'une manière qui fait en pratique fonctionner leur système comme un système quadripartite.

Par ailleurs, les mesures visant à augmenter la transparence s'appliqueraient quoi qu'il en soit à ces systèmes.

La réglementation des commissions de service commerçant telle que proposée dans l'option vi impliquerait non seulement de réglementer les commissions d'interchange, mais également les autres commissions imposées aux commerçants. Cela équivaudrait dans les faits à contrôler les prix des commerçants et à réglementer les prix de détail. Par contre, plafonner les commissions d'interchange équivaudrait à réglementer les prix de gros pour les mettre en phase avec les analyses effectuées dans les affaires de concurrence en vue de réaliser un marché intérieur, puisque les commissions d'interchange ne représentent pas un prix final pour les détaillants et encore moins pour les consommateurs.

Des mesures de transparence et d'orientation resteraient essentielles en vue de prévenir une promotion agressive des cartes comportant des commissions d'interchange non réglementées. Il serait également nécessaire de prévoir des mesures destinées à contrecarrer les pratiques de contournement.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé des mesures proposées

La proposition comprend deux parties principales.

La première présente les règles relatives aux commissions d'interchange. La proposition opère, à cet égard, une distinction entre volet «réglementé» et volet «non réglementé». Le volet réglementé englobe toutes les opérations par carte auxquelles les consommateurs ont souvent recours et qui sont donc difficiles à refuser pour les détaillants: il s'agit des opérations de paiement par carte de débit ou de crédit consommateurs et des opérations de paiement liées à une carte. Le volet non réglementé comprend toutes les opérations par carte de paiement et les opérations de paiement *liées à une carte* qui ne relèvent pas du domaine réglementé: sont visées notamment les cartes dites commerciales et les cartes émises par des systèmes tripartites.

Dans le «volet réglementé», au cours d'une période de transition de deux ans à compter de la publication du présent règlement, les commissions d'interchange seront plafonnées uniquement pour les opérations *transfrontalières* (le titulaire de la carte utilise sa carte dans un autre État membre) ou pour les opérations transfrontalières acquises (le commerçant a recours à un prestataire de services de paiement acquéreur dans un autre État membre).

Même si l'analyse d'impact a déterminé que l'interdiction des commissions d'interchange pour les cartes de débit faisait partie de la solution la plus avantageuse, la Commission a estimé que la maturité des marchés dans l'EEE, en particulier en ce qui concerne l'émission et l'utilisation des cartes de débit, devait faire l'objet d'un examen approfondi et que l'absence de nécessité de facturer des commissions d'interchange afin d'encourager cette émission et cette utilisation devait être évaluée avant la suppression totale des commissions d'interchange pour les cartes de débit. Il est dès lors proposé qu'après la phase transitoire visant à libéraliser et réglementer uniquement les acquisitions transfrontalières, les mêmes commissions maximales applicables aux opérations transfrontalières acquises s'appliquent également aux opérations nationales. Deux ans après l'entrée en vigueur complète de la législation, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport sur son application, lequel évaluera en particulier si le niveau des commissions d'interchange est approprié,

compte tenu de l'utilisation et du coût des différents moyens de paiement, ainsi que du niveau d'entrée sur le marché de nouveaux acteurs et de nouvelles technologies.

À l'issue de la période transitoire, toutes les **opérations de paiement par carte de débit** consommateurs (*transfrontalières et nationales*) et les opérations de paiement *liées à une carte* fondées sur de telles opérations se verront appliquer une commission d'interchange maximale de 0,20 % et toutes les **opérations de paiement par carte de crédit consommateurs** (*transfrontalières et nationales*) et les opérations de paiement *liées à une carte* fondées sur de telles opérations devraient se voir appliquer une commission d'interchange maximale de 0,30 %. Ces plafonds, dont les autorités de concurrence ont estimé qu'ils ne nécessitaient pas d'autre intervention, semblent être fixés à des niveaux raisonnables qui ont déjà été appliqués sans que soit remis en cause le fonctionnement des systèmes de cartes internationaux et des prestataires de services de paiements, ni le bien-être des détaillants et des consommateurs, tout en fournissant une sécurité juridique.

La deuxième partie du règlement contient des dispositions relatives aux règles commerciales qui seront applicables à *toutes* les catégories d'opérations par carte et d'opérations de paiement *liées à une carte* fondées sur de telles opérations. Dès l'entrée en vigueur du règlement, par exemple:

- l'application de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes sera limitée. Aucune discrimination ne sera toutefois autorisée sur la base de la banque émettrice ou de la provenance du titulaire de la carte, ni entre les cartes de même niveau de commission d'interchange;
- l'application de toute règle empêchant ou dissuadant les commerçants d'orienter les consommateurs vers des instruments de paiement plus efficaces («règles interdisant l'orientation des consommateurs») sera interdite;
- les prestataires de services de paiement acquéreurs fourniront aux commerçants, tous les mois au moins, un relevé des commissions versées par le commerçant au cours du mois concerné pour chaque catégorie de carte et chaque marque, pour chaque service d'acquisition fourni par l'acquéreur;
- l'application de toute règle empêchant les commerçants de divulguer à leurs consommateurs les commissions qu'ils versent aux acquéreurs de services de paiement sera interdite.

L'analyse d'impact a été modifiée à la suite de la réunion du comité d'analyse d'impact du 20 mars 2013. Les changements les plus notables concernent notamment la fourniture d'informations complémentaires sur le marché des cartes, son fonctionnement et la jurisprudence de l'UE relative aux commissions d'interchange, ainsi que l'adjonction d'un résumé de la littérature économique consacrée aux commissions d'interchange. L'analyse accorde aussi plus d'attention aux effets possibles du plafonnement des commissions d'interchange sur les coûts supportés par les titulaires de cartes, le bien-être global des consommateurs et les revenus des banques, de manière à ce que l'incidence des options les plus importantes puisse être présentée de manière simplifiée dans le corps du texte. Les interdépendances entre les différentes options et les différents paquets sont mieux expliquées, ainsi que la raison d'être d'un paquet «tout compris» englobant les commissions d'interchange, en démontrant le bien-fondé de la réglementation des commissions d'interchange au moyen d'actes législatifs.

Base juridique

Article 114, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité s'applique dans la mesure où la proposition ne porte pas sur un domaine relevant de la compétence exclusive de l'Union.

Les objectifs de la proposition ne peuvent être atteints d'une manière satisfaisante par les États membres pour les raisons exposées ci-après.

De par sa nature, 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 étant donné que les principes, règles, procédures et normes applicables doivent être cohérents dans tous les États membres pour des raisons de sécurité juridique et d'égalité entre tous les participants au marché. L'alternative à une approche à l'échelle de l'Union serait un système de mesures réglementaires et de mise en œuvre des règles de concurrence au niveau national, qui serait moins efficace que des mesures à l'échelle de l'UE et plus complexe et plus coûteux qu'une législation au niveau européen. Une possible intervention de l'UE serait donc conforme au principe de subsidiarité. Une telle approche soutient l'espace unique de paiements en euros (SEPA) et est conforme à la stratégie numérique, en particulier pour ce qui est de la création d'un marché unique numérique. Elle favorise l'innovation technologique, ainsi que la croissance et l'emploi, notamment dans les domaines du commerce électronique et du commerce mobile.

En outre, compte tenu de la nature transfrontalière des marchés des paiements, toute mesure prise par les pouvoirs publics pour réduire ou modifier le niveau des prix de gros (commissions d'interchange) dans un seul État membre nuirait au bon fonctionnement du marché des paiements à l'échelle de l'Union et ne serait pas propice à l'intégration du marché étant donné qu'elle ne permettrait pas de garantir des conditions de concurrence égales dans l'UE. Ce serait par exemple le cas de mesures nationales différentes visant à réglementer ou à plafonner les commissions d'interchange, comme le prévoient actuellement plusieurs États membres.

La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

Principe de proportionnalité

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

La proposition se limite strictement à ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs, à savoir contribuer à la mise en place d'un marché des paiements à l'échelle de l'UE, ce qui permettra aux consommateurs, aux détaillants et aux autres entreprises de tirer pleinement parti du marché intérieur de l'UE, et notamment du commerce électronique. Ces possibilités d'accès accru au marché pour les acteurs paneuropéens, le renforcement de l'innovation et les plus grandes capacités des systèmes de cartes nationaux (en général moins coûteux) ainsi que l'utilisation plus limitée des paiements en espèces laissent entrevoir des perspectives aux détaillants et aux prestataires de services de paiement, qu'il s'agisse de banques ou de nouveaux entrants sur le marché. L'exercice d'une concurrence effective sur les marchés des paiements par carte et des paiements liés à une carte aura des effets bénéfiques sur le marché, permettra de choisir parmi un éventail plus large de prestataires de services, notamment parmi

des prestataires paneuropéens et des acteurs innovants, et contribuera à abaisser les coûts pour les détaillants et les consommateurs. Les commerçants devraient ensuite répercuter cette baisse des coûts sur les consommateurs en diminuant les prix de détail.

Les commissions d'interchange en tant que telles, ainsi que leurs grandes différences de niveaux, constituent un obstacle à l'intégration du marché et à l'exercice d'une concurrence effective, dont les effets sont renforcés par plusieurs règles commerciales qui réduisent la transparence pour les détaillants et les consommateurs, restreignent la capacité des détaillants à choisir un acquéreur dans un autre État membre et dissuadent les détaillants d'orienter les consommateurs vers des moyens de paiement plus efficaces.

Sur la base des consultations des parties prenantes, telles que résumées dans l'analyse d'impact, la Commission propose une combinaison de mesures pour renforcer le fonctionnement effectif du marché, premièrement en plafonnant le niveau des commissions d'interchange sur les opérations transfrontalières effectuées au moyen de cartes de débit et de crédit consommateurs, et deuxièmement en plafonnant également le niveau des commissions d'interchange sur les opérations nationales effectuées au moyen de cartes de crédit et de débit consommateurs.

L'absence de réglementation ne résoudrait pas les problèmes liés au recours accru aux deux acteurs internationaux du marché et entraînerait la disparition progressive des systèmes de cartes nationaux (en général moins coûteux). Les économies d'échelle et les possibilités offertes aux nouveaux entrants paneuropéens et aux acteurs innovants resteront limitées, tandis que les commerçants et les consommateurs continueront de payer pour le marché des paiements de l'UE fragmenté et coûteux (plus de 1 % du PIB ou 130 000 000 000 EUR par an, d'après la BCE). Le règlement de ces problèmes dans le cadre de procédures de mise en œuvre du droit de la concurrence, en particulier sur la base de l'arrêt MasterCard, risque de prendre de nombreuses années et se fera toujours au cas par cas, empêchant des conditions de concurrence égale.

Il est nécessaire et proportionné de couvrir les opérations nationales et pas uniquement les opérations transfrontalières, ce qui bénéficierait principalement à la grande distribution. Les opérations transfrontalières peuvent être traitées rapidement, permettant ainsi aux détaillants de se tourner vers des services acquéreurs moins coûteux à l'étranger et d'encourager les milieux bancaires ou les systèmes nationaux à abaisser leurs commissions d'acquisition. Les prélèvements ont été l'objet de mesures similaires récemment. Le règlement sur la date de fin de migration vers le SEPA limite les commissions d'interchange sur les prélèvements en supprimant les commissions d'interchange transfrontalières sur les prélèvements tout en autorisant les commissions d'interchange nationales jusqu'en 2017. En conséquence, compte tenu du fait que de nombreux commerçants décident de se tourner vers un acquéreur établi dans un pays voisin, les banques se sont engagées à supprimer leurs commissions d'interchange sur les prélèvements d'ici au 1^{er} septembre 2013¹³¹⁴.

Les engagements unilatéraux acceptés dans le cadre de procédures de concurrence ont eu pour effet que de nombreuses opérations transfrontalières de paiement par carte dans l'Union respectent déjà les commissions d'interchange maximales prévues pour la phase I du présent règlement. Celles-ci pourront donc être introduites rapidement. En revanche, les commissions d'interchange nationales devront être modifiées. Il est dès lors nécessaire de prévoir une

¹³ http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895.

¹⁴ http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=418&id_article=1895.

période de transition pour les opérations de paiement nationales. En outre, la proposition n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'introduire des plafonds inférieurs ou des mesures d'objet ou d'effet équivalent au moyen d'actes législatifs nationaux.

De plus, le plafonnement des commissions d'interchange sera bénéfique aux détaillants, qui sont plus susceptibles que les banques de répercuter ces bénéfices sur leurs clients, compte tenu du plus faible niveau actuel de concurrence et de changement dans le secteur bancaire.

Dans le même temps, les commissions d'interchange sont déjà répercutées indirectement dans le prix de détail, et les consommateurs qui utilisent des espèces ou des cartes de débit financent actuellement l'utilisation de cartes plus coûteuses par d'autres consommateurs. D'aucuns diront que la diminution des commissions d'interchange encouragera les banques à abaisser les tarifs qu'elles appliquent aux titulaires de cartes. Rien ne permet toutefois d'établir un tel lien. Les frais liés aux cartes semblent être principalement déterminés par le niveau de concurrence dans le secteur de la banque de détail.

Même si la présente proposition favorise l'intégration du marché, l'accès au marché et le bien-être des consommateurs et des détaillants, rien n'indique qu'elle aura une incidence négative sur les prestataires de services de paiement et les banques en place. Le plafonnement des commissions d'interchange devrait avoir des effets positifs sur l'acceptation des cartes par les commerçants et donc encourager les consommateurs à utiliser davantage les cartes. La hausse du volume des opérations par carte (grâce à une acceptation plus large) et les économies réalisées sur la gestion de caisse pourraient, du moins en partie, compenser les pertes potentielles subies par les banques en raison du plafonnement des commissions d'interchange. D'autres économies pourraient survenir de la baisse du nombre de retraits aux distributeurs automatiques.

Les plafonds envisagés de 0,2 % et 0,3 % se basent sur la méthode dite du «test d'indifférence», qui détermine le niveau de commission qu'un commerçant serait prêt à payer s'il était amené à comparer le coût de l'utilisation d'une carte de paiement par un consommateur avec le coût des paiements sans carte (en espèces). Les chiffres ont été calculés sur la base de ce test, au moyen de données récoltées par quatre banques centrales nationales. Ils ont été acceptés par Visa, MasterCard et le système français de cartes Groupement Cartes Bancaires. La proposition est donc proportionnée aux objectifs mentionnés plus haut. Toutes les dispositions proposées ont été examinées sur la base du critère de proportionnalité, dans le but de garantir le caractère approprié et proportionné du règlement.

Choix des instruments

Instrument proposé: règlement.

Le choix d'un autre instrument aurait été inadéquat pour les raisons exposées ci-après.

Les niveaux de commission d'interchange et les règles commerciales restrictives exigent une normalisation au niveau technique et l'harmonisation la plus complète possible. Cet impératif plaide en faveur d'un règlement plutôt que d'une directive. De plus, étant donné que le secteur des paiements fonctionne en réseau, la plupart des avantages du SEPA ne se concrétiseront que lorsque la migration nationale vers les instruments de paiement européens sera achevée dans tous les États membres de l'UE. Une directive dont la mise en œuvre à l'échelon national risque de différer d'un pays à l'autre comporte le risque de perpétuer la fragmentation actuelle du marché des paiements. Enfin, elle retarderait la migration en raison du temps nécessaire à sa transposition dans la législation nationale. Il est dès lors recommandé de recourir à un

règlement pour réglementer les commissions d'interchange et les règles commerciales restrictives sur le marché des paiements par carte et sur les marchés des paiements liés à une carte par appareil mobile et par internet.

Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment la liberté d'entreprise, le droit à un recours effectif et le droit à un procès équitable, et il doit être appliqué conformément à ces droits et principes.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

5. ÉLÉMENTS OPTIONNELS

Clause de réexamen/révision/suppression automatique

La présente proposition contient une clause de réexamen.

Espace économique européen

L'acte proposé présente de l'intérêt pour l'EEE et il convient donc qu'il lui soit étendu.

Explication détaillée de la proposition

Le résumé succinct ci-dessous vise à faciliter le processus décisionnel en décrivant les principaux éléments du règlement.

L'article 1^{er} (objet et champ d'application) dispose que le règlement porte sur des règles relatives aux commissions d'interchange sur les opérations par carte de paiement et les opérations de paiement liées à une carte au sein de l'UE, à condition qu'y soient établis à la fois le bénéficiaire et son prestataire de services de paiement dans l'opération concernée, ainsi que sur les règles de l'UE et commerciales relatives à ces paiements.

L'article 2 (définitions) comprend des définitions harmonisées, dans la mesure du possible, avec celles de la directive 2007/64/CE. Toutefois, compte tenu du champ d'application limité du règlement par rapport à celui de la directive «services de paiement», certaines d'entre elles ont été adaptées aux besoins de la présente proposition.

L'article 3 (commission d'interchange maximale sur les opérations transfrontalières par carte de débit et de crédit consommateurs) fixe, pour les commissions d'interchange applicables aux prestataires de services de paiement, des plafonds de 0,2 % et de 0,3 % sur les opérations transfrontalières par carte de débit et de crédit consommateurs (entrée en vigueur deux mois après publication).

L'article 4 (commission d'interchange maximale sur l'ensemble des opérations par carte de débit et de crédit consommateurs) fixe, pour les commissions d'interchange applicables aux prestataires de services de paiement, des plafonds de 0,2 % et de 0,3 % de la valeur de l'opération sur l'ensemble des opérations par carte de débit et de crédit consommateurs (entrée en vigueur deux ans après publication).

L'article 5 (interdiction de contournement) dispose qu'aux fins de la mise en œuvre des plafonds prévus aux articles 3 et 4, la compensation nette des commissions reçues et versées entre l'émetteur et le système est intégrée dans le calcul des commissions d'interchange versées et reçues en vue de déterminer un éventuel contournement.

L'article 6 (octroi de licences) dispose que les licences octroyées par des systèmes à des fins d'émission ou d'acquisition ne doivent pas se limiter à un territoire donné, mais couvrir l'ensemble du territoire de l'Union.

L'article 7 (séparation entre système et entité de traitement) dispose qu'il convient de séparer, au niveau organisationnel, les systèmes et les entités de traitement des opérations, et interdit la discrimination territoriale dans les règles de traitement, tout en rendant obligatoire l'interopérabilité technique entre les systèmes des entités de traitement.

L'article 8 (co-badgeage et choix de l'application de paiement) dispose que l'émetteur de l'instrument de paiement décide si l'application de paiement peut être associée à la même carte ou au même portefeuille. Le choix de l'application de paiement utilisée revient au consommateur et ne peut être imposé à l'avance par l'émetteur au moyen de mécanismes automatiques insérés dans l'instrument ou l'équipement du point de vente.

L'article 9 (tarification différenciée) dispose que les banques acquéreuses précisent et facturent séparément aux bénéficiaires les commissions pour chaque catégorie et chaque marque de carte de paiement et n'imposent pas un prix unique, et fournissent les informations appropriées concernant les montants applicables à chaque catégorie et à chaque marque.

L'article 10 (règles imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes) précise que les systèmes de paiement et les prestataires de services de paiement ne peuvent obliger un détaillant à accepter une catégorie ou une marque s'il accepte d'autres catégories ou d'autres marques, sauf si la commission d'interchange réglementée qui s'y applique est la même. Par exemple, les commerçants qui acceptent des cartes de débit consommateurs ne peuvent être contraints d'accepter des cartes de crédit consommateurs, mais bien d'accepter d'autres cartes de débit consommateurs.

L'article 11 (règles relatives à l'orientation des consommateurs) précise que les systèmes de paiement et les systèmes de prestataires de services de paiement ne peuvent empêcher les détaillants d'orienter les consommateurs vers l'utilisation d'instruments de paiement préférés par les commerçants. Cette disposition est sans préjudice des règles relatives aux réductions et majorations prévues par la directive sur les services de paiement et à l'article 19 de la directive sur les droits des consommateurs. Les systèmes de paiement et les systèmes de prestataires de services de paiement ne peuvent empêcher les détaillants d'informer les consommateurs sur les commissions d'interchange et les commissions de service commerçant.

L'article 12 (informations destinées au bénéficiaire concernant les opérations de paiement individuelles) énonce les informations que le prestataire de services de paiement devra fournir au commerçant après l'exécution de toute opération de paiement et prévoit la possibilité que ces informations soient fournies périodiquement.

L'article 13 (autorités compétentes) régit les modalités de désignation des autorités nationales chargées de l'application des dispositions du règlement.

L'article 14 (sanctions) enjoint aux États membres d'arrêter les règles relatives aux sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement et de les notifier à la Commission.

L'article 15 (procédures de règlement extrajudiciaire des réclamations et des recours) enjoint aux États membres d'établir des exigences spécifiques pour le règlement extrajudiciaire des litiges qui opposent les bénéficiaires et leurs prestataires de services de paiement.

L'article 16 (clause de réexamen) prévoit que la Commission présente, quatre ans après l'entrée en vigueur du règlement, un rapport portant en particulier sur le taux d'interchange. Cet article définit la procédure à suivre pour évaluer l'application effective des dispositions du règlement et, si nécessaire, proposer d'y apporter des modifications.

L'article 17 (entrée en vigueur) précise la date d'entrée en vigueur du règlement.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹⁵,

vu l'avis de la Banque centrale européenne¹⁶,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le morcellement du marché intérieur est préjudiciable à la compétitivité, à la croissance et à la création d'emplois au sein de l'Union. Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, il est nécessaire d'éliminer les obstacles directs et indirects au fonctionnement correct et à l'achèvement d'un marché intégré des paiements électroniques dans lequel il n'existe aucune différence entre paiements nationaux et paiements transfrontaliers.
- (2) La directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil¹⁷ a fourni une base juridique permettant la création d'un marché intérieur des paiements à l'échelle de l'Union, car elle a considérablement facilité l'activité des prestataires de services de paiement en instaurant des règles uniformes en ce qui concerne la prestation de ces services.

¹⁵ JO C du , p. .

¹⁶ JO C du , p. .

¹⁷ Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE (JO L 319 du 5.12.2007, p. 1).

- (3) Le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil¹⁸ a établi le principe selon lequel les frais payés par les utilisateurs pour un paiement transfrontalier en euros sont les mêmes que pour un paiement équivalent à l'intérieur d'un État membre. Ce principe s'applique également aux paiements par carte visés par le présent règlement.
- (4) Le règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil¹⁹ a défini les règles de fonctionnement des virements et des prélèvements en euros dans le marché intérieur, en excluant toutefois les paiements liés à une carte de son champ d'application.
- (5) La directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil²⁰ harmonise certaines dispositions relatives aux contrats conclus entre les consommateurs et les professionnels, y compris les règles concernant les frais liés à l'utilisation d'un moyen de paiement, sur la base desquelles, s'agissant de l'utilisation d'un moyen de paiement donné, les États membres doivent interdire aux professionnels de facturer aux consommateurs des frais supérieurs aux coûts qu'ils supportent pour l'utilisation de ces mêmes moyens.
- (6) Des paiements électroniques sûrs, efficaces, compétitifs et novateurs sont essentiels si l'on veut que les consommateurs, les détaillants et les entreprises puissent profiter pleinement des avantages du marché intérieur, et ce d'autant plus que le commerce est en train de basculer du monde réel vers le monde virtuel.
- (7) Plusieurs États membres²¹ élaborent actuellement des actes législatifs afin de réglementer les commissions d'interchange, en abordant 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 d'orientation des consommateurs. Les décisions administratives en vigueur dans certains États membres sont très différentes les unes des autres. Compte tenu du caractère préjudiciable des commissions d'interchange pour les détaillants et les consommateurs, les États membres introduiront probablement de nouvelles mesures réglementaires pour agir sur le niveau desdites commissions ou les écarts entre elles. Ces mesures nationales risquent d'entraver sensiblement la réalisation du marché intérieur des paiements par carte, par internet et par appareil mobile liés à une carte et, partant, la libre prestation des services.
- (8) Les cartes de paiement sont les instruments de paiement électronique les plus fréquemment utilisés pour les achats au détail. Toutefois, l'intégration du marché des cartes de paiement à l'échelle de l'Union est loin d'être achevée, car de nombreuses

¹⁸ Règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 2560/2001 (JO L 266 du 9.10.2009, p. 11).

¹⁹ Règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 (JO L 94 du 30.3.2012, p. 22).

²⁰ Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 304 du 22.11.2011, p. 64).

²¹ L'Italie, la Hongrie, la Pologne et le Royaume-Uni.

solutions de paiement ne peuvent pas se développer au-delà des frontières nationales et de nouveaux prestataires paneuropéens sont empêchés d'accéder au marché. Le manque d'intégration du marché se traduit actuellement par des prix plus élevés et un choix de services de paiement moins large pour les consommateurs et les détaillants, et par des possibilités plus limitées de tirer parti du marché intérieur. Il est donc nécessaire de lever les obstacles au fonctionnement efficient du marché des cartes, y compris des paiements par appareil mobile et par internet reposant sur des opérations par carte qui entravent encore l'avènement d'un marché pleinement intégré.

- (9) Afin que le marché intérieur puisse fonctionner efficacement, il convient d'encourager et de faciliter le recours aux paiements électroniques dans l'intérêt des détaillants comme des consommateurs. Les cartes et les autres moyens de paiement électronique peuvent être utilisés d'une manière plus flexible et offrent notamment la possibilité de payer en ligne pour tirer parti du marché intérieur et du commerce électronique, et les paiements électroniques présentent également une sécurité potentielle pour les détaillants. Dès lors, le remplacement des paiements en liquide par des paiements par carte ou liés à une carte pourrait être bénéfique tant pour les détaillants que pour les consommateurs, à condition que les frais liés à l'utilisation des systèmes de paiement soient fixés à un niveau économiquement efficient, tout en contribuant à l'innovation et à l'accès de nouveaux opérateurs au marché.
- (10) L'une des principales pratiques entravant le fonctionnement du marché intérieur des paiements par carte et liés à une carte est l'existence répandue des commissions d'interchange, qui, dans la plupart des États membres, ne font pas l'objet de mesures législatives. Les commissions d'interchange sont des commissions interbancaires généralement appliquées entre les prestataires de services de paiement acquéreurs et émetteurs de cartes appartenant à un système de cartes donné. Elles constituent une partie importante des frais facturés aux commerçants par les prestataires de services de paiement acquéreurs pour chaque opération par carte. Les commerçants, à leur tour, répercutent ces coûts liés aux cartes dans le prix de leurs biens et de leurs services. Dans la pratique, la concurrence entre les systèmes de cartes semble viser essentiellement à convaincre autant de prestataires de services de paiement émetteurs (les banques, par exemple) que possible d'émettre leurs cartes, ce qui entraîne généralement une *hausse*, et non une *baisse*, des commissions d'interchange sur le marché, contrairement à l'effet de discipline sur les prix qu'a habituellement la concurrence dans une économie de marché. La réglementation des commissions d'interchange améliorerait le fonctionnement du marché intérieur.
- (11) La grande diversité des commissions d'interchange qui existe actuellement et le niveau desdites commissions empêchent l'apparition de «nouveaux» acteurs paneuropéens sur la base de modèles économiques caractérisés par des commissions d'interchange plus basses, au détriment des économies d'échelle et de gamme qui pourraient être réalisées et des gains d'efficacité qui pourraient en résulter. Cela a des incidences négatives sur les détaillants et les consommateurs et entrave l'innovation. Le fait que les acteurs paneuropéens devraient proposer aux banques émettrices au minimum le plus haut niveau de commissions d'interchange pratiqué sur le marché auquel ils souhaitent accéder conduit aussi au maintien de la fragmentation du marché. Les systèmes nationaux existants qui appliquent des commissions d'interchange inférieures ou nulles peuvent également être contraints de quitter le marché en raison de la pression exercée par les banques en vue de tirer des recettes plus élevées desdites commissions. En conséquence, les consommateurs et les commerçants sont confrontés à un choix

restreint, à une hausse des prix et à une baisse de la qualité des services de paiement, et leur capacité à recourir à des solutions de paiement paneuropéennes est limitée. En outre, les détaillants ne peuvent pas venir à bout du problème des différences de commissions en recourant aux services d'acceptation de cartes proposés par les banques d'autres États membres. En effet, des règles spécifiques appliquées par les systèmes de paiement exigent l'application de la commission d'interchange du «point de vente» (pays du détaillant) pour chaque opération de paiement. Cela empêche les banques acquéreuses de proposer leurs services avec succès au-delà des frontières nationales, et les détaillants de réduire les coûts de leurs paiements au bénéfice des consommateurs.

- (12) L'application de la législation existante par la Commission et les autorités nationales de la concurrence n'a pas permis de remédier à cette situation.
- (13) Par conséquent, afin d'éviter le morcellement du marché intérieur et de graves distorsions de la concurrence résultant de divergences entre les lois et les décisions administratives, il est nécessaire, conformément à l'article 114 du TFUE, de prendre des mesures pour résoudre le problème des commissions d'interchange élevées et variables, pour permettre aux prestataires de services de paiement de fournir leurs services à l'échelle transfrontalière et aux consommateurs et aux détaillants de recourir à des services transfrontaliers.
- (14) L'application du présent règlement est sans préjudice de l'application des règles de concurrence de l'Union et des États membres. Elle ne devrait pas empêcher les États membres de maintenir ou d'introduire des plafonds plus bas ou des mesures ayant un objet ou un effet équivalent dans leur législation nationale.
- (15) Le présent règlement prévoit de procéder par étapes. Dans un premier temps, il est nécessaire de prendre des mesures pour faciliter les activités transfrontalières d'émission et d'acquisition d'opérations par carte de paiement. En permettant aux commerçants de choisir un acquéreur en dehors de leur propre État membre («acquisition transfrontalière») et en plafonnant le niveau des commissions d'interchange transfrontalières pour les opérations transfrontalières acquises, il devrait être possible d'assurer la clarté juridique nécessaire. En outre, les agréments pour l'émission ou l'acquisition d'instruments de paiement devraient être valables dans toute l'Union, sans restriction géographique. De telles mesures faciliteraient le bon fonctionnement d'un marché intérieur des paiements par carte, par internet et par appareil mobile, au profit des consommateurs et des détaillants.
- (16) Du fait de mesures unilatérales et d'engagements acceptés dans le cadre de procédures de concurrence, un grand nombre d'opérations transfrontalières de paiement par carte dans l'Union européenne s'effectuent déjà dans le respect des commissions d'interchange maximales applicables au cours de la première phase du présent règlement. Dès lors, les dispositions relatives à ces opérations devraient entrer en vigueur rapidement, pour donner aux détaillants la possibilité de chercher des services d'acquisition meilleur marché au-delà de leurs frontières nationales et inciter les communautés et les systèmes bancaires nationaux à réduire leurs frais d'acquisition.
- (17) Pour les opérations nationales, une période de transition est nécessaire pour laisser le temps aux prestataires de services de paiement et aux systèmes de cartes de paiement de s'adapter aux nouvelles exigences. En conséquence, à l'issue d'une période de deux

ans suivant l'entrée en vigueur du présent règlement et afin de permettre la réalisation d'un marché intérieur des paiements liés à une carte, les plafonds appliqués aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement par carte consommateurs devraient être étendus de manière à couvrir tous les paiements, qu'ils soient transfrontaliers ou nationaux.

- (18) Afin de faciliter les acquisitions transfrontalières, toutes les opérations de paiement par carte de débit consommateurs (*transfrontalières et nationales*) et les opérations de paiement liées à une telle carte devraient se voir appliquer une commission d'interchange maximale de 0,20 % et toutes les opérations de paiement par carte de crédit consommateurs (*transfrontalières et nationales*) et les opérations de paiement liées à une telle carte devraient se voir appliquer une commission d'interchange maximale de 0,30 %.
- (19) Ces plafonds 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 venant en sus de la commission d'interchange). Ils encouragent l'utilisation d'instruments de paiement efficaces, en promouvant les cartes fournissant les meilleurs avantages transactionnels, tout en empêchant la facturation aux commerçants de frais disproportionnés, qui ferait peser des coûts cachés sur les consommateurs. Des frais excessifs à la charge des commerçants pourraient aussi résulter des accords de tarification collectifs, les commerçants étant réticents à renoncer à des instruments de paiement coûteux de crainte de perdre des clients. L'expérience a montré que ces niveaux étaient proportionnés car ils ne remettent pas en question le fonctionnement des systèmes de cartes ni des prestataires de services de paiement internationaux. Ils présentent par ailleurs des avantages tant pour les détaillants que pour les consommateurs et offrent une sécurité juridique.
- (20) Le présent règlement devrait couvrir toutes les opérations dès lors que le prestataire de services de paiement du payeur et celui du bénéficiaire sont établis dans l'Union.
- (21) Conformément au principe de neutralité technologique énoncé dans la stratégie numérique pour l'Europe, le présent règlement devrait s'appliquer aux opérations de paiement liées à une carte quel que soit l'environnement dans lequel elles ont lieu, y compris au moyen d'instruments et de services de paiement de faibles montants en ligne, hors ligne ou par appareil mobile.
- (22) Les opérations par carte de paiement sont généralement réalisées sur la base de deux grands modèles opérationnels, les systèmes de cartes de paiement tripartites (titulaire de la carte - système acquéreur et émetteur - commerçant) et les systèmes quadripartites (titulaire de la carte - banque émettrice - banque acquéreuse - commerçant). Bon nombre de systèmes quadripartites utilisent une commission d'interchange explicite, la plupart du temps multilatérale. Les commissions d'interchange (commissions payées par les banques acquéreuses pour inciter à l'émission et à l'utilisation de cartes) sont implicites dans les systèmes tripartites. Pour tenir compte de l'existence de commissions d'interchange implicites et contribuer à l'établissement de conditions de concurrence égales, les systèmes de cartes de paiement tripartites utilisant des prestataires de services de paiement comme émetteurs

ou acquéreurs devraient être considérés comme des systèmes de cartes de paiement quadripartites et devraient suivre les mêmes règles, tandis que les règles de transparence et autres mesures relevant des règles commerciales devraient s'appliquer à tous les prestataires.

- (23) Il importe de veiller à ce que les dispositions concernant les commissions d'interchange à acquitter ou à percevoir par les prestataires de services de paiement ne soient pas contournées par d'autres flux financiers à destination des prestataires de services de paiement émetteurs. Pour ce faire, la «compensation nette» des commissions acquittées ou perçues par le prestataire de services de paiement émetteur au profit ou en provenance d'un système de cartes de paiement devrait être considérée comme la commission d'interchange. Lors du calcul de cette commission, pour s'assurer de l'absence de contournement des règles, il conviendrait de tenir compte du montant total des paiements ou des incitations reçus, pour les opérations réglementées, par un prestataire de services de paiement émetteur de la part d'un système de cartes de paiement, déduction faite des commissions payées par le prestataire de services de paiement émetteur au système de cartes. Les paiements, les incitations et les commissions pourraient être directs (fondés sur le volume ou par opération) ou indirects (incitations commerciales, bonus, rabais en cas de réalisation d'un certain volume d'opérations).
- (24) Les consommateurs n'ont généralement pas conscience des commissions payées par les commerçants pour l'instrument de paiement qu'ils utilisent. Dans le même temps, une série de pratiques incitatives mises en œuvre par les prestataires de services de paiement émetteurs (bons de voyage, bonus, rabais, débits rétroactifs, assurances gratuites, etc.) peuvent orienter les consommateurs vers l'utilisation d'instruments de paiement générant des revenus élevés pour les prestataires de services de paiement émetteurs. Pour y remédier, les mesures imposant des restrictions aux commissions d'interchange ne devraient s'appliquer qu'aux cartes de paiement qui sont devenues des produits de masse et que les commerçants ont généralement du mal à refuser en raison de leur émission et de leur utilisation massives (les cartes de débit et de crédit consommateurs). Pour améliorer l'efficacité du fonctionnement du marché dans les parties non réglementées du secteur et limiter le transfert d'activités de la partie réglementée vers les parties non réglementées, il est nécessaire d'adopter une série de mesures, notamment la séparation du système et de l'infrastructure et l'orientation du payeur par le bénéficiaire, et de permettre l'acceptation sélective des instruments de paiement par le bénéficiaire.
- (25) Dissocier le système de l'infrastructure devrait permettre à toutes les entités de traitement de se disputer la clientèle des systèmes. Le coût du traitement des paiements représentant une part significative du coût total de l'acceptation des cartes, il importe que cette partie de la chaîne de valeur soit ouverte à une concurrence effective. Aux fins de la séparation entre le système et l'infrastructure, les systèmes de cartes et les entités de traitement devraient être indépendants sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel. Ils ne devraient pas se comporter de manière discriminatoire, par exemple en s'accordant un traitement préférentiel ou en se communiquant des informations privilégiées qui ne sont pas accessibles à leurs concurrents sur leurs segments de marché respectifs, en imposant des exigences d'information excessives à leurs concurrents sur leurs segments de marché respectifs, en faisant bénéficier leurs activités respectives de subventions croisées ou en s'appuyant sur des dispositifs de gouvernance communs. De telles pratiques discriminatoires contribuent à la

fragmentation du marché, ont un effet négatif sur l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché et empêchent l'émergence d'acteurs paneuropéens, ce qui fait obstacle à la réalisation du marché intérieur des paiements par carte, par internet et par appareil mobile, au détriment des détaillants, des entreprises et des consommateurs.

- (26) Les règles appliquées par les systèmes de cartes de paiement et les pratiques mises en œuvre par les prestataires de services de paiement tendent à maintenir les commerçants et les clients dans l'ignorance des écarts entre les commissions et à opacifier le marché, par exemple en «mélangeant» les commissions ou en interdisant aux commerçants de choisir une marque de carte meilleur marché sur des cartes co-badgées ou d'orienter les consommateurs vers l'utilisation de ces cartes meilleur marché. Même lorsque les commerçants ont connaissance de l'écart de coût, les règles régissant le système les empêchent souvent de prendre des mesures pour réduire les commissions.
- (27) Les instruments de paiement s'accompagnent de différents coûts imputés au bénéficiaire, qui rendent certains d'entre eux plus onéreux que d'autres. Hormis lorsqu'un instrument de paiement est imposé par la loi pour certaines catégories de paiements ou ne peut être refusé en raison de son cours légal, le bénéficiaire devrait être libre d'orienter les payeurs vers l'utilisation d'un instrument de paiement donné. Les systèmes de cartes et les prestataires de services de paiement imposent plusieurs restrictions aux bénéficiaires à cet égard, parmi lesquelles des restrictions au refus, par le bénéficiaire, d'instruments de paiement spécifiques pour les faibles montants, des restrictions à la fourniture d'informations au payeur sur les commissions imputées au bénéficiaire pour les différents instruments de paiement ou une limitation du nombre de caisses qui acceptent des instruments de paiement donnés. Ces restrictions devraient être éliminées.
- (28) Conformément à l'article 55 de la proposition COM(2013) 547, le bénéficiaire peut orienter le payeur vers l'utilisation d'un instrument de paiement donné. Cependant, aucun frais ne devrait être demandé par le bénéficiaire pour l'utilisation d'instruments de paiement pour lesquels les commissions d'interchange sont régies par le présent règlement, car, dans ces situations, les avantages d'une majoration deviennent limités et le marché se complexifie.
- (29) La règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes est une obligation à deux volets imposée aux bénéficiaires par les prestataires de services de paiement émetteurs et les systèmes de cartes de paiement: les bénéficiaires doivent, d'une part, accepter toutes les cartes de la même marque (volet «acceptation de tous les *produits*»), quelle que soit la différence de coût, et d'autre part, accepter toutes les cartes quelle que soit leur banque émettrice (volet «acceptation de tous les *émetteurs*»). Il est dans l'intérêt du consommateur que, pour une même catégorie de cartes, le bénéficiaire ne puisse pas faire de discrimination entre les émetteurs ou les titulaires de carte et que les systèmes de cartes de paiement et les prestataires de services de paiement puissent imposer une telle obligation aux bénéficiaires. Par conséquent, si le volet «acceptation de tous les *émetteurs*» de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes se justifie au sein d'un système de cartes de paiement, car il empêche les bénéficiaires d'établir une distinction entre les différentes banques ayant émis une carte, le volet «acceptation de tous les *produits*» est quant à lui essentiellement une pratique de vente liée qui a pour effet de lier l'acceptation de cartes à faible coût à celle de cartes à coût élevé. La suppression du volet «acceptation de tous les *produits*» de la règle imposant

l'obligation d'accepter toutes les cartes permettrait aux commerçants de limiter le choix des cartes de paiement qu'ils offrent aux seules cartes de paiement à (plus) faible coût, ce qui aurait aussi des effets bénéfiques pour les consommateurs en réduisant les coûts des commerçants. Les commerçants acceptant les cartes de débit ne seraient alors pas forcés d'accepter aussi les cartes de crédit et ceux acceptant les cartes de crédit ne seraient pas forcés d'accepter les cartes commerciales. Cependant, pour protéger le consommateur et sa faculté d'utiliser les cartes de paiement aussi souvent que possible, les commerçants devraient être obligés d'accepter toutes les cartes soumises à la même commission d'interchange réglementée. Une telle limitation conduirait aussi à l'instauration d'un environnement plus concurrentiel pour les cartes dont les commissions d'interchange ne sont pas réglementées par le présent règlement, car les commerçants verraient leur pouvoir de négociation renforcé en ce qui concerne les conditions auxquelles ils acceptent ces cartes.

- (30) Pour que les limitations à la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes fonctionnent efficacement, certaines informations sont indispensables. Premièrement, les bénéficiaires devraient pouvoir identifier les différentes catégories de cartes. En conséquence, les diverses catégories devraient être identifiables à vue et par voie électronique sur l'appareil. Deuxièmement, le payeur aussi devrait être informé de l'acceptation ou non de son ou de ses instruments de paiement à un point de vente donné. Il est indispensable que toute limitation appliquée à l'utilisation d'une marque donnée soit annoncée au payeur par le bénéficiaire au même stade et de la même manière que l'acceptation d'une marque donnée.
- (31) Pour assurer la possibilité de recours en cas d'application incorrecte du présent règlement ou en cas de litiges entre des utilisateurs et des prestataires de services de paiement, les États membres devraient établir des procédures adéquates et efficaces de réclamation et de recours par voie extrajudiciaire. Ils devraient établir des règles sur les sanctions applicables en cas de non-respect du présent règlement et devraient s'assurer que ces sanctions sont efficaces, proportionnées et dissuasives, et qu'elles sont appliquées.
- (32) Étant donné que les objectifs du présent règlement, à savoir instaurer des règles uniformes pour les opérations par carte de paiement et pour les opérations par internet et par appareil mobile liées à des paiements par carte, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison de l'ampleur de l'action, être mieux réalisés au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (33) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et plus particulièrement le droit à un recours effectif ou à un tribunal impartial, la liberté d'entreprendre et la protection des consommateurs, et il doit être appliqué conformément à ces droits et principes,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Champ d'application

1. Le présent règlement établit des exigences techniques et commerciales uniformes pour les opérations par carte de paiement au sein de l'Union, à condition qu'y soient établis à la fois le prestataire de services de paiement du payeur et le prestataire de services de paiement du bénéficiaire.
2. Le présent règlement ne s'applique pas aux instruments de paiement pouvant être utilisés uniquement à l'intérieur d'un réseau limité visant à répondre à des besoins précis au moyen d'instruments de paiement dont l'utilisation est restreinte, soit parce qu'ils permettent à leur détenteur d'acquérir des biens ou des services uniquement dans les locaux de l'émetteur, à l'intérieur d'un réseau limité de prestataires de services directement liés par un contrat commercial à un émetteur professionnel, soit parce que ces instruments ne peuvent être utilisés que pour acquérir un éventail limité de biens ou de services.
3. Le chapitre II ne s'applique pas:
 - (a) aux opérations effectuées par cartes commerciales;
 - (b) aux retraits en espèces effectués aux distributeurs automatiques;
 - (c) aux opérations effectuées au moyen de cartes émises par des systèmes de cartes de paiement tripartites.
4. L'article 7 ne s'applique pas aux systèmes de cartes de paiement tripartites.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- (1) «acquéreur»: un prestataire de services de paiement lié, directement ou indirectement, par un contrat à un bénéficiaire afin de traiter les opérations de paiement de ce dernier;
- (2) «émetteur»: un prestataire de services de paiement lié, directement ou indirectement, par un contrat à un payeur afin d'initier, de traiter et de régler les opérations de paiement de ce dernier;

- (3) «consommateur»: une personne physique qui, dans le cadre des contrats de services de paiement régis par le présent règlement, agit dans un but autre que son activité commerciale ou professionnelle;
- (4) «opération par carte de débit»: une opération de paiement par carte, y compris au moyen d'une carte prépayée liée à un compte à vue ou de dépôt lorsque le montant de l'opération est débité dans les 48 heures après que l'opération a été autorisée/initiée;
- (5) «opération par carte de crédit»: une opération de paiement par carte réglée plus de 48 heures après qu'elle a été autorisée/initiée;
- (6) «carte commerciale»: toute carte de paiement délivrée à des entreprises ou à des organismes publics, dont l'utilisation est restreinte aux frais professionnels des salariés ou des fonctionnaires, ou toute carte délivrée à une personne physique exerçant une activité indépendante, dont l'utilisation est limitée aux frais professionnels de cette personne ou de ses salariés;
- (7) «opération de paiement liée à une carte»: tout service utilisé pour effectuer une opération de paiement au moyen de toute carte, tout appareil ou logiciel de télécommunication, numérique ou informatique et qui résulte en une opération par carte de paiement. Ne constituent pas des opérations de paiement liées à une carte les opérations fondées sur d'autres types de services de paiement.
- (8) «opération de paiement transfrontalière»: une opération de paiement par carte ou liée à une carte initiée par un payeur ou un bénéficiaire lorsque le prestataire de services de paiement du payeur et celui du bénéficiaire sont établis dans des États membres différents ou lorsque la carte de paiement est émise par un prestataire de services de paiement émetteur établi dans un État membre autre que celui du point de vente;
- (9) «commission d'interchange»: une commission payée, directement ou indirectement (par un tiers), pour chaque opération effectuée entre les prestataires de services de paiement du payeur et du bénéficiaire qui sont parties à une opération de paiement par carte ou liée à une carte;
- (10) «commission de service commerçant»: une commission versée à l'acquéreur par le bénéficiaire pour chaque opération, et qui englobe la commission d'interchange, la commission liée au système de paiement et au traitement du paiement et la marge de l'acquéreur;
- (11) «bénéficiaire»: une personne physique ou morale qui est le destinataire prévu de fonds ayant fait l'objet d'une opération de paiement;
- (12) «payeur»: une personne physique ou morale qui est titulaire d'un compte de paiement et autorise un ordre de paiement à partir de ce compte de paiement, ou, en l'absence de compte de paiement, une personne physique ou morale qui donne un ordre de paiement;
- (13) «système de cartes de paiement»: un ensemble unique de règles, de pratiques, de normes et/ou de lignes directrices de mise en œuvre régissant l'exécution d'opérations de paiement dans toute l'Union et au sein des États membres, et distinct de l'infrastructure ou du système de paiement qui assure son fonctionnement;

- (14) «système de cartes de paiement quadripartite»: un système de cartes de paiement dans lequel les paiements sont effectués du compte de paiement d'un titulaire de carte sur le compte de paiement d'un bénéficiaire par l'intermédiaire du système, d'un prestataire de services de paiement émetteur de cartes de paiement (pour le titulaire de la carte) et d'un prestataire de services de paiement acquéreur (pour le payeur), ainsi que les opérations *liées à une carte* basées sur la même structure;
- (15) «système de cartes de paiement tripartite»: un système de cartes de paiement dans lequel les paiements sont effectués d'un compte de paiement détenu par le système au nom du titulaire de la carte sur un compte de paiement détenu par le système au nom du bénéficiaire, ainsi que les opérations *liées à une carte* basées sur la même structure. Lorsqu'un système de cartes de paiement tripartite accorde une licence à d'autres prestataires de services de paiement pour l'émission et/ou l'acquisition de cartes de paiement, il est considéré comme un système quadripartite;
- (16) «instrument de paiement»: tout dispositif personnalisé et/ou ensemble de procédures convenu entre l'utilisateur de services de paiement et le prestataire de services de paiement et auquel l'utilisateur de services de paiement, ou une personne agissant en son nom, a recours pour initier un ordre de paiement;
- (17) «instrument de paiement lié à une carte»: tout instrument de paiement, y compris une carte, un téléphone mobile, un ordinateur ou tout autre dispositif technologique doté de l'application adéquate, utilisé par le payeur pour initier un ordre de paiement qui n'est ni un virement ni un prélèvement au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 260/2012;
- (18) «application de paiement»: un logiciel informatique ou équivalent chargé sur un appareil, qui permet d'initier des opérations de paiement liées à une carte et donne au payeur la possibilité d'émettre des ordres de paiement;
- (19) «ordre de paiement»: toute instruction d'un payeur à son prestataire de services de paiement demandant l'exécution d'une opération de paiement;
- (20) «opération par carte de paiement»: une opération de paiement effectuée au moyen d'une carte de paiement ou d'infrastructures permettant une opération par carte de paiement et basée sur les règles commerciales régissant les opérations par carte de paiement;
- (21) «prestataire de services de paiement»: une personne physique ou morale autorisée à fournir les services de paiement énoncés à l'annexe de la directive 2007/64/CE. Un prestataire de services de paiement peut être un émetteur, un acquéreur, ou les deux;
- (22) «utilisateur de services de paiement»: une personne physique ou morale qui utilise un service de paiement en qualité de payeur ou de bénéficiaire, ou les deux;
- (23) «opération de paiement»: une action, initiée par le payeur ou le bénéficiaire de fonds à transférer, ou au nom du payeur, indépendamment de toute obligation sous-jacente entre le payeur et le bénéficiaire;
- (24) «traitement»: la prestation de services de traitement d'opérations de paiement en termes d'actions requises pour l'exécution d'une instruction de paiement entre l'acquéreur et l'émetteur;

- (25) «entité de traitement»: toute personne physique ou morale qui fournit des services de traitement d'opérations de paiement.

Chapitre II

COMMISSIONS D'INTERCHANGE

Article 3

Commissions d'interchange applicables aux opérations transfrontalières par carte de débit ou de crédit consommateurs

1. À partir de deux mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement, les prestataires de services de paiement ne proposeront et ne demanderont pas de commission d'interchange *par opération* sur les opérations transfrontalières par carte de débit ni d'autre rémunération convenue ayant un objet ou un effet équivalent d'un montant supérieur à 0,2 % de la valeur de l'opération.
2. À partir de deux mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement, les prestataires de services de paiement ne proposeront et ne demanderont pas de commission d'interchange *par opération* sur les opérations transfrontalières par carte de crédit ni d'autre rémunération convenue ayant un objet ou un effet équivalent d'un montant supérieur à 0,3 % de la valeur de l'opération.

Article 4

Commissions d'interchange applicables à l'ensemble des opérations par carte de débit ou de crédit consommateurs

1. À partir de deux ans suivant l'entrée en vigueur du présent règlement, les prestataires de services de paiement ne proposeront et ne demanderont pas de commission d'interchange *par opération* sur les opérations par carte de débit ni d'autre rémunération convenue ayant un objet ou un effet équivalent d'un montant supérieur à 0,2 % de la valeur de l'opération.
2. À partir de deux ans suivant l'entrée en vigueur du présent règlement, les prestataires de services de paiement ne proposeront et ne demanderont pas de commission d'interchange *par opération* sur les opérations par carte de crédit ni d'autre rémunération convenue ayant un objet ou un effet équivalent d'un montant supérieur à 0,3 % de la valeur de l'opération.

Article 5

Interdiction de contournement

1. Aux fins de l'application des plafonds mentionnés aux articles 3 et 4, toute compensation nette obtenue par une banque émettrice de la part d'un système de cartes de paiement en rapport avec des opérations de paiement ou des activités connexes sera considérée comme faisant partie de la commission d'interchange.

Chapitre III

RÈGLES COMMERCIALES

Article 6 Octroi de licences

1. Sont interdites toutes les restrictions territoriales au sein de l'Union et toutes les dispositions ayant un effet équivalent dans des accords de licence portant sur l'émission de cartes de paiement ou l'acquisition d'opérations par carte de paiement.
2. Sont interdites toutes les restrictions territoriales au sein de l'Union et toutes les dispositions ayant un effet équivalent dans les règles appliquées par les systèmes de cartes de paiement quadripartites.
3. Sont interdites toutes les exigences ou obligations relatives à l'obtention d'une licence ou d'une autorisation par pays pour exercer des activités transfrontalières et toutes les dispositions ayant un effet équivalent dans des accords de licence portant sur l'émission de cartes de paiement ou l'acquisition d'opérations par carte de paiement.
4. Sont interdites toutes les exigences ou obligations relatives à l'obtention d'une licence ou d'une autorisation par pays pour exercer des activités transfrontalières et toutes les dispositions ayant un effet équivalent dans les règles appliquées par les systèmes de cartes de paiement quadripartites.

Article 7 Séparation du système de cartes de paiement et des entités de traitement

1. Les systèmes de cartes de paiement et les entités de traitement sont indépendants pour ce qui est de leur forme juridique, de leur organisation et de leur processus décisionnel. Ils ne pratiquent aucune discrimination entre leurs filiales ou leurs actionnaires, d'une part, et leurs utilisateurs et autres partenaires contractuels, d'autre part, et ne subordonnent aucunement la prestation de services à l'acceptation, par l'autre partie au contrat, d'un autre service qu'ils proposent, quel qu'il soit.
2. Les systèmes de cartes de paiement prévoient la possibilité que les messages d'autorisation et de compensation d'opérations par carte uniques soient distincts et traités par des entités de traitement différentes.
3. Sont interdites toutes les discriminations territoriales dans les règles de traitement appliquées par les systèmes de cartes de paiement.
4. Les entités de traitement au sein de l'Union veillent à ce que leur système soit techniquement interopérable avec les systèmes d'autres entités de traitement au sein de l'Union en utilisant des normes élaborées par des organismes de normalisation internationaux ou européens. En outre, elles n'adoptent pas de règles commerciales

qui restreignent l'interopérabilité avec d'autres entités de traitement au sein de l'Union.

Article 8

Co-badgeage et choix de l'application de paiement

1. Toutes les règles régissant les systèmes et les règles régissant les accords de licence qui empêchent un émetteur de co-badger deux ou plusieurs marques d'instruments de paiements sur une carte ou un appareil de télécommunication, numérique ou informatique ou qui y font obstacle sont interdites.
2. Toutes les différences de traitement entre émetteurs ou acquéreurs dans les règles régissant les systèmes et les règles régissant les accords de licence concernant le co-badgeage d'une carte ou d'un appareil de télécommunication, numérique ou informatique doivent être objectivement justifiées et non discriminatoires.
3. Les systèmes de carte ne peuvent imposer d'exigences de déclaration, de frais ou toute autre obligation ayant le même objet ou le même effet aux prestataires de services de paiement émetteurs et acquéreurs pour les opérations effectuées avec quelque instrument que ce soit sur lequel leur marque est apposée si leur système n'est pas utilisé lors de ces opérations.
4. Toutes les conditions applicables au routage visant à guider les transactions via un canal ou un processus spécifique et autres normes et exigences techniques et de sécurité relatives à la gestion de plus d'une marque de carte de paiement sur une carte ou un appareil de télécommunication numérique ou informatique sont non discriminatoires et s'appliquent sans discriminations.
5. Lorsqu'un instrument de paiement permet de choisir entre plusieurs marques d'instruments de paiement, la marque appliquée à l'opération de paiement concernée est déterminée par le payeur dans le point de vente.
6. Les systèmes de carte, les émetteurs, les acquéreurs et les fournisseurs d'infrastructures de gestion des cartes de paiement n'insèrent pas de mécanismes automatiques, de logiciels ou de dispositifs limitant le choix de l'application de paiement par le bénéficiaire qui utilise un instrument de paiement co-badgé sur ce dernier ou sur l'équipement installé dans le point de vente.

Article 9

Tarifification différenciée

1. Les acquéreurs précisent et facturent séparément aux bénéficiaires les commissions de service commerçant proposées pour chaque catégorie et chaque marque de carte de paiement sauf si les commerçants demandent par écrit aux prestataires de services de paiement acquéreurs de facturer des commissions de service commerçant regroupées.
2. Les accords entre prestataires de services de paiement acquéreurs et bénéficiaires comportent des informations séparées relatives au montant des commissions de

service commerçant, des commissions d'interchange et des frais de système applicables à chaque catégorie et à chaque marque de carte de paiement.

Article 10

Règles imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes

1. Les systèmes de paiement et les prestataires de services de paiement n'appliquent pas de règles susceptibles d'obliger les bénéficiaires acceptant des cartes et d'autres instruments de paiement émis par un prestataire de services de paiement émetteur dans le cadre d'un système d'instruments de paiement à accepter aussi d'autres instruments de paiement de la même marque ou de la même catégorie émis par d'autres prestataires de services de paiement dans le cadre du même système, à l'exception des cas où la commission d'interchange réglementée qui s'applique est la même.
2. Les restrictions des règles imposant d'accepter toutes les cartes visées au paragraphe 1 ne portent pas préjudice à la possibilité pour les systèmes de paiement et les prestataires de services de paiement de disposer que certaines cartes ne peuvent être refusées en raison de l'identité du prestataire de services de paiement ou du titulaire de la carte.
3. Les commerçants qui décident de ne pas accepter toutes les cartes ou autres instruments de paiement d'un système de carte en informent clairement et sans ambiguïté les consommateurs lorsqu'ils les informent des autres cartes et instruments de paiement du système acceptés. Ces informations sont affichées de manière bien visible à l'entrée du magasin, à la caisse ou sur le site web ou sur tout autre support électronique ou mobile, et le payeur en est informé en temps utile avant qu'il passe un accord d'achat avec le bénéficiaire.
4. Les prestataires de services de paiement émetteurs font en sorte que leurs instruments de paiement puissent être identifiés de manière visible et par voie électronique, de sorte que les bénéficiaires soient en mesure de déterminer sans équivoque ce que le consommateur a choisi en termes de marques et catégories de cartes prépayées, de débit, de crédit ou commerciales ou de paiements liés à une carte et effectués au moyen de ces instruments.

Article 11

Règles relatives à l'orientation des consommateurs

1. Toutes les règles régissant les accords de licence, les règles régissant le système appliquées par les systèmes de carte et les règles régissant les accords passés entre prestataires de services de paiement acquéreurs de cartes et bénéficiaires qui empêchent les bénéficiaires d'orienter les consommateurs vers l'utilisation d'un instrument de paiement quel qu'il soit, préféré par le bénéficiaire, sont interdites. Cette interdiction s'applique également à toutes les règles interdisant aux bénéficiaires de réserver un traitement plus ou moins favorable aux instruments de paiement d'un système donné par rapport à ceux d'un autre.
2. Toutes les règles régissant les accords de licence, les règles régissant le système appliquées par les systèmes de carte et les règles régissant les accords passés entre

prestataires de services de paiement acquéreurs de cartes et bénéficiaires qui empêchent les bénéficiaires d'informer les payeurs en ce qui concerne les commissions d'interchange et les commissions de service commerçant sont interdites.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne portent pas préjudice aux règles en matière de frais, de réductions ou d'autres mesures d'orientation visées à l'article 55 de la proposition COM(2013) 547 et à l'article 19 de la directive 2011/83/UE²².

Article 12

Informations destinées au bénéficiaire concernant les opérations de paiement individuelles

1. Après exécution de chaque opération de paiement, le prestataire de service de paiement du bénéficiaire fournit les informations suivantes au bénéficiaire:
 - (a) la référence permettant au bénéficiaire d'identifier l'opération de paiement;
 - (b) le montant de l'opération de paiement exprimé dans la devise dans laquelle le compte de paiement du bénéficiaire est crédité;
 - (c) le montant de tous les frais appliqués à l'opération de paiement et le montant de la commission d'interchange, qu'il indique séparément.

Lorsque le bénéficiaire y consent explicitement au préalable, les informations visées au premier alinéa peuvent être regroupées par marque, par application, par catégorie d'instrument de paiement et par taux de commission d'interchange applicables à l'opération.

2. Les contrats entre acquéreurs et bénéficiaires peuvent prévoir une disposition selon laquelle les informations visées au premier alinéa du paragraphe 1 doivent être fournies ou mises à disposition périodiquement, au moins une fois par mois, et selon des modalités convenues qui permettent aux bénéficiaires de stocker les informations et de les reproduire à l'identique.

Chapitre IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 13

Autorités compétentes

1. Les États membres désignent des autorités compétentes habilitées à faire appliquer le présent règlement et investies de pouvoirs d'enquête et d'exécution.

²² Directive 2011/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs...

2. Les États membres peuvent désigner comme autorités compétentes des organismes existants.
3. Les États membres peuvent désigner plusieurs autorités compétentes.
4. Les États membres communiquent à la Commission le nom des autorités compétentes dans les deux mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent règlement. Ils l'informent sans délai de tout changement ultérieur concernant ces autorités.
5. Les autorités compétentes désignées mentionnées au paragraphe 1 doivent disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission.
6. Les États membres exigent des autorités compétentes qu'elles contrôlent efficacement le respect du présent règlement et qu'elles prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer ce respect.
7. Les États membres veillent à ce que les désignations mentionnées au paragraphe 1 puissent faire l'objet d'un recours.

Article 14 *Sanctions*

1. Les États membres arrêtent des règles relatives aux sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour veiller à leur application. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.
2. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission dans les deux mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent règlement et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais.

Article 15 *Procédures de règlement extrajudiciaire des réclamations et des recours*

1. Les États membres établissent des procédures adéquates et efficaces de réclamation et de recours extrajudiciaires en vue du règlement des litiges qui opposent les bénéficiaires et leurs prestataires de services de paiement dans le cadre du présent règlement. À ces fins, les États membres désignent des organismes existants, s'il y a lieu, ou créent de nouveaux organismes.
2. Les États membres communiquent à la Commission le nom de ces organismes dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent règlement. Ils l'informent sans délai de tout changement ultérieur concernant ces organismes.

Article 16 *Clause de réexamen*

Quatre ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission présente un rapport sur son application au Parlement européen et au Conseil. Le rapport de la Commission examine notamment le caractère adéquat du niveau des commissions d'interchange et des

mécanismes d'orientation tels que les frais, en prenant en compte l'utilisation et le coût des différents moyens de paiement et le niveau d'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs et de nouvelles technologies.

Article 17
Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président