

**Décision n° 11-D-11 du 7 juillet 2011  
relative à des pratiques mises en œuvre par  
le Groupement des Cartes Bancaires**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu les lettres enregistrées les 27 février 2009 et 3 février 2010 sous les numéros 09/0017 F et 10/0008 F, par lesquelles la Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD) et le Conseil du Commerce de France (CdCF) ont saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques relatives aux commissions interbancaires appliquées aux différents moyens de paiement utilisés en France;

Vu la décision du 3 mai 2010 par laquelle la rapporteure générale a procédé à la jonction de l'instruction de ces deux affaires ;

Vu la décision du 2 février 2011 par laquelle la rapporteure générale a procédé à la disjonction, au sein du dossier, de la partie relative aux pratiques autres que celles concernant les cartes bancaires « CB » ;

Vu les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce modifié ;

Vu les décisions de secret des affaires n°09-DSA-92 du 1<sup>er</sup> juillet 2009 ; n°09-DSA-96 du 2 juillet 2009 ; n°09-DSA-98 du 7 juillet 2009 ; n°10-DSA-103 du 11 juin 2010 ; n°10-DSA-104 du 11 juin 2010 ; n°10-DSA-105 du 11 juin 2010 ; n°10-DSA-106 du 11 juin 2010 ; 10-DSA-120 du 28 juin 2010 ; n°10-DSA-122 du 28 juin 2010 ; n°10-DSA-279 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-280 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-281 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-282 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-283 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-284 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-285 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-286 du 22 décembre 2010 ; n°10-DSA-287 du 22 décembre 2010 ; n°11-DSA-01 du 10 janvier 2011 ; n°11-DSA-10 du 12 janvier 2011 ; 11-DSA-105 du 11 avril 2011 ; 11-DSA-11 du 12 janvier 2011 ; n°11-DSA-12 du 12 janvier 2011 ; n°11-DSA-155 du 5 mai 2011 ; n°11-DSA-162 du 9 mai 2011 ; n°11-DSA-171 du 13 mai 2011 ; n°11-DSA-172 du 17 mai 2011 ; n°10-DSADEC-13 du 30 juin 2010 ; n°10-DSADEC-19 du 30 septembre 2010 ; n°10-DSADEC-28 du 22 décembre 2010 ; n°11-DSADEC-01 du 12 janvier 2011 ; n°11-DSADEC-04 du 31 janvier 2011 ; n°11-DSADEC-11 du 11 mai 2011 ;

Vu les décisions de déclassé n°11-DEC-01 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-02 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-03 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-04 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-05 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-06 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-07 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-08 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-09 du 31 janvier 2011 ; n°11-DEC-17 du 11 avril 2011 ; n°11-DEC-13 du 27 avril 2011 ;

Vu les engagements proposés par le Groupement des Cartes Bancaires « CB » le 4 avril 2011 ;

Vu les observations présentées par la FCD, le CdCF, Eurocommerce, Leroy-Merlin, le Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), l'Union des groupements de l'électrodomestique et du multimédia (UGEM), la Fédération nationale de l'habillement (FNH), la Fédération des enseignes de l'habillement (FEH), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), l'Union professionnelle artisanale (UPA), le Fédération des enseignes du commerce associé (FCA), le Syndicat des opticiens sous enseigne (SynOpE), l'Union du commerce horlogerie-bijouterie (Saint Eloi) ; l'Association pour la défense des utilisateurs des moyens de paiements européens (ADUMPE), Métro, le Syndicat des indépendants (SDI), l'Union française des industries pétrolières (UFIP), la Fédération nationale UBJO, la Fédération nationale des métiers de la jardinerie (FNMJ), l'Union du grand commerce de centre-ville (UCV), EDF, le Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs (Synhorcat), Ikéa, l'Association professionnelle des sociétés françaises concessionnaires ou exploitantes d'autoroutes ou d'ouvrages routiers (ASFA), l'UFC-Que choisir, l'Association force ouvrière des consommateurs (AFOC), l'Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC), la Banque Postale, BPCE, BNP Paribas, la Société Générale, le groupe Crédit agricole, la Banque de France, l'Office de coordination bancaire et financière (OCBF), la Fédération bancaire française (FBF), Visa Europe, MasterCard, Afone, Concert International ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale, le commissaire du Gouvernement et les représentants du Groupement des Cartes bancaires « CB », de la FCD et du CdCF entendus lors des séances de l'Autorité de la concurrence des 23 mai 2011 et 15 juin 2011 ;

Le représentant de l'UFC-Que choisir entendu sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 23 mai 2011;

Adopte la décision suivante :

I.	Constatations .....	6
A.	La saisine .....	6
B.	Le secteur concerné .....	6
1.	La carte .....	6
2.	Les systèmes de paiement par carte.....	7
a)	Systèmes quadripartites .....	7
b)	Systèmes tripartites .....	9
C.	Les acteurs concernés .....	10
1.	Les saisissants.....	10
a)	La FCD .....	10
b)	Le CdCF .....	10
2.	Le GIE CB .....	10
a)	L'organisation du GIE .....	10
b)	La position du GIE sur le marché français .....	11
D.	Les comportements concernés.....	12
1.	Les commissions interbancaires liées à l'utilisation d'une carte « CB » .....	12
a)	Les commissions perçues de façon systématique.....	13
b)	Les commissions perçues de façon ponctuelle.....	20
2.	Les clauses figurant dans les contrats d'acceptation « CB ».....	22
E.	Les pratiques dénoncées par les organisations saisissantes.....	22
F.	L'évaluation préliminaire .....	23
1.	Le marché concerné.....	23
a)	Le marché de produits .....	23
b)	Le marché géographique .....	24
2.	Les éventuelles pratiques d'entente.....	24
a)	Le Groupement des cartes bancaires utilisé comme support d'une éventuelle pratique d'entente .....	24
b)	Analyse des commissions interbancaires multilatérales .....	25
3.	L'impact éventuel de la CIP et de la CIR .....	28
a)	L'impact éventuel de la CIP .....	28
b)	L'impact éventuel de la CIR .....	32
4.	Les éléments de justification envisageables .....	33
a)	Les commissions non liées à un rapport d'obligation entre les banques ou leurs clients .....	34
b)	Les commissions liées à un rapport d'obligation entre les banques ou leurs clients.....	36

5. Analyse des clauses contractuelles imposées par le GIE aux commerçants ...	38
G. La mise en œuvre de la procédure d'engagements .....	39
1. Les engagements initialement proposés par le Groupement des Cartes Bancaires .....	39
2. Les observations recueillies lors du test de marché.....	40
a) Observations des saisissants, d'autres représentants de commerçants et de commerçants .....	40
b) Observations des associations de consommateurs .....	47
c) Observations des établissements de crédit .....	48
d) Observations des systèmes de paiement.....	51
3. Les propositions complémentaires d'engagements .....	53
II. Discussion .....	54
A. Sur la recevabilité de la réponse au test de marché de Payfair.....	54
B. Sur la portée de la décision n° 90-D-41 du Conseil de la concurrence et de la lettre de confort de la direction de la concurrence de la Commission européenne .	54
1. Sur la portée de la décision n° 90-D-41 du Conseil de la concurrence .....	54
a) L'absence de droits acquis par le Groupement.....	55
b) L'évolution du contexte économique et juridique.....	55
2. Sur la portée de la lettre de confort délivrée par la Direction de la concurrence de la Commission européenne .....	56
C. Sur l'applicabilité du droit de l'Union européenne .....	57
1. L'existence d'échanges entre États membres .....	57
2. L'existence de pratiques susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres de manière sensible .....	58
D. Sur la mise en œuvre de la procédure d'engagements.....	59
1. Arguments des saisissantes.....	59
2. Analyse .....	59
E. Sur l'appréciation des engagements proposés par le Groupement .....	60
1. Sur les engagements relatifs à la CIP .....	60
a) Sur l'existence de la CIP .....	60
b) Sur la structure de la CIP .....	62
c) Sur le niveau de la CIP .....	65
2. Sur les engagements relatifs à la CIR.....	68
a) Sur la commission DAB (anciennement composante Avance de Trésorerie) .....	68
b) Sur la Commission de Service Retrait .....	70
3. Sur les engagements relatifs aux autres commissions .....	70

4. Sur les dispositions générales de la proposition .....	71
a) En ce qui concerne les modalités d'information .....	71
b) En ce qui concerne la durée des engagements .....	71
c) En ce qui concerne le suivi des engagements.....	71
d) En ce qui concerne les clauses contractuelles imposées par le Groupement .....	71

## **I. Constatations**

### **A. LA SAISINE**

1. Par lettres enregistrées les 27 février 2009 et 3 février 2010 sous les numéros 09/0017 F et 10/0008 F, la Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution (ci-après : la FCD) et le Conseil du Commerce de France (ci-après : le CdCF) ont saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques relatives aux commissions interbancaires appliquées aux différents moyens de paiement utilisés en France.
2. Alors que la saisine du CdCF ne concerne que la commission interbancaire de paiement (ci-après : la CIP) fixée par le Groupement des Cartes bancaires (ci-après : le GIE ou le Groupement), la saisine de la FCD recouvre l'ensemble des commissions interbancaires applicables aux moyens de paiement utilisés en France, sauf celles perçues à l'occasion des transactions par chèques, qui ont été examinées par l'Autorité dans le cadre de la décision n° 10-D-28 du 20 septembre 2010 relative aux tarifs et aux conditions liées appliquées par les banques et les établissements financiers pour le traitement des chèques remis aux fins d'encaissement.
3. Ces deux saisines ont été jointes par décision de la rapporteure générale en date du 3 mai 2010. Le GIE s'étant rapproché des services d'instruction pour explorer la voie d'engagements et ayant présenté une offre initiale d'engagement le 13 septembre 2010, il a été décidé de disjoindre la procédure afin d'isoler les pratiques du Groupement dans le secteur des cartes de paiement, seules en cause dans la présente décision.

### **B. LE SECTEUR CONCERNE**

#### **1. LA CARTE DE PAIEMENT**

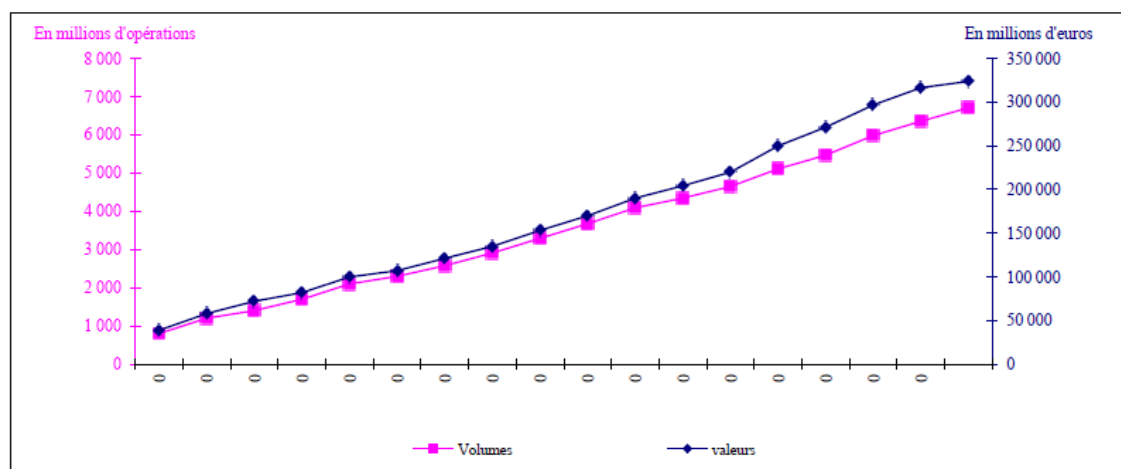
4. Le Code monétaire et financier distingue la monnaie fiduciaire, composée de la monnaie métallique et des billets de banque, de la monnaie scripturale, dont les principaux instruments sont à ce jour le chèque, la carte de paiement, le virement ou la lettre de change.
5. La carte de paiement, apparue à la fin des années 1960 en France, est un moyen de paiement très utilisé en France. En 2009, plus de 6,7 milliards de paiements ont été effectués par carte<sup>1</sup>, ce qui représente 42,2 % des paiements scripturaux réalisés en France. En valeur, les transactions par carte représentent 340 milliards d'euros par an. L'usage de la carte continue à se développer aujourd'hui, bien que les taux de croissance soient bien inférieurs à ceux des années 1980 ou même 1990. Ce développement se fait principalement

---

<sup>1</sup> Source : Banque de France, cf. <http://www.banque-france.fr/fr/systemes-de-paiement-et-de-titres/telechar/statistiques/moyens-de-paiements-paiements-et-retraits-par-cartes-paiements-par-cartes.pdf>

au détriment du chèque, dont la part en volume est passée de 50 % en 1996 à 37 % en 2000 puis 20 % en 2009.

Évolution des paiements par carte, en volume et en valeur, entre 1990 et 2008 :



Source : Banque de France.

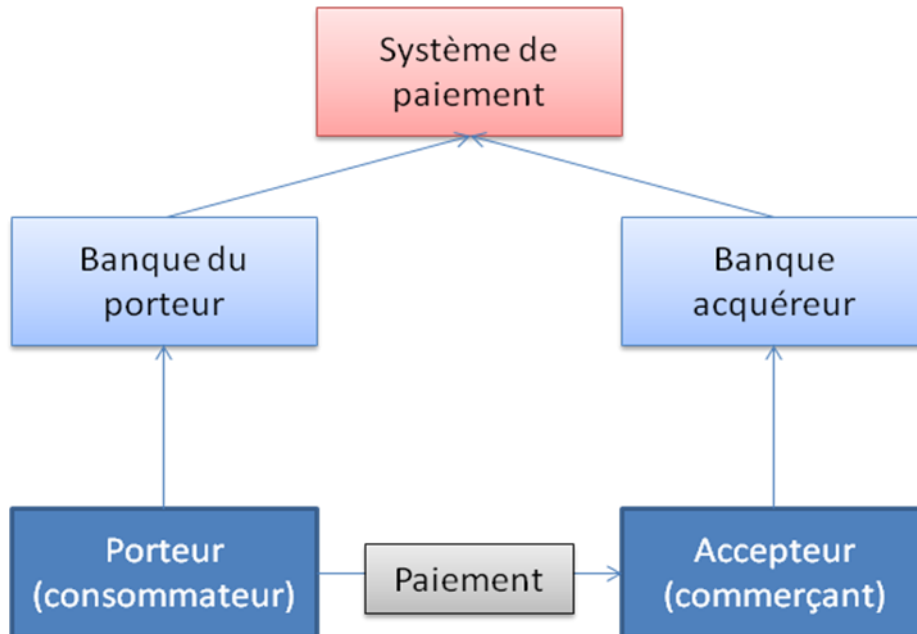
## 2. LES SYSTEMES DE PAIEMENT PAR CARTE

- Il convient de présenter le fonctionnement des systèmes de cartes de paiement, en distinguant les cas des systèmes de paiement quadripartites des systèmes de paiement tripartites.

### a) Systèmes quadripartites

- Les systèmes de paiement quadripartites sont les plus répandus. Le système du GIE CB est lui-même un système quadripartite.

8. Un tel système implique, en plus de lui-même, quatre parties directement intéressées au paiement, à savoir le porteur de carte, le plus souvent un consommateur, la banque émettrice, le commerçant qui encaisse le paiement, ainsi que la banque de ce dernier, dite banque acquéreur. Le schéma suivant illustre les relations contractuelles entre les différents acteurs en cause (le terme de « commerçant » désignant de façon concrète l'ensemble des accepteurs) :



9. Ainsi que l'expliquait la décision MasterCard du 19 décembre 2007 de la Commission européenne (ci-après : la Commission)<sup>2</sup>, un tel système met en jeu trois niveaux d'interactions.

- Entre le système de paiement et les banques : la plate-forme que constitue le système de paiement fournit un ensemble de services aux banques, tant celle du porteur que celle de l'accepteur. En particulier, la plate-forme dispose d'un réseau permettant le traitement des opérations de paiement par carte. Pour assurer le fonctionnement du système, le système de paiement coordonne les pratiques de ses membres en fixant des normes et protocoles communs.
- Entre les deux banques parties au paiement : ces banques font transiter sur le réseau du système de paiement des données sur les transactions par carte (authentification, système d'autorisation, etc.) et procèdent *in fine* au transfert des fonds *via* ce réseau.
- Entre les banques et leurs clients :
  - Entre la banque du porteur et le titulaire de la carte : la banque met à disposition de son client une carte permettant au porteur d'effectuer des achats dans un réseau de commerçants acceptant ce type de carte, et signe avec son client un contrat porteur. Elle peut aussi fournir des services supplémentaires qui ne sont pas strictement liés aux opérations de paiement,

<sup>2</sup> Commission, décision COMP/34.579, 36518, 38580.



comme les fonctions de crédit. Les cartes CB donnent par exemple accès à un service de retrait d'espèces dans les distributeurs à billets (DAB) et contiennent certains produits assurantiels.

- Entre la banque acquéreur et l'accepteur : la banque gère pour le compte de son client les encaissements par carte. Pour cela, la banque doit fournir à son client un terminal de paiement, qui peut être loué ou vendu. Les relations entre la banque acquéreur et l'accepteur sont contractualisées dans un contrat dit contrat acquéreur, dont certaines clauses types peuvent être imposées par le système de paiement.

10. Ces différentes interactions donnent lieu au paiement de frais :

- s'agissant des relations entre banques et systèmes de paiement, ces derniers facturent généralement des redevances et des cotisations aux banques. Ils perçoivent notamment des frais pour le traitement des paiements ou retraits par carte ;
- s'agissant des relations entre le porteur et sa banque, cette dernière perçoit en règle générale une cotisation annuelle forfaitaire<sup>3</sup> permettant au porteur de disposer d'une carte et de l'utiliser autant qu'il le souhaite (avec toutefois une contrainte sur un montant plafond d'achats par période). Pour les opérations de retraits d'espèces dans les automates bancaires, les porteurs peuvent se voir facturer un montant fixe par retrait effectué en dehors du réseau d'automates de leur banque, lorsque ces retraits dépassent un certain volume ;
- s'agissant des relations entre commerçants et banques acquéreurs, ces dernières facturent le plus souvent aux commerçants une commission par transaction pour l'acceptation des cartes de paiement. Ces commissions peuvent soit correspondre à un pourcentage donné de la valeur de la transaction, avec éventuellement un minimum fixe de perception, soit être constituées d'une part fixe et d'une part variable fonction du montant de l'encaissement.

### **b) Systèmes tripartites**

11. Aux côtés des systèmes quadripartites, il existe des systèmes de cartes de paiement tripartites, tels que les systèmes de cartes accréditives American Express ou Diners' Club. Ces systèmes sont verticalement intégrés dans le sens où ils concluent eux-mêmes des contrats avec les titulaires de cartes et les commerçants. Jusqu'à récemment, les cartes de ces systèmes n'étaient pas distribuées par les banques elles-mêmes. Sur le plan contractuel, il n'existe qu'un seul niveau d'interaction, entre les utilisateurs du système et l'opérateur.

---

<sup>3</sup> Excepté vis-à-vis de certains établissements en ligne, comme Boursorama, qui proposent à leurs clients une carte bancaire « gratuite ».

## **C. LES ACTEURS CONCERNES**

### **1. LES SAISSANTS**

#### **a) La FCD**

12. La Fédération des entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD) regroupe les entreprises du commerce à prédominance alimentaire ou spécialisées et ceux qui les approvisionnent. Ce secteur compte 635 800 salariés, 1 400 hypermarchés, 5 600 supermarchés, 3 700 maxidiscomptes et 15 500 magasins de proximité, soit environ 26 000 points de vente, pour un volume d'affaires annuel de 170 milliards d'euros.
13. Constituée comme syndicat professionnel au sens de la loi du 21 mars 1884, la Fédération représente et défend les intérêts généraux et communs de ses membres. Elle assure leur représentation auprès des pouvoirs publics et compte, parmi ses domaines d'intervention, celui des moyens de paiement.

#### **b) Le CdCF**

14. Le CdCF est une association intersyndicale chargée de défendre les intérêts généraux du commerce. Les adhérents du CdCF sont des structures syndicales ou intersyndicales, présentes dans des secteurs aussi variés que ceux de l'automobile, de la pharmacie, de l'électronique, de l'équipement de la maison et de la personne (habillement, chaussures, bijoux, optique), du loisir et bien-être ou de la vente à distance. Ces adhérents représentent 600 000 commerçants exerçant en France, qui sont principalement des PME et TPE, qui assurent 3,5 millions d'emplois (dont 3 millions de salariés).

### **2. LE GIE CB**

#### **a) L'organisation du GIE**

15. Le GIE CB a été créé en France en 1984, afin d'assurer aux paiements par carte de meilleures conditions d'interopérabilité et de sécurité. Il réunit les établissements de crédit, et de façon générale, tout établissement autorisé à fournir des services de paiement<sup>4</sup>. Le Groupement compte à l'heure actuelle environ 140 Membres CB.
16. Le Conseil de Direction du Groupement est l'organe de décision du Groupement. Jusqu'à la révision statutaire du 23 janvier 2009, le Conseil de Direction était composé de représentants de onze signataires du protocole d'accord constitutif du GIE de 1984 : Crédit Industriel et Commercial de Paris (aujourd'hui CIC), Société Générale, Banque Nationale de Paris (aujourd'hui BNP Paribas), Ministère des PTT et Direction générale des postes (aujourd'hui Banque Postale), CCF (aujourd'hui HSBC France), Chambre syndicale des Banques populaires, Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance (aujourd'hui BPCE), Caisse Nationale de Crédit Agricole, Fédération Nationale du Crédit Agricole (aujourd'hui Crédit Agricole), Crédit Lyonnais (aujourd'hui LCL), Crédit du Nord, Confédération Nationale du Crédit Mutuel. Depuis la révision statutaire de 2009, le Conseil de Direction comprend deux autres établissements de crédit : la Société des Paiements Pass S2P et la Banque Accord.

---

<sup>4</sup> Art.1 du contrat constitutif du groupement des cartes bancaires (cote 2052).

17. La Banque de France (banque rattachée à LCL) y siège également en tant qu'observateur.
18. Parmi les pouvoirs formellement reconnus au Conseil de Direction, celui-ci a pour mission de fixer les modalités détaillées de la tarification des services entrant dans l'objet du Groupement, et de concevoir et déterminer la politique générale du Groupement<sup>5</sup>. D'après l'article 30 du Règlement intérieur, le Conseil de Direction « *défini notamment les règles relatives à la commission interbancaire de paiement et la commission interbancaire de retrait (...)* ». Les décisions du Conseil de Direction sont prises à la majorité des membres présents ou représentés disposant au moins de la majorité simple des droits de vote<sup>6</sup>. L'article 25.1 du contrat constitutif du Groupement prévoit que son Assemblée Générale Ordinaire « *statue sur les principes généraux de facturation du système « CB »* ».
19. L'organisation du GIE et des commissions interbancaires est assurée par trois textes :
  - les statuts (ou contrat constitutif), qui prévoient notamment les obligations générales des membres et le rôle du Conseil de Direction ;
  - le règlement intérieur, qui précise notamment les fonctions et obligations minimales de l'émetteur d'une carte bancaire utilisée en paiement, et les fonctions et obligations minimales de l'acquéreur d'une carte bancaire, utilisée pour un retrait d'espèces ou pour un paiement ;
  - le manuel des commissions et tarifications interbancaires CB, qui explique les règles de calcul de chacune des commissions.

#### **b) La position du GIE sur le marché français**

20. En 2007, les cartes CB et « agréées CB »<sup>7</sup> sont utilisées pour plus de 78 % de la valeur totale des transactions de paiement par carte en France<sup>8</sup>. Les parts restantes reviennent aux paiements effectués avec les cartes « trois points » (comme les cartes American express, pour lesquelles le système de paiement assure seul les fonctions d'émission de la carte et d'acquisition des transactions), ou les cartes privatives des commerçants.
21. La présence des autres systèmes de cartes bancaires « quatre points » (dans lesquels la banque du porteur assure l'émission de la carte et la banque de l'accepteur assure l'acquisition des opérations chez le commerçant) est très limitée à l'heure actuelle pour les transactions domestiques réalisées en France.
22. Les systèmes Visa et MasterCard ne disposant pas de leur propre infrastructure de réseau, les établissements émetteurs de ces cartes en France adhèrent au Groupement et adjoignent généralement le logo « CB » du Groupement au logo Visa ou MasterCard. Ces cartes à double logo ne sont donc généralement pas utilisées en tant que cartes d'un système concurrent mais en tant que cartes du système « CB ».
23. Il existe cependant trois situations dans lesquelles les commissions interbancaires fixées par les systèmes MasterCard ou Visa s'appliquent aux transactions domestiques en France :

---

<sup>5</sup> Articles 13 des statuts (cote 2060) et 30 du Règlement intérieur (cote 2090).

<sup>6</sup> Article 13 des statuts (cote 2062).

<sup>7</sup> Cartes autres que les cartes CB dont le Groupement CB a organisé l'acceptation dans le système CB (cartes Visa et Mastercard émises à l'étranger).

<sup>8</sup> V. décision de la commission COMP. 38606 du 17 octobre 2007, groupement des cartes bancaires CB, § 20.

24. La première est celle de l'utilisation d'une carte Visa ou MasterCard (et non CB), émise par un établissement non adhérent du Groupement. Si cette carte n'est utilisée que de façon occasionnelle pour les transactions en France, ce sont les commissions du système auquel elle appartient qui s'appliquent. En revanche, si plus de 50 % des transactions (en valeur ou en volume) réalisées avec cette carte le sont en France et donc au sein du système CB, ce sont les commissions « CB » qui s'appliquent, l'établissement émetteur devant alors adhérer au Groupement. A défaut, le Groupement rendrait ces cartes inutilisables dans son réseau.
25. Cette situation est néanmoins appelée à évoluer au profit de l'application des commissions des autres systèmes, tels Visa et MasterCard. Plutôt que d'adhérer au Groupement, l'établissement émetteur peut choisir, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, de lui régler une commission calculée sur la base des frais de fonctionnement du Groupement (dont le montant s'élèverait à 0,02 € par transaction). Dans ce cas, toutes les transactions effectuées par une carte émise par un établissement non membre CB en France donneront lieu au versement des commissions interbancaires du système auquel elle appartient<sup>9</sup>.
26. La deuxième situation correspond à celle où le couple porteur/banque du porteur et le couple accepteur/banque acquéreur s'accordent pour utiliser un système concurrent de celui du GIE. Dans un tel cas, les commissions interbancaires de ce système s'appliqueront, moyennant le versement par l'établissement émetteur d'une commission de [0,00 ; 0,05] € par transaction. Actuellement, le cas se présente essentiellement lors de l'utilisation de cartes « purement » Visa ou MasterCard. Aujourd'hui, certaines banques, comme la BNP<sup>10</sup>, commencent à émettre des cartes Visa ou MasterCard « Only ». D'après le GIE, les cartes JCB devraient elles aussi avoir accès au Système « CB » dans un proche avenir<sup>11</sup>.
27. La troisième situation correspond aux transactions par carte chez des accepteurs français affiliés à une banque qui n'est pas adhérente du Groupement. Cette situation se présente rarement. Pour MasterCard, c'est seulement le cas pour Sixth (société de location de véhicules) et, depuis août 2010, des distributeurs automatiques gérés par Travelex<sup>12</sup>.
28. Ces différentes situations restent aujourd'hui marginales, et représentent, pour l'année 2008, moins de 1 % du volume total des transactions réalisées au moyen des cartes CB, MasterCard et Visa réunies. Elles sont cependant appelées à être utilisées plus fréquemment à l'avenir, notamment en raison de la possibilité, ouverte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'utiliser le réseau « CB » sans y être adhérent.

## **D. LES COMPORTEMENTS CONCERNES**

### **1. LES COMMISSIONS INTERBANCAIRES LIEES A L'UTILISATION D'UNE CARTE « CB »**

29. Les commissions interbancaires du GIE sont perçues soit de façon systématique, à l'occasion de chaque utilisation de la carte, dans sa fonction de paiement ou de retrait (a), soit de façon occasionnelle, à l'occasion d'une prestation ponctuellement rendue (b).

---

<sup>9</sup> Réponse du GIE au questionnaire du 14 juin 2010 (cote 4259).

<sup>10</sup> Réponse de la BNP à la demande de renseignements du 29 septembre 2010 (cote 6593).

<sup>11</sup> Réponse du GIE au questionnaire du 14 juin 2010 (cote 4260).

<sup>12</sup> Réponse de Mastercard à la demande de renseignements du 4 octobre 2010 (cote 6582).

### a) Les commissions perçues de façon systématique

30. Les cartes bancaires revêtent deux fonctions principales : celle de paiement et celle de retrait.

#### *La commission interbancaire de paiement (CIP)*

##### *Les circonstances de la création de la CIP*

31. Par une décision n° 88-D-37 du 11 octobre 1988 relative au Groupement des cartes bancaires « CB », le Conseil de la concurrence (ci-après : « le Conseil ») a estimé que la « commission d'interchange », perçue par la banque émettrice à chaque paiement par carte bancaire ne respectait pas les dispositions de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 prohibant les ententes, en ce qu'elle « *limitait la capacité de négociation des membres du groupement vis-à-vis de leur clientèle de commerçants* ». Le Conseil a examiné l'applicabilité des dispositions de l'ordonnance relatives aux conditions d'exemption des règles de concurrence. Dans cette perspective, il a enjoint au Groupement d'adopter une commission reposant sur des « *critères objectifs et qui soient notamment en rapport avec les efforts des commerçants en vue de réduire les risques de fraude et d'utilisation abusive* ».
32. Le Conseil puis la cour d'appel de Paris ont précisé les conditions à remplir pour répondre à cette exigence d'objectivité. Par une décision n° 89-D-15 du 3 mai 1989, le Conseil a considéré que les nouvelles modalités de détermination de la commission, renommée CIP, n'étaient pas conformes à l'injonction prononcée.
33. Statuant dans le cadre de son pouvoir d'évocation, la cour d'appel, saisie d'un recours, a précisé, dans un arrêt du 26 avril 1990, que les trois types de coûts rémunérés par la CIP, à savoir le traitement de la transaction, la mise en œuvre des mesures collectives de sécurité et la garantie de paiement, doivent être « *individuellement observables et mesurables, (...) l'exigence de différenciation des éléments intervenant dans le montant de la commission [étant] comprise dans l'injonction initiale du Conseil de la concurrence* ». En outre, la cour a considéré que les charges fixes exposées par la banque du porteur ne devaient pas être rémunérées en proportion du montant des transactions, et que la part de la commission afférente à la garantie devait connaître une progression continue en fonction du taux de fraude. Enfin, la cour a estimé que la commission ne répondait pas à l'injonction prononcée en ce qu'elle répartissait uniformément le poids de l'insécurité sur les banques, sans tenir compte de la contribution de chacune à la réduction des risques de fraude.
34. Le Conseil a de nouveau sanctionné le GIE pour non respect d'injonction par une décision n° 90-D-41 du 30 octobre 1990. Il était en particulier reproché au GIE la prise en compte du fichier des oppositions de la veille du jour de la compensation des opérations interbancaires, pour la détermination de la garantie de paiement, un tel décalage par rapport au jour de la compensation réduisant l'incidence de la fraude sur la partie variable de la commission. Pour le reste, le Conseil a estimé que la structure de la CIP était conforme à l'injonction prononcée dans la décision n° 88-D-37.
35. Les modalités de calcul de la CIP ont été définitivement fixées par décisions du Conseil de Direction du GIE en date des 11 et 23 mai 1990<sup>13</sup>. Afin de tenir compte de l'arrêt du 26 avril 1990 et de la décision n° 90-D-41, le GIE a notamment décidé de déterminer le taux de fraude par la prise en compte le jour de la compensation des oppositions enregistrées à cette date.

---

<sup>13</sup> Cotes 2775 et 2776.

36. La CIP a ensuite été notifiée à la Commission européenne. Une lettre de confort a été délivrée au Groupement le 30 octobre 2000 par la direction générale de la concurrence de la Commission, aux termes de laquelle les dispositions notifiées « *ne tombent pas sous le coup de l'article 81 (...) parce qu'elles n'ont pas d'effet sur le commerce entre les États membres* »<sup>14</sup>.
37. Le GIE n'a pas, après 1990, réalisé d'étude des coûts des banques de porteurs : ce n'est qu'en 2010, dans le cadre de la présente affaire d'engagements, qu'il a produit une nouvelle étude. En outre, les composantes communes de cette commission, relatives aux charges fixes de traitement et aux mesures collectives de sécurité, n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle évaluation depuis 1990<sup>15</sup>.

#### *Le principe de la CIP*

38. La CIP est payée par la banque acquéreur (banque du commerçant) à la banque émettrice (banque du porteur), en cas de transactions interbancaires. En cas de transactions intrabancaires, aucune commission n'est en revanche due.
39. Les transactions intrabancaires ne recouvrent pas seulement les transactions qui concernent la même banque, mais également les transactions entre banques appartenant au même « groupe CIP ». Un groupe CIP est un ensemble de banques, constitué par un « membre » CB et ses filiales dont il détient 51 % du capital, ou par l'ensemble des établissements rattachés à un organe central, au sein duquel « *aucune commission d'interchange n'est due* », et « *dont le risque carte est calculé globalement* »<sup>16</sup>.

#### *La structure de la CIP*

40. Selon le GIE, la CIP, qui s'applique à chaque opération de paiement effectuée au moyen d'une carte « CB » chez un commerçant « CB », a « *pour objet de rémunérer trois services rendus par la banque émettrice à la banque acquéreur* »<sup>17</sup>. Ces services correspondent aux obligations minimales que « *tout membre CB et entité de groupe CB doit mettre en œuvre pour assurer son rôle d'émetteur de cartes CB* », détaillées dans le Règlement intérieur du Groupement<sup>18</sup>.
41. Il s'agit :

- du traitement de la transaction, qui correspond aux charges fixes de traitement supportées par la banque du porteur pour traiter la transaction. Le coût de ce traitement a été évalué par le Conseil de Direction du GIE le 23 mai 1990 à 0,70 F<sup>19</sup>, montant converti à 0,1067 euros par motion du 16 juin 2000<sup>20</sup>. Dans sa décision de 1990, le Conseil de la concurrence a détaillé les postes de coûts pris en compte dans cette composante de la CIP. La part fixe couvre « *les frais de traitement de chaque transaction [et] comprend différents postes, afférents respectivement aux charges de réception par la banque du porteur de carte des mouvements comptables émis par celle du commerçant, de gestion des réclamations, de traitement informatique, d'édition pour le porteur, de gestion des écritures comptables, de gestion du compte et d'affranchissement postal* ». La

---

<sup>14</sup> Cote 3632.

<sup>15</sup> Réponse du GIE à la 2<sup>e</sup> partie du questionnaire, du 29 mai 2009, cote 2776.

<sup>16</sup> Manuel des commissions et tarifications interbancaires CB, cote 9491.

<sup>17</sup> V. réponse du Groupement à la 1<sup>e</sup> partie du questionnaire du 7 mai 2009, cote 1964.

<sup>18</sup> Cotes 2097 et s.

<sup>19</sup> Cote 3967.

<sup>20</sup> Cote 9370.

décision ajoute « *que ces charges sont relatives à des opérations nécessaires au bon fonctionnement du système ; que la circonstance qu'elles ne soient pas exclusivement liées aux transactions effectuées chez les commerçants ne suffit pas à priver d'objectivité le calcul de la commission interbancaire de paiement, qui n'est pas directement applicable aux commerçants* » ;

- de la mise en œuvre des mesures collectives de sécurité, qui correspond aux mesures de prévention destinées à lutter contre la fraude, composante calculée d'après un pourcentage du montant de la transaction fixé par le Conseil de Direction le 23 mai 1990 à 0,21 %<sup>21</sup>. Dans sa décision précitée de n° 90-D-41, le Conseil a précisé que cette part correspondait à différents postes, afférents « *à la prévention de la fraude (système d'autorisation et contrôle du code secret), à la gestion de la fraude (mises en opposition, suivi des transactions frauduleuses), aux assurances pour risques exceptionnels et à la mise en place de microprocesseurs dans les cartes* » ;
- de la garantie des paiements, dont le montant dépend du Taux Interbancaire des Cartes en Opposition (TICO). Ce taux permet d'évaluer les opérations frauduleusement effectuées, qui sont à la charge de l'émetteur en vertu de son obligation de garantie des paiements. Il s'agit :
  - des opérations effectuées par une carte volée après opposition ;
  - des opérations effectuées avant opposition au-delà de la franchise légale de 150 € dont bénéficie le porteur qui n'a pas commis de négligence grave ;
  - des opérations effectuées avec une carte contrefaite (paiement par point de vente physique) ;
  - des opérations effectuées grâce à l'utilisation abusive des données (paiement à distance) ;
  - des opérations faites sans frappe du code confidentiel<sup>22</sup>.

Afin de tenir compte de la disparité des taux de fraude entre les établissements, et de leurs efforts pour éviter les transactions frauduleuses, le montant du TICO dépend d'une part du « groupe CIP » auquel appartient l'établissement porteur ou acquéreur, et d'autre part, du couple établissements porteur/ établissements acquéreur. Plus le montant des transactions frauduleuses d'un groupe porteurs CIP A avec un groupe acquéreurs CIP B est élevé, plus le montant du TICO, et donc de la CIP, est élevé pour B. Ainsi que l'explique le manuel des commissions et tarifications interbancaires CB, « *ce principe a été mis en place pour inciter les banques acquéreurs à prendre toutes les mesures de sécurité nécessaires lors de l'acceptation* »<sup>23</sup>.

Le TICO est calculé trimestriellement pour l'ensemble des couples CIP.

Parmi ces trois composantes, seules les deux premières sont fixées dans leur montant de façon multilatérale. Le montant du TICO dépend, quant à lui, du couple de banques concerné. Le niveau moyen du TICO est de 0,04 %.

---

<sup>21</sup> Cote 9367.

<sup>22</sup> Réponse du GIE au questionnaire en date du 14 juin 2010, cote 4263.

<sup>23</sup> Cote 9347.

### *Les montants de la CIP*

42. En raison des fluctuations liées aux taux de fraude, le montant unitaire de la CIP ne peut être déterminé *a priori*. En conséquence, la banque acquéreur verse à la banque émettrice, à l'occasion de chaque paiement par carte CB, un acompte de 0,46 % du montant de la transaction<sup>24</sup>. Cet acompte donne lieu à une régularisation trimestrielle, en fonction du montant du TICO du couple de groupes CIP auxquels appartiennent les établissements émetteur et acquéreur.
43. La CIP s'est appliquée en 2008 à plus de 5 milliards d'opérations. Son produit était cette année-là compris entre 1 et 1,5 milliard d'euros<sup>25</sup>.

### ***La commission interbancaire de retrait (CIR)***

#### *La création de la CIR*

44. Le principe d'une commission liée à l'utilisation des distributeurs automatiques de billets a été adopté lors du protocole d'accord constitutif du GIE le 31 juillet 1984<sup>26</sup>. Cette commission a ensuite été amendée par différentes motions du Conseil de Direction (de 1987 à 1999)<sup>27</sup>.
45. La CIR s'applique aux retraits « déplacés » (plus de 500 millions par an<sup>28</sup>), c'est-à-dire aux retraits effectués par les porteurs de cartes CB dans les DAB (Distributeurs automatiques de billets) et GAB (Guichets automatiques de banque) « CB » gérés par un établissement différent de l'établissement émetteur de la carte, ou n'appartenant pas au même groupe CIR que l'établissement émetteur<sup>29</sup>. Un groupe CIR est composé d'un membre du Groupement et de ses filiales à plus de 66,67 %.
46. Les principales composantes de la CIR ont été notifiées à la Commission européenne les 24 août 1990 et 11 décembre 1995. Dans la lettre de confort du 30 octobre 2000 mentionnée ci-dessus, la Commission européenne a estimé que les dispositions de cette commission « *ne tombent pas sous le coup de l'article 81 (...) parce qu'elles ne restreignent pas sensiblement la concurrence au sens de cet article* ».

#### *La structure de la CIR*

47. La CIR est composée d'une commission, appelée avance de trésorerie (AT), et de deux « contre-commissions » : la commission de service de retrait (CSR) et la commission d'apport service carte (CSC)<sup>30</sup>.
48. Seule « l'avance de trésorerie » est versée de façon systématique par l'établissement émetteur à la banque propriétaire du distributeur de billets, les deux « contre-commissions » n'étant versées que par certains établissements émetteurs ou gestionnaires.

---

<sup>24</sup> Le montant de l'acompte a diminué progressivement, pour tenir compte de la baisse de la fraude ; il est ainsi passé de 0,60 % en 1989, à 0,50 % en 1995, puis 0,46 % en 2007 (Réponse du Groupement, cote 2777).

<sup>25</sup> Réponse du GIE à la 2<sup>nd</sup>e partie du questionnaire (cote 2845).

<sup>26</sup> Cote 2925.

<sup>27</sup> Réponse du GIE du 25 mai 2009, cotes 2779 et 2780.

<sup>28</sup> Cote 2995.

<sup>29</sup> Manuel des commissions et tarifications interbancaires CB, p.7, cote 346.

<sup>30</sup> Cote 9374.



◆ L'avance de trésorerie (AT)

49. À l'origine, la commission liée aux retraits n'avait pour objet que de rémunérer l'avance de trésorerie accordée par la banque propriétaire du distributeur de billets au client de la banque émettrice. L'article 18 du protocole d'accord constitutif du Groupement de 1984 prévoit, en effet, que « *chaque membre s'engage à verser au Groupement une avance de trésorerie correspondant aux capitaux retirés par ses clients dans les appareils des autres membres, permettant la distribution automatique des billets, pendant un nombre de jours fixé par le Conseil de Direction. Cette avance de trésorerie est répartie par le Groupement aux membres qui rendent le service selon les mêmes modalités* ».
50. La notification de la CIR à la Commission européenne en date du 11 décembre 1990 fait référence à d'autres coûts couverts par l'AT : « *cette rémunération est destinée à couvrir le coût de l'avance de trésorerie consentie par la banque propriétaire du distributeur à la banque du porteur pendant la période comprise entre la date du retrait et la date de remboursement, ainsi que le coût moyen de fonctionnement du distributeur (électricité, fourniture, maintenance) et du traitement de l'opération (frais de télécommunications, traitement informatique, gestion administrative), à l'exclusion des coûts d'investissement* »<sup>31</sup>.
51. L'AT correspond à un montant unitaire fixe de 0,72 €. Instituée en 1987 à un montant de 4,75 F (0,724 €), l'AT a été modifiée à plusieurs reprises entre 1990 et 1999, de façon relativement marginale<sup>32</sup>.
52. D'après le GIE, le montant initial de l'AT aurait été fixé en s'appuyant sur une étude de coûts qu'il n'a cependant pu fournir : « *Concernant la CIR, et plus précisément sa composante Avance de Trésorerie, il y a probablement eu dans les années 1980 une étude de coûts pour déterminer son montant. Nous n'avons pu la retrouver, mais plusieurs documents font référence à une telle étude* »<sup>33</sup>.
53. La notification de la CIR à la Commission Européenne précise à cet égard que « *le Groupement (...) n'a aucun moyen d'évaluer les coûts supportés par ses membres dans le cadre de leurs activités "CB", pas plus qu'il n'en est d'ailleurs informé. (...) De surcroît, la notion de coût est une notion éminemment subjective en ce que la détermination d'un coût dépend de la méthode d'imputation suivie. Or, selon les entreprises, les méthodes varient considérablement. Aucun système de comptabilité analytique ne définit une méthode unique de calcul des coûts ni ne préconise une méthode plutôt qu'une autre. Il est d'ailleurs fréquemment avancé par les experts en comptabilité qu'un coût ne peut être déterminé qu'en fonction de l'usage auquel le destine une entreprise et qu'il n'a, en soi, aucune signification absolue. Il serait donc irrationnel de déterminer une commission interbancaire sur la base de coûts dont les structures seraient par définition hétérogènes, comme il serait infondé d'apprécier une commission interbancaire en fonction des coûts des établissements bancaires qui l'acquittent ou la perçoivent* »<sup>34</sup>.
54. L'avance de trésorerie proprement dite représente environ 1 % du montant moyen de retrait par carte, qui s'élève à 68,83 € en 2007<sup>35</sup>, montant qui est d'ailleurs relativement stable dans le temps, puisqu'il correspondait, en euros constants, à 65,10 € en 1985.

<sup>31</sup> Annexe au formulaire de notification, cote 9379.

<sup>32</sup> Réponse du Groupement du 29 mai 2009, cotes 2779-2780.

<sup>33</sup> Procès-verbal d'audition du GIE CB du 16 décembre 2010, cote 9447.

<sup>34</sup> Réponse du Groupement du 29 mai 2009 (cote 2909).

<sup>35</sup> Réponse du GIE au questionnaire du 14 juin 2010 (cote 9396).

◆ Les « contre-commissions » complétant l'AT

55. Postérieurement à la création de la CIR, l'AT a été complétée par deux « contre-commissions », destinées à limiter les déséquilibres pouvant exister entre les établissements, en termes de nombre de retraits déplacés et de nombre de retraits servis.

La commission de service retrait (CSR)

56. Selon le GIE CB, la commission de service retrait, créée en 1989<sup>36</sup>, « constitue la rémunération du service rendu par les membres "CB" chefs de Groupe CIR gestionnaires de DAB aux membres "CB" chefs de Groupe CIR qui n'en exploitent peu ou pas mais qui garantissent toutefois à leurs porteurs l'accès à la totalité du parc de DAB "CB" »<sup>37</sup>. Cette commission complémentaire au profit des établissements gestionnaires aurait donc pour objet de valoriser la productivité des investissements réalisés par les établissements dans le domaine de la monétique, et de tenir compte de la contribution apportée par les membres gestionnaires de DAB aux autres établissements. Dans sa proposition d'engagements, le GIE CB a ajouté que cette commission avait pour vocation « d'assurer la pérennité du service interbancaire de retrait « CB » en dissuadant les comportements parasites de certains membres qui (...) n'installent aucun DAB et ne font ainsi bénéficier leurs clients porteurs que des services de retraits interbancaires ».
57. Cette commission n'est due que si l'établissement émetteur appartient à un groupe CIR qui exploite peu ou pas de guichets. Si le taux de service de ce groupe (qui correspond au rapport entre le nombre de retraits servis<sup>38</sup> et le nombre total de retraits effectués - servis et déplacés) est inférieur à 33,333 %, le groupe CIR doit alors acquitter une CSR sur chaque retrait déplacé.
58. Dans ce cas, le montant unitaire de CSR acquitté par chaque groupe varie de façon linéaire et proportionnelle au taux de service de ce groupe. Lorsque ce taux est égal à 33,333 % (les établissements du groupe servent un retrait pour deux retraits déplacés par leurs porteurs), le montant de la CSR est nul. A l'opposé, lorsque le taux de service du groupe est nul (les établissements du groupe ne servent aucun retrait), le montant de la CSR est fixé à 1,66 €<sup>39</sup>. Le GIE CB n'a « pas trace d'études de coûts réalisées pour fixer [ce] montant », qui a « en réalité (...) été fixé à la suite d'après débats entre les membres CB, qui ont abouti à un point d'équilibre »<sup>40</sup>.

La commission d'apport de service carte (CSC)

59. L'AT et la CSR ont été complétées en 1995<sup>41</sup> par une seconde « contre-commission », destinée à prendre en compte « l'apport à l'interbancaire « CB » des membres du Groupement dont les porteurs effectuent des retraits dans les distributeurs ou guichets

<sup>36</sup> Réunion du Conseil de Direction du 17 novembre 1989, cotes 9388 à 9391.

<sup>37</sup> Réponse du GIE CB du 25 mai 2009, cote 2778.

<sup>38</sup> Par retraits servis, on entend les retraits servis par une banque aux porteurs de carte clients d'une autre banque n'appartenant pas au même groupe CIR.

<sup>39</sup> Ce montant maximum, initialement fixé à 8,50 F (1,30€) en 1989, a progressivement été augmenté jusqu'à 10,90 F (1,66€) en 1999, montant actuel maximum (cf. réponse du Groupement du 29 mai 2009, cote 2780).

<sup>40</sup> Procès-verbal d'audition du GIE CB du 16 décembre 2010, cotes 9447-9448.

<sup>41</sup> PV de réunion du 28 juillet 1995, cote 9393.

*gérés par d'autres membres (retraits déplacés) »<sup>42</sup>. Contrairement à l'AT et à la CSR, la CSC est due par le groupe CIR de l'établissement gestionnaire au groupe CIR de l'établissement émetteur. Selon le GIE, elle permet de compenser, le cas échéant, le déséquilibre provenant de la faiblesse d'utilisation, par les porteurs de banques d'un groupe CIR, du parc de guichets gérés par les établissements appartenant à un groupe CIR différent. Dans sa proposition d'engagements, le GIE CB a ajouté que cette commission avait pour vocation de dissuader « *les comportements parasitaires de certains membres qui (...) ne font qu'installer des DABs sans avoir émis des cartes, s'assurant ainsi de l'absence de retraits déplacés de ses clients* ».*

60. Cette commission n'est due que si le taux de service du groupe CIR est supérieur à 66,666 %. Dans ce cas, le montant de la commission varie de façon linéaire et proportionnelle : lorsque le taux de service est égal à 66,666 % (les établissements servent deux retraits pour un retrait déplacé par leurs porteurs), le montant de la CSC est nul. A l'opposé, lorsque le taux de service est égal à 100% (les porteurs des établissements n'effectuent aucun retrait déplacé), le montant de la commission est fixé à 0,32€<sup>43</sup>. A l'image de la CSR, le GIE n'a « *pas trace d'études de coûts réalisées pour fixer [ce] montant* », qui a « *en réalité (...) été fixé à la suite d'après débats entre les membres CB, qui ont abouti à un point d'équilibre* »<sup>44</sup>.

#### ***La commission interbancaire de retrait d'espèce au guichet (ou cash advance)***

61. L'instauration d'une commission interbancaire liée aux demandes de retrait d'espèces au guichet a été décidée par le Conseil de Direction le 15 mai 1992<sup>45</sup>. Cette commission est versée par la banque du porteur de la carte à la banque qui délivre les espèces.
62. Son montant est composé d'une part fixe de 3,81 €, destinée à rémunérer les frais fixes de personnel, manipulation et traitement, et d'une part variable, fixée à 0,45 % du montant du retrait qui « *représente l'avance de trésorerie* »<sup>46</sup>. Ce montant n'a jamais été réévalué<sup>47</sup>. La notification de cette commission à la Commission Européenne indique que « *les valeurs de ces composantes ont été établies à partir des informations communiquées par les membres du Groupement. Les valeurs ainsi retenues ne constituent toutefois pas des moyennes mais davantage des points d'équilibre entre les offres et les demandes interdépendantes émanant des membres du Groupement* »<sup>48</sup>.
63. Cette commission a été notifiée à la Commission européenne le 18 décembre 1992<sup>49</sup> et a été considérée comme ne restreignant pas sensiblement la concurrence au sens de l'article 81 CE<sup>50</sup>.
64. Les opérations rémunérées représentent aujourd'hui un volume marginal (moins de 5 000 en 2009<sup>51</sup>) en raison du développement du réseau des DAB. Le service de retrait d'espèce au guichet a donc vocation à disparaître<sup>52</sup>.

<sup>42</sup> Réponse du GIE du 25 mai 2009, cote 2779.

<sup>43</sup> Ce montant maximum, initialement fixé à 2 F (0,30€) en 1995, a progressivement été augmenté jusqu'à 2,13 F (0,32€) en 1999, montant actuel maximum (cf. réponse du Groupement du 29 mai 2009, cotes 2780-2781).

<sup>44</sup> Procès-verbal d'audition du GIE CB du 16 décembre 2010, cotes 9447-9448.

<sup>45</sup> PV de réunion du 15 mai 1992, cote 3013.

<sup>46</sup> Manuel des commissions et tarifications interbancaires CB, p.18, cote 9399.

<sup>47</sup> Réponse du GIE du 29 mai 2009, cote 2782.

<sup>48</sup> Réponse du GIE du 29 mai 2009, cote 9401.

<sup>49</sup> Cote 3010.

<sup>50</sup> Lettre de confort de la Commission, cote 3008.

<sup>51</sup> Cote 9226

## **b) Les commissions perçues de façon ponctuelle**

65. D'autres commissions fixées par le Conseil de Direction du GIE sont versées occasionnellement, en rémunération de prestations ponctuellement rendues.
66. Leur montant a été déterminé « à la suite d'après débats entre les membres CB, qui ont abouti à un point d'équilibre ». En effet, le GIE n'a « pas trace d'études de coûts réalisées pour fixer [leur] montant »<sup>53</sup>.

### ***La tarification des frais « appels émetteurs »***

67. La tarification des frais « appels émetteurs » a été décidée par le Conseil de Direction du GIE le 22 novembre 1996<sup>54</sup>. Cette commission s'applique aux opérations de paiement CB pour lesquelles une demande d'autorisation par téléphone est effectuée auprès de l'établissement émetteur. Selon le GIE CB, « elle correspond à une situation relativement rare (...) : celle où l'acquéreur doit faire une demande d'autorisation alors que le réseau est indisponible au moment de cette demande. L'émetteur demande alors à être appelé pour pouvoir donner l'autorisation nécessaire à la garantie des paiements dont bénéficie l'acquéreur. La commission prévue correspond à l'indemnisation de la banque acquéreur pour les frais liés à son appel »<sup>55</sup>. Dans la fiche envoyée aux services d'instruction le 10 juin 2011, le GIE CB expose que « cette procédure permet à l'émetteur de procéder à un examen d'informations plus détaillées que celles disponibles dans la demande d'autorisation avant de refuser ou d'accepter la poursuite de l'opération de paiement. Elle peut être utilisée, par exemple, lorsque le porteur a dépassé son plafond de dépenses mais que l'émetteur estime que l'opération de paiement pourrait être autorisée sous réserve d'une vérification complémentaire auprès du porteur ».
68. Le montant unitaire de la commission a été fixé forfaitairement à 7,62 €, et n'a jamais été modifié<sup>56</sup>. Entre 2000 et 2008, le nombre d'opérations donnant lieu au versement de la commission a diminué de presque 60 %<sup>57</sup>. Il atteignait [100 000 ; 200 000] en 2008<sup>58</sup>.

### ***La tarification des demandes de documentation***

69. Cette tarification rémunère les demandes de documentation relatives aux opérations de paiement, émises par les établissements émetteurs à destination des établissements acquéreurs<sup>59</sup>, par exemple à l'occasion de la contestation d'une transaction par un porteur. Elle a été décidée par le Conseil de Direction du GIE les 25 novembre 1994 et 22 novembre 1996<sup>60</sup>.
70. Le montant unitaire de la commission a été fixé à 5,34€<sup>61</sup>, et n'a jamais été modifié. En 2009, [10 000 ; 30 000] demandes de documentation ont été traitées<sup>62</sup>.

---

<sup>52</sup> Réponse du GIE du 5 juillet 2010, cote 4264.

<sup>53</sup> Procès-verbal d'audition du GIE CB du 16 décembre 2010, cote 9447.

<sup>54</sup> PV de réunion du 22 novembre 1996, cote 9409.

<sup>55</sup> Procès-verbal d'audition du GIE CB du 16 décembre 2010, cote 9446.

<sup>56</sup> Réponse du GIE du 29 mai 2009, cote 2782.

<sup>57</sup> Tarifications des frais « appels Émetteurs », volume et montant, cote 3044.

<sup>58</sup> Cote 3044.

<sup>59</sup> Manuel, op.cit., p.51, cote 9439.

<sup>60</sup> PV du Conseil de direction, cotes 9441 et 9443.

<sup>61</sup> Manuel, op.cit., p.51, cote 9439.

<sup>62</sup> Réponse électronique du GIE du 6 janvier 2011, cote 9226.

### ***La tarification des annulations d'opérations cartes (AOCT)***

71. Cette commission, décidée par le Conseil de Direction du GIE les 25 novembre 1994 et 22 novembre 1996<sup>63</sup>, s'applique aux annulations d'opérations cartes CB, dans leur fonction de retrait DAB/GAB, de retrait d'espèces au guichet et de paiement. Son objectif est de « *pénaliser les banques acquéreurs dans le cas d'opérations compensées à tort ou en double* »<sup>64</sup>.
72. La commission est fixée à 0,61 €. Son montant n'a jamais été modifié depuis sa création<sup>65</sup>.  
La commission AOCT sur les cartes a concerné un volume de [200 000 ; 300 000] opérations en 2009<sup>66</sup>.

### ***La commission de service de capture***

73. Cette commission a été instituée par le Conseil de Direction le 26 janvier 1990 pour les « captures » de cartes dans les DAB/GAB et le 6 avril 1990 pour les captures de cartes chez les accepteurs (cartes non rendues aux porteurs, par exemple en cas de composition réitérée d'un code confidentiel faux).
74. La commission est justifiée par le GIE par les coûts administratifs supportés par la banque gestionnaire du guichet ou par la banque du commerçant ayant effectué la capture. La fixation de son montant a été déterminée par le Conseil de Direction le 26 janvier 1990 : « *La Société Générale fait valoir que tous les calculs montrent que l'économie réalisée sur la fraude par une capture rapide des cartes est largement supérieure à 750F. La BNP fait remarquer qu'en ce qui la concerne, les frais administratifs sont de l'ordre de 75F, et que par ailleurs, le droit à rejet a déjà une action incitative. Le CCF estime que ce service est inclus dans l'évaluation de la Commission de Service Retrait. [L'administrateur du Groupement] propose qu'on s'en tienne à la seule rémunération des frais administratifs qui varient, selon les banques, de 75 à 250 F et qui ne sont pas inclus dans la CSR. Le Crédit Lyonnais fait observer que la charge administrative par l'échange de virements de 250F entre établissements va être très élevée, et qu'en conséquence, il faudrait raisonner sur les soldes des opérations entre banques* »<sup>67</sup>.
75. Finalement, le montant unitaire de la commission a été fixé à 250 F, soit 38 €. Il n'a jamais été modifié depuis sa création<sup>68</sup>.
76. La commission de service de capture est accompagnée, lorsque la capture a été réalisée par un commerçant, d'une prime de capture de carte, versée par la banque émettrice à la banque acquéreur, qui la rétrocède en principe à son client accepteur à titre d'incitation à déceler et à capturer les cartes CB fraudées. Cette prime a été instituée en 1985 par le Comité exécutif du Groupement, agissant par délégation du Conseil de Direction<sup>69</sup>. Le montant de la commission est de 115 €. Il n'a jamais été réévalué depuis sa création<sup>70</sup>.
77. D'après les représentants de la CGPME, interrogés sur cette prime par les services d'instruction, « *cette prime devait probablement être liée aux demandes d'autorisation par*

---

<sup>63</sup> PV du Conseil de Direction, cotes 9421 et 9423.

<sup>64</sup> Manuel, op.cit., p.53, cote 9419.

<sup>65</sup> Réponse du GIE du 29 mai 2009, cote 9426.

<sup>66</sup> Procès-verbal d'audition du GIE CB du 16 décembre 2010, cote 9448.

<sup>67</sup> PV de réunion du Conseil de Direction, cote 3066.

<sup>68</sup> Réponse du GIE du 29 mai 2009, cote 2785.

<sup>69</sup> Réponse du Groupement du 25 mai 2009, cote 2785, PV de réunion, cote 3072.

<sup>70</sup> Réponse du GIE du 29 mai 2009, cote 2785.

*téléphone, qui n'ont plus cours aujourd'hui. Une telle capture compromettrait la relation avec le client »<sup>71</sup>.*

78. D'après la FCD, la prime de capture est une « *disposition du contrat d'adhésion qui est peu appliquée* », « *une grande enseigne indiquant que le nombre d'incidents de ce type s'élève à moins de 20 par an* ». Elle relève également que le montant de la prime de capture versée au commerçant est de 110 euros<sup>72</sup>.
79. En 2009, [0 ; 50 000] cartes ont fait l'objet d'une capture lors d'un paiement et [250 000 ; 500 000] lors d'un retrait, donnant lieu au paiement de frais de gestion de capture. [0 ; 50 000] primes de capture ont été versées<sup>73</sup>.

## **2. LES CLAUSES FIGURANT DANS LES CONTRATS D'ACCEPTATION « CB »**

80. Selon les règles du Groupement, un certain nombre de clauses dites obligatoires doivent figurer dans les contrats d'acceptation que proposent les membres du GIE à leurs clients qui acceptent les cartes « CB »<sup>74</sup>.
81. Parmi ces clauses, figure en particulier la règle « d'honorer toutes les cartes », selon laquelle l'accepteur s'engage à accepter toutes les cartes CB pour le paiement d'achats de biens ou de prestations de services offerts à sa clientèle. En d'autres termes, le commerçant ne peut discriminer selon le type de carte CB présentée ou selon l'établissement émetteur de la carte dès lors qu'il a signé un contrat d'acceptation « CB » avec sa banque.

## **E. LES PRATIQUES DENONCEES PAR LES ORGANISATIONS SAISSANTES**

82. Selon la FCD, les commissions interbancaires multilatérales applicables aux différents moyens de paiement constituent des ententes anticoncurrentielles qui restreignent, par leur objet et par leurs effets, la concurrence sur le marché des services d'encaissement. Ces commissions établiraient notamment des prix plancher sur ce marché, ce qui ferait obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse.
83. Le CdCF adopte une analyse similaire pour le cas particulier de la commission interbancaire de paiement fixée par le Groupement des cartes bancaires. D'après lui, la CIP a un objet anticoncurrentiel, dans la mesure où cette entente fixe un niveau uniforme de commission applicable pour le compte d'entreprises dont les coûts sont différents, ce qui impliquerait également de sensibles effets anticoncurrentiels.
84. Les deux saisissants considèrent que les pratiques tarifaires commises ne peuvent obtenir le bénéfice d'une exemption, dont les conditions d'application ne seraient pas réunies :
- les commissions interbancaires ne seraient pas nécessaires au bon fonctionnement d'un système de paiement par carte ;

---

<sup>71</sup> PV d'audition du 26 octobre 2010, cote 7369.

<sup>72</sup> Cotes 7985-7986.

<sup>73</sup> Réponses électroniques du GIE du 6 janvier 2011 et du 4 février 2011, cotes 9226 et 9540.

<sup>74</sup> Réponse du GIE à la 1<sup>er</sup> partie du questionnaire du 7 mai 2009, cotes 9334-9335.

- la CIP n'apporterait pas de bénéfice aux utilisateurs dans la mesure où cette commission ne ferait pas l'objet d'une méthode de détermination objective et transparente à l'égard des commerçants ;

- la CIP serait disproportionnée en ce qu'elle éliminerait toute forme de concurrence entre les banques émettrices (par la fixation d'un montant uniforme de commission) et entre les banques acquéreuses (par la perception d'une même CIP auprès de tous les commerçants, les empêchant ainsi de proposer elles-mêmes une garantie de paiement individualisée à leurs commerçants).

85. La FCD considère, en outre, que les clauses de non-discrimination et d' « honorer toutes les cartes » dans les opérations par carte bancaire doivent être prohibées dans la mesure où elles privent l'accepteur de la possibilité de choisir entre les cartes bancaires appartenant à un même système, et renforcent ainsi les effets anticoncurrentiels des commissions interbancaires.

## **F. L'ÉVALUATION PRÉLIMINAIRE**

86. Par courrier en date du 13 septembre 2010, le Groupement des cartes bancaires a informé les services d'instruction qu'il était disposé à proposer des engagements sur le fondement des dispositions du I de l'article L. 464-2 du code de commerce afin de mettre un terme aux pratiques dénoncées par la FCD et le CdCF.
87. L'évaluation préliminaire des pratiques, notifiée par les services d'instruction aux parties le 7 février 2011, a procédé aux analyses et exposé les préoccupations de concurrence qui suivent.

### **1. LE MARCHÉ CONCERNE**

#### **a) Le marché de produits**

88. L'analyse effectuée dans l'évaluation préliminaire a révélé que, tant du point de vue des consommateurs que du point de vue des commerçants, les autres moyens de paiement, tels que les chèques, les espèces, les virements et les prélèvements, ne constituent pas des substituts étroits aux cartes de paiement.
89. Plusieurs marchés peuvent être identifiés pour le fonctionnement de la carte, qui diffèrent selon que celle-ci est utilisée dans sa fonction de paiement ou dans sa fonction de retrait.
90. S'agissant de la fonction de paiement de la carte, trois marchés peuvent être définis<sup>75</sup> :
- un marché « amont » sur lequel les systèmes de paiement cartes se font concurrence pour affilier les établissements de crédit ou de paiement et leur fournir des services, comme les services de réseau permettant les transactions par carte ;
  - deux marchés « aval » :

---

<sup>75</sup> Ces distinctions correspondent à la pratique constante de la Commission européenne (décisions du 8 décembre 2010, Visa MIF, aff. COMP/D-1/39.398, du 19 décembre 2007, aff. COMP/34.759, Mastercard et du 24 juillet 2002, aff. COMP/29.373, Visa II).

- un marché de l'émission sur lequel les établissements de crédit ou de paiement se font concurrence pour distribuer des cartes de paiement et fournir certains services qui leur sont associés ;
- un marché de l'acquisition sur lesquels les établissements de crédit ou de paiement se font concurrence pour affilier des commerçants et leur fournir des services, en particulier des services d'encaissement.

91. Ces deux marchés, bien que distincts, fonctionnent de façon interdépendante. Le marché de la carte bancaire est, en effet, un marché biface, avec d'un côté les consommateurs porteurs d'une carte de paiement et de l'autre les commerçants ou autres accepteurs qui acceptent ce mode de paiement. Ce type de marché se caractérise par une forme particulière d'externalité de réseau : les externalités de réseau croisées, par lesquelles l'utilité procurée par un bien ne dépend pas seulement du niveau de consommation des agents sur une face du marché, mais aussi de la consommation des agents sur l'autre face du marché. Or, posséder une carte bancaire a d'autant plus de valeur pour son porteur que le nombre de commerçants qui l'accepte est élevé. Inversement, plus le nombre de clients détenteurs de carte bancaire est élevé, plus il apparaît important pour les commerçants d'accepter les paiements par carte.
92. S'agissant de la fonction de retrait de la carte, deux marchés peuvent être identifiés :
- un marché amont, sur lequel se font concurrence les systèmes de paiement pour l'affiliation des établissements de crédit ;
  - un marché aval sur lequel se font concurrence les établissements de crédit pour la distribution des cartes ayant une fonction de retrait auprès des consommateurs.
93. Ainsi, lorsque la carte est utilisée comme moyen de retrait d'espèces, le marché ne fonctionne plus comme un marché biface sur lequel peut être constatée l'existence d'externalités de réseaux.

## **b) Le marché géographique**

94. Dans la présente affaire, les transactions concernées correspondent aux seules transactions domestiques, auxquelles s'appliquent des commissions multilatérales d'interchange spécifiques. Les transactions transfrontières ne peuvent être accomplies qu'au moyen de cartes internationales comme celles de Visa ou de MasterCard, mais non par les cartes CB. Ainsi, le marché géographique qui peut être pris en considération est le marché national.

## **2. LES EVENTUELLES PRATIQUES D'ENTENTE**

### **a) Le Groupement des cartes bancaires utilisé comme support d'une éventuelle pratique d'entente**

95. Le GIE constitue un groupement réunissant plusieurs entreprises. Il regroupe notamment les établissements de crédit ayant vocation à fournir des services de paiement par carte sur le marché national. Il est lui-même chargé de représenter et de défendre en justice les intérêts collectifs et individuels de ses membres en ce qui concerne le système interbancaire de cartes de paiement<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Article 3 du contrat constitutif du GIE, cote 2052.



96. L'évaluation préliminaire a rappelé qu'il résulte d'une pratique décisionnelle et d'une jurisprudence constantes que des organismes professionnels qui réunissent plusieurs entreprises dans la défense de leur intérêt commun peuvent être le support d'une entente entre ces entreprises. S'agissant du GIE CB, la Commission européenne a, ainsi, estimé que certaines mesures tarifaires adoptées par son Conseil de Direction constituaient une décision d'association d'entreprises<sup>77</sup>.
97. Le GIE peut donc être considéré comme le support d'une éventuelle pratique d'entente entre ses membres, et plus particulièrement entre les entreprises membres du Conseil de direction qui ont adopté les commissions interbancaires décrites plus haut.

#### **b) Analyse des commissions interbancaires multilatérales**

98. Les commissions interbancaires multilatérales du GIE sont des plafonds qui s'appliquent en principe par défaut. Cependant, aucun établissement interrogé par les services d'instruction n'a été en mesure de démontrer l'existence d'accords interbancaires bilatéraux<sup>78</sup>. L'évaluation préliminaire a donc conclu qu'il n'était pas exclu que les montants déterminés par le GIE soient systématiquement appliqués par les établissements, les commissions devant alors être considérées comme des commissions interbancaires fixes.
99. Aux termes de la communication de la Commission relative à l'application des règles de concurrence de la Communauté européenne aux systèmes de virement transfrontalier<sup>79</sup>, si un accord de commission interbancaire bilatéral ne contrevient pas aux dispositions prohibant les ententes, en revanche « *tout accord sur une commission interbancaire multilatérale est une restriction de la concurrence relevant de l'article 85 paragraphe 1 [devenu 101, paragraphe 1, TFUE], car il limite de manière importante la liberté des banques d'établir individuellement leur politique de tarification* ». La Commission souligne que cette restriction risque, en outre, de fausser le comportement des banques à l'égard de leurs clients<sup>80</sup>.
100. En l'espèce, la fixation en commun d'un montant unique pour chacune des commissions interbancaires est donc susceptible de créer une charge financière identique pour tous les établissements, et de les priver de la possibilité de déterminer ce montant de façon autonome.
101. L'évaluation préliminaire a procédé à l'analyse concurrentielle des différentes commissions interbancaires fixées par le GIE, présentée ci-après.

#### ***Analyse concurrentielle de la CIP***

102. S'agissant de la CIP, commission liée à l'opération de paiement, son influence potentielle sur les conditions de concurrence ne peut être envisagée sans tenir compte de la nature biface du marché sur lequel cette commission est appliquée. Ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, il existe une interdépendance entre le marché de l'émission sur lequel le porteur

---

<sup>77</sup> Décision COMP/D1/38606 du 17 octobre 2007, Groupement des cartes bancaires CB.

<sup>78</sup> Le questionnaire du 14 avril 2009, envoyé à la Banque de France, à la Banque Fédérale des Banques populaires, à BNP-Paribas, à la Banque Postale, au Crédit Agricole SA, au Crédit du Nord, au CIC, à la Confédération nationale du Crédit Mutuel, au Crédit Lyonnais, à la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de Prévoyance, à HSBC France, à la Société Générale, demande ainsi de fournir la liste exhaustive des commissions interbancaires bilatérales payées ou reçues.

<sup>79</sup> JOCE 1995.C.251.68, p.3.

<sup>80</sup> § 40.

de la carte et sa banque sont appelés à intervenir, et le marché de l'acquisition formalisé par les relations entre l'accepteur de la carte et sa banque. Cette interdépendance entre les deux faces du marché est de nature à perturber l'identification d'un rapport d'obligation « classique », qui unit un créancier et un débiteur pour une prestation donnée.

103. L'opération de paiement par carte à laquelle est liée la CIP ne peut, en effet, être clairement considérée comme l'exécution d'une prestation de service au profit exclusif de l'un des acteurs du marché, du fait, d'une part, de l'interdépendance des demandes du porteur et de l'acquéreur (le paiement par carte étant la résultante d'une décision commune) et, d'autre part, de l'impossibilité de distinguer clairement les coûts et avantages tirés par chaque partie de l'utilisation de ce moyen de paiement, le paiement par carte bénéficiant à la fois au porteur et à l'accepteur. En conséquence, la CIP ne peut être considérée comme un versement destiné à corriger le déséquilibre patrimonial issu d'une prestation de service exécutée à l'initiative ou au profit de l'une des deux banques ou de son client.
104. Par sa nature même de commission liée à une opération de paiement, la CIP influe sur les conditions concurrentielles des deux faces du marché de la carte, et notamment sur les prix finaux. Sur le marché de l'acquisition, les commissions interbancaires sont ainsi potentiellement susceptibles de fixer les prix, ou une part importante de ceux-ci.
105. Cette caractéristique des commissions interbancaires liées à des opérations de paiement a été relevée par les autorités de concurrence nationale et communautaire.
106. Dans la décision précitée n° 88-D-37 relative à la commission d'interchange fixée par le GIE, le Conseil de la concurrence a estimé que *« la détermination, par le groupement, de la commission d'interchange (...) limite la capacité des membres du groupement vis-à-vis de leur clientèle de commerçant ; en effet, les banques de commerçants sont incitées à pratiquer vis-à-vis de leur clientèle des taux de commission établis en fonction des montants déterminés par le groupement et applicables uniformément à toutes ces banques quelle que soit la situation particulière de chacune d'elle »*.
107. Dans sa décision n° 10-D-28 du 20 septembre 2010 relative aux tarifs et aux conditions liées appliquées par les banques et les établissements financiers pour le traitement des chèques remis aux fins d'encaissement, l'Autorité de la concurrence a constaté que, *« en raison de son influence potentielle sur le niveau des prix finaux, la CEIC [commission interbancaire liée au paiement par chèque] a, par nature, la capacité de restreindre la concurrence tarifaire, et ce, même en l'absence d'un prix plancher sur le marché de la remise de chèques »*. Sur le marché de l'émission de chèques, l'Autorité a constaté que *« la CEIC a généré une hausse de revenu artificielle pour les banques tirées »*, avant de conclure *« que la création de la CEIC a pour objet de restreindre la liberté de chaque banque de définir individuellement sa politique tarifaire et fait obstacle à la libre fixation des prix sur le marché du chèque, en favorisant artificiellement leur hausse du côté de la remise et leur baisse du côté de l'émission. Or, l'objectif essentiel du droit de la concurrence consiste à ce que tout opérateur économique détermine de manière autonome la politique qu'il entend suivre sur le marché (...). La CEIC doit donc être qualifiée de restriction de la concurrence par objet au sens de l'article L. 420-1 du code de commerce et de l'article 81, paragraphe 1, CE »*<sup>81</sup>.
108. Dans sa décision « Visa » du 8 décembre 2010, la Commission précise également qu'une *« des préoccupations exprimées dans la communication des griefs a trait au fait que les CMI [commissions multilatérales interbancaires] ont pour objet et elles ont également pour*

---

<sup>81</sup> Décision n° 10-D-28, § 374 et s.

*effet de restreindre de façon appréciable la concurrence sur les marchés de l'acquisition au détriment des commerçants et, indirectement, de leurs clients. Il est apparu que les CMI gonflaient la base sur laquelle les acquéreurs se fondent pour fixer les commissions de service commerçant, en créant un important élément de coût commun à tous les acquéreurs »<sup>82</sup>.*

109. Au terme de cette analyse, l'évaluation préliminaire a conclu que « *la CIP est susceptible de restreindre la concurrence, et pourrait donc être considérée comme contraire aux règles communautaires et nationales prohibant les ententes* ».

#### **Analyse concurrentielle des autres commissions**

110. S'agissant des autres commissions fixées par le GIE, l'évaluation préliminaire a exposé que l'analyse précédente ne pouvait être directement transposée :

- soit ces commissions sont justifiées par le GIE comme contreparties de la réalisation occasionnelle d'une prestation par une banque ou par son client au profit d'une autre banque ; ce cas de figure est celui de la plupart des commissions pour opérations exceptionnelles, perçues de façon occasionnelle ;
- soit ces commissions sont perçues de façon systématique, mais elles n'appartiennent pas à un marché dont la structure est biface et il peut être identifié une partie bénéficiaire d'une prestation que la commission rémunère.

111. Dans les deux cas, il peut exister un rapport d'obligation dans lequel peuvent être identifiées une partie débitrice et une partie créancière.

112. Ainsi, dans le cas des commissions liées aux retraits d'espèces (qu'ils soient effectués à un distributeur ou au guichet d'une agence bancaire), la banque gestionnaire du guichet ou du distributeur, en permettant au porteur de faire un retrait dans son propre réseau, rend un service au porteur et à sa banque, qui engendre plusieurs types de coûts : avance de trésorerie au bénéfice de la banque du porteur, coûts de fonctionnement et de maintenance du DAB par exemple, ou du temps passé par l'employé qui gère le retrait au guichet. La banque gestionnaire du guichet ou du DAB est donc indemnisée des frais qu'elle supporte à l'occasion des retraits effectués par des porteurs d'autres banques par le versement de la composante « *avance de trésorerie* » de la CIR, ou de la commission liée aux retraits servis aux guichets, « *cash advance* ».

113. La plupart des commissions occasionnelles sont de la même façon destinées à rémunérer la banque prestataire du service correspondant, ou à imputer le coût de certaines opérations à la banque qui en est responsable. En effet, dans une logique de services rendus par une banque à une autre, le coût de la commission peut être imputé à une banque si elle ou son client est responsable du fait à l'origine de l'exécution de la prestation en question. Ceci a été souligné par la Commission dans son document de travail relatif aux commissions multilatérales liées aux prélèvements du 30 octobre 2009<sup>83</sup>.

114. Or, le montant de chacune des commissions versées dans ces différentes situations a été fixé de façon multilatérale, et donc sans tenir compte des coûts de traitement propres à chacune des banques prestataires. Dans sa décision n° 10-D-28 précitée, l'Autorité de la concurrence a analysé ainsi les « commissions pour services connexes » (CSC) créées afin de rémunérer des services interbancaires occasionnellement rendus dans le cas des

---

<sup>82</sup> Décision COMP/d-1/39.398, § 21.

<sup>83</sup> Document de travail de la Commission du 30 octobre 2009 relatif à l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux paiements interbancaires multilatéraux liés au prélèvement SEPA, § 39.

paiements par chèque : « la création des huit CSC a substitué à des profils de coûts diversifiés une charge financière uniforme, commune à toutes les banques, pour chaque service connexe. L'accord multilatéral en cause a donc limité la liberté des banques de déterminer de manière indépendante et individuelle le niveau des CSC en fonction de leurs coûts et, indirectement, les prix et autres conditions des services fournis à leurs clients »<sup>84</sup>. L'Autorité en conclut que « l'accord ayant consisté à fixer les CSC à un niveau uniforme comporte un objet restrictif de la concurrence »<sup>85</sup>.

115. Au terme de cette analyse, l'évaluation préliminaire a conclu qu'« il ne peut être exclu que les commissions interbancaires multilatérales perçues en rémunération d'un service rendu soient contraires aux règles de concurrence relatives à la prohibition des ententes. Ces commissions sont en effet susceptibles de porter atteinte à la liberté des banques de déterminer de façon autonome le principe ou le montant des commissions en fonction de leurs coûts propres ».

### 3. L'IMPACT EVENTUEL DE LA CIP ET DE LA CIR

#### a) L'impact éventuel de la CIP

116. L'évaluation préliminaire a procédé à l'étude de l'impact éventuel de la CIP sur le marché de l'acquisition ainsi que sur celui de l'émission de cartes.

#### *L'impact éventuel sur le marché de l'acquisition*

117. L'impact d'une commission multilatérale d'interchange (CMI) sur le marché de l'acquisition a déjà été constaté à plusieurs reprises par la Commission européenne.
118. Ainsi, dans sa décision Visa du 8 décembre 2010, la Commission expose que « dans la pratique, c'est le montant de la CMI qui détermine en grande partie celui de la commission de service payée par le commerçant »<sup>86</sup>.
119. Dans sa décision MasterCard du 19 décembre 2007, la Commission a souligné que les CMI appliquées aux opérations de paiement étaient prises en compte dans les prix acquittés par les commerçants pour leurs encaissements par carte : « la règle multilatérale fixe le niveau des tarifs de commission d'interchange pour l'ensemble des banques acquéreuses, ce qui gonfle la base sur laquelle ces dernières se fondent pour fixer les frais imputés aux commerçants. Les prix fixés par les banques acquéreuses seraient inférieurs si la règle multilatérale n'existait pas et si le système prévoyait une règle interdisant la tarification a posteriori. (...) Il en découle une restriction de la concurrence par les prix entre les banques acquéreuses au détriment des commerçants (et de leurs clients) »<sup>87</sup>.
120. Dans cette décision, la Commission a procédé à deux analyses quantitatives sur les frais acquittés par les commerçants. Une première analyse concernait plusieurs États-membres dans lesquels les CMI transfrontalières s'appliquent par défaut aux transactions domestiques par carte de paiement. Cette analyse a montré que les CMI constituaient un niveau plancher pour les frais facturés aux commerçants, représentant jusqu'à 73 % de ces frais<sup>88</sup>. Une seconde analyse portant sur 17 banques acquéreuses a comparé les frais

---

<sup>84</sup> Op.cit., § 387.

<sup>85</sup> Op.cit., § 389.

<sup>86</sup> § 20.

<sup>87</sup> § 408 à 410.

<sup>88</sup> § 431.

acquittés par les commerçants avec les CMI de MasterCard, en distinguant les commerçants en fonction de leur importance dans la clientèle des banques. Cette analyse a montré que « les CMI de MasterCard fixent un niveau plancher pour les frais imputés à la fois aux petits et aux gros commerçants. Même les commerçants de plus grande taille, dont on s'attendrait à ce qu'ils aient le pouvoir de négociation le plus important face à leur banque acquéreuse, ne peuvent négocier des frais imputés aux commerçants inférieurs aux CMI »<sup>89</sup>.

121. Dans sa décision Visa II du 24 juillet 2002, la Commission considérait également que la CMI de Visa « [imposait] (...) effectivement un plancher au montant des frais imputés au commerçant »<sup>90</sup>.
122. Selon la Commission, cette restriction de la concurrence sur le marché de l'acquisition est susceptible d'avoir un impact sur les prix finaux aux consommateurs. Comme le mentionne la décision MasterCard, « les clients effectuant des achats chez les commerçants qui acceptent les cartes de paiement sont susceptibles de devoir supporter une partie du coût des CMI de MasterCard, quel que soit le mode de paiement qu'ils utilisent »<sup>91</sup>.
123. Dans le cadre de la présente affaire, afin d'étudier si la CIP est susceptible de conduire à l'instauration d'un prix plancher sur le marché de l'acquisition, les services d'instruction ont demandé aux principales banques actives en France de communiquer, d'une part, la moyenne des tarifs pratiqués pour les commerçants et, d'autre part, les tarifs appliqués pour les 20 plus grands clients accepteurs.
124. En premier lieu, s'agissant des tarifs moyens des commerçants, ceux-ci ont été comparés au niveau moyen de CIP acquitté par chaque banque sur son activité acquéreur :

Banque	CIP (en % du montant de la transaction)	Commission moyenne acquittée par le commerçant (en % du montant de la transaction)	Part de la CIP dans la commission acquittée par le commerçant
Banque 1	[0,42 ; 0,52]%	0,55%	[60 ; 100]%
Banque 2	[0,42 ; 0,52]%	0,65%	[60 ; 100]%
Banque 3	[0,42 ; 0,52]%	0,60%	[60 ; 100]%
Banque 4	[0,42 ; 0,52]%	0,58%	[60 ; 100]%
Banque 5	[0,42 ; 0,52]%	0,49%	[60 ; 100]%
Banque 6	[0,42 ; 0,52]%	0,50%	[60 ; 100]%
Banque 7	0,50%	Equivalent à 0,596%	83%
Banque 8	[0,42 ; 0,52]%	0,55%	[60 ; 100]%
Banque 9	0,46%	Equivalent à 0,483%	95%
Banque 10	[0,52 ; 0,62]%	Pas de réponse	ND
Banque 11	[0,42 ; 0,52]%	0,64%	[60 ; 100]%
Banque 12	[0,42 ; 0,52]%	0,59%	[60 ; 100]%
Banque 13	[0,42 ; 0,52]%	0,72%	[60 ; 100]%

<sup>89</sup> § 435.

<sup>90</sup> § 71.

<sup>91</sup> § 11.

*Remarque 1 : les valeurs en rouge correspondent à des valeurs calculées par les services d'instruction, en prenant en compte le montant moyen de transaction à l'encaissement, et en utilisant un TICO de 0,04 %.*

*Remarque 2 : les valeurs en bleu ont été calculées par les services d'instruction, en se basant sur le montant moyen des transactions à l'encaissement.*

125. Ainsi, il a été constaté qu'en moyenne, les tarifs appliqués aux commerçants par une banque donnée sont supérieurs à la CIP acquittée par cette banque. La CIP représente une part significative des frais acquittés par les commerçants, variant, selon les banques, entre 62 % et 100 % du total de ces frais.
126. En second lieu, s'agissant des tarifs pratiqués à l'égard des principaux clients, leur analyse a permis de déterminer si ces clients étaient en mesure de négocier des tarifs inférieurs à la CIP, et partant, si celle-ci constitue un prix plancher sur le marché de l'acquisition.
127. L'analyse a été menée sur les mêmes établissements que précédemment, à l'exception des banques 7 et 9<sup>92</sup>. La part de la CIP<sup>93</sup> dans la commission acquittée par le commerçant a été calculée, pour chacun des grands clients, et en moyenne<sup>94</sup>.

Banque	Part moyenne de la CIP dans les commissions acquittée par les principaux clients
Banque 1	93%
Banque 2	96%
Banque 3	104%
Banque 4 <sup>95</sup>	75%
Banque 5 – Banque 6	91%
Banque 8	106%
Banque 10	100%
Banque 11 <sup>96</sup>	94%
Banque 12 <sup>97</sup>	124%
Banque 13	76%

<sup>92</sup> L'analyse n'était pas utile pour ces deux établissements, la banque 7 ayant indiqué qu'elle appliquait deux tarifs à ses clients accepteurs, l'un étant sensiblement égal à la CIP, l'autre étant supérieur à celle-ci (réponse au questionnaire du 22 septembre 2010, cote 6573), et la banque 9 appliquant un tarif identique pour tous les points de vente (id, cote 6754).

<sup>93</sup> Le montant de la CIP a été évalué pour la valeur moyenne d'encaissement de chaque accepteur, en prenant l'hypothèse d'un TICO de 0,04 %. Cette hypothèse sur le TICO conduit à surévaluer la part moyenne de la CIP dans les commissions commerçant des plus grands clients, dont la plupart ont des taux de fraude inférieurs à 0,04 %.

<sup>94</sup> Lorsque les données suffisantes étaient disponibles, le rapport moyen a été obtenu par la moyenne des rapports des grands clients, pondérée par la valeur totale des encaissements. Lorsque la valeur totale des encaissements n'était pas disponible, une moyenne non pondérée a été faite.

<sup>95</sup> Plusieurs grands clients de cette banque ont un minimum de perception pour leur commission commerçant, qui n'a pas été pris en compte dans les calculs. Le taux de 75 % est donc sans doute légèrement surévalué.

<sup>96</sup> Les réponses fournies portent sur les trois principales banques du réseau de cette banque, en nombre de transaction cartes acceptées (Réponse au questionnaire du 22 septembre 2010, cote 6373). Les vingt premiers clients retenus sont ceux des trois banques pour lesquelles les réponses ont été données.

<sup>97</sup> Les réponses fournies portent sur les trois principales caisses régionales du réseau de cette banque, en nombre de transaction cartes acceptées (cf. cote 6373). Les vingt premiers clients auxquels il est fait allusion sont ceux des trois caisses pour lesquelles les réponses ont été données.

128. Ainsi, il a été constaté que, pour les plus grands clients des banques, les tarifs des encaissements par carte sont en général proches du montant de la CIP, ou lui sont légèrement supérieurs. La principale exception concerne la banque 12, dont le cas doit être interprété avec prudence, eu égard au fait que les principaux clients de cet établissement traitent des montants d'encaissement par carte relativement réduits par rapport à ceux des grands clients des autres banques.
129. Les résultats de cette étude peuvent être rapprochés des éléments qualitatifs apportés par la FCD et le CdCF. Dans sa réponse au questionnaire qui lui a été adressé le 22 septembre 2010, la FCD soutient que « *les commissions interbancaires multilatérales sont toujours entièrement répercutées, quels que soient le pouvoir de négociation de l'acquéreur et les efforts réalisés pour éviter cette imposition* »<sup>98</sup>. Elle explique en outre avoir recueilli les témoignages de trois enseignes de la grande distribution, dont l'une décrit la CIP comme étant une « *part non négociable* » de la commission commerçant<sup>99</sup>. De même, dans sa réponse datée du 8 novembre 2010, le CdCF indique que « *si la tarification pour un encaissement par carte aux commerçants peut varier dans sa présentation, elle porte a minima sur la refacturation dans son intégralité de la CIP* »<sup>100</sup>.
130. Au terme de cette analyse, l'évaluation préliminaire conclut : « *il apparaît donc que la CIP est susceptible de créer un prix plancher sur le marché de l'acquisition* ». Ainsi que la Commission le relevait dans la décision MasterCard, « *en l'absence de CMI, (...) le prix que chaque banque aurait la possibilité de facturer aux commerçants serait entièrement déterminé par la concurrence plutôt que, dans une large mesure, par une décision collective prise par les banques* »<sup>101</sup>. Dans un fonctionnement concurrentiel du marché, il serait alors attendu que les commerçants répercutent une baisse éventuelle de leur facturation bancaire sur leurs clients consommateurs.

### ***L'impact éventuel sur le marché de l'émission***

131. L'évaluation préliminaire a relevé que l'étude de l'impact de la CIP sur les conditions tarifaires à l'émission se heurtait à la difficulté, déjà soulignée dans la décision n° 10-D-28 de l'Autorité, du manque de transparence tarifaire. En effet, s'il n'y a pas de facturation directe de l'utilisation, par leurs titulaires, des cartes dans leur fonction de paiement, plusieurs postes de facturation indirecte apparaissent susceptibles de participer à cette tarification, en particulier les cotisations acquittées par les porteurs de cartes<sup>102</sup>.
132. Ainsi, Société Générale explique que « *la cotisation annuelle correspond, pour un porteur de carte, à un service objectif et de qualité (service clientèle, appel au client en cas de suspicion de fraude, tolérance en cas de dépassement des plafonds, etc.) et à des prestations et droits qui varient selon le type de carte choisi* »<sup>103</sup>. Parmi ces prestations, figure le fait de « *payer et retirer des espèces* ». Crédit Agricole-LCL explique que les cotisations « *porteur* » financent plusieurs services, dont, en particulier, « *l'accès aux systèmes de paiement mentionnés sur la carte pour effectuer des paiements, des retraits et toutes autres opérations proposées dans ces systèmes* »<sup>104</sup> ou « *les frais de gestion du compte carte du porteur* ». Selon La Banque Postale, les cartes de paiement qu'elle offre

<sup>98</sup> Cote 7923.

<sup>99</sup> Cote 7925.

<sup>100</sup> Cote 6825.

<sup>101</sup> §448.

<sup>102</sup> Certaines banques, en particulier Boursorama, ne facturent plus aujourd'hui de cotisation sur les cartes de paiement.

<sup>103</sup> Réponse de la Société Générale au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6338).

<sup>104</sup> Réponse de CASA au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6532).

permettent un accès à une large gamme de services parmi lesquels l'« *acceptation en paiement comme en retrait 24h/24 et 7j/7* »<sup>105</sup>. Enfin, Crédit Mutuel-CIC explique que « *les services proposés varient en fonction du type de carte. Parmi les nombreux services offerts, on peut citer : effectuer des achats en toute simplicité dans plus de 220 pays chez plus de 24 millions de commerçants avec une capacité de paiement étendue selon le niveau de la carte* »<sup>106</sup>.

133. Par ailleurs, il ne peut être exclu que certains autres postes de facturation, comme les frais de tenue de compte, la non-rémunération des comptes de dépôt ou les commissions d'intervention qui sont dues en cas d'incidents de paiement par carte, participent à la tarification des porteurs pour leurs opérations de paiement.
134. Néanmoins, puisque les cotisations porteurs financent une multitude de services autres que les opérations de paiement, à l'image des opérations de retraits d'espèces ou de certains produits assurantiels, et puisque les autres canaux de facturation sont indirects et peuvent également financer plusieurs services, il est apparu difficile de définir un prix de l'utilisation de la carte par son titulaire. Dès lors, il n'a pas été possible, du fait du manque de transparence tarifaire, d'apprécier l'effet de la CIP sur ce prix.
135. Cette difficulté a été relevée par l'UFC-Que Choisir lors de son audition du 13 décembre 2010 : « *Les conséquences des commissions entre banques sont plus visibles sur les retraits que sur les paiements. De façon générale, il faudrait une facturation 'franche' à l'égard des consommateurs. En effet, sans facturation directe, les consommateurs ne peuvent apprécier les effets des commissions interbancaires sur les tarifs qui leur sont concédés* »<sup>107</sup>.

#### **b) L'impact éventuel de la CIR**

136. L'évaluation préliminaire a exposé que la CIR était susceptible de produire un impact sur le marché de l'émission, et plus précisément sur la tarification des retraits d'espèces déplacés, c'est-à-dire effectués dans un distributeur n'appartenant pas au réseau de la banque du porteur.
137. L'étude de cet impact impose de déterminer le prix d'un retrait déplacé pour un titulaire de carte. Les opérations de retrait ne sont pas facturées de la même manière par toutes les banques et pour toutes les cartes. Pour les cartes de paiement de prestige (Visa Premier, Visa Infinite, Gold MasterCard), les retraits déplacés ne sont généralement pas facturés directement. Pour les cartes de paiement standard (Carte Bleue Visa ou Carte Bleue MasterCard pour l'essentiel), il est possible de regrouper les banques en deux catégories s'agissant de la facturation des retraits déplacés<sup>108</sup> :
  - Un premier groupe de banques, le plus important, rassemble les banques qui ne font pas payer directement à leurs clients les premiers retraits déplacés d'un mois donné, mais facturent directement ceux-ci à partir d'un certain nombre de retraits déplacés. Il en est ainsi des banques 1 (4 retraits gratuits par mois, puis 1 € par retrait<sup>109</sup>),

---

<sup>105</sup> Réponse de la Banque Postale au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6772).

<sup>106</sup> Réponse du Crédit Mutuel au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 7292).

<sup>107</sup> Audition du 13 décembre 2010 (cote 8540).

<sup>108</sup> Concernant les banques 2 et 3, ces banques n'ont pas fourni de données exhaustives concernant leurs différentes caisses régionales ; il n'est dès lors pas possible de les classer dans l'un ou l'autre groupe de banques.

<sup>109</sup> Réponse de la banque 1 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6342).



4 (3 ou 4 retraits gratuits par mois, puis 1 € par retrait<sup>110</sup>), 5 (jusqu'à 5 retraits gratuits par mois selon les caisses régionales, puis 1 € par retrait<sup>111</sup>), 6 (entre 0 et 6 retraits gratuits par mois, puis 1€ par retrait<sup>112</sup>), 8 (entre 2 et 5 retraits gratuits, puis 1 € par retrait<sup>113</sup>), 9 (0,95 € par retrait<sup>114</sup>), 11 et 12 (entre 0 et 6 retraits gratuits, puis entre 0,9 et 1,1 € par retrait<sup>115</sup>).

- Un second groupe de banque, plus restreint, rassemble les établissements qui ne facturent jamais directement les retraits déplacés à leurs clients. En font partie les banques 14<sup>116</sup>, 7<sup>117</sup> et 10<sup>118</sup>.

138. Outre cette facturation directe pour certains retraits déplacés, l'existence de canaux de facturation indirecte, comme la cotisation porteur ou les frais de tenue de compte par exemple, ne peut être exclue.
139. Par conséquent, il est apparu difficile de définir précisément le tarif réel des retraits déplacés, et donc d'étudier l'effet de la CIR sur le prix d'un retrait déplacé. Néanmoins, il a été constaté que le prix des retraits déplacés facturés directement aux clients était supérieur au niveau de la CIR acquitté par les banques étudiées. L'évaluation préliminaire a donc conclu qu'il « *ne peut être exclu à ce stade que la CIR constitue un prix plancher pour la tarification des retraits DAB effectués en dehors du réseau de la banque du porteur. Au demeurant, cela répondrait à une logique de répercussion au client porteur des frais que ce client induit à sa banque à l'occasion de retraits déplacés* ».
140. En outre, s'agissant de la CSR, l'évaluation préliminaire a exposé la préoccupation que cette composante de la CIR « *ne puisse constituer une barrière à l'entrée sur le marché de l'émission* ». En effet, par son mode de calcul même, la CSR institue une pénalité pour les membres CB exploitant un faible nombre de DAB, ce qui est, par nature, le cas d'un nouvel entrant sur le marché de l'émission, comme d'une banque en ligne indépendante des banques en place. En augmentant la CIR acquittée par le nouvel entrant lorsque l'un de ses clients effectue un retrait déplacé, la CSR contraint celui-ci à pratiquer des tarifs pour les retraits déplacés plus élevés que ses concurrents ou à limiter, voire rendre négative, sa marge sur ces retraits. Dans les deux cas, le nouvel entrant fait face à un désavantage concurrentiel vis-à-vis des autres banques.
141. Au terme de cette analyse, l'évaluation préliminaire conclut que les pratiques du GIE sont susceptibles d'être appréhendées au regard des dispositions du droit de l'Union et du droit interne prohibant les ententes.

#### 4. LES ELEMENTS DE JUSTIFICATION ENVISAGEABLES

142. L'évaluation préliminaire a exposé que, si les comportements adoptés par le GIE sont susceptibles de porter atteinte aux règles de concurrence, ils n'apparaissent pas pour autant nécessairement injustifiables. L'examen de la pratique décisionnelle des autorités de concurrence nationale ou communautaire montre, en effet, que des pratiques similaires

<sup>110</sup> Réponse de la banque 4 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6366).

<sup>111</sup> Réponse de la banque 5 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6535).

<sup>112</sup> Id.

<sup>113</sup> Réponse de la banque 8 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6595).

<sup>114</sup> Réponse de la banque 9 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6744).

<sup>115</sup> Réponse des banques 11 et 12 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6387).

<sup>116</sup> Réponse de la banque 14 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6327).

<sup>117</sup> Réponse de la banque 7 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6572).

<sup>118</sup> Réponse de la banque 10 au questionnaire du 22 septembre 2010 (cote 6775).

relatives à la fixation de commissions interbancaires ont été justifiées sous certaines conditions.

143. Une distinction a été opérée à cet égard selon le type de commission concernée, commissions liées à un rapport d'obligation entre une banque et une autre banque ou le client d'une autre banque, destinées à rémunérer un service ou imputer une charge financière à la personne qui en est responsable, d'une part, et commissions sans lien direct avec un rapport d'obligation entre deux banques, ou entre une banque et le client d'une autre banque, d'autre part.

**a) Les commissions non liées à un rapport d'obligation entre les banques ou leurs clients**

144. Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus pour la CIP, certaines commissions interbancaires ne peuvent être justifiées dans leur principe par la rémunération d'un service rendu ou par l'indemnisation d'un coût par la banque qui en est responsable.
145. Il s'agit des commissions interbancaires (i) qui sont perçues de façon systématique, et dont l'existence n'est en conséquence pas justifiée par un événement particulier lors de l'utilisation du moyen de paiement, et (ii) qui s'appliquent pour des opérations réalisées sur un marché biface, comme les opérations de paiement, sur lequel aucune des banques intervenant sur les deux faces du marché ne peut être clairement identifiée comme débitrice ou créancière.
146. N'étant pas directement justifiée par la prestation d'un service, la commission perçue à l'opération peut en revanche constituer un mode de financement du système de paiement, et rémunérer, par exemple, les investissements destinés à accroître l'efficacité et la sécurité du système de paiement, et permettre ainsi l'utilisation plus large d'un moyen de paiement plus fiable que ne le sont les paiements en espèces ou par chèque. Dans sa décision n° 88-D-37 précitée, le Conseil de la concurrence a défini le progrès économique auquel la commission d'interchange devait être liée de la façon suivante : « *le développement de la carte bancaire et des moyens électronique associés à celle-ci est de nature à améliorer l'efficacité, la productivité et la sécurité du système de paiement français et à contribuer ainsi au progrès économique* ».
147. Dès lors, la question posée est celle du standard d'appréciation adéquat de la commission permettant d'atteindre ces objectifs. Deux méthodes d'évaluation de ces commissions ont été utilisées par les autorités de concurrence.
148. La première méthode, fondée sur la prise en compte des coûts que la banque émettrice supporte à l'occasion d'un paiement par carte, est celle qui a été prise en compte par le Conseil de la concurrence dans le cadre des contentieux relatifs à la commission d'interchange du GIE exposés ci-dessus. Dans sa décision n° 88-D-37, le Conseil a estimé que la commission d'interchange devait répondre notamment à des « *critères objectifs* ». Dans sa décision n° 90-D-41, le Conseil a reconnu que la prise en compte, pour le calcul de la commission, des charges liées aux frais de traitement, aux mesures collectives de sécurité et à la garantie des paiements n'était pas contraire à cette exigence.
149. Cette analyse a également été suivie par la Commission européenne dans sa décision du 24 juillet 2002<sup>119</sup>, accordant à Visa une exemption de 5 ans au bénéfice des commissions plafonnées au niveau des coûts de certains services rendus par les banques émettrices.

---

<sup>119</sup> Décision COMP/29.373.

150. Ultérieurement, la Commission européenne a néanmoins évolué vers une autre méthode d'évaluation de ces commissions. Ainsi en est-il notamment dans sa décision du 8 décembre 2010, dans laquelle elle précise que les engagements présentés par Visa révisant à la baisse le montant de ses commissions interbancaires, apparaissent conformes « à la méthodologie de l'indifférence du commerçant (ou du test du touriste) développée dans la littérature économique »<sup>120</sup>.
151. Cette évolution s'explique par plusieurs considérations.
152. Tout d'abord, et ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, il apparaît difficile, pour les commissions interbancaires attachées à une opération de paiement, de constater l'existence de services effectués au profit exclusif de la banque acquéreur ou de son client. Par nature, le paiement par carte bénéficie tant au porteur qu'à l'accepteur.
153. Par ailleurs, l'approche par les coûts n'est pas adaptée pour inciter les banques émettrices à distribuer les cartes d'un système de paiement nouvel entrant qui serait plus efficace que le système en place. En effet, si les banques émettrices sont, dans les deux cas, rémunérées par la banque acquéreur au niveau des coûts des services qu'elles rendent à cette banque, elles ne retirent aucun avantage particulier à distribuer l'un des types de carte plutôt que l'autre. Or, dans la présente espèce, des systèmes de paiement concurrents du GIE se développent sur le marché français.
154. Dans sa décision Visa du 8 décembre 2010, la Commission s'est principalement fondée sur la méthodologie du « test d'indifférence » issue des recherches des professeurs J.-C. Rochet et J. Tirole<sup>121</sup>. Ces recherches exposent que, sur la base d'hypothèses raisonnables, il est optimal, afin de maximiser le surplus des utilisateurs de moyens de paiement, commerçants comme consommateurs, de fixer le niveau des commissions d'interchange de sorte que les tarifs payés par les commerçants pour un encaissement par carte n'excèdent pas les avantages transactionnels qu'ils retirent de l'utilisation d'une carte plutôt que d'un autre moyen de paiement, en particulier des espèces. Autrement dit, la commission maximale est fixée de façon à ce que le commerçant soit indifférent entre l'utilisation par son client d'une carte de paiement ou d'espèces.
155. Selon cette analyse, que la Commission a également prise en compte dans son examen des propositions de MasterCard le 1<sup>er</sup> avril 2009, une commission d'interchange peut encourager la promotion d'instruments de paiement efficaces, dans la mesure où elle est répercutée par les banques émettrices aux porteurs. En effet, lorsque la commission est répercutée aux consommateurs, elle permet à ces derniers de recevoir des signaux de prix appropriés qui leur permettent d'internaliser l'effet de leur décision d'utilisation de la carte de paiement sur le bien-être du commerçant et, *in fine*, de faire le choix optimal de l'instrument de paiement qu'ils utilisent.
156. Ainsi, plutôt que s'intéresser aux coûts de certains services fournis par les banques émettrices au profit des commerçants, ainsi que l'avait fait la Commission en 2002, la méthode du test d'indifférence prend en compte plus directement l'utilité des commerçants selon que le paiement se fait par carte ou en espèces.
157. D'un point de vue technique, la mise en œuvre de ce test amène à évaluer les avantages transactionnels des commerçants liés à l'utilisation d'une carte de paiement préférée au recours aux espèces. Cette question requiert de prendre en compte les avantages de la carte tels que la rapidité de la transaction ou la facilité de gestion administrative des

---

<sup>120</sup> Décision précitée, §57 et s.

<sup>121</sup> J.-C. Rochet et J. Tirole (2008), « *Must-take cards and the Tourist Test* » [http://idei.fr/doc/wp/2008/must\\_take\\_cards.pdf](http://idei.fr/doc/wp/2008/must_take_cards.pdf)

encaissements (absence de transport, contrairement aux espèces), mais aussi les frais que les encaissements par cartes mettent à la charge des commerçants (en particulier, équipement en TPE, frais de transmission des données).

158. De la même manière, il peut être noté que l'application du test d'indifférence est adéquate pour encourager le développement d'un système de paiement efficace. Si l'on reprend l'exemple évoqué plus haut de l'entrée sur le marché d'un système de paiement par carte plus efficace que le système en place :
- si ce nouvel entrant propose un meilleur service aux commerçants, l'application du test d'indifférence permettra à ce nouvel entrant de disposer de CMI plus élevées, tandis que le commerçant sera indifférent entre l'acceptation de l'un ou l'autre type de carte. Les banques émettrices auront une incitation à distribuer de préférence les cartes de paiement de ce nouvel entrant, puisqu'elles leur garantissent, par la CMI, des recettes plus élevées ;
  - si ce nouvel entrant propose un meilleur service aux porteurs, ces derniers seront plus enclins à payer pour l'utilisation de la carte du nouvel entrant plutôt que pour celle du système en place. Les banques émettrices pourront alors extraire une partie du surplus supplémentaire des porteurs.
159. L'évaluation préliminaire a donc conclu que l'application du test d'indifférence pour apprécier le niveau des commissions interbancaires appliquées lors du paiement par carte permet le développement des systèmes de paiement plus efficaces.

#### **b) Les commissions liées à un rapport d'obligation entre les banques ou leurs clients**

160. S'agissant des commissions interbancaires pour lesquelles un rapport d'obligation peut être identifié, qui portent sur des prestations effectuées par une banque au profit d'une autre banque ou du client d'une autre banque, il apparaît logique que la banque qui doit exécuter une prestation pour le compte d'une autre banque ou du client d'une autre banque soit rémunérée et que la partie à l'origine de la prestation en supporte le coût.
161. La question posée est celle de l'adéquation d'une commission interbancaire multilatérale pour permettre cette rémunération de l'une des banques.
162. En premier lieu, en ce qui concerne les commissions interbancaires portant sur des opérations exceptionnelles, il est utile de se référer au document de travail de la Commission européenne sur l'applicabilité de l'article 81 CE aux paiements interbancaires multilatéraux dans le prélèvement SEPA<sup>122</sup>. Ce dernier envisage explicitement, dans le cas des opérations exceptionnelles, l'existence de commissions interbancaires, en particulier lorsqu'elles permettent d'« *allouer les coûts aux utilisateurs du système qui ont donné lieu* » aux opérations exceptionnelles<sup>123</sup>. En effet, de telles commissions interbancaires permettent de confronter les utilisateurs du système de paiement « *aux conséquences financières de leurs propres actes* » et, partant, de les « [exposer] à des incitations adéquates en vue d'éviter les erreurs »<sup>124</sup>, et de favoriser une utilisation performante du système de paiement. L'Autorité a tenu un raisonnement similaire dans sa décision n° 10-D-28 pour les commissions pour services connexes appliquées aux paiements par

---

<sup>122</sup> [http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial\\_services/SEPA\\_working\\_document\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/SEPA_working_document_fr.pdf)

<sup>123</sup> § 39 du document de travail précité.

<sup>124</sup> § 39 du document de travail précité.

chèque : « les CSC ont pour objet de compenser les coûts engagés par une banque à raison d'une opération initiée par un autre établissement bancaire ou par son client, et donc de transférer la charge financière d'une opération aux personnes à l'origine de la transaction en cause (couple payeur/banque tirée ou couple bénéficiaire/banque remettante). Une telle allocation permet notamment d'inciter les acteurs du système de paiement par chèque à éliminer les erreurs ou les incidents de paiement dont ils sont à l'origine, puisqu'ils doivent en assumer la charge financière, et, partant, à encourager une utilisation efficiente de ce moyen de paiement ».

163. L'utilisation de commissions interbancaires dans le cas d'une erreur de l'une des banques est particulièrement pertinente, puisque « les coûts des opérations erronées qui sont dues à une erreur de l'une des banques (...) peuvent uniquement être réglés au moyen de frais interbancaires, et non par une interaction du payeur et du bénéficiaire »<sup>125</sup>.
164. Dans le cas des opérations exceptionnelles dont les clients des banques eux-mêmes sont à l'origine, il paraît peu concevable d'utiliser un autre instrument qu'une commission entre banques. En effet, le raisonnement tenu dans la décision n° 10-D-28 concernant les chèques peut être transposé aux cartes de paiement : « compte tenu des caractéristiques du système de paiement du chèque, la rémunération de la banque via une imputation des frais à son client ne permet pas d'optimiser l'allocation des coûts liés aux opérations connexes entre les utilisateurs du système du chèque. En effet, en l'absence de relation contractuelle prolongée entre l'émetteur d'un chèque et son bénéficiaire, les remettants n'ont pas toujours la possibilité de refacturer les frais liés à une opération connexe dont ils ne sont pas responsables, par exemple dans le cas de l'émission d'un chèque sans provision. S'agissant d'opérations exceptionnelles (erreur, rejet...), leur coût ne peut être aisément répercuté, par exemple dans le prix des produits vendus par des commerçants. Une allocation privée des coûts entre payeur et bénéficiaire étant en pratique complexe, voire impossible, seule une commission interbancaire permet de transférer efficacement la charge financière d'une opération sur l'acteur qui en est responsable ».
165. En second lieu, en ce qui concerne les commissions appliquées de manière systématique et pour lesquelles un lien d'obligation est identifiable, le raisonnement précédent peut être transposé. En effet, lorsque la banque A est responsable de la prestation devant être effectuée par la banque B, la commission interbancaire est l'outil adéquat pour que la banque A supporte les coûts qu'elle a engendrés. Par ailleurs, lorsque le client d'une banque A est à l'origine de la prestation d'une banque B, il paraît difficile d'utiliser un autre outil qu'une commission interbancaire, en l'absence de relation contractuelle directe entre le client de la banque A et la banque B.
166. Par conséquent, la perception d'une commission interbancaire apparaît justifiée pour ce type d'opérations, dès lors qu'un lien d'obligation est clairement identifiable. C'est notamment le cas des commissions interbancaires liées aux retraits d'espèces (qu'ils soient effectués dans un automate ou un guichet). Pour ces opérations, la banque gestionnaire du distributeur ou du guichet avance les espèces demandées par le client d'une autre banque et supporte d'autres coûts, tels que les coûts de fonctionnement et de maintenance du DAB pour les retraits DAB ou les coûts de personnel pour les retraits guichets. Ce service doit donc être rémunéré par la banque du porteur.
167. En définitive, que la commission soit exceptionnelle ou systématique, lorsqu'un lien d'obligation peut être caractérisé, le caractère multilatéral des commissions interbancaires peut être justifié par le souci de limiter les coûts de transaction pour les banques.

---

<sup>125</sup> § 41.

L'Autorité de la concurrence a ainsi relevé, dans sa décision n° 10-D-28, la difficulté des négociations bilatérales entre chaque couple de banques : « *des négociations bilatérales se seraient traduites par la conclusion d'un nombre très important d'accords (...), compte tenu du nombre des acteurs en jeu, toute réévaluation quantitative nécessitant la renégociation de l'ensemble de ces contrats* »<sup>126</sup>. Cette justification du caractère multilatéral des commissions interbancaires est particulièrement pertinente s'agissant des commissions s'appliquant relativement rarement, pour lesquelles les coûts de transaction en cas de négociation bilatérale seraient disproportionnés par rapport aux montants des prestations en cause.

168. Des précisions ont été apportées par la Commission européenne et l'Autorité quant à la fixation du niveau de ce type de commissions interbancaires.
169. Concernant la référence pour la fixation des commissions interbancaires associées à une prestation donnée, le document de travail précité de la Commission expose ainsi que le niveau des commission interbancaires pour les opérations exceptionnelles « *ne devrait pas dépasser les coûts réels d'une transaction R*<sup>127</sup> afin d'éviter que les participants au système ne soient surfacturés par rapport au coût réel qu'ils ont entraîné pour le système en donnant lieu à une transaction R »<sup>128</sup>. Il est également précisé qu'« *un système hypothétique qui imposerait des frais de rejet prohibitifs à ses utilisateurs réduirait certainement les erreurs, puisqu'aucun consommateur ne souhaiterait supporter les conséquences financières d'un rejet. Mais parallèlement, cette diminution des erreurs serait loin d'être efficace car les frais de rejet dépasseraient très largement les effets externes que l'éventuelle négligence des consommateurs pourrait occasionner pour le système* »<sup>129</sup>.
170. L'Autorité a considéré dans la décision n° 10-D-28 qu'« *un niveau de commission indexé sur le coût de la banque la plus efficace est préférable, puisqu'il permet de minimiser les répercussions sur les consommateurs en réduisant les coûts susceptibles d'influer sur le niveau des prix facturés aux clients. (...) les commissions interbancaires pour services rendus doivent, sauf circonstances particulières, être fixées par référence au coût de traitement auquel parvient la banque la plus efficace* »<sup>130</sup>.

## 5. ANALYSE DES CLAUSES CONTRACTUELLES IMPOSEES PAR LE GIE AUX COMMERÇANTS

171. Ainsi qu'il a été précisé, le GIE prévoit que les contrats d'acceptation passés entre l'acquéreur et sa banque doivent comporter une clause obligeant l'acquéreur à accepter toutes les cartes « CB » et agréées « CB » (règle d'« honorer toutes les cartes »).
172. Dans sa décision du 19 décembre 2007, MasterCard, la Commission européenne a estimé que ce type de clause a notamment pour effet d'empêcher « *les commerçants et les acquéreurs de refuser certaines marques ou certains produits MasterCard reconnaissables alors qu'ils acceptent d'autres cartes ou d'autres produits MasterCard différents. [Cette] obligation garantit aux émetteurs de cartes MasterCard la possibilité d'émettre plusieurs types de cartes, générant des commissions d'interchange différentes, en étant certains que les commerçants et les acquéreurs seront tenus d'accepter tous les produits* »<sup>131</sup>. En

<sup>126</sup> § 553.

<sup>127</sup> Les transactions R correspondent aux transactions rejetées ou qui n'ont pu être exécutées correctement.

<sup>128</sup> § 37 du document de travail précité.

<sup>129</sup> Note de bas de page 28 du document de travail précité.

<sup>130</sup> §§ 564 à 566.

<sup>131</sup> Décision du 19 décembre 2007, aff. COMP 34.359/36.518/38.580, §508.

conséquence, « *la fonctionnalité concernant l'obligation d'honorer tous les produits renforce les effets restrictifs des CMI de MasterCard sur la concurrence par les prix entre les banques acquéreuses* »<sup>132</sup>. Ainsi, les commissions interbancaires ayant vocation à être répercutées sur la facturation des commerçants, la règle imposant l'obligation d'honorer toutes les cartes fait obstacle à la capacité des commerçants de gérer le coût de leurs paiements au vu de leurs différents prix, augmentant de ce fait les effets restrictifs de ces commissions.

173. L'évaluation préliminaire a constaté qu'à la différence des commissions fixées par MasterCard, la commission interbancaire perçue par le GIE lors du paiement par carte (CIP) ne dépend pas dans son montant du type de carte utilisé par le porteur. La facturation des services au commerçant et à l'accepteur n'est donc pas susceptible d'être différenciée selon le type de carte utilisé. Dans ce contexte particulier, la règle d'honorer toutes les cartes ne semble pas comporter d'incidence financière pour le commerçant et l'accepteur, et l'analyse de la Commission européenne n'apparaît pas directement transposable à la présente espèce. Dès lors qu'il n'existe pas de différenciation de la CIP selon le type de carte, l'évaluation conclut que la clause imposant aux commerçants et aux accepteurs d'honorer toutes les cartes CB n'apparaît pas à ce jour susceptible de renforcer l'impact restrictif de la CIP.

## **G. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE D'ENGAGEMENTS**

### **1. LES ENGAGEMENTS INITIALEMENT PROPOSES PAR LE GROUPEMENT DES CARTES BANCAIRES**

174. Pour répondre aux préoccupations de concurrence, le Groupement des Cartes Bancaires a soumis le 4 avril 2011 à l'Autorité de la concurrence des propositions d'engagements. Une synthèse des préoccupations de concurrence et les engagements proposés par le Groupement ont été mis en ligne le 5 avril 2011 sur le site Internet de l'Autorité afin de recueillir les observations des éventuels tiers intéressés.
175. Dans cette première proposition, le Groupement des Cartes Bancaires a proposé de réviser le montant des commissions interbancaires liées à l'utilisation des cartes à des fins autres que professionnelles, essentiellement par référence aux coûts y afférents, selon les modalités suivantes :
- fixer la CIP à un montant moyen inférieur ou égal à 0,32 % pour sa composante multilatérale, auquel s'ajoute la composante TICO, dont le mode de calcul resterait inchangé. Dans cette limite, le Groupement resterait libre de déterminer la nature et le niveau d'éventuelles diverses composantes, et de prévoir des montants de commission différents selon, notamment, le type et le montant de la transaction, le niveau de sécurité de la transaction ou le type de cartes ;
  - fixer un montant de la composante « avance de trésorerie », renommée « commission DAB », de la CIR inférieur ou égal à 0,72€ ;
  - maintenir à leur niveau actuel les deux composantes variables et non systématiques de la CIR ;

---

<sup>132</sup> Op.cit., § 509.

- fixer à un montant n'excédant pas 6,91€ la tarification interbancaire des frais « appels émetteurs » ;
- maintenir à son niveau actuel la commission interbancaire de retrait d'espèces au guichet, soit 3,81€ + 0,45% du montant du retrait ;
- fixer à un montant n'excédant pas 8,80€ la tarification interbancaire des demandes de documentation ;
- fixer à un montant n'excédant pas 18,76€ la commission interbancaire portant sur les services de capture de carte à l'occasion d'un retrait DAB ;
- fixer à un montant n'excédant pas 21,34€ la commission interbancaire portant sur les services de capture de carte à l'occasion d'une opération de paiement ;
- appliquer, pour la tarification interbancaire des annulations d'opérations cartes, les résultats des travaux réalisés pour se conformer à l'injonction comprise dans la décision n° 10-D-28 de l'Autorité.

176. Le Groupement a proposé de mettre en œuvre les engagements pour une durée de 5 ans. Dans cette proposition, le Groupement a également proposé de se réserver, à défaut d'autosaisine de l'Autorité, la possibilité de supprimer ou de réviser les engagements en cas de changement important de l'un des faits sur lesquels la décision de l'Autorité repose.

## **2. LES OBSERVATIONS RECUEILLIES LORS DU TEST DE MARCHE**

177. Des observations ont été formulées par la FCD, le CdCF, Eurocommerce, Leroy-Merlin, le Conseil national des professions de l'automobile (CNPA), l'Union des groupements de l'électrodomestique et du multimédia (UGEM), la Fédération nationale de l'habillement (FNH), la Fédération des enseignes de l'habillement (FEH), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), l'Union professionnelle artisanale (UPA), le Fédération des enseignes du commerce associé (FCA), le Syndicat des opticiens sous enseigne (SynOpE), l'Union du commerce horlogerie-bijouterie (Saint Eloi) ; l'Association pour la défense des utilisateurs des moyens de paiements européens (ADUMPE), Métro, le Syndicat des indépendants (SDI), l'Union française des industries pétrolières (UFIP), la Fédération nationale UBJO, le Fédération nationale des métiers de la jardinerie (FNMJ), l'Union du grand commerce de centre-ville (UCV), EDF, le Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs (Synhorcat), Ikéa, l'Association professionnelle des sociétés françaises concessionnaires ou exploitantes d'autoroutes ou d'ouvrages routiers (ASFA), l'UFC-Que choisir, l'Association Force Ouvrière des consommateurs (AFOC), l'Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC), la Banque Postale, BPCE, BNP Paribas, la Société Générale, le groupe Crédit agricole, la Banque de France, l'Office de coordination bancaire et financière (OCBF), la Fédération bancaire française (FBF), Visa Europe, MasterCard, Afone et Concert International.

### **a) Observations des saisissants, d'autres représentants de commerçants et de commerçants**

178. Les saisissants, la FCD et le CdCF, ainsi que certains de leurs membres, d'autres représentants de commerçants et des commerçants, ont présenté des observations en réponse au test de marché. Plusieurs points y sont abordés.



### ***Le champ d'application des engagements proposés***

179. Plusieurs contributions estiment que le champ d'application des engagements mis en ligne, limité aux cartes utilisées à des fins autres que professionnelles, est trop restrictif (CdCF, Eurocommerce, Leroy Merlin, CNPA, CGPME, FCD, CNPA, UFIP, Adumpe et EDF).
180. La CGPME estime en particulier que la distinction entre les cartes utilisées à des fins professionnelles et les autres n'est pas justifiée par l'analyse concurrentielle des pratiques. Les effets anticoncurrentiels mis en évidence par l'Autorité dans le test de marché ne dépendraient pas, en effet, de la nature des cartes en cause.
181. L'Adumpe et EDF ajoutent que ces cartes, qui représentent environ 6 % des paiements en France, sont assorties de commissions facturées aux commerçants nettement plus élevées que celles attachées aux autres cartes (commissions commerçants d'environ 1,80 %). Or, le maintien, dans la proposition d'engagements, de la règle « d'honorer toutes les cartes » empêche en pratique les commerçants de ne pas accepter les cartes dont les commissions sont élevées (Adumpe, UFIP).

### ***Les propositions relatives à la CIP***

182. La majorité des contributions relève à titre liminaire que la CIP doit être considérée comme instaurant un prix minimum en dessous duquel le service ne peut être facturé aux commerçants (Metro, Leroy Merlin, CNPA, l'UGEM, FNH, CGPME, UPA, FCA, Synope, Saint Eloi, Adumpe).
183. Les observations sur la CIP portent, en outre, sur l'existence de la CIP, sa structure et son niveau.

### ***L'existence de la CIP***

184. Selon les deux saisissantes, les engagements relatifs à la CIP proposés par le Groupement ne peuvent être de nature à mettre fin aux préoccupations de concurrence identifiées. Même réduite, une commission interbancaire sur les paiements n'en resterait pas moins injustifiée. Une commission interbancaire multilatérale ne serait, en particulier, pas nécessaire à la mise en œuvre efficace du système de paiement « CB » pour les raisons suivantes, développées par la FCD :
  - en premier lieu, il n'existerait pas de lien de causalité entre une commission interbancaire et les avantages que représente la carte, en termes d'universalité, de modernité et de sécurité des paiements. La FCD soutient que la CIP constitue un frein à l'acceptation des paiements, qu'elle ne peut être considérée comme ayant permis le financement d'innovations et qu'elle ne prémunit pas les commerçants des risques de fraude. En tout état de cause, il n'apparaîtrait pas opportun d'inciter les porteurs à utiliser la carte pour tous les paiements, et notamment ceux dont le montant est très élevé ou très faible ;
  - en deuxième lieu, l'examen de l'utilisation des cartes appartenant à des systèmes de paiement fonctionnant sans commission interbancaire ou ayant des commissions interbancaires moins élevées que la CIP montrerait qu'il n'existe pas de corrélation entre l'importance de l'utilisation de la carte et d'éventuelles commissions interbancaires. Pour ces différents systèmes, l'utilisation de la carte aurait connu une croissance exponentielle malgré l'absence ou la baisse des commissions interbancaires. Le financement des systèmes de paiement serait, en effet, déjà assuré par les cotisations des porteurs et les frais bancaires payés par les commerçants ;
  - en troisième lieu, même si une commission interbancaire devait être attachée aux paiements, il ne serait pas nécessaire qu'elle soit multilatérale. Ainsi, le transfert de fonds

qu'implique l'opération de paiement s'opère pratiquement par des compensations bilatérales entre banques. Or, ces compensations bilatérales pourraient être assorties de commissions interbancaires également bilatérales.

### *La structure de la CIP*

#### ◆ La composante « TICO » de la CIP

185. Les représentants des commerçants contestent le mode de calcul (i), ou, plus radicalement, l'existence (ii) ou la place du TICO dans la proposition d'engagements du Groupement (iii).
186. (i) Le TICO, qui assure le financement de la garantie des paiements effectués par carte, serait surévalué en raison d'un certain nombre de facteurs faussant l'adéquation du montant du TICO avec le coût réel de la fraude (FCD, CdCF, Leroy Merlin, Adumpe, UFIP, FCA, UCV). Le premier facteur serait lié à la prise en compte, dans l'évaluation du TICO, des transactions non fraudées mais dont la compensation intervient postérieurement à l'opposition de la carte. Ainsi par exemple, une transaction effectuée un samedi avec une carte mise en opposition le dimanche sera comptabilisée comme une transaction frauduleuse en raison de la compensation tardive des transactions effectuées le week-end (la compensation n'ayant lieu que les jours ouvrables, et en milieu de journée). Dans cet exemple, la transaction non frauduleuse est dite « ticotée », c'est-à-dire qu'elle fait l'objet du paiement du TICO. Le deuxième facteur, exposé par la FCD en séance, est lié aux situations comprises dans la fraude : sont considérées comme frauduleuses non seulement les transactions effectuées avec une carte perdue ou volée, mais également celles effectuées par le porteur de la carte juste avant que ce dernier n'effectue une opposition pour éviter le débit de ses achats. Le troisième facteur de surévaluation du montant du TICO est lié à la prise en compte des transactions par carte préalablement autorisées. L'autorisation intervient toujours en cas d'utilisation d'une carte à autorisation systématique (7 à 8 millions de cartes de ce type étant en circulation en France) et pour toutes les transactions dépassant un certain montant, ou, de façon aléatoire, pour les autres transactions. L'Adumpe estime qu'entre 40 et 45 % des transactions effectuées par carte sont soumises à autorisation. La FCD ajoute que cette proportion pourrait être plus importante si le système « CB » était un système *online*, qui permet une systématisation des demandes d'autorisation par flux de télécommunication. Le système *online* permettrait de fournir au commerçant la certitude d'être payé dès l'exécution de la transaction. En effet, en cas d'autorisation de la banque émettrice, le risque de fraude deviendrait inexistant, et le TICO ne devrait donc pas s'appliquer aux transactions autorisées.
187. (ii) De façon générale, l'Adumpe, Eurocommerce, Leroy Merlin et EDF estiment que le TICO doit être supprimé. Selon EDF, cet outil est difficilement compréhensible du point de vue des commerçants. Le SDI et le CdCF considèrent que la fraude est déjà financée par les cotisations des porteurs et le coût que représentent les mesures préventives de sécurité pour les commerçants.
188. (iii) La place du TICO dans la proposition du Groupement est également sujette à critiques. Les représentants des commerçants et certains commerçants (SDI, FCD, CdCF, Eurocommerce, CNPA, UGEM, St Eloi, FEH, EDF, Ikéa) estiment en effet que l'exclusion du TICO des engagements est injustifiée et rend le taux de 0,32 % artificiel.

◆ L'engagement sur un montant moyen proportionnel

189. Pour la FCD, Eurocommerce, Leroy Merlin et l'Adumpe, la fixation de la CIP en pourcentage des transactions est source d'inefficacité, les efforts des commerçants pour accroître le montant du panier moyen conduisant finalement à leur faire payer une commission plus importante.
190. Selon l'Adumpe, l'essentiel des coûts liés à la CIP sont des coûts fixes indépendants du montant des transactions. La FCD estime que si la CIP devait correspondre à un montant variable, l'engagement proposé par le GIE n'est pas contraignant dès lors que le montant des transactions dépasse 95 euros. L'engagement n'aurait donc un effet que pour les seules transactions de petits montants, ce qui serait pénalisant pour les accepteurs dont la valeur du panier moyen est structurellement élevée. Afin cependant de faciliter l'acceptation de la carte aux paiements de faible montant, l'Adumpe propose une fixation de la CIP selon une structure en paliers, dont les niveaux dépendraient du montant des transactions concernées.
191. Selon le CdCF, le SDI et EDF, l'engagement sur un montant moyen de la CIP risque de pénaliser certains commerçants, qui ont un pouvoir de négociation plus faible, et qui se verront appliquer des commissions plus importantes. Plusieurs représentants des commerçants estiment, en effet, qu'un engagement sur une simple moyenne aggraverait l'opacité tarifaire (FCD, Ikéa) et empêcherait l'exercice d'une réelle concurrence entre les banques (UGEM, FNH, CGPME, FCA, Synope, HBJO, FEH, FNMJ). De plus, cet engagement consacrerait un droit discrétionnaire du Groupement de modifier à tout moment les composantes de la CIP (St Eloi, FCD, CdCF, Leroy Merlin) ou de prévoir des commissions liées aux paiements différenciées selon le type de carte utilisée (Ikéa).
192. Ainsi, l'engagement sur un montant moyen proportionnel ne peut être envisagé sans la suppression de la règle d'honorer toutes les cartes (FCD, Eurocommerce) : la possibilité du Groupement d'introduire des différenciations tarifaires selon le type de carte utilisé ne peut s'accompagner de l'obligation, pour les commerçants, d'accepter toutes les cartes « CB ».

◆ La méthode de détermination de la CIP

193. Selon la FCA, la FCD, le CdCF et le CNPA, la méthode par les coûts de la banque émettrice utilisée par le Groupement pour la détermination de la CIP est une méthode opaque, qui ne permet pas aux commerçants de connaître les calculs effectués ni le lien entre le résultat et le chiffre de l'engagement. Cette méthode enlèverait ainsi toute possibilité de contrôle sur le montant de la CIP (FCD, FEH). Il serait donc difficile d'apprécier la teneur des engagements sans précision supplémentaire sur les modalités de calcul de la CIP (ASFA, FCD).
194. Seuls les coûts directement associés au paiement devraient être imputés pour la détermination de la CIP ; or ces coûts ne sont pas quantifiés dans la proposition (Métro, UFIP, Synhorcat, SDI). Plusieurs représentants de commerçants estiment donc qu'un audit des coûts et des recettes des banques émettrices, financé par le Groupement et diligenté par un mandataire indépendant, doit être prévu afin de connaître les coûts réels d'une transaction par carte bancaire (CdCF, UGEM, Adumpe, FEH).
195. Sur le fond, la FCD considère que le Groupement a fixé la CIP dans l'ignorance des coûts « miroirs », c'est-à-dire des coûts subis par la banque acquéreur à l'occasion du paiement par carte, symétriquement aux coûts de la banque émettrice. La FCD et l'ASFA estiment, de plus, que le critère pertinent est celui des coûts de la banque la plus efficace (critère retenu par les autorités de concurrence) et non celui des coûts moyens.

◆ Les effets de la baisse de la CIP sur les commissions commerçants

196. Plusieurs représentants de commerçants estiment que la baisse de la CIP doit être assortie d'une répercussion automatique sur les commissions des commerçants (UPA, FCA, Synope, ASFA). Cette répercussion automatique serait nécessaire en raison de l'absence de toute négociation possible entre les commerçants et les banquiers lors de la conclusion du contrat d'acceptation de la carte (CNPA), surtout pour les petits commerçants de proximité ou les artisans, pour lesquels les commissions commerçants seraient très élevées (UPA).
197. L'absence de possibilité de négociation entraînerait deux conséquences. La première serait que les commerçants, contraints d'accepter les cartes pour répondre à la demande des porteurs, soient obligés de financer le côté « porteur » du marché (EDF). La seconde serait que la baisse de la CIP se traduise par une hausse du prix d'autres prestations sur les transactions par carte (CdCF, FEH).

*Le niveau de la CIP*

198. La plupart des représentants des commerçants estime que le niveau de CIP proposé le 4 avril 2011 par le Groupement reste trop élevé.
199. En premier lieu, certains postes de coûts pris en compte par le Groupement pour le calcul de la CIP seraient étrangers aux commerçants, en ce qu'ils ne concerneraient que les relations de la banque émettrice avec son client (FCD, CdCF, Adumpe, EDF). Or, selon Leroy Merlin et l'Adumpe, les coûts liés à l'émission sont déjà financés par les cotisations des porteurs des 60 millions de cartes CB en France.
200. En deuxième lieu, le niveau de la CIP aurait été fixé dans l'ignorance des gains de productivité réalisés depuis 1988 (date de la première décision du Conseil de la concurrence). Ces gains seraient tout d'abord liés à la nature des coûts occasionnés lors des paiements par carte, qui seraient essentiellement des coûts informatiques : sur la période concernée (de la fin des années 1980 à aujourd'hui), les coûts informatiques pour des équipements à puissance comparable auraient été divisés par deux tous les 18 mois (FCD, Leroy Merlin, CNPA). Les gains de productivité seraient, en outre, liés à l'amélioration des technologies : avec la mise en place des cartes à puces, les transactions seraient davantage sécurisées, et les paiements bénéficieraient de gains de productivité (FEH). Les gains de productivité seraient enfin liés aux économies d'échelle réalisées par le Groupement avec l'utilisation généralisée de la carte (Ikéa, CGPME). Ainsi, il devrait y avoir une diminution des coûts unitaires inversement proportionnelle aux taux de croissance d'utilisation de la carte (UFIP).
201. En troisième lieu, le montant proposé serait inacceptable au regard des engagements proposés par Visa et MasterCard à la Commission européenne (FNH, Synope, Adumpe, HBJO, FEH, UCV, Synhorcat, Ikéa). Ces deux systèmes de paiement se sont, en effet, engagés sur un montant moyen de commission ne dépassant pas 0,20 % ou 0,30 % (selon le type de carte utilisé) alors que :
- les transactions transfrontalières, seules concernées par les engagements, seraient des transactions plus risquées (car très fraudées) et plus complexes que les transactions domestiques, donc plus coûteuses pour les établissements émetteurs (FCD, CdCF, CGPME, Métro) ;
  - la différence existant entre les commissions s'appliquant aux transactions domestiques et celles liées aux transactions transfrontalières placerait les accepteurs nationaux dans une situation de handicap concurrentiel, d'autant plus importante qu'il est actuellement impossible en France de « surcharger » des commissions commerçants (Leroy Merlin) ;

- dans le contexte de la construction du marché unique des moyens de paiement (projet « SEPA »), les différents systèmes de paiement européens devraient se conformer aux engagements acceptés par la Commission (CNPA).

202. En quatrième lieu, le montant proposé serait trop élevé par rapport aux montants de commissions interbancaires applicables à l'étranger (FCD, CdCF, Eurocommerce, Adumpe). Ainsi, les autres systèmes de paiement nationaux européens appliqueraient des commissions liées aux cartes de débit sensiblement moins élevées, dont le niveau se situerait entre 0,1 et 0,2 % de la transaction pour un panier moyen de 50 euros. Aux Etats-Unis, le projet de la Banque Fédérale de Réserve envisagerait de plafonner les commissions d'interchange à un niveau de 12 centimes de dollar (0,09 €).
203. En cinquième lieu, le montant proposé serait trop élevé en comparaison du coût des espèces pour les commerçants (FCD, SDI). Ce coût a, en particulier, été évalué par une grande enseigne adhérente de la FCD. L'étude effectuée établit notamment une comparaison à « paniers égaux » (pour un même montant de transaction) entre le coût d'un paiement en espèces, et celui d'un paiement par carte pour le commerçant. D'après ses résultats, le coût moyen de la carte serait d'environ 0,212 % plus élevé que le coût moyen des espèces. Ainsi, selon le SDI, la baisse proposée par le Groupement est sans effet sur le caractère plus avantageux d'un paiement en espèces pour les commerçants.
204. En sixième lieu, le taux proposé par le Groupement serait exorbitant par rapport aux coûts réels des banques émettrices (HBJO).

### ***Les autres commissions***

#### *La commission interbancaire de retrait (CIR)*

205. Selon la FEH, un engagement sur une pratique ayant fait l'objet de préoccupations de concurrence ne peut consister à maintenir les choses en l'état.
206. L'Adumpe estime, en outre, que la liste des postes de coûts figurant en annexe à la proposition d'engagements est opaque, et craint que derrière un changement de dénomination de la commission, il n'y ait en réalité aucune amélioration de la situation concurrentielle des banques et aucun bénéfice véritable pour les porteurs de cartes.

#### *La tarification des appels émetteurs*

207. La baisse du montant de la commission liée aux appels émetteurs proposée par le Groupement ne serait nullement étayée par les coûts réels (Adumpe), notamment si l'on compare le montant proposé (6,91 €) avec le montant maximum de la facturation des appels dédiés aux services à valeur ajoutée, fixé par l'ARCEP à 1,20 € par appel ou 0,75 € par minute (CdCF, FCA, Synope, HBJO, FNMJ).
208. En outre, il serait difficile de comprendre ce que recouvre cette commission (CNPA).

#### *La commission « cash advance »*

209. Ainsi qu'il a été observé pour la CIR, un engagement sur une pratique ayant fait l'objet de préoccupations de concurrence ne pourrait consister à maintenir les choses en l'état (FCA, Synope, HBJO, FEH, FNMJ).

### *La tarification des demandes de documentation*

210. Plusieurs représentants de commerçants estiment qu'il est inacceptable de proposer une augmentation d'une commission interbancaire au titre d'engagements, en l'absence de toute justification de coûts (CdCF, CNPA, FCA, Synope, Adumpe, HBJO, FEH, FNMJ).

### *La tarification des annulations d'opérations cartes (AOCT)*

211. Le principe d'une commission AOCT est remis en cause par certains représentants des commerçants. Une telle commission ne correspondrait à aucune prestation rendue par le Groupement, ce qui rendrait sa tarification inacceptable (CdCF). L'engagement reviendrait, en outre, à créer une commission qui n'existerait pas aujourd'hui, les AOCT n'étant pas systématiquement facturées par les banques (Adumpe, FNMJ).
212. Les modalités de calcul de la commission sont également contestées. La référence à la commission équivalente liée aux chèques ne serait pas pertinente, car les coûts liés aux deux commissions ne pourraient être similaires (Adumpe). Un engagement ne pourrait, de plus, consister à respecter une injonction que l'Autorité a imposée aux entreprises dans le cadre d'une affaire différente (CNPA, Synope).

### *La tarification du service de capture*

213. Selon plusieurs représentants de commerçants (Leroy Merlin, FCA, Synope, Adumpe, FNMJ), le service de capture correspond à une obligation représentant un risque pour l'intégrité physique des commerçants, qui devrait donc être supprimée.

### ***Les dispositions générales de la proposition***

#### *Les modalités d'informations*

214. La publication sur le site internet du Groupement du montant des commissions concernées par les engagements ne permettrait pas une information suffisante des commerçants (FCD, FCA, Synope, HBJO, FEH, UCV, Synhorcat). Cette information s'avèrerait en effet décisive dans la mesure où les engagements ne prévoient pas de répercussion obligatoire sur les commissions facturées aux commerçants (Synope) et qu'il existerait une forte opacité tarifaire (Adumpe).
215. Le CdCF propose des modalités d'information complémentaires : la publicité du montant des commissions devrait être assurée sur chaque site des banques membres du Groupement ainsi que dans deux quotidiens économiques nationaux ; une lettre d'information devrait être envoyée aux clients commerçants ; les contrats d'acceptation devraient faire l'objet d'un avenant instaurant pour les banques l'obligation de communiquer le relevé détaillé mensuel des frais facturés.

#### *La durée des engagements*

216. La durée de cinq ans prévue dans la proposition serait une durée trop longue (FCD, FCA, Adumpe), d'autant que subsisteraient des interrogations sur la date de prise d'effet des engagements (CGPME).
217. En l'absence de toute précision dans la proposition, l'issue de cette période resterait incertaine (EDF), et il serait nécessaire d'intégrer une clause de rendez-vous avec l'Autorité au terme fixé par les engagements (FCD).

### *La mise en œuvre des engagements*

218. Le CdCF considère qu'avant même le terme des engagements, ces derniers doivent être revus de façon périodique pour permettre une réévaluation progressive des commissions dans la perspective de leur suppression. La FCD propose, quant à elle, d'assortir les engagements d'une clause de baisse de la CIP. Selon l'Adumpe, la possibilité de révision des engagements doit d'ailleurs être interprétée en ce sens et ne saurait être un moyen pour le Groupement de réviser ou de supprimer de façon unilatérale les engagements proposés.
219. Par ailleurs, les engagements devraient faire l'objet d'un suivi par un mandataire indépendant exerçant son activité sous le contrôle des services d'instruction (FCD, FCA, CdCF, Leroy Merlin, CNPA, UGEM, Synope, FEH). Le CdCF estime, en outre, que les règles de gouvernance du Groupement devraient être modifiées afin d'associer les commerçants aux processus décisionnels. Leroy Merlin propose la création d'une autorité de régulation des commissions interbancaires.

### **b) Observations des associations de consommateurs**

220. Trois associations ont contribué au test de marché : l'UFC-Que Choisir, l'AFOC (Association Force Ouvrière Consommateurs) et l'ADEIC (Association de Défense, d'Education et d'Information du Consommateur).
221. Les contributions de l'AFOC et de l'ADEIC sont principalement consacrées à la commission interbancaire de paiement. Ces associations estiment que les conséquences pour les consommateurs et pour le modèle CB de la procédure d'engagements à l'égard d'un système aujourd'hui organisé, sécurisé et automatisé, bénéficiant tant aux porteurs qu'aux commerçants, sont incertaines.
222. Il ne serait pas sûr, en particulier, que les commerçants répercutent sur leurs prix la baisse de leurs frais bancaires, et il serait même à craindre que les banques émettrices compensent leurs moindres recettes de CIP en augmentant les cotisations porteurs. De telles conséquences pourraient entraîner une utilisation moindre de la carte au bénéfice des espèces et du chèque, moyens de paiement finalement moins onéreux pour les consommateurs. Le déclin de la carte engendrerait également un affaiblissement de la sécurité des paiements, ainsi qu'un obstacle à la lutte contre la fraude fiscale (ADEIC).
223. De plus, ces deux associations craignent une remise en cause de l'interbancaire, ainsi qu'un affaiblissement de la sécurité des paiements par carte.
224. La contribution au test de marché de l'UFC-Que Choisir est, quant à elle, consacrée à la commission sur les retraits d'espèces dans les automates et à la facturation des porteurs pour les retraits déplacés. En ce qui concerne la commission interbancaire de retrait, l'UFC souligne que sa composante fixe (« AT ») n'a pas été revue à la baisse alors que les taux d'intérêt ont fortement baissé depuis 10 ans. En ce qui concerne les retraits déplacés, l'UFC constate une généralisation de leur facturation par les banques, ce qui serait de nature à remettre en cause la gratuité de l'accès aux espèces et le fonctionnement interbancaire de la carte, et pourrait accroître un risque sécuritaire pour les personnes elles-mêmes, si ces dernières prenaient l'habitude de retirer des sommes d'argent plus importantes en raison de la facturation des retraits.

### **c) Observations des établissements de crédit**

225. Plusieurs établissements de crédit ainsi que deux associations de banques ont envoyé à l'Autorité leur contribution au test de marché. De façon générale, BNP Paribas, Crédit Agricole et la FBF, demandent à l'Autorité, dans le cadre de cette procédure, de clarifier sa doctrine en matière de commissions interbancaires afin d'apporter une plus grande sécurité juridique aux acteurs du marché.

#### ***Les apports du Groupement des Cartes Bancaires à la concurrence***

226. En premier lieu, selon Crédit Agricole, les banques ont toujours conçu la carte bancaire comme un outil de substitution aux chèques et aux espèces. Crédit Agricole comme l'OCBF soulignent que la carte a, de ce point de vue, atteint son objectif, comme en témoigne sa position de premier moyen de paiement scriptural en France, en nombre de transactions. Ce succès s'expliquerait notamment par les qualités du produit qu'est la carte CB. Le Groupement des Cartes Bancaires aurait réussi à développer un produit apprécié des consommateurs comme des commerçants pour sa simplicité, son universalité, ainsi que pour sa garantie de paiement. La Banque de France signale également le caractère très sécurisé des transactions par carte, illustré par le faible taux de fraude (0,014 % en 2009) sur les transactions CB.
227. En second lieu, la FBF, La Banque Postale et l'OCBF rappellent que le GIE CB constitue un système de paiement quadripartite ouvert. Le fonctionnement du GIE CB favoriserait l'entrée sur le marché de nouveaux établissements de crédit ou de paiement. En particulier, il permettrait aux nouveaux acteurs d'entrer sur le marché sans avoir besoin de préalablement négocier en bilatéral avec chacun des membres déjà en place. Les nouveaux entrants éviteraient ainsi des négociations coûteuses, qui ne leur seraient d'ailleurs pas forcément favorables, eu égard à leur faible taille.

#### ***La nécessité d'une coopération entre banques pour le fonctionnement du système***

228. Selon La Banque Postale et la FBF, le développement d'un moyen de paiement universel comme la carte CB requiert, par nature, la participation de la quasi-totalité des banques. Il implique également une certaine coordination entre banques.
229. La Banque Postale explique que la coopération entre banques concerne deux domaines : le domaine technique, comprenant notamment la mise en place de normes, de procédures de traitement ou de gestion des litiges, et le domaine financier. La mise en place d'un système quadripartite impliquerait en effet que soit organisée une répartition des coûts entre établissements. La Banque Postale la justifie en mettant en avant deux principaux éléments :
- l'absence de « compensation » des coûts entre banques : les différentes banques ne sont pas dans des situations identiques. Certaines sont davantage présentes sur les marchés de l'émission de moyens de paiement, d'autres sur les marchés de l'acquisition. Par conséquent, l'ensemble des banques ne subissent pas les mêmes coûts ; il n'existe pas de « compensation » des coûts entre banques ;
  - la nécessité d'une répartition des coûts pour le développement du système : les deux parties au paiement, payeur et bénéficiaire, ne retireraient pas la même utilité d'un paiement par carte, relativement à celle d'un paiement par espèces ou par chèque, et présenteraient des caractéristiques différentes. Ainsi, la demande des payeurs, principalement des particuliers, se caractériserait par une très forte élasticité-prix. Par conséquent, les porteurs risqueraient de se



détourner de la carte s'ils devaient supporter le coût du système de paiement. A l'inverse, les bénéficiaires, c'est-à-dire les commerçants, seraient plus enclins à participer au financement du système, du fait qu'ils profiteraient de nombreux avantages de l'utilisation de la carte, comme la garantie de paiement, la rapidité de crédit ou la facilité de traitement d'un encaissement par carte. Il serait dès lors nécessaire d'organiser des transferts monétaires entre banque du bénéficiaire et banque du payeur afin que toutes les parties au paiement contribuent de manière liée à l'utilité qu'elles retirent de l'utilisation de la carte, et ce dans le but de favoriser l'utilisation des cartes de paiement.

230. En particulier, selon La Banque Postale et Crédit Agricole, les commissions d'interchange comme la CIP correspondraient à un outil permettant de promouvoir l'utilisation des cartes de paiement, moyen de paiement plus efficace que les espèces ou les chèques.

### *La méthode de fixation de la CIP*

231. S'agissant de la fixation de la commission d'interchange qu'est la CIP, La Banque Postale rappelle, à titre liminaire, que le niveau de CIP est négocié sur une base multilatérale par deux catégories d'établissements, banques acquéreuses et banques émettrices, qui auraient des intérêts opposés.
232. En ce qui concerne la méthode de fixation et la référence adéquate pour la CIP, il ressort du test de marché que l'ensemble des banques ne partagent pas la même position.
233. Selon La Banque Postale, la théorie économique montrerait que, sur la base d'hypothèses raisonnables, les commissions multilatérales d'interchange répondant au test d'indifférence, ou test du touriste<sup>133</sup>, seraient économiquement efficaces et souhaitables. Ce test d'indifférence revient à vérifier que les commissions d'interchange ne dépassent pas un seuil correspondant à l'indifférence des commerçants entre un paiement par carte et un paiement en espèces. Toutefois, La Banque Postale précise que la mise en œuvre pratique de ce test pose problème pour deux raisons. D'une part, et ce point est relevé également par Société Générale, le test d'indifférence ne serait pas parfaitement abouti, le Professeur Tirole lui-même proposant des développements méthodologiques de ce test. D'autre part, il manquerait aujourd'hui des études concrètes sur l'utilité comparée des paiements par carte ou en espèces pour les commerçants.
234. Crédit Agricole et Société Générale sont, pour leur part, plus réservées sur la pertinence du test d'indifférence comme standard d'appréciation des commissions d'interchange. Ces établissements mettent en avant que le test d'indifférence présenterait des lacunes de fond, à savoir qu'il ne prendrait pas suffisamment en compte, notamment, les apports de la carte en terme de sécurité pour les commerçants comme pour les porteurs ou la plus grande simplicité de traitement des encaissements par carte pour les commerçants. Crédit Agricole souligne également que le test d'indifférence ignorerait le coût important que les banques doivent supporter pour la mise à disposition et le traitement des espèces, évalué, pour le seul groupe Crédit Agricole, à 750 millions d'euros annuellement. De ce fait, Société Générale comme Crédit Agricole préconisent, et pas uniquement pour des raisons de mise en œuvre concrète, que la CIP soit fixée en référence aux coûts supportés par les banques émettrices.
235. Par ailleurs, Société Générale comme La Banque Postale rappellent que la méthode de fixation des commissions d'interchange en référence aux coûts des banques émettrices n'a

---

<sup>133</sup> Cette méthode est principalement issue des recherches des Professeurs Rochet et Tirole, synthétisées dans l'article *Must-take cards and the Tourist Test* (V. *supra*, points 150 et s.)

jamais été condamnée par les autorités de concurrence, qu'elle a même été admise par le Conseil de la concurrence en 1990 puis par la Commission Européenne en 2002, dans l'affaire Visa II, et qu'elle est encore envisagée aujourd'hui aux États-Unis pour les commissions d'interchange pour les cartes de débit.

236. Enfin, selon Afone, qui est un établissement de paiement, le Groupement devrait s'engager à pratiquer des taux de CIP différenciés selon les profils des membres CB, et tenant compte, en particulier, de l'importance des parcs de cartes émises.

### *Le niveau de la CIP*

237. En ce qui concerne le niveau de la CIP, plusieurs établissements, à l'image de BNP Paribas ou de La Banque Postale, relèvent que le taux de CIP proposé est inférieur au coût moyen des banques tel qu'évalué dans une étude économique soumise par le Groupement. Le Groupement aurait ainsi, selon BNP Paribas, anticipé sur une baisse des coûts des banques que pourrait permettre l'apport de nouvelles technologies.
238. La Banque Postale ajoute que le montant actuel de la CIP et *a fortiori* celui proposé par le Groupement seraient probablement inférieurs à celui qui ressortirait d'un test d'indifférence. Cette conclusion est fondée sur le fait que la plus grande partie des commerçants accepte la carte CB, ce qui prouverait que la carte est rentable pour les commerçants.
239. Par ailleurs, la Banque de France remarque que la formulation de l'engagement proposé par le Groupement, qui prévoit un montant maximum de CIP en moyenne pondérée, pourrait permettre de favoriser l'utilisation de la carte pour les paiements de petits montants au détriment des espèces ou des chèques, instruments de paiement qui seraient globalement moins efficaces pour la collectivité.
240. En outre, les banques font part de plusieurs risques qui pourraient résulter de l'adoption d'une CIP d'un montant trop réduit.
241. En premier lieu, la Banque de France, BNP Paribas et Société Générale considèrent qu'une CIP trop basse pourrait nuire aux investissements nécessaires à la sécurité et à l'innovation. En effet, les banques, ne recouvrant pas la totalité de leurs coûts, pourraient chercher à réduire ceux-ci et, en particulier, à limiter leurs investissements. Cette baisse des investissements se traduirait par une baisse globale du niveau de service offert par la carte, ce qui nuirait au développement de ce moyen de paiement. Elle pourrait également se traduire par une hausse de la fraude, qui elle-même pourrait entraîner, à terme, une limitation de la garantie de paiement offerte aux commerçants, pourtant un des principaux apports de la carte.
242. En deuxième lieu, BNP Paribas et La Banque Postale évoquent un risque tarifaire pour les porteurs de carte. Ces établissements se réfèrent à un rapport de la société de conseil CRA au sujet de l'exemple australien<sup>134</sup>. La limitation des commissions d'interchange imposée par la banque centrale australienne, en limitant les revenus des banques émettrices, aurait conduit finalement à une hausse des cotisations porteur ainsi qu'à une limitation des programmes de fidélité proposés par les banques aux titulaires de cartes. En outre, cette hausse des frais bancaires pour les consommateurs ne serait pas compensée par une

---

<sup>134</sup> La banque centrale australienne a mis en place au début des années 2000 une régulation des systèmes de paiement, touchant notamment aux commissions d'interchange qui ont été plafonnées, et à la limitation des clauses contractuelles imposées par les systèmes de paiement et/ou les banques aux commerçants.

répercussion par les commerçants des baisses de leurs frais bancaires dans les prix de vente de leurs produits, puisque cette répercussion n'aurait pas été mise en évidence.

243. En troisième lieu, La Banque Postale craint que la hausse de facturation bancaire à laquelle pourrait aboutir une baisse trop sensible de la CIP ne conduise à une désaffection des consommateurs pour la carte et à un retour aux espèces et aux chèques.
244. En dernier lieu, BNP Paribas et Crédit Agricole s'inquiètent du risque que ferait peser une révision trop substantielle de la CIP sur la pérennité même du système CB. Ces banques expliquent que, si les conditions d'émission du système CB sont trop désavantageuses par rapport à celles de Visa et MasterCard, en particulier si la CIP est bien plus faible que les commissions d'interchange de ces systèmes, les banques pourraient être tentées d'émettre des cartes des émetteurs internationaux plutôt que des cartes CB. Dans le même ordre d'idées, la FBF craint qu'une baisse trop importante de la CIP n'entraîne finalement un développement des systèmes 3-points, fermés et plus opaques.

#### ***La méthode de fixation de la CIR***

245. Crédit Agricole et BPCE présentent la CIR, commission interbancaire appliquée aux retraits DAB déplacés, comme l'instrument de financement du réseau de DAB en France, qui permettrait de garantir la densité de ce réseau. Cette commission aurait donc une fonction d'aménagement du territoire.
246. S'agissant de la référence pour cette commission, BPCE explique qu'à son sens, la référence au coût de la banque la plus efficace serait irrationnelle et inefficace. En effet, BPCE considère que l'efficacité d'une banque ne peut s'apprécier qu'à la lumière des services rendus. Il ne faudrait ainsi pas ignorer qu'une banque affichant un coût bas peut avoir atteint un coût réduit du seul fait qu'elle offre un service plus réduit et/ou de moins bonne qualité.

#### ***Le niveau de la CIR***

247. En premier lieu, BPCE relève que le montant de la commission DAB proposé par le Groupement est inférieur au coût moyen actuel des banques pour servir un retrait déplacé. Cette banque souligne également que l'absence de hausse de la commission DAB depuis son instauration est d'autant plus remarquable que, d'une part, il y a eu de l'érosion monétaire et, d'autre part, que les équipements de sécurité sont de plus en plus coûteux et les distributeurs plus performants.
248. En second lieu, BPCE, Société Générale et Crédit Agricole préviennent du risque que ferait peser une CIR d'un montant trop faible sur la densité du réseau de DAB. Ces établissements estiment en effet qu'une commission interbancaire trop basse compromettrait la rentabilité d'un nombre important d'automates, que les banques pourraient donc être amenées à fermer. Une telle évolution serait, selon ces banques, préjudiciable pour les consommateurs.

#### **d) Observations des systèmes de paiement**

249. Les systèmes de paiement MasterCard, Visa Europe et l'association Concert International qui représente les métiers du domaine de l'acquisition des transactions ont présenté des observations qui portent essentiellement sur la CIP.

### *La procédure devant l'Autorité*

250. MasterCard, qui conteste l'existence même d'une restriction de concurrence sur les prix liée à la mise en place de commissions interbancaires, soutient que l'Autorité devrait suspendre son enquête dans l'attente de l'issue du recours qu'elle a engagé devant le Tribunal de l'Union européenne contre la décision de la Commission du 19 décembre 2007.

### *L'existence de la CIP*

251. Visa Europe et MasterCard estiment que les commissions interbancaires sont nécessaires à la mise en œuvre efficace des systèmes de cartes de paiement dès lors qu'elles sont la source d'avantages, tant pour les titulaires de cartes que pour les commerçants. Selon Concert International, qui soutient les propositions du GIE CB, le système « CB » se caractérise par son grand degré d'ouverture et de sécurité.
252. Visa Europe mentionne les avantages du paiement par carte pour les commerçants par rapport notamment aux paiements en espèces que sont l'économie des dépenses de transport et de sécurité, la réduction des délais de transaction et de la fraude, la garantie des paiements ou la tenue d'une comptabilité plus efficace. MasterCard craint que la procédure ouverte devant l'Autorité n'aille à l'encontre de l'objectif de « lutte contre les espèces », moyen de paiement plus coûteux que la carte.
253. Plus généralement, Visa Europe indique que les avantages résultant d'innovations techniques, facilitant le commerce en ligne ou permettant de satisfaire les objectifs du SEPA, découlent des commissions interbancaires. MasterCard craint que la procédure ouverte devant l'Autorité ne décourage les investissements des émetteurs en vue de développer des solutions technologiques sûres en faveur du commerce électronique.
254. Par ailleurs, MasterCard fait valoir qu'une commission interbancaire applicable par défaut est nécessaire dans un système de paiement quadripartite fonctionnant avec une règle imposant d'« honorer toutes les cartes », compte tenu de l'impossibilité, en pratique, de définir les conditions financières des transactions par voie bilatérale.
255. Enfin, selon Visa Europe, l'Autorité devrait veiller à ce que sa décision ne fausse pas la concurrence entre les systèmes de cartes de paiement quadripartites et tripartites. Elle indique que la diminution des commissions applicables aux systèmes quadripartites en Australie a conduit à une augmentation du recours aux systèmes tripartites, dont les commissions facturées aux commerçants sont plus élevées.

### *Le niveau de la CIP*

256. MasterCard et Visa Europe estiment que le choix de la méthodologie sur laquelle reposent les engagements présentés par le GIE CB n'est pas clairement défini.
257. Visa Europe indique que les conditions d'application du test d'indifférence aux cartes de crédit et de débit différé n'ont pas encore été précisément déterminées. Elle précise que les recherches des Professeurs Rochet, Wright et Tirole<sup>135</sup> reconnaissent que les espèces ne constituent pas un étalon adéquat pour ce type de cartes, et qu'il conviendrait de prendre en compte le « coût du crédit évité ». De même, les espèces ne constitueraient pas un étalon adéquat pour les transactions à l'occasion desquelles les porteurs de carte ne sont pas présents, ou d'un montant tel que les consommateurs ne prendraient pas le risque de

---

<sup>135</sup> J.-C. Rochet et J. Wright, « Credit Card Interchange Fees », *Journal of Banking and Finance*, n° 34, 2010, p. 1788; J. Tirole, « Payment cards regulation and the use of economic analysis in antitrust », id.

transporter des espèces. Le GIE CB ne serait ainsi pas fondé à fixer un même niveau de commission pour les opérations par cartes à débit immédiat et pour les opérations par cartes de crédit ou à débit différé. Des niveaux de commissions différenciés permettraient d'inciter les consommateurs à recourir aux modes de paiement les plus efficaces.

258. MasterCard estime qu'il n'est pas possible à ce jour d'appliquer la méthodologie du test d'indifférence, en l'absence de données suffisamment fiables pour ce faire. Elle indique que la méthodologie qu'elle utilise pour déterminer ses commissions interbancaires est fondée sur les coûts supportés par la banque émettrice.

### *Les dispositions générales de la proposition*

259. Visa Europe estime que les engagements devraient contenir une clause de révision permettant de tenir compte de changements dans les conditions de marché et de recourir aux données les plus fiables pour l'application du « test d'indifférence » en France.

### **3. LES PROPOSITIONS COMPLEMENTAIRES D'ENGAGEMENTS**

260. Au regard des observations formulées par les saisissantes et les tiers, le Groupement a transmis une nouvelle proposition d'engagements le 10 juin 2011. En séance, plusieurs améliorations, souvent importantes, ont été apportées à cette proposition, dont la version définitive figure en annexe 1 de la présente décision.

261. Les modifications effectuées postérieurement au test de marché sont les suivantes :

- le champ d'application des engagements a été élargi. Entrent dans le champ des engagements non seulement les cartes « consommateur », mais également les cartes « professionnelles ». Ces dernières sont utilisées en France pour un peu plus de 6 % des transactions ;
- la composante multilatérale de la CIP, aujourd'hui équivalente à 0,47 % en moyenne, fixée dans les premiers engagements à un niveau, en moyenne pondérée, inférieur ou égal à 0,32 %, a encore été revue à la baisse pour être fixée à un plafond de 0,28 % ;

Par ailleurs, le Groupement a proposé de revoir le mode de calcul du « TICO », outil permettant de financer la garantie des paiements et dont le taux est fixé de façon bilatérale, entre couple de banques. Le Groupement a proposé de restreindre son assiette aux transactions effectuées par une carte postérieurement à l'opposition de la carte. Seront ainsi notamment exclus les cas de fraude abusive des porteurs de cartes effectuant des transactions juste avant de la mettre en opposition, ou les transactions non fraudées enregistrées par le fichier des oppositions comme des transactions frauduleuses en raison de leur compensation tardive, effectuée postérieurement à leur opposition. Ces mesures devront être effectives au plus tard le 1er janvier 2013 ; à défaut, les montants de « Taux Bilatéral des Transactions Bloquées » (TBTB, ex- « TICO ») qui n'auraient pas été calculés conformément aux engagements seraient réduits de moitié ;

- le niveau de la composante fixe de la CIR est passé de 0,72€ à 0,57€ ;
- indépendamment de la tarification et des modalités de calcul de ces deux commissions, le Groupement a également proposé de revoir les conditions générales des engagements. La durée des engagements a été raccourcie à 4 ans. La clause de révision, qui laissait au Groupement la possibilité de suspendre ou

d'amender les engagements à sa seule initiative à défaut d'auto-saisine de l'Autorité, a été modifiée afin que la révision des engagements avant leur terme ne résulte que d'une décision de l'Autorité. Enfin, le Groupement a proposé de revoir, après avoir recueilli l'accord de l'Autorité, les conditions d'application de la règle « *honour all the cards* » dans l'éventualité où il envisagerait de remettre en cause le principe d'un montant de CIP unique pour tous les paiements, quel que soit notamment le type de carte « CB » utilisée.

## II. Discussion

262. Selon les dispositions du I de l'article L. 464-2 du code de commerce l'Autorité de la concurrence peut « *accepter des engagements proposés par les entreprises ou organismes et de nature à mettre un terme à ses préoccupations de concurrence susceptibles de constituer des pratiques prohibées visées aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5* ».

### A. SUR LA RECEVABILITE DE LA REPONSE AU TEST DE MARCHE DE PAYFAIR

263. Payfair a communiqué ses observations à l'Autorité le 16 juin 2011, soit six semaines après l'expiration du délai qui avait été imparti aux tiers pour répondre au test de marché (à savoir le 5 mai inclus). Dès lors, ses observations sont irrecevables et n'ont pas été retenues dans l'analyse des engagements proposés initialement par le Groupement.

### B. SUR LA PORTEE DE LA DECISION N° 90-D-41 DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE ET DE LA LETTRE DE CONFORT DE LA DIRECTION DE LA CONCURRENCE DE LA COMMISSION EUROPEENNE

#### 1. SUR LA PORTEE DE LA DECISION N° 90-D-41 DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE

264. Dans ses réponses aux demandes d'informations des services d'instruction, le GIE estime que « *sous réserve d'une modification relative à la mesure du taux de fraude, [les modalités de calcul de la CIP] ont été définitivement validées par le Conseil de la concurrence dans sa décision n° 90-D-41 du 30 octobre 1990, qui a fait injonction au Groupement de les appliquer* »<sup>136</sup>.

265. Cette observation pose la question de la portée juridique de la décision n° 90-D-41, dont la réponse nécessite l'examen, d'une part, de l'existence de droits que le Groupement aurait acquis du chef de cette décision, et d'autre part, de l'évolution du contexte économique et juridique depuis la date de celle-ci.

---

<sup>136</sup> Réponse du GIE à la 2e partie du questionnaire du 29 mai 2009, cote 2776.

### a) L'absence de droits acquis par le Groupement

266. Selon le droit de l'Union européenne, les actes des institutions communautaires jouissent d'une présomption de validité issue du principe de sécurité juridique<sup>137</sup>, principe également applicable en droit national<sup>138</sup>.
267. Dans son rapport d'activité pour l'année 2005, le Conseil d'État précise ainsi que « *le principe de sécurité juridique suppose que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables* »<sup>139</sup>. Les normes ne doivent donc pas être soumises à des variations trop fréquentes, ni être imprévisibles. Selon le rapport, cette prise en compte doit, cependant, rester compatible avec la nécessité de réserver au pouvoir politique et à l'administration les marges de manœuvre nécessaires à l'application de son programme et à l'exercice de ses missions de service public : « *Il résulte [de ces considérations] un principe d'adaptation ou de mutabilité. Le concept de sécurité juridique ne saurait en effet constituer, comme certains le redoutent, un habillage moderne du conservatisme juridique, un mécanisme institutionnalisé de protection des situations acquises, même injustes, au nom de la stabilité de la règle de droit* »<sup>140</sup>.
268. Le point d'équilibre entre le principe de sécurité juridique et le principe de « mutabilité » auquel il est ainsi fait référence réside dans la protection des droits acquis. On peut à cet égard se référer à la jurisprudence civile relative à l'application de l'article 2 du code civil, qui dispose que « *la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif* ». D'après cette jurisprudence, une loi n'est applicable aux situations et rapports juridiques établis avant sa promulgation qu'autant qu'il n'en résulte pas la lésion de droits acquis<sup>141</sup>.
269. Or, une décision de sanction ou d'injonction relative à des pratiques anticoncurrentielles ne saurait être qualifiée d'acte administratif à caractère individuel créateur de droit au profit des entreprises concernées. Tel est le cas dans la présente espèce : le GIE avait été condamné en 1988 par le Conseil de la concurrence par une décision d'injonction n° 88-D-37. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, le Conseil s'est borné, dans sa décision n° 90-D-41, à relever que la structure de la CIP était conforme à l'injonction prononcée, selon laquelle la commission devait répondre à des critères objectifs.
270. Il résulte de ce qui précède que l'Autorité peut examiner les modalités de la CIP sans que puisse lui être opposée l'existence de droits acquis.

### b) L'évolution du contexte économique et juridique

271. L'analyse concurrentielle des comportements implique de tenir compte du contexte économique et juridique dans lequel ces comportements s'inscrivent. La Cour de justice des Communautés européennes a ainsi rappelé que l'analyse concurrentielle d'un accord doit « *s'attacher notamment à la teneur de ses dispositions, aux objectifs qu'il vise à atteindre ainsi qu'au contexte économique et juridique dans lequel il s'insère (...)* »<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> TPI, Affaire T-276/04 du 1<sup>er</sup> juillet 2008, Compagnie maritime belge SA, § 59-60.

<sup>138</sup> Depuis l'arrêt « Bosch » de la Cour de Justice du 6 avril 1962 (affaire 13/61), la sécurité juridique est un principe général du droit communautaire. Or, les principes généraux du droit communautaire doivent être respectés par les autorités nationales (CJCE, 25 mars 2004, affaires jointes C-231/00, C-303/00 et C-451/00, § 57). En outre, le Conseil d'État a également consacré en droit national le principe de sécurité juridique (24 mars 2006, Société KPMG, n° 288460).

<sup>139</sup> La documentation française, p.282.

<sup>140</sup> Labetoulle, « Principe de légalité et principe de sécurité », Mélanges Guy Braibant, Dalloz, 1996.

<sup>141</sup> Cass.civ.3<sup>e</sup>, 29 janvier 1980, Bull.civ., n°25.

<sup>142</sup> CJCE, 6 octobre 2009, Glaxo, C-501/06, §58.

272. Or, dans la présente espèce, les conditions économiques et juridiques ont été largement modifiées depuis la date de l'injonction du Conseil de la concurrence en 1988. En effet, d'un moyen de paiement dont l'utilisation représentait en volume une faible part de l'ensemble des moyens de paiement (moins de 7 % en 1986) mais qui connaissait une forte expansion, la carte est devenue aujourd'hui un moyen de paiement incontournable, représentant plus de 42 % des paiements scripturaux, mais qui ne connaît plus les mêmes taux de croissance qu'à ses débuts.
273. En outre, contrairement à la situation qui prévalait en 1988, il existe aujourd'hui plusieurs systèmes de paiement par carte quadripartites pouvant procéder à des opérations de paiement par cartes domestiques, tels que Visa et MasterCard. Leur situation est, certes, encore marginale par rapport à celle occupée par le GIE sur les transactions domestiques, mais elle est néanmoins appelée à évoluer rapidement, notamment en raison de la possibilité, ouverte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'utiliser le réseau « CB » sans en être adhérent.
274. Du point de vue juridique, de multiples changements ont modifié le cadre d'analyse des commissions interbancaires depuis la décision du Conseil.
275. En premier lieu, dans sa décision n° 88-D-37, le Conseil avait statué sur le fondement de l'ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix, en vigueur à la date des pratiques en cause. Or, les conditions d'exemption d'un accord anticoncurrentiel, aujourd'hui prévues à l'article L. 420-4 du code de commerce, ont été modifiées et alignées sur les dispositions du droit de l'Union européenne.
276. En second lieu, la réglementation bancaire a évolué avec la mise en place, depuis le début des années 1990, d'un marché unifié des activités bancaires et des services de paiement à l'échelon européen. Notamment, la directive 2007/64/CE sur les services de paiement, transposée en droit interne par l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009, fournit la base juridique nécessaire à la mise en place du « Single Euro Payments Area » (SEPA), dont l'objectif est de créer un espace de paiement unique au sein duquel les individus et les entreprises pourront transférer des fonds en euro de manière aussi sûre, rapide, avec les mêmes règles et les mêmes coûts qu'ils peuvent actuellement le faire au sein de leur pays de résidence. Le projet SEPA s'inscrit donc dans la suite du passage à l'euro et contribue à l'émergence d'un marché unique des paiements de détail. Le règlement n°924/2009 du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté, précise dans ses considérants que, « *pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et faciliter les échanges commerciaux transfrontaliers au sein de la Communauté, il est essentiel que les mêmes frais soient appliqués aux paiements transfrontaliers en euros et aux paiements correspondants effectués à l'intérieur d'un État membre* ».
277. Ainsi, l'Autorité de la concurrence est tenue de prendre en compte ces différentes évolutions pour apprécier les pratiques visées dans les saisines.

## **2. SUR LA PORTEE DE LA LETTRE DE CONFORT DELIVREE PAR LA DIRECTION DE LA CONCURRENCE DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

278. Dans ses réponses aux demandes d'information des services d'instruction, le Groupement relève que les commissions perçues de façon systématique, à l'occasion d'un paiement ou d'un retrait effectué grâce à une carte CB, ont été notifiées à la Commission européenne. Par lettre en date du 30 octobre 2000, la Direction de la concurrence de la Commission a alors considéré que ces commissions ne tombaient « *pas sous le coup de l'interdiction de*



*l'article 81.1, ou bien parce qu'elles n'ont pas d'effet sur le commerce entre les États membres (Commission interbancaire de paiement), ou bien parce qu'elles ne restreignent pas sensiblement la concurrence au sens de cet article [CIR et cash advance] »<sup>143</sup>.*

279. Dans un arrêt du 11 décembre 1980, la Cour de Justice a cependant précisé la valeur juridique restreinte des lettres de confort : « *Fondée sur les seuls éléments dont la commission a connaissance, une telle lettre, qui reflète une appréciation de la Commission et termine une procédure d'examen par les services compétents de la Commission, n'a pas pour effet d'empêcher les juridictions nationales, devant lesquelles l'incompatibilité des accords en cause avec l'article 85 [101 TFUE] est invoquée, de porter, en fonction des éléments dont elles disposent, une appréciation différente sur les accords concernés* ». Dès lors, une telle lettre « *n'est pas opposable aux tiers et ne lie pas les juridictions nationales. Elle constitue seulement un élément de fait dont les juridictions nationales peuvent tenir compte dans leur examen de la compatibilité du système en cause avec le droit communautaire* »<sup>144</sup>.
280. En conclusion, les premières évaluations de la Direction de la concurrence, contenues dans la lettre de confort adressée au GIE pour les commissions notifiées (CIP et commissions applicables au retrait d'argent dans les distributeurs automatiques ou les guichets), ne peuvent être opposées à l'Autorité de la concurrence.

### C. SUR L'APPLICABILITE DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

281. Le droit de l'Union européenne s'applique aux pratiques qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres. Il résulte de la jurisprudence communautaire que, pour être susceptibles d'affecter le commerce entre États membres, une décision, un accord ou une pratique doivent, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de droit ou de fait, permettre d'envisager avec un degré de probabilité suffisant qu'ils puissent exercer une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres, et cela de manière à faire craindre qu'ils puissent entraver la réalisation d'un marché unique entre États membres. Il faut, en outre, que cette influence ne soit pas insignifiante (arrêt du 11 juillet 1985, Remia e.a./Commission, 42/84, Rec. p. 2545, point 22, du 28 avril 1998, Javico, C-306/96, Rec. p. I-1983, point 16, et Ambulanz Glöckner, C-475/99, Rec. p. I-8089, point 48).

#### 1. L'EXISTENCE D'ÉCHANGES ENTRE ÉTATS MEMBRES

282. Selon les lignes directrices de la Commission européenne relatives à la notion d'affectation du commerce, « *la notion de «commerce» n'est pas « limitée aux échanges transfrontaliers traditionnels de produits et de services, mais a une portée plus large qui recouvre toute activité économique internationale, y compris l'établissement* »<sup>145</sup>.
283. S'agissant de l'activité bancaire relative aux moyens de paiement, il doit être tenu compte de la réglementation communautaire et nationale de ces dernières années, rappelée plus

---

<sup>143</sup> Lettre de confort (cotes 2806-2807).

<sup>144</sup> CJCE, 11 décembre 1980, NV L'Oréal et SA L'Oréal contre PVBA "De Nieuwe AMCK", aff.31/80, §21-23. V. également, CJCE, 10 juillet 1980, Anne Marty contre Estée Lauder, aff.37/39, §9 et s.

<sup>145</sup> § 19.

haut, tendant à mettre en place le marché unique bancaire et le projet « SEPA ». Progressivement, les différents moyens de paiement sont appelés à avoir une dimension communautaire.

284. En outre, il peut être rappelé que la carte représente, en volume des transactions, le premier moyen de paiement utilisé en France<sup>146</sup>, son utilisation, en volume et en valeur étant en augmentation constante<sup>147</sup>. Dans ces conditions, une banque étrangère souhaitant pénétrer le marché français, se doit d'être présente tant sur le marché de l'émission de carte que sur celui de l'acquisition.

## 2. L'EXISTENCE DE PRATIQUES SUSCEPTIBLES D'AFFECTER LES ECHANGES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE MANIERE SENSIBLE

285. Les lignes directrices précitées considèrent que les ententes horizontales couvrant l'ensemble d'un État membre sont « *normalement susceptibles d'affecter le commerce entre États membres* »<sup>148</sup>. Le Tribunal de première instance des Communautés européennes en a déduit « *qu'il existe, à tout le moins, une forte présomption qu'une pratique restrictive de la concurrence appliquée à l'ensemble du territoire d'un État membre soit susceptible de contribuer au cloisonnement des marchés et à affecter les échanges intracommunautaires. Cette présomption ne peut être écartée que si l'analyse des caractéristiques de l'accord et du contexte économique dans lequel il s'insère démontre le contraire* »<sup>149</sup>.
286. Cette présomption ne suffit cependant pas à elle seule à établir le caractère sensible de l'affectation du commerce intracommunautaire. Le point 45 des lignes directrices précitées précisent à cet égard que « *l'appréciation du caractère sensible dépend des circonstances de chaque espèce, et notamment de la nature de l'accord ou de la pratique, de la nature des produits concernés et de la position de marché des entreprises en cause. Si les accords ou les pratiques sont, par leur nature même, susceptibles d'affecter le commerce entre États membres, le seuil du caractère sensible est inférieur à celui des accords et pratiques qui ne sont pas, par leur nature même, susceptibles d'affecter ce commerce. Plus la position de marché des entreprises en cause est forte, plus il est probable qu'un accord ou une pratique susceptible d'affecter le commerce entre États membres pourra être considéré comme le faisant de façon sensible* ».
287. Au cas présent, les comportements en cause visent un accord horizontal relatif à des conditions tarifaires qui s'appliquent aux transactions nationales, à l'égard des établissements tant nationaux qu'étrangers. Le GIE observe à cet égard qu'il « *convient d'observer que le lieu d'émission des cartes n'est pas déterminant pour définir les règles applicables, ni d'ailleurs le fait qu'un établissement est de droit étranger ou pas : ce qui importe est la marque apposée sur la carte et l'appartenance ou pas en tant que membre au Groupement ou à un autre système (Visa, MasterCard ou autre) ; en effet le régime et les règles appliquées seront différents selon que la carte porte la marque « CB », Visa, MasterCard ou autre* »<sup>150</sup>. Ainsi, les commissions du GIE peuvent être appliquées en cas

---

<sup>146</sup> D'après les statistiques de la Banque de France, la carte (interbancaire et privative) est utilisée pour plus de 40 % des transactions depuis 2008.

<sup>147</sup> D'après les statistiques de la Banque de France, entre 1998 et 2008, le volume et les montants des transactions par carte ont été multipliés par 7.

<sup>148</sup> Point 78. V. également, CJCE, 19 février 2002, Wouters e.a., C-309/99, § 95.

<sup>149</sup> TPI, 14 décembre 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich e.a./Commission, T-259/02 à T-264/02 et T-271/02, § 181.

<sup>150</sup> Réponse au questionnaire du 14 juin 2010, cote 4258.

d'utilisation de cartes émises par les établissements de crédit étrangers<sup>151</sup>, dans les conditions décrites plus haut<sup>152</sup>.

288. De plus, les comportements faisant l'objet de la présente espèce ont été adoptés par le GIE CB, dont le Conseil de Direction regroupe les principaux établissements de crédit établis en France, et concernent le secteur de la carte bancaire, dont l'utilisation est en constante progression depuis sa création.
289. Il résulte de ce qui précède que le droit de l'Union européenne est applicable à la présente espèce, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par les parties.

## **D. SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE D'ENGAGEMENTS**

### **1. ARGUMENTS DES SAISSANTES**

290. Dans leurs observations à l'évaluation préliminaire des services d'instruction et à la proposition d'engagements du GIE, les saisissantes contestent le recours à la procédure d'engagements s'agissant de la CIP.
291. La FCD soutient que la CIP constitue un « cartel sur les prix » entre établissements bancaires, entrant dans les catégories d'ententes particulièrement graves pour lesquelles l'Autorité a indiqué ne pas appliquer la procédure d'engagements dans son communiqué de procédure du 2 mars 2009 relatif aux engagements en matière de concurrence.
292. De même, le CdCF soutient que la fixation en commun de la CIP constitue une entente injustifiable. Il fait valoir que les engagements proposés par le GIE traduisent un « dévoiement » de la procédure d'engagements, compte tenu du caractère injustifiable du comportement mis en œuvre.
293. Par ailleurs, la FCD soutient qu'en adoptant une décision d'engagements, l'Autorité ne statuerait pas entièrement sur sa saisine, dans laquelle elle réclame l'interdiction du système de la CIP.

### **2. ANALYSE**

294. Selon les dispositions du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence peut « *accepter des engagements proposés par les entreprises ou organismes et de nature à mettre un terme à ses préoccupations de concurrence susceptibles de constituer des pratiques prohibées visées aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5* ».
295. Par ailleurs, l'article 5 du règlement n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101] et [102 TFUE] prévoit que les autorités de concurrence des Etats membres sont compétentes pour « *accepter des engagements* ».
296. Le code de commerce et le règlement n° 1/2003 n'interdisent pas le recours à la procédure d'engagements pour certaines catégories particulières de comportements susceptibles de porter atteinte à la concurrence. Dans son communiqué de procédure du 2 mars 2009,

---

<sup>151</sup> Comme indiqué par le GIE CB lors de son audition du 16 décembre 2010, 35 des 133 membres CB ont leur siège social situé à l'étranger (cote 9340).

<sup>152</sup> P.5 du présent document.

l'Autorité de la concurrence a indiqué ne pas appliquer cette procédure « *dans les cas où, en tout état de cause, l'atteinte à l'ordre public économique impose le prononcé de sanctions pécuniaires, ce qui exclut notamment a priori les ententes particulièrement graves comme les cartels et certains abus de position dominante ayant déjà causé un dommage à l'économie important* » (point 11).

297. Au cas d'espèce, la pratique mise en œuvre par le GIE CB, dépourvue de caractère secret et dont la note d'évaluation préliminaire du 7 février 2011 a exposé les éléments de justification envisageables (voir *supra*, points 142 et s.), ne constitue pas une entente particulièrement grave assimilable à un cartel.
298. Il convient de souligner que d'autres autorités de concurrence ont eu recours à la procédure d'engagements dans le cas de commissions interbancaires multilatérales de même type que la CIP. Il en est notamment ainsi de la Commission européenne, qui a accepté les engagements proposés par Visa Europe dans sa décision du 8 décembre 2010, estimant que ces derniers étaient appropriés et nécessaires pour résoudre les problèmes de concurrence exposés dans sa communication des griefs, sans être disproportionnés<sup>153</sup>.
299. Par ailleurs, s'agissant de l'argument de la FCD relatif à sa demande d'interdiction de la CIP, il doit être souligné que la mission de défense de l'ordre public économique de l'Autorité l'habilite à rendre des décisions d'engagements, non pas pour satisfaire la demande d'une partie plaignante, mais pour mettre fin à des situations susceptibles d'être préjudiciables à la concurrence. La cour d'appel de Paris a ainsi relevé que la procédure d'engagements «  *vise, non point à emporter l'adhésion du plaignant dont les demandes pourraient excéder ce qui est strictement nécessaire au règlement des préoccupations de concurrence, mais uniquement à apporter une réponse satisfaisante de l'autorité publique à ces dernières* » (6 octobre 2009, Canal 9 SAS).
300. Il appartient seulement à l'Autorité, dans le cadre de la présente décision, de vérifier que les engagements proposés par le GIE sont nécessaires et suffisants pour mettre un terme à toutes les préoccupations de concurrence identifiées dans la note d'évaluation préliminaire. La proportionnalité des engagements proposés doit ainsi être appréciée au regard des éléments de justification de la CIP qui ont été présentés. Cette analyse fait l'objet des développements exposés ci-après.
301. Ainsi, le recours à la procédure d'engagements est particulièrement approprié au cas d'espèce.

## **E. SUR L'APPRECIATION DES ENGAGEMENTS PROPOSES PAR LE GROUPEMENT**

### **1. SUR LES ENGAGEMENTS RELATIFS A LA CIP**

302. Les saisissantes et les autres représentants des commerçants ayant participé au test de marché ont critiqué sur plusieurs points les engagements initiaux du GIE relatifs à la CIP.

#### **a) Sur l'existence de la CIP**

303. Selon les saisissantes, les engagements proposés par le Groupement ne sont pas proportionnés aux préoccupations de concurrence exprimées dans l'évaluation

---

<sup>153</sup> Affaire COMP/D-1/39.398 – Visa MIF, considérant 55.

préliminaire, car ils devraient consister à supprimer la commission interbancaire de paiement, et non seulement à la réduire.

304. La CIP, font-elles valoir, ne pourrait être considérée comme une commission interbancaire justifiable : elle serait inutile dans son principe et sous sa forme multilatérale.

### *Sur l'utilité de la CIP*

305. Selon les observations des saisissantes et des représentants des commerçants, la CIP ne peut être considérée comme ayant permis le financement d'innovations et elle ne prémunit pas les commerçants des risques de fraude. De plus, cette commission constituerait un frein à l'acceptation des paiements, sans permettre corrélativement une utilisation accrue de la carte par les porteurs. L'examen de l'utilisation des cartes appartenant à des systèmes de paiement fonctionnant sans commission interbancaire ou ayant des commissions interbancaires moins élevées que la CIP montrerait qu'il n'existe pas de corrélation entre l'importance de l'utilisation de la carte et d'éventuelles commissions interbancaires. Le financement des systèmes de paiement serait, en effet, déjà assuré par les cotisations des porteurs et les frais bancaires payés par les commerçants.
306. Il résulte cependant des auditions menées par les services d'instruction que les paiements par carte sont considérés, notamment par les commerçants<sup>154</sup>, comme améliorant l'efficacité, la productivité et la sécurité des paiements. Dans sa réponse au test de marché, le Synhorcat apporte des précisions sur la rapidité de ce moyen de paiement : « *le délai de règlement est en majorité d'un jour pour les paiements par carte bancaire (...). Pour les paiements par chèque, le délai de règlement le plus répandu est de 2 jours* »<sup>155</sup>. L'ASFA précise, quant à elle, que le paiement par carte aux péages « *permet de réduire les coûts de fonctionnement des automates (vandalisme, panne du monnayeur), d'augmenter le taux de disponibilité de l'automate, de réduire les coûts de la collecte et de sécuriser la recette* »<sup>156</sup>. Par ailleurs, l'étude réalisée par une grande enseigne de la distribution, annexée aux observations de la FCD, montre que le taux d'impayés sur les chèques est environ 8 fois plus élevé que sur les cartes.
307. Pour ces différentes raisons, les commerçants ont globalement intérêt à l'acceptation des paiements par carte. Les consommateurs représentent, quant à eux, une population hétérogène et tous ne partagent pas le même intérêt à l'utilisation de la carte. D'après le PV d'audition de l'UFC-Que choisir, les avantages liés au paiement par carte sont, ainsi, différents selon le profil de consommateur concerné. Certains consommateurs peuvent en particulier avoir des réticences à l'utilisation de la carte pour des raisons subjectives (préférence naturelle pour le « cash »), ou objectives (gratuité faciale des autres moyens de paiement disponibles, comme le chèque, et caractère dangereux de la carte pour certains consommateurs qui sont dans une situation patrimoniale précaire). Or, le choix du paiement par carte repose davantage sur les porteurs, qui prennent l'initiative de payer par ce moyen de paiement, que sur les commerçants, qui n'ont que la faculté d'accepter ou de

---

<sup>154</sup> V. les réponses du CdCF aux demandes des rapporteurs en date du 8 novembre 2010 : « *Les commerçants mettent en avant le fait que le paiement par carte bancaire constitue désormais un moyen de paiement incontournable. La plupart indique également accepter les cartes bancaires pour des raisons de sécurité (afin de ne pas avoir trop d'espèces en caisse) et pour répondre aux préférences des consommateurs. Certains précisent que ce moyen de paiement est plus rapide et moins risqué que les chèques et les espèces* » (cote 6827).

<sup>155</sup> Cote 10554.

<sup>156</sup> Cote 10156.

refuser le moyen de paiement proposé. C'est donc sur les porteurs que peuvent agir les incitations à l'utilisation de la carte.

308. Dans sa nature même, une commission interbancaire liée aux paiements peut éviter un risque de sous-utilisation en permettant de subventionner la face « porteur » par la face « commerçant ». En augmentant les recettes des banques émettrices, une telle commission ne peut que diminuer, en effet, la facturation des porteurs. Ainsi, une commission interbancaire liée aux paiements permet, dans son principe, de limiter la facturation des porteurs de cartes, et donc d'éviter une éventuelle sous-utilisation de la carte.

#### ***Sur le caractère multilatéral de la CIP***

309. La FCD considère qu'une commission interbancaire attachée aux paiements ne doit pas nécessairement être multilatérale.
310. La fixation d'une commission multilatérale unique permet cependant de simplifier la procédure de paiement et de réduire les coûts de transaction liés aux très nombreuses négociations bilatérales qui seraient nécessaires sans une telle commission. Le caractère multilatéral d'une commission interbancaire peut donc être justifié, pour les raisons qui ont déjà été explicitées au paragraphe 167.

#### **b) Sur la structure de la CIP**

##### ***Sur la composante « TICO » ou « TBTB » de la CIP***

311. Les saisissantes et les autres représentants des commerçants émettent plusieurs critiques sur la composante « TICO », dénommée dans la dernière proposition du Groupement «Taux bilatéral de transactions bloquées » (TBTB), de la CIP.

##### *Sur la place de cette composante dans les engagements*

312. Les représentants des commerçants estiment que l'exclusion du TICO des engagements est injustifiée et rend le taux proposé artificiel.
313. La nature particulière du « TICO », ou « TBTB », explique cependant la place de cette composante dans les engagements du Groupement. Le principe de fixation du TICO est multilatéral, mais son montant est fixé de façon bilatérale, afin de tenir compte de la disparité des taux de fraude entre les établissements (certains enregistrant des taux de fraude élevés, d'autres faibles). Dans son montant, le TICO n'apparaît donc pas comme la résultante d'une fixation en commun d'un montant unique susceptible de créer une charge financière identique pour tous les établissements.
314. Il apparaît donc justifié de distinguer, au sein de la CIP, entre les composantes de cette commission imposant un montant unique aux établissements et le TICO, dont le montant dépend du couple de banque concerné.

##### *Sur l'existence de cette composante*

315. Selon les observations des saisissantes et des représentants des commerçants, le TICO (ou TBTB) n'offre aucun avantage particulier aux commerçants. La garantie des paiements que cette composante rémunère serait, en réalité, limitée à une simple irrévocabilité de l'ordre de paiement imposée par la directive 2007/64 relative aux services de paiement. De plus, la fraude, dont le financement serait déjà assuré par les cotisations des porteurs et le coût que représentent les mesures préventives de sécurité pour les commerçants, ne nécessiterait aucune rémunération spécifique.

316. Il existe cependant une distinction entre l'irrévocabilité de l'ordre de paiement effectué par le porteur de la carte et la garantie des paiements assurée par la banque émettrice. L'irrévocabilité a trait au consentement du porteur de la carte : une fois l'ordre de paiement transmis et le délai de l'opération de paiement arrivé à échéance, le porteur de carte ne peut révoquer son consentement. La garantie des paiements a trait à l'assurance de la bonne exécution de l'opération de paiement par la banque émettrice, une fois l'ordre de paiement transmis.
317. Le TICO atténue ainsi les inconvénients liés à l'absence de pouvoir libératoire de la carte. Il peut être assimilé à une prime assurantielle, couvrant l'aléa lié aux transactions effectuées frauduleusement. Il permet concrètement au commerçant d'être crédité même en cas d'opérations frauduleuses, effectuées notamment après l'opposition du porteur.
318. Par ailleurs, les cotisations des porteurs et le financement des mesures préventives de sécurité par les commerçants ne sont pas affectés dans leur principe au financement de la garantie des paiements. Les cotisations des porteurs rémunèrent les produits assurantiels et les différents services liés à la détention d'une carte. Les mesures préventives de sécurité financent quant à elles les mesures *ex ante* permettant de prévenir la fraude, mais ne sont pas attachées au financement de la garantie *ex post*, permettant un paiement, même en cas de transaction frauduleuse.

*Sur les modalités de calcul de cette composante*

319. Selon les observations des saisissantes et des représentants des commerçants, le TICO est surévalué en raison d'un certain nombre de facteurs faussant l'adéquation de son montant avec le coût réel de la fraude. Le TICO serait évalué notamment en tenant compte des transactions frauduleuses préalablement autorisées. Or, en cas d'autorisation préalable de la banque émettrice, le risque de fraude deviendrait inexistant, et le commerçant devrait avoir la certitude d'être payé dès l'exécution de la transaction. Seraient également prises en compte dans le calcul du TICO des transactions non fraudées mais dont la compensation intervient postérieurement à l'opposition de la carte. Seraient enfin considérées comme frauduleuses non seulement les transactions effectuées avec une carte perdue ou volée, mais également les transactions abusives effectuées avec le porteur de la carte juste avant que ce dernier n'effectue une opposition pour éviter le débit de ses achats.
320. Ces différentes critiques ont été prises en compte lors de la séance. Le collège a, en effet, demandé au Groupement de modifier l'assiette du TICO afin de le circonscrire aux transactions réellement fraudées. Le Groupement a donc proposé en séance d'imposer à ses membres de ne retenir que les transactions réalisées postérieurement à l'enregistrement, par le fichier des oppositions (OPPOTOTA), d'une mise en opposition ou d'un blocage de la carte. Seront exclues du champ des transactions frauduleuses, au plus tard le 1er janvier 2013 (compte tenu du délai nécessaire à l'adaptation des applications informatiques) :
- les transactions préalablement autorisées pour lesquelles la banque émettrice a vérifié que la carte n'avait pas été signalée comme volée ou perdue ;
  - les transactions antérieures à l'enregistrement d'une opposition, et donc même celles dont la compensation intervient postérieurement à une mise en opposition ;
  - les transactions ayant fait l'objet d'une opposition abusive par des porteurs qui contestent les paiements qu'ils ont eux-mêmes effectués.

### ***Sur le principe d'un engagement sur un montant moyen proportionnel***

321. Selon les saisissantes, la fixation de la CIP en pourcentage des transactions est injustifiée. L'essentiel des coûts liés à la CIP seraient des coûts fixes, indépendants du montant des transactions. L'engagement n'aurait un effet positif que pour les seules transactions de petits montants, ce qui serait pénalisant pour les accepteurs dont la valeur du panier moyen est structurellement élevée. Par ailleurs, un engagement sur une simple moyenne aggraverait l'opacité tarifaire et empêcherait l'exercice d'une réelle concurrence entre les banques.
322. Cependant, dès lors que la CIP répond à sa vocation incitative, sans constituer pour autant un obstacle à l'acceptation de la carte, la question de sa structure n'appartient pas directement à l'analyse concurrentielle. Dans son arrêt du 26 avril 1990 consacré à la vérification du respect, par le Groupement, de l'injonction du Conseil de la concurrence relative à la « commission d'interchange », la cour d'appel a même relevé que « (...) *le fait de rémunérer les prestations relatives au traitement des paiements effectués par carte bancaire proportionnellement au montant des transactions n'apparaît pas en soi constitutif d'une pratique anticoncurrentielle, et il peut même être soutenu qu'en mutualisant le coût des petits paiements, elle a un effet économiquement bénéfique* (...) ».
323. Par ailleurs, le niveau moyen pondéré maximum proposé pour la CIP est un niveau *ad valorem*, mais le GIE CB sera libre de déterminer la nature et le niveau des composantes de la commission, et notamment, de prévoir un taux fixe, un taux *ad valorem*, ou une combinaison des deux, ou encore d'établir des taux de CIP spécifiques selon le type et le montant de la transaction en cause. Il convient de souligner que les engagements proposés, qui ne portent que sur la commission interbancaire, ne déterminent pas la structure de la commission facturée par les banques acquéreuses à chaque commerçant<sup>157</sup>.
324. En outre, le Groupement s'est engagé à publier sur son site Internet le montant des commissions couvertes par les engagements. Ainsi, en cas de différenciation tarifaire selon le type et le montant de la transaction, l'environnement d'utilisation de la carte, la technologie utilisée, le niveau de sécurité ou le type de carte, les commerçants seront informés du niveau de la commission applicable.
325. Enfin, le commissaire du Gouvernement a relevé, dans ses observations en date du 12 mai 2011 : « *la structure des engagements du Groupement des Cartes Bancaires proposés à l'Autorité, qui prévoient la révision à la baisse du niveau des commissions interbancaires de paiement à une moyenne pondérée inférieure ou égale à un niveau exprimé en pourcentage offre toute la marge de manœuvre nécessaire à d'éventuelles avancées sur les commissions payées pour les transactions de petits montants* ».

### ***Sur la méthode de détermination de la CIP***

326. Selon les observations des saisissantes et des représentants des commerçants, la méthode basée sur les coûts de la banque émettrice utilisée par le Groupement pour la détermination de la CIP ôte toute possibilité de contrôle sur le montant de la CIP. Par ailleurs, la CIP aurait été fixée dans l'ignorance des coûts « miroirs », subis par la banque acquéreur à l'occasion du paiement par carte. Enfin, certains postes de coûts subis par la banque émettrice n'apparaîtraient pas directement liés à l'opération de paiement en elle-même et seraient étrangers aux commerçants.

---

<sup>157</sup> V., dans le même sens, décision précitée du 8 décembre 2010, Visa MIF, cons. 46.



327. Ce n'est cependant qu'à titre subsidiaire que l'engagement du Groupement relatif au montant de la CIP est apprécié par le collègue selon la méthode des coûts de la banque émettrice.
328. Il s'agit d'apprécier, en effet, si le montant de la CIP, tel que finalement proposé par le Groupement, permet d'inciter à une utilisation efficace de la carte afin de garantir que l'ensemble des parties au paiement (porteurs et commerçants) retirent un avantage de son utilisation. Ainsi, si la CIP permet d'inciter le porteur à l'utilisation de la carte, son montant ne doit pas pour autant dissuader les commerçants de l'accepter. En outre, dans un contexte de développement abouti du marché de la carte, cette appréciation ne peut résulter d'une comparaison temporelle, entre la situation économique dans laquelle le paiement par carte était peu ou pas développé, et la situation de marché actuelle. A l'heure actuelle, une commission d'interchange n'apparaît pas, en effet, nécessaire à l'existence même du système de paiement et à l'adhésion des banques émettrices dont il faudrait indemniser les coûts. Une comparaison fonctionnelle, entre les différents moyens de paiement, paraît en revanche appropriée. Dans cette perspective, la comparaison des bénéfices transactionnels des commerçants du fait de l'utilisation des cartes plutôt que des espèces (le seul moyen de paiement qui ne peut être refusé par le commerçant sous peine de sanctions pénales), est pertinente.

#### *Sur les effets de la baisse de la CIP sur les commissions commerçants*

329. Selon les saisissantes, la baisse de la CIP doit être assortie d'une répercussion automatique sur les commissions des commerçants, répercussion d'autant plus nécessaire que les commerçants seraient privés de toute possibilité de négociation lors de la conclusion du contrat d'acceptation de la carte.
330. Il convient cependant d'établir une distinction entre les commissions interbancaires fixées par le Groupement, seules concernées par les préoccupations de concurrence émises dans l'évaluation préliminaire, qui n'ont pas fait l'objet de préoccupations de concurrence au titre de pratiques d'entente susceptibles d'être appréhendées par les articles 101 TFUE et L. 420-1 du code de commerce, et les commissions facturées par les banques auprès de leurs clients accepteurs, qui relèvent de l'autonomie commerciale de chaque établissement de crédit ou de paiement. Un engagement sur les commissions facturées aux commerçants par les établissements de crédit n'est donc ni nécessaire pour répondre aux préoccupations, ni procéduralement possible dans la mesure où les banques n'ont pas été destinataires de préoccupations de concurrence (mais seulement le Groupement), ni compatible avec les règles de concurrence qui exigent que chaque entreprise détermine en toute autonomie sa stratégie sur le marché.

#### **c) Sur le niveau de la CIP**

331. Dans leurs réponses au test de marché, la plupart des représentants des commerçants ont avancé que le niveau de CIP proposé par le Groupement le 4 avril 2011 était trop élevé.
332. Il convient toutefois de souligner que le GIE CB, qui avait initialement proposé de fixer la CIP à un niveau, en moyenne pondérée, inférieur ou égal à 0,32 %, hors TICO, a révisé ses propositions à la baisse pour proposer, au cours de la séance du 15 juin 2011, de fixer la CIP à un niveau, en moyenne pondérée, inférieur ou égal à 0,28 %, hors TBTB (ex-TICO). Ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, le GIE s'est également engagé en séance à obtenir la modification de l'assiette du TBTB afin de la circonscrire au champ des opérations

réellement fraudées, ce qui devrait conduire en pratique à une réduction substantielle de cette composante de la CIP (de l'ordre de la moitié).

#### ***Sur la comparaison du niveau de la CIP avec le coût des espèces***

333. Selon l'étude réalisée par une grande enseigne adhérente de la FCD, effectuant une comparaison à « paniers égaux » (pour un même montant de transaction), le coût d'un encaissement espèces pourrait être estimé à 0,52 % tandis que le coût d'un encaissement carte, hors frais bancaires, serait de 0,333 %. Ces résultats ont fait l'objet d'une étude critique réalisée par le cabinet CompassLexecon pour le compte du GIE, selon laquelle le coût d'un paiement en espèces en pourcentage du chiffre d'affaires serait probablement voisin de 0,61%. Autrement dit, le niveau de frais bancaires liés à l'acceptation de la carte ne devrait pas dépasser 0,19% du montant de la transaction (selon l'enseigne de la FCD) ou 0,28% (selon la critique du GIE).
334. Il convient de souligner que cette étude ne saurait être assimilée à la mise en œuvre du test d'indifférence dès lors qu'elle porte sur les données d'un seul distributeur, de grande taille de surcroît. Cette étude ne tient par ailleurs pas compte du risque lié à la détention d'espèces en caisse, qui paraît plus élevé pour les commerces de petite taille ne disposant pas de normes de sécurité élevées ou pour les commerces installés dans des zones de forte criminalité. Les résultats présentés ci-dessus ne peuvent donc, à eux seuls, déterminer le niveau de CIP adéquat.
335. Compte tenu de ces réserves, les résultats de l'étude apparaissent cohérents avec les engagements du Groupement, consistant à fixer la composante multilatérale de la CIP à un niveau, en moyenne pondérée, inférieur ou égal à 0,28 %.

#### ***Sur la cohérence du montant proposé au regard des engagements pris par Visa et MasterCard devant la Commission européenne***

336. Selon la FCD, le montant proposé par le Groupement est incompatible avec les engagements proposés par MasterCard à la Commission européenne sur les transactions transfrontières, selon lesquels le montant moyen de commission ne peut dépasser 0,20 % (pour les cartes « consommateur » de débit) ou 0,30 % (pour les cartes « consommateur » de crédit), ainsi qu'avec ceux proposés par Visa sur les commissions attachées aux transactions transfrontières en cas d'utilisation d'une carte « consommateur » de débit (le montant moyen des commissions ne peut dépasser 0,20 %).
337. Plutôt cependant que de s'engager sur un double plafond, le Groupement a fixé un plafond unique pour la composante multilatérale de la CIP correspondant à 0,28 % du montant des transactions. En effet, à la différence de MasterCard ou de Visa, le Groupement n'a aujourd'hui qu'une seule commission liée aux paiements, applicable quel que soit le type de carte utilisé (débit, débit différé, crédit). Or, selon le Groupement, la proportion de cartes à débit différé, que MasterCard et Visa assimilent à des cartes de crédit, est très importante en France.
338. Par ailleurs, le champ d'application des engagements du Groupement n'est pas le même que celui des engagements de MasterCard ou de Visa. Les engagements de ces dernières entreprises s'adressent aux transactions transfrontières et aux transactions domestiques de certains pays effectuées avec une carte « consommateur », de débit ou de crédit pour MasterCard, de débit uniquement pour Visa. Les engagements du Groupement comprennent l'intégralité de l'activité de cette entreprise, et concernent non seulement les cartes, de débit immédiat, de débit différé ou de crédit « consommateur », mais également les cartes professionnelles. Ces différentes données montrent en conséquence qu'il n'existe

pas d'incohérence entre les niveaux de commissions proposés par MasterCard et Visa à la Commission, et les niveaux proposés par le Groupement.

***Sur l'adéquation du montant proposé au regard des montants de commissions interbancaires applicables à l'étranger***

339. La FCD estime que le montant proposé est trop élevé par rapport aux montants de commissions interbancaires applicables à l'étranger. Ainsi, les autres systèmes de paiement nationaux européens appliqueraient des commissions liées aux cartes de débit sensiblement moins élevées, dont le niveau se situerait entre 0,1 et 0,2 % de la transaction pour un panier moyen de 50 euros.
340. Les comparaisons établies par les représentants des commerçants ne tiennent cependant compte que des commissions pour les transactions domestiques fixées par des systèmes nationaux sur les cartes de débit.
341. Or, en premier lieu, la comparaison avec les commissions appliquées à l'étranger ne peut ignorer les commissions d'interchange appliquées par MasterCard et Visa. Plusieurs pays, comme la Grèce ou la Hongrie, ne disposent pas d'un système de paiement national proposant des cartes de débit et, seule l'Espagne, parmi les grands pays européens, dispose d'un système national proposant des cartes de crédit. Toute comparaison avec les pays n'ayant pas de système national ne peut donc se faire qu'en prenant également en compte les commissions de Visa et MasterCard. En s'en tenant à cette comparaison pour les seules cartes de débit, l'étude CompassLexecon produite par le GIE le 8 juin 2011 montre que le taux proposé par le Groupement place ce système à un niveau proche de la moyenne européenne<sup>158</sup>.
342. En second lieu, et ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'engagement proposé par le Groupement porte sur un plafond de commission d'interchange, en moyenne pondérée annuelle, applicable à l'ensemble des cartes du système CB. A supposer qu'elle soit pertinente, la comparaison du taux proposé avec les niveaux de l'ensemble des commissions domestiques (liées non seulement aux cartes de débit, mais également aux cartes de crédit), telle que révélée dans l'étude précitée, montre que le taux du Groupement après engagements se situe en cinquième position des taux de commissions interbancaires les plus bas<sup>159</sup>.
343. En définitive, le montant révisé proposé par le Groupement ne peut être considéré comme trop élevé par rapport aux montants des commissions applicables à l'étranger.

***Sur l'appréciation de la CIP au regard des coûts de la banque émettrice***

344. Afin de fixer le montant de la CIP proposé dans ses engagements révisés, le GIE s'est référé aux coûts des banques, tels qu'évalués dans une étude fournie par ses soins. Le taux initialement proposé aux services d'instruction par référence à cette méthode était supérieur à celui soumis au test de marché. Lors du test de marché, le Groupement a proposé un taux de 0,32 % avant de réduire finalement en séance le taux à 0,28 % du montant des transactions.
345. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus (points 327 et s.), ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'Autorité apprécie l'engagement du GIE relatif au montant de la CIP au regard des coûts exposés par la banque émettrice. L'identification de ces coûts n'est pas pertinente dans le cadre de la

---

<sup>158</sup> Etude CompassLexecon du 8 juin 2011, cote 11156.

<sup>159</sup> Etude préc., cote 11157.

comparaison des bénéfices transactionnels retirés par les commerçants du fait de l'utilisation de la carte plutôt que des espèces, méthodologie pertinente pour apprécier l'adéquation du montant de la CIP.

346. Lors de la première offre du Groupement, il a été constaté par les services d'instruction que certains postes de coûts subis par la banque émettrice n'apparaissaient pas directement liés à l'opération de paiement en elle-même. Il s'agissait notamment des postes de coûts liés à la gestion des relations avec les porteurs de cartes et à la délivrance des cartes. Le GIE a donc proposé une première baisse après le test de marché, puis une seconde en séance. Il peut donc être considéré que le Groupement a pris en compte ces remarques.

## **2. SUR LES ENGAGEMENTS RELATIFS A LA CIR**

### **a) Sur la commission DAB (anciennement composante Avance de Trésorerie)**

347. La commission DAB, correspondant à l'ancienne composante « *avance de trésorerie* » de la CIR, répond à une logique d'indemnisation de service. En effet, lorsqu'une banque sert, par l'intermédiaire d'un de ses DAB, un retrait à un porteur d'une autre banque, elle rend indéniablement un service à la banque du porteur et au porteur lui-même. Dès lors, il est logique que le couple banque/client ayant initié la prestation et en bénéficiant supporte une tarification pour ce service.
348. A cet égard, il peut être relevé qu'en l'absence de relation contractuelle entre la banque gestionnaire du DAB et les porteurs qui ne sont pas ses clients, l'alternative à la facturation interbancaire que serait une facturation directe du porteur de carte par la banque gestionnaire du DAB ne serait pas aisée à mettre en place. En outre, elle présenterait une complexité certaine pour le porteur, ce dernier pouvant potentiellement être soumis à autant de tarifs de retrait qu'il y a de banques différentes gérant des automates.
349. Dès lors, il convient de préciser que la problématique posée par la commission DAB ne tient pas à l'existence d'une tarification interbancaire pour les retraits, mais au caractère multilatéral de cette tarification.

#### ***Sur le caractère multilatéral de la fixation de la composante Avance de Trésorerie***

350. Les contributions au test de marché ne font pas mention de réserve tenant au caractère multilatéral de la fixation de la commission DAB.
351. De façon générale, ainsi que l'expliquait la décision n° 10-D-28 de l'Autorité dans le cas des commissions pour services connexes appliquées aux transactions par chèques<sup>160</sup>, la fixation multilatérale de commissions interbancaires permet une économie de coûts de transaction. En effet, elle substitue à la conclusion de milliers d'accords bilatéraux<sup>161</sup> un accord sur un tarif unique.

#### ***Sur la référence de coûts appropriée***

352. Cette économie de coûts de transaction est destinée à profiter non seulement aux membres du Groupement, mais aussi à leurs clients. Pour cela, il convient de vérifier en particulier

---

<sup>160</sup> §550 à 553.

<sup>161</sup> Le Groupement des Cartes Bancaires compte environ 140 membres. Si chacun de ces membres devait contracter avec tous les autres membres, il devrait y avoir des négociations sur un nombre de tarifs pouvant aller jusqu'à  $140 \times 139 = 19\,460$ .

que la fixation multilatérale de la commission interbancaire ne conduise pas à une inflation dans la facturation des clients pour les services considérés.

353. La décision GSA de la Commission Européenne préconisait que les commissions interbancaires assises sur des coûts soient basées sur le coût de traitement auquel parvient la banque la plus efficace. La décision n°10-D-28 de l’Autorité précisait qu’une telle référence, permettant « *de minimiser les répercussions sur les consommateurs en réduisant les coûts susceptibles d’influer sur le niveau des prix facturés aux clients* », était préférable. Cette même décision concluait que les commissions interbancaires correspondant à des services « *[devaient], sauf circonstances particulières, être fixées par référence au coût de traitement auquel parvient la banque la plus efficace* ».

**Sur le niveau de la commission DAB**

354. L’engagement proposé par le Groupement consiste à réduire le plafond de la commission DAB de 0,72€ à 0,57€. Le Groupement précise s’être référé aux résultats d’une étude de coûts qu’il a soumise à l’Autorité.
355. Ainsi qu’il a été dit précédemment, l’Autorité estime que le niveau de la commission DAB est acceptable s’il correspond au coût de la banque la plus efficace. S’agissant d’un service relativement homogène, le coût de la banque la plus efficace pour servir un retrait DAB se confond avec le coût le plus bas observé parmi les banques pour cette prestation.
356. L’étude de coûts soumise par le Groupement a évalué les coûts unitaires par retrait des principaux établissements gestionnaires de DAB. Ses résultats sont regroupés dans le tableau suivant :

**Tableau 9 Estimation des coûts sous-jacents à la Commission DAB pour chaque banque – en euros par opération de retrait**

	Coût unitaire par retrait - sans complément ni correction	Coût unitaire par retrait - après compléments et corrections
Banque A	0,67 €	0,67 €
Banque B	0,35 €	0,35 €
Banque G	0,93 €	1,03 €
Banque I	0,91 €	1,02 €
Banque C	0,75 €	0,85 €
Banque J	0,59 €	0,68 €
Banque F	0,74 €	0,74 €
Banque H	0,80 €	0,80 €
Banque E	1,02 €	1,02 €
Banque K	1,44 €	1,38 €

Source : Réponses des membres principaux à l’étude de coûts de la Commission DAB – calculs LECG

357. L’étude précise cependant que certains des coûts unitaires renseignés ci-dessus doivent être interprétés avec précaution. En particulier, le coût de la banque D serait particulièrement bas pour deux raisons non liées à l’efficacité de cette banque. En premier lieu, le nombre de retraits par automate de cette banque serait particulièrement élevé relativement au nombre de retraits par automate observé pour les autres banques. Or, une fréquence plus élevée de retraits contribue à réduire le coût unitaire de retrait. En second lieu, les coûts de la banque D sont incomplets, en ce que l’étude n’a pris en compte qu’une faible partie des coûts d’immobilisation des espèces réellement supportés par cette banque.

358. Afin d'évaluer le coût de retrait auquel aboutirait la banque la plus efficace, le Groupement a finalement proposé en séance de retenir un montant de commission interbancaire de 0,57€. Ce montant correspond à la moyenne des trois coûts les plus faibles observés dans l'étude.
359. L'application de cette méthode, tenant compte des particularités de la banque D, n'apparaît pas incompatible avec le critère de référence des coûts de la banque la plus efficace. Il en résulte que l'engagement proposé par le Groupement sur la commission DAB est acceptable.

#### **b) Sur la Commission de Service Retrait**

360. Le Groupement a proposé de maintenir en l'état la Commission de Service Retrait (CSR), contre-commission acquittée par les banques servant peu de retraits DAB aux porteurs des autres banques, relativement au nombre de retraits déplacés effectués par leurs clients porteurs.
361. Cette contre-commission est un mécanisme permettant de lutter contre la sous-installation de DAB par certains établissements. De ce point de vue, elle est un outil apte à garantir un certain équilibre entre banques pour l'installation de DAB. Elle contribue également à la densité du réseau d'automates.

#### **c) Sur la Commission apport Service Carte**

362. Le Groupement a proposé de maintenir en l'état la Commission apport Service Carte (CSC), contre-commission acquittée par les banques servant beaucoup de retraits DAB aux porteurs des autres banques, relativement au nombre de retraits déplacés effectués par leurs clients porteurs.
363. Selon le Groupement, cette contre-commission permettrait de lutter contre une forme de parasitisme, le fait que certains membres banques ne feraient qu'installer des DAB sans avoir émis de cartes, s'assurant ainsi de l'absence de retraits déplacés de leurs clients.
364. L'Autorité, ayant souhaité des précisions supplémentaires sur la raison d'être de cette contre-commission, prend acte de l'engagement du Groupement consistant à fournir, à la demande des services d'instruction, tous les éléments permettant de démontrer le caractère incitatif de la CSC.

### **3. SUR LES ENGAGEMENTS RELATIFS AUX AUTRES COMMISSIONS**

365. Le GIE CB a proposé des montants révisés pour les commissions interbancaires relatives à la tarification appels émetteurs, la commission interbancaire de retrait d'espèces au guichet (« *cash advance* »), la tarification des demandes de documentation, la tarification des annulations d'opérations cartes et les commissions de service de capture. Ces montants ont été fixés par référence aux coûts des services rémunérés par ces commissions, tels qu'évalués par l'étude effectuée par le GIE CB.
366. L'Autorité considère que les engagements révisés sont acceptables pour répondre aux préoccupations de concurrence identifiées dans la note d'évaluation préliminaire.

#### **4. SUR LES DISPOSITIONS GENERALES DE LA PROPOSITION**

##### **a) En ce qui concerne les modalités d'information**

367. Le GIE CB s'est engagé à publier sur son site internet le montant révisé des commissions interbancaires couvertes par les engagements. Dans leurs réponses au test de marché, les représentants des commerçants soutiennent que ces modalités d'information sont insuffisantes et réclament la mise en œuvre de mesures de publicité spécifiques à l'attention des commerçants.
368. L'Autorité considère toutefois que les mesures proposées par le GIE CB, qui s'ajoutent à ses propres mesures d'information, et notamment à la publication de la présente décision sur son site internet, sont satisfaisantes pour assurer la transparence des engagements proposés, qui visent les seules commissions interbancaires appliquées aux transactions par carte bancaire, et non les commissions appliquées par les banques aux commerçants. Elle relève que les associations de commerçants sont libres de mettre en œuvre des mesures de publicité supplémentaires auprès de leurs adhérents.

##### **b) En ce qui concerne la durée des engagements**

369. La mise en œuvre des engagements débutera le 1<sup>er</sup> octobre 2011. Les engagements sont rendus obligatoires pour une durée de quatre ans à compter de la notification de la présente décision au GIE CB.
370. L'Autorité considère que la durée des engagements proposée par le GIE CB est acceptable. Elle souligne que ce délai permettra de mettre en œuvre une méthodologie d'évaluation des commissions interbancaires, fondée sur des tests économiques robustes et des données fiables, qui pourra être utilisée comme référence pour l'appréciation du niveau des commissions à l'expiration des engagements proposés.

##### **c) En ce qui concerne le suivi des engagements**

371. Au cours de la séance du 15 juin 2011, le président de l'Autorité a annoncé la création d'un comité de pilotage chargé de définir les caractéristiques et la mise en œuvre du test d'indifférence du commerçant qui pourrait être utilisé comme référence pour l'appréciation du niveau des commissions interbancaires à l'issue de la période de quatre ans prévue par les engagements. Ce comité de pilotage associera les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et les parties à la présente procédure. Les parties présentes à l'audience, représentant le GIE CB et les organisations saisissantes, ont donné leur accord à cette proposition.
372. Enfin, il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer, dans le cadre de la présente procédure, sur le bien-fondé de la demande du CdCF tendant à la modification des règles de gouvernance du Groupement et de la proposition de Leroy Merlin tendant à la création d'une autorité de régulation des commissions interbancaires.

##### **d) En ce qui concerne les clauses contractuelles imposées par le Groupement**

373. Dans ses derniers engagements, le Groupement a proposé de revoir après avoir recueilli l'accord de l'Autorité, les conditions d'application de la règle « *honor all the cards* » dans

l'éventualité où il envisagerait de remettre en cause le principe d'un montant de CIP unique pour tous les paiements.

374. L'Autorité est d'avis d'accepter cet engagement dans la mesure où il permettra d'examiner la possibilité effective pour les commerçants d'accepter certaines cartes en fonction du tarif qui leur est applicable.
375. En conclusion, il y a lieu d'accepter et de rendre obligatoires les engagements révisés proposés par le GIE CB à l'issue de la séance du 15 juin 2011, qui répondent aux préoccupations de concurrence soulevées dans l'évaluation préliminaire et présentent un caractère substantiel, crédible et vérifiable.

## DÉCISION

**Article 1er** : L'Autorité de la concurrence accepte les engagements pris par le Groupement des Cartes Bancaires, qui font partie intégrante de la présente décision à laquelle ils sont annexés. Ces engagements sont rendus obligatoires à compter de la notification de la présente décision.

**Article 2** : Le Groupement des Cartes Bancaires justifiera de l'exécution des engagements pris auprès de l'Autorité de la concurrence dans le délai de deux mois à compter de leur entrée en vigueur et chaque année à la date anniversaire de leur entrée en vigueur.

**Article 3** : L'affaire enregistrée sous les numéros 09/0017 F et 10/0008 F est close.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Juliette Théry-Schultz et M. Cédric Nouël de Buzonnière, rapporteurs, et l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, Mmes Françoise Aubert, Anne Perrot, Elisabeth Flüry-Hérard et M. Patrick Spilliaert, vice-présidents.

La secrétaire de séance,

Le président,

Sandrine Boyon

Bruno Lasserre