



N° 2545

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mai 2010.

PROPOSITION DE LOI

*visant à régler les commissions interbancaires
de paiement payées par les commerçants,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

MM. Richard MALLIÉ et Patrick OLLIER,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lorsqu'une transaction est réglée par carte bancaire de paiement, la banque du consommateur ne transfère pas intégralement le montant de l'achat à la banque du commerçant mais en conserve une partie. Les banques prélèvent ainsi une commission censée couvrir les risques de fraude, d'insolvabilité et le coût supposé d'entretien des infrastructures bancaires. Ces règlements interbancaires, qui ont lieu de la banque du commerçant (banque acquéreur) vers la banque du client (banque émettrice), sont appelés, en France, Commissions Interbancaires de Paiement (CIP) ou Commissions Multilatérales d'Interchange (CMI). Réunies au sein du Groupement des Cartes Bancaires, ce sont uniquement les banques qui fixent les montants et les taux de ces commissions.

La CIP française est particulière car elle est composite et comprend :

– un élément fixe censé rémunérer le service rendu par la banque du porteur à la banque du commerçant ;

– un élément proportionnel à la transaction censé représenter la garantie de paiement donné par la banque du porteur à la banque du commerçant ;

– un deuxième élément proportionnel à la transaction, appelé TICO (Taux Interbancaire de Cartes en Opposition), censé représenter le taux de fraude constaté entre la banque du commerçant et toutes les banques porteurs individuellement.

La CIP est caractérisée par une fixation convenue multilatéralement entre banques, répercutée aux commerçants de façon opaque, et par une volonté de ne pas en négocier les montants de la part des banques qui en bénéficient (banques émettrices des cartes). Le Conseil de la Concurrence avait d'ailleurs estimé, en 1988, que cette fixation concertée entre banques limitait la capacité des commerçants à négocier leur propre commission, faussant ainsi la concurrence. La CIP constitue une charge pour la banque du commerçant qui doit donc, a minima, la répercuter à son client commerçant en y ajoutant sa propre marge. Le commerçant supporte ainsi une charge, dite « commission commerçant », qui n'est pas le reflet des coûts d'exploitation bancaires mais résulte d'une commission convenue entre les banques elles-mêmes (émetteurs et acquéreurs).

La commission commerçant présente deux autres caractéristiques qui témoignent de l'opacité du dispositif. D'une part, la commission payée par les commerçants est souvent incluse dans une enveloppe de services proposée aux commerçants (comprenant différents services comme la location du terminal de paiement ou l'abonnement téléphonique). D'autre part, elle est le plus souvent exprimée en pourcentage sec, ne tenant pas compte de la composante fixe de la CIP, variable de 0,4 à 1,8 % de la transaction, et influence donc les prix payés par les consommateurs ou diminue les marges des commerçants.

Il est estimé que le montant des CIP s'élève chaque année à plus de trois milliards d'euros dans notre pays.

Reposant sur un rapport de force défavorable aux commerçants, ces commissions commerçant sont censées rémunérer les coûts de l'émetteur (traitements informatiques, de lutte contre la fraude et de prévention des risques d'insolvabilité). Les établissements bancaires estiment qu'il n'y a pas de relation avérée entre la CIP et cette commission commerçant. Toutefois, sans CIP, la commission commerçant n'aurait aucun fondement.

Cette commission soumet les commerçants et les consommateurs à une double facturation, puisqu'ils payent tous deux l'utilisation du système de carte bancaire à plusieurs reprises.

D'une part, le commerçant doit ajouter aux coûts de la commission commerçant, ceux liés à l'achat ou à la location d'un terminal de paiement électronique (TPE). L'achat d'un terminal de paiement standard, d'une durée de vie moyenne de 7 ans, représente 300 à 400 euros. Mais 80 % des commerçants décident de louer les terminaux à un montant variant de 180 à 600 euros par an (selon les fonctionnalités du terminal, incluant des frais de mise en service de télécom et de maintenance éventuelle). D'autre part, les consommateurs payent des cotisations annuelles pour leurs cartes, qui peuvent aller de 40 euros par an (carte à débit immédiat) à 320 euros par an (carte de débit très haut de gamme). **L'ensemble de ces coûts constitue une charge qui pèse sur les prix de vente de façon artificielle et pénalise la consommation.**

Tous les consommateurs sont soumis à cette majoration, qu'ils soient utilisateurs de carte bancaire ou non, puisque le commerçant ne peut pratiquer des prix différenciés en fonction des modes de paiement. En effet, selon une pratique contractuelle dite de non-surchargement, désormais codifiée depuis 2009 (*article L. 112-12 du code monétaire et financier*), il est interdit aux commerçants d'appliquer des frais pour l'utilisation d'un

moyen de paiement donné. L'acheteur payant en carte bancaire ne pouvant donc être spécifiquement pénalisé, l'ensemble des consommateurs sont mis à contribution, et le commerçant contraint de se plier à ces règles du jeu. Le même article du code monétaire et financier prévoit qu'il est possible de déroger au principe d'interdiction du surchargement, dans des conditions définies par décret. Mais ce décret n'a pas été publié, de sorte que cette possibilité est restée lettre morte. La commission commerçant, dont l'existence est conditionnée par la commission interbancaire, est donc bien une « taxe déguisée » que les banques imposent aux consommateurs.

Les commissions facturées par les banques sont très éloignées des coûts réels de fonctionnement du système. Elles sont disproportionnées par rapport à la prise de risque réelle des banques et leur taux n'est pas lié aux frais réels. Ainsi, avec un taux à 1 %, l'achat d'une chemise facturé à 30 euros engendra une commission de 30 centimes d'euros à la charge du commerçant, tandis que l'achat d'un costume à 300 euros engendra une commission de 3 euros. Pourquoi un tel différentiel sachant que les coûts supportés par les banques et l'opération bancaire réalisée restent les mêmes ? De même, le coût des transactions électroniques facturées par les banques semble disproportionné au regard du coût réel des services internet courant.

Ce « dédouanement » bancaire a donc un coût économique important pour le commerce et les consommateurs, d'autant plus que la France, avec environ 6 milliards de transactions par an, est en tête quant au nombre de paiements effectués par carte de paiement au niveau européen. Plus de 58 millions de cartes bancaires circulaient en France en 2008 d'après l'Observatoire de la Sécurité des Cartes de Paiement. Près de 80 % des Français détenteurs d'une carte CB déclarent l'utiliser au moins une fois par semaine dans le cadre d'un paiement. Les cartes CB sont d'ailleurs plus utilisées en valeur que les espèces ou les chèques (36 % de la valeur totale des paiements contre 33 % pour le chèque et 24 % pour les espèces).

La Commission européenne a estimé que le total des paiements effectués par carte s'élevait à 1 350 milliards d'euros par an et ces paiements donnaient lieu à des commissions d'interchange d'un montant évalué à 25 milliards d'euros par an, que les banques facturent indirectement aux entreprises de l'Union européenne.

À l'instar de diverses autorités nationales, la Commission européenne a pointé à plusieurs reprises le caractère infondé, anticoncurrentiel et disproportionné de ces commissions.

Dans ses conclusions de décembre 2007 dans la procédure concernant les commissions d'interchange appliquées par MasterCard, la Commission européenne juge que « *la façon dont ces commissions se pratiquent est préoccupante* ».

Elle critique notamment le fait que ces commissions gonflent le coût de l'acceptation des cartes par les détaillants sans générer des gains d'efficacité prouvés ainsi que le risque pour les consommateurs de payer deux fois les cartes de paiement (une première fois sous la forme de frais annuels payés à leur banque et une seconde fois sous la forme de prix de détail majorés).

Pour les prélèvements paneuropéens mis en place dans le cadre du SEPA (SDD), dont la construction est analogue à celle des cartes, la Commission européenne et la Banque Centrale Européenne (BCE) ont publié, en mars 2009, une déclaration commune dans laquelle elles se prononcent contre l'instauration de commissions multilatérales d'interchange après la date du 1^{er} novembre 2012. Sous l'impulsion de la BCE, les banques ont lancé, en 2002, un projet d'harmonisation des conditions d'usage des instruments de paiement dans les pays européens, le projet SEPA (Single Euro Payments Area). La mise en place du SEPA n'impose pas la disparition de ces commissions mais constitue un élément incitatif, donnant la possibilité à chaque État de les supprimer. La Commission européenne doit d'ailleurs soumettre un rapport, au plus tard le 31 octobre 2012, sur l'application du règlement (CE) n° 924/2009 du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté, rapport qui pourra être accompagné d'une proposition de révision.

La question liée des CIP et des commissions commerçant constitue un enjeu majeur aussi bien pour les commerçants que pour les consommateurs. Aujourd'hui, le taux pratiqué pour les commissions commerçant repose sur une base contractuelle entre les banques sans contrainte réglementaire.

Il apparaît légitime que les services rendus par les banques aux entreprises soient rémunérés à leur juste prix, ni plus ni moins. C'est pourquoi, il vous est proposé d'instaurer un système de rémunération bancaire basé sur une commission fixe par transaction correspondant aux services rendus par les banques.

Il est également prévu d'instaurer un taux plafond de la commission commerçante, facturée par la banque du commerçant à son client (le commerçant), indexé sur le taux de fraude établi chaque année par

l'observatoire de la sécurité des cartes de paiement. L'économie ainsi réalisée évitera aux commerçants et aux consommateurs de payer « deux fois » un même service, permettra d'injecter des liquidités dans l'économie réelle, et contribuera à l'abaissement des prix à la vente.

Enfin, il est proposé, comme c'est le cas pour les particuliers depuis 2008, d'envoyer chaque année aux commerçants un récapitulatif des sommes perçues par leur banque au cours de l'année civile précédente au titre des frais facturés fixés contractuellement.

Dans la conjoncture économique actuelle qui affecte le pouvoir d'achat des ménages, il importe de ne pas s'en remettre à une éventuelle décision à l'échelon européen et d'agir dès maintenant à travers l'adoption d'une mesure qui aidera la relance de la consommation dans notre pays.

La France se doit d'être exemplaire dans ce domaine alors que le gouvernement a exprimé une position volontariste pour la moralisation du capitalisme.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① L'article L. 112-11 du code monétaire et financier est complété par les dispositions suivantes :
- ② « Les frais facturés au bénéficiaire par le prestataire de paiement, dont le taux est fixé contractuellement, ne sont pas exprimés en pourcentage de la valeur du paiement mais uniquement par un montant fixe déterminé en fonction des coûts réels supportés par le prestataire de paiement.
- ③ « L'Autorité de contrôle prudentiel est chargée de vérifier la réalité des coûts.
- ④ « Un décret en Conseil d'État précise les services et les composantes de leur coût pour lesquels le prestataire de paiement facture des frais au bénéficiaire.
- ⑤ « Ces frais ne peuvent excéder le taux de fraude des cartes de paiement établis par l'observatoire de la sécurité des cartes de paiement dans son rapport annuel et ce l'année précédant la transaction.
- ⑥ « Deux plafonds s'appliquent en fonction de la nature des transactions. Le taux de fraude établi sur les transactions nationales est appliqué pour les transactions mettant en relation un émetteur français et un acquéreur français, en distinguant, selon la typologie de l'observatoire de la sécurité des cartes de paiement, d'une part, les paiements de proximité et sur automate et, d'autre part, les paiements à distance réalisés en ligne, par courrier, par téléphone ou par fax. Le taux de fraude établi pour les transactions internationales est appliqué pour les transactions mettant en relation un émetteur étranger et un acquéreur français.
- ⑦ « Les modalités d'application de ces plafonds sont définies par décret pris en Conseil d'État.
- ⑧ « Au cours du mois de janvier de chaque année, est porté à la connaissance du bénéficiaire un document distinct récapitulant le total des sommes perçues par le prestataire de paiement au cours de l'année civile précédente au titre des frais facturés fixés contractuellement. Ce récapitulatif distingue, pour chaque catégorie de produits ou services, le sous-total des frais perçus et le nombre de produits ou services correspondants. »