



Bruxelles, le 24.7.2013
SWD(2013) 289 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT

accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2013/36/UE et 2009/110/CE et abrogeant la directive 2007/64/CE

et

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

{COM(2013) 547 final}

{COM(2013) 550 final}

{SWD(2013) 288 final}

1. INTRODUCTION

Des moyens de paiement électronique sûrs, efficaces, compétitifs et innovants sont essentiels pour permettre aux consommateurs, aux commerçants et aux sociétés de tirer pleinement profit du marché unique et pour s'adapter au phénomène mondial de transition du commerce physique vers le commerce électronique. Des progrès notables et l'intégration des paiements de détail dans l'UE ont été réalisés grâce à l'acquis législatif actuel sur les paiements. Cependant, des segments importants du marché des paiements – paiements par carte, internet et téléphone mobile – restent fragmentés le long des frontières nationales. Les derniers développements sur ces marchés ont également révélé certaines lacunes et incohérences réglementaires dans le cadre juridique actuel pour les paiements.

2. DÉFINITION DU PROBLÈME

2.1. Problèmes

Le cadre juridique établi par la directive 2007/64/CE sur les services de paiement (DSP)¹ a déjà permis de réaliser des progrès conséquents concernant l'intégration globale du marché européen des paiements de détail. Toutefois, certains problèmes spécifiques et clairement définis persistent dans le domaine des paiements par carte, internet et téléphone mobile. Il existe deux causes à ces problèmes: premièrement, dans plusieurs secteurs, le marché ne fonctionne pas de manière optimale et, deuxièmement, diverses lacunes et carences ont été constatées au niveau des dispositions juridiques existantes.

2.1.1. *Fragmentation du marché*

La normalisation et l'interopérabilité techniques sont cruciales dans l'environnement de paiement en réseau. Pour optimiser les contacts entre les payeurs, les créanciers et leurs fournisseurs de services de paiement (FSP), l'interopérabilité entre les différents systèmes sur la base de normes communes est indispensable. Toutefois, les paiements par carte, internet ou téléphone mobile souffrent tous, à divers niveaux et différents degrés, d'un manque de normalisation et d'interopérabilité entre les différentes solutions, en particulier au niveau transfrontalier. Ces problèmes, qui restreignent par ailleurs la concurrence, sont exacerbés par des mécanismes de gouvernance peu efficaces pour le marché européen des paiements de détail.

2.1.2. *Concurrence inefficace*

Dans le secteur des cartes de paiement, il existe diverses règles et pratiques commerciales restrictives qui mènent à des distorsions de concurrence.

Tout d'abord, les conventions collectives entre les banques émettrices et les banques acquéreuses dans les systèmes de cartes de paiement sur les commissions interbancaires – les «commissions d'interchange» (CI) – causent des problèmes au niveau de la concurrence et de l'intégration du marché. Les CI entraînent une concurrence inversée, créant une pression haussière, plutôt que baissière, sur les prix facturés aux commerçants et aux consommateurs. Par ailleurs, les grandes variations dans les taux de CI et les modes d'application des CI entre les États membres constituent un obstacle à l'intégration du marché, car ils découragent les commerçants de recourir aux services de fournisseurs étrangers.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:319:0001:0036:fr:PDF>

En outre, certaines règles des systèmes de paiement par carte limitent le choix et la capacité des commerçants de refuser des instruments de paiement coûteux ou de diriger les consommateurs vers des modes de paiement plus abordables.

2.1.3. Diversité des pratiques de tarification dans les États membres

La majoration (taxes pour l'usage d'un instrument de paiement spécifique) a été conçue en tant que mécanisme d'orientation du choix du client permettant aux commerçants de guider les consommateurs vers des instruments de paiement moins coûteux ou plus efficaces. Toutefois, elles n'ont pas eu l'effet escompté. Actuellement, la moitié des États membres autorisent l'application de surtaxes, tandis que l'autre moitié l'interdit. Cela cause une profonde confusion et porte préjudice aux consommateurs dans le contexte du commerce électronique.

2.1.4. Vide juridique pour certains fournisseurs de services de paiement électronique

Depuis l'adoption de la DSP en 2007, de nouveaux services sont apparus dans le secteur des paiements électroniques, notamment les services d'initiation des paiements bancaires en ligne offerts par des fournisseurs tiers. Ces services représentent une alternative viable aux cartes pour les paiements en ligne, étant donné qu'ils sont généralement moins chers pour les commerçants et accessibles aux nombreux consommateurs ne possédant pas de carte de crédit. Cependant, l'accès aux identifiants de connexion bancaire des consommateurs par des tiers et le fait que ces nouveaux services ne sont pas couverts par le cadre juridique existant ont soulevé de nombreuses inquiétudes.

2.1.5. Insuffisance du champ d'application et application non uniforme de la DSP

Certaines exemptions prévues dans la DSP entraînent des interprétations et applications très divergentes de cette législation dans les États membres. Les critères d'exemption sont trop généraux ou obsolètes au vu des évolutions du marché et sont interprétés de différentes façons par les États membres. Cela vaut en particulier pour les exemptions relatives aux agents commerciaux, aux réseaux limités, aux transactions réalisées via un dispositif de télécommunication et aux fournisseurs d'ATM indépendants. La DSP ne couvre pas non plus les paiements pour lesquels une partie à la transaction est située en dehors de l'EEE ni les paiements en devises non européennes.

2.2. Conséquences

Les problèmes susmentionnés ont des retombées négatives sur les consommateurs, les commerçants, les nouveaux fournisseurs de paiement et le marché en général.

2.2.1. Conditions inéquitables entre les fournisseurs de services / institutions de paiement

Les opérateurs historiques du marché – en particulier les banques et les systèmes de paiement par carte – ont tout intérêt à accroître, ou du moins à protéger, les recettes issues des paiements par carte, et tout particulièrement des CI. Par conséquent, les fournisseurs de services offrant des solutions de paiement sans CI ou avec des CI moindres rencontrent de sérieuses difficultés pour entrer sur le marché.

De plus, le manque de normalisation et d'interopérabilité empêche toute concurrence entre les opérateurs en place et crée un obstacle supplémentaire à l'entrée sur le marché de nouveaux FSP innovants.

2.2.2. *Incidences négatives sur les utilisateurs des services de paiement (consommateurs, commerçants)*

Les banques incitent les consommateurs à utiliser des cartes coûteuses, telles que les cartes à privilèges. Lorsqu'ils ne peuvent refuser ces cartes ou taxer directement leur usage par les consommateurs, les commerçants répercutent ces coûts sur l'ensemble des consommateurs par une hausse des prix des biens et services offerts. Cela porte préjudice à la société. D'autre part, de nombreux petits commerçants sont obligés de refuser les paiements par carte en raison des taxes élevées pratiquées par les acquéreurs de cartes (et dont une composante principale est la CI).

2.2.3. *Faible activité transfrontalière*

En raison du manque d'interopérabilité, en particulier concernant les cartes de débit et les paiements bancaires en ligne, les consommateurs n'ont généralement d'autre choix que d'utiliser une carte de crédit coûteuse lorsqu'ils font des achats en ligne dans un autre pays. Cela explique probablement en partie le fait qu'en 2011, 34 % des consommateurs européens aient commandé en ligne des biens ou services provenant d'un fournisseur national, mais que seuls 10 % aient commandé des produits à l'étranger.²

Pour les commerçants, le choix d'un fournisseur de service acquéreur est généralement limité aux opérateurs historiques nationaux. Même les grandes sociétés de détail européennes estiment difficile de bénéficier des services d'acquéreurs établis dans un autre État membre. Cela réduit les possibilités d'économies d'échelle pour les commerçants, ainsi que de rationalisation de leurs opérations.

2.2.4. *Dispersion et ralentissement de l'innovation*

En raison des différences techniques entre les formats et les infrastructures de paiement nationaux, les nouveaux entrants sur le marché ou les fournisseurs de moyens de paiement existants qui souhaiteraient offrir des services innovants voient leur argument commercial restreint au marché national. Cela restreint les possibilités d'économies d'échelle, tant en termes de réductions des coûts qu'en termes de recettes potentielles, et décourage dès lors les investissements de démarrage. À terme, un environnement fragmenté le long des frontières nationales entraîne un retard dans l'innovation en Europe comparé à d'autres régions, comme les États-Unis ou l'Asie-Pacifique.

3. PERTINENCE D'UNE INTERVENTION DE L'UE

L'intégration du marché européen des paiements de détail électroniques promeut l'objectif visé à l'article 3 du traité sur l'Union européenne concernant la création d'un marché intérieur. Parmi les bienfaits de l'intégration du marché, citons une concurrence exacerbée entre les FSP et un choix, une innovation et une sécurité accrues pour les utilisateurs de services de paiement, en particulier les consommateurs.

De par sa nature, un marché des paiements intégré, fonctionnant sur la base de réseaux s'étendant au-delà des frontières nationales, requiert une approche d'envergure européenne, vu que les principes, règles, procédures et normes applicables doivent être uniformes dans tous les États membres pour garantir la sécurité juridique et des conditions de concurrence égales à tous les participants du marché. Une intervention potentielle de l'UE est dès lors conforme au principe de subsidiarité.

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables

4. OBJECTIFS POLITIQUES

Deux objectifs généraux couvrent les problèmes identifiés. Le premier est de créer des conditions de concurrence égales pour toutes les catégories de fournisseurs de services de paiement afin d'améliorer le choix, l'efficacité, la transparence et la sécurité des paiements de détail. Le second est de faciliter l'offre de services transfrontaliers de paiement par carte, internet et téléphone mobile innovants en établissant un marché unique pour tous les paiements de détail. Il en découle six objectifs spécifiques:

- combler les lacunes en termes de normalisation et d'interopérabilité pour les paiements par carte, internet et téléphone mobile;
- supprimer les obstacles à la concurrence, en particulier pour les paiements par carte et par internet;
- aligner les pratiques de tarification et d'orientation du choix des clients pour les services de paiement dans toute l'UE;
- veiller à ce que les nouveaux types de services de paiement soient couverts par le cadre réglementaire;
- garantir une application uniforme du cadre législatif (DSP) dans tous les États membres;
- protéger les intérêts des consommateurs en étendant la protection réglementaire aux nouveaux canaux de paiement et aux services de paiement innovants.

5. OPTIONS STRATÉGIQUES

Plusieurs options stratégiques ont été identifiées. Le tableau ci-dessous en établit une synthèse (les options retenues sont mises en évidence). D'autres mesures potentielles visant à résoudre des problèmes moins importants ou n'ayant aucun impact majeur en soi mais destinées à garantir la pleine effectivité des options principales (mesures accessoires et d'ajustement) sont décrites plus en détail dans l'évaluation d'impact.

Fragmentation du marché
<i>Mécanismes de gouvernance insuffisants</i>
1: Pas de changement politique
2: Mise en place d'un organe d'auto-régulation par les participants du marché
3: Organe officiel établi sur la base d'un acte juridique des colégislateurs
<i>Lacunes en termes de normalisation et d'interopérabilité</i>
1: Pas de changement politique
2: Réaliser la normalisation par l'intermédiaire du cadre de gouvernance pour les paiements (paiements par carte)
3: Attribution d'un mandat à l'organisme européen de normalisation (paiements par téléphone mobile)
4: Établir des exigences techniques contraignantes par le biais de la législation
Concurrence inefficace dans certains secteurs des paiements par carte et par internet
<i>Commissions d'interchange (CI)</i>
1: Pas de changement politique
2: Autoriser l'acquisition transfrontalière et réglementer les taux des commissions d'interchange transfrontalières
3: Charger les États membres de créer des CI nationales sur la base d'une méthodologie commune
4: Établir des taux de CI communs plafonnés à l'échelle de l'UE
5: Exemption des cartes commerciales et des cartes émises par des systèmes de cartes faisant intervenir trois parties
6: Réglementation des commissions de service commerçant
<i>Règles commerciales restrictives</i>
1: Pas de changement politique
2: Suppression volontaire de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes par les systèmes de cartes de paiement
3: Interdiction (partielle) de la règle imposant l'obligation d'accepter toutes les cartes

Diversité des pratiques de tarification dans les États membres
1: Pas de changement politique
2: Interdire la majoration dans tous les États membres
3: Autoriser la majoration dans tous les États membres
4: Obliger les commerçants à systématiquement proposer au moins un moyen de paiement couramment utilisé sans majoration
5: Interdire la majoration pour les instruments de paiement avec CI réglementées
Vide juridique pour certains fournisseurs de services de paiement électronique
<i>Accès à de nouveaux systèmes de cartes et autres fournisseurs tiers aux informations sur la disponibilité de fonds</i>
1: Pas de changement politique
2: Définir les conditions d'accès, définir les droits et obligations des fournisseurs tiers, clarifier la répartition des responsabilités
3: Autoriser les fournisseurs tiers à accéder aux informations dans le cadre d'un accord contractuel avec la banque responsable de la gestion de comptes
Insuffisance du champ d'application et application non uniforme de la DSP
<i>Réduction du champ d'application de la DSP</i>
1: Pas de changement politique
2: Actualiser et clarifier la portée des exemptions de la DSP (agents commerciaux et réseaux limités)
3: Suppression des exemptions (paiements via des dispositifs de télécommunication et fournisseurs d'ATM indépendants)
4: Exiger des fournisseurs de services de paiement qui font usage des exemptions qu'ils demandent une autorisation auprès des autorités compétentes
<i>Paiements pour lesquels une partie à la transaction est située en dehors de l'EEE et paiements en devises non européennes</i>
1: Pas de changement politique
2: Extension totale à toutes les transactions dont une partie est située en dehors de l'EEE et à toutes les devises
3: Extension sélective de certaines règles de la DSP aux transactions dont une partie est située en dehors de l'EEE et à toutes les devises

Il existe un consensus entre les différentes parties intéressées quant (1) aux bienfaits susceptibles de découler d'un niveau approprié de normalisation technique et, partant, d'interopérabilité dans le secteur des paiements par carte, internet et téléphone mobile; (2) au besoin de disposer de règles claires sur les CMI et d'autres règles commerciales afin de garantir la clarté juridique et l'égalité des conditions de concurrence sur le marché des cartes³; (3) à l'importance de réglementer les services d'initiation des opérations de paiement offerts par des fournisseurs tiers; (4) à la nécessité d'harmoniser les pratiques d'orientation du choix du consommateur, en particulier la majoration; (5) à l'élargissement et à la clarification du champ d'application de la DSP.

6. INCIDENCES

Les options stratégiques recommandées ont pour objectif:

- d'atténuer la fragmentation du marché par des efforts de normalisation et de nouveaux mécanismes de gouvernance;
- d'éliminer les obstacles à la concurrence dans le secteur des paiements par carte, notamment en réglementant les CI, en supprimant les règles commerciales restrictives et en améliorant l'accès au marché;
- de limiter les possibilités de majoration par les commerçants aux instruments exclus du champ de la réglementation des CI;
- d'établir un cadre juridique concernant l'accès des fournisseurs tiers aux informations sur les fonds;

³ En particulier compte tenu des nombreuses procédures de concurrence.

- de remédier dans une large mesure aux lacunes et incohérences réglementaires dans la DSP.

Problème identifié	Option recommandée	Incidence économique au niveau de l'UE
Gouvernance et normalisation		
Mécanismes de gouvernance	Par un organe officiel (Conseil européen des paiements de détail)	Meilleure implication des parties intéressées. Coûts marginaux.
Normalisation des paiements par carte	Par un cadre de gouvernance pour les paiements (relevant du cadre européen pour les paiements de détail)	Contribue à l'intégration complète du marché des cartes de paiement. Bénéfices estimés à 4 milliards d'euros par an principalement pour les commerçants et les consommateurs.
Normalisation des paiements par téléphone mobile	Par l'organisme européen de normalisation	Accroît le volume des transactions de paiement par téléphone mobile. Estimations: 68 % de transactions supplémentaires en cas de normalisation.
Commissions d'interchange (pour les paiements par carte)		
Réglementation des CI (phase 1)	Plafonner les CI transfrontalières (débit et crédit) et offrir le choix de la CI pour les transactions transfrontalières (par l'acquisition transfrontalière, voir ci-dessous)	Réduction des coûts d'exploitation pour les grands commerçants. Bénéfices estimés à 3 milliards d'euros par an.
Réglementation des CI (phase 2)	Plafonner les CI pour les cartes de débit et de crédit à, respectivement, 0,2 % et 0,3 % de la valeur de l'opération	Réduction des coûts d'exploitation pour les commerçants acceptant toutes les cartes. Bénéfice estimé à 6 milliards d'euros par an. Une partie de ces bénéfices pourrait être répercutée sur les consommateurs.
Commissions d'interchange – principales mesures d'accompagnement		
Acquisition transfrontalière	Supprimer les obstacles à l'acquisition transfrontalière imposés par les systèmes de cartes et la législation	Réduction des coûts d'exploitation pour les grands commerçants estimée à quelque 3 milliards d'euros par an (si possible en vertu des dispositions régissant les CI transfrontalières)
Règles commerciales restrictives	Interdire (partiellement) les règles d'obligation d'acceptation de toutes les	Réduction des coûts d'exploitation pour les

	cartes et de non-discrimination	commerçants acceptant toutes les cartes. Bénéfice estimé à 0,6 - 1,7 milliards d'euros par an au maximum et jusqu'à 0,5 milliard sous les plafonds proposés. Une partie de ce bénéfice pourrait être répercutée sur les consommateurs.
Diversité des pratiques de tarification dans les États membres	Interdire la majoration pour les instruments de paiement avec CI réglementées	Économies pour les consommateurs: jusqu'à 731 millions d'euros par an.
Insuffisance du champ d'application et application non uniforme de la DSP		
Accès des fournisseurs tiers aux informations sur la disponibilité de fonds	Définir les conditions d'accès, définir les droits et obligations des fournisseurs tiers, clarifier la répartition des responsabilités	Réduction des coûts pour les commerçants si les services des fournisseurs tiers remplacent les cartes de crédit dans les transactions en ligne. Bénéfices estimés à 0,9 – 3,5 millions d'euros par an. Charges beaucoup moindres pour les nouveaux systèmes de cartes (15-75 %). Nouvelle solution de paiement en ligne pour les consommateurs, notamment ceux ne possédant pas de carte de crédit.
Réduction du champ d'application de la DSP (exemptions)	Redéfinition du champ d'application pour les agents commerciaux et les réseaux limités. Inclusion des transactions par internet / téléphone mobile et des fournisseurs d'ATM indépendants dans le champ d'application. Exiger une autorisation des autorités compétentes pour les services exemptés.	Coût pour les fournisseurs tiers concernés estimé à 128 – 193 millions d'euros (coûts non récurrents). Bénéfices non quantifiables, mais amélioration de la protection du consommateur et de la sécurité des paiements et instauration de règles de concurrence égales.
Élargissement du champ d'application (transactions pour lesquelles une partie à la transaction est située en dehors de l'EEE et paiements en devises non européennes)	Extension sélective (titres III et IV) du champ d'application de la DSP aux transactions pour lesquelles une partie à la transaction est située en dehors de l'EEE et aux paiements en devises non européennes	Coûts marginaux. Avantages de la DSP étendus aux paiements pour une valeur totale estimée à 60 milliards d'euros par an pour quelque 32 millions d'utilisateurs de services de paiement.

Incidences sur les parties intéressées

Outre les avantages économiques directs précités, les bienfaits suivants sont à mentionner:

Les consommateurs sont principalement avantagés du fait d'un choix accru de moyens de paiement - en particulier via les services de fournisseurs tiers et les paiements par téléphone mobile -, du renforcement des règles de protection des consommateurs et d'une meilleure implication dans la gouvernance pour les paiements de détail.

Les commerçants acquièrent davantage de liberté en ce qui concerne l'acceptation des moyens de paiement (possibilité de refuser les cartes coûteuses), tirent profit d'une normalisation accrue (p. ex. par la rationalisation des terminaux de paiement) et bénéficient de la possibilité de recourir à l'acquisition centrale / transfrontalière.

Les nouveaux entrants du côté de l'offre bénéficient de l'égalité des conditions de concurrence et de l'accès au marché (p. ex. les fournisseurs tiers et les nouveaux systèmes de cartes) et tirent profit de la réglementation des CI.

Les FSP et systèmes de cartes existants: les banques et systèmes de cartes peuvent être confrontés à une réduction de leurs gains en raison de la réglementation des CI et à une concurrence accrue des nouveaux entrants. Cependant, ils devraient tirer avantage des nouvelles dispositions à moyen et long terme grâce à une normalisation accrue et à un sensible accroissement des volumes de paiements par carte (en raison d'un taux d'acceptation des paiements par carte beaucoup plus élevé chez les commerçants, en particulier les petits commerçants).

7. INSTRUMENTS RÉGLEMENTAIRES PROPOSÉS

Bon nombre des mesures politiques proposées peuvent être appliquées par une révision de la DSP. Cela vaut tout particulièrement pour les domaines déjà couverts par la directive actuellement, par exemple l'accès au marché des fournisseurs tiers, la majoration et les règles applicables aux institutions de paiement. D'autres mesures, en particulier la réglementation des CI et les mesures accessoires, seraient incluses dans un règlement spécifique.

Certaines des mesures décrites dans le présent document pourraient être mises en œuvre par des moyens non législatifs, dont l'implication des organismes européens de normalisation.