



/SEPA

LA SUPPRESSION DEFINITIVE DES COMMISSIONS INTERBANCAIRES APPLIQUEES AUX PAIEMENTS SCRIPTURAUX

La réglementation européenne, dans le cadre de la mise en œuvre du SEPA (*Single Euro Payment Area*), impose la disparition des commissions multilatérales interbancaires appliquées pour les prélèvements à compter du 1^{er} novembre 2012 et le 1^{er} février 2017 pour les prélèvements domestiques.

Par **Christelle Mazza** ■ Avocat au Barreau de Paris, Armide Avocats

Anticipant cette révolution économique du modèle économique bancaire, l'Autorité de la concurrence, saisie par la Fédération des entreprises du commerce de la distribution (FCD) et l'Association pour la défense des utilisateurs des moyens de paiement européens (ADUMPE), a rendu publics les engagements des banques françaises dans le cadre d'une procédure d'engagement sur la disparition de ces commissions pour les moyens de paiement scripturaux pour moitié à compter du 1^{er} septembre 2012 et totalement à compter du 1^{er} septembre 2013.

Cette suppression devrait, selon l'Autorité de la concurrence, réinjecter dans l'économie près de 300 millions d'euros par an. La décision commentée a le mérite d'être très pédagogique pour le grand public sur l'existence de ces commissions dont le tarif n'est pas indiqué aux consommateurs dans le cadre des opérations bancaires dites à quatre coins et rend le système plus transparent. Il reste à voir si la suppression de ces commissions «opaques» sera répercutée sur la tarification appliquée dans le cadre des conventions de comptes, tant des professionnels que des particuliers. C'est là tout l'enjeu de la démarche.

I - Panorama des commissions interbancaires appliquées aux paiements scripturaux

La décision du 5 juillet 2012 de l'Autorité de la concurrence intervient dans le cadre d'un vaste chantier ouvert dès 2009 visant à vérifier la compatibilité de toutes les commissions interbancaires avec les règles de concurrence. En septembre 2012, l'Autorité de la concurrence s'était autosaisie dans le domaine des chèques et avait sanctionné onze banques à hauteur de 384,9 millions d'euros pour avoir

mis en place une commission interbancaire non justifiée lors du passage à la dématérialisation du traitement des chèques (Aut. de la conc., décision n°10-D-28 du 20 septembre 2010). Puis, en juillet 2011, elle avait obtenu des engagements de baisse substantielle sur les cartes bancaires du groupement d'intérêt économique CB (paiement et retrait). La plupart de ces réductions de coût ont d'ailleurs impacté positivement le prix des tarifications aux clients finaux (Aut. de la conc., décision n°11-D-11, 7 juillet 2011). Un comité de pilotage a été mis en place en février 2012 pour travailler sur une référence de commission interbancaire applicable à toutes les cartes, alors que l'Union européenne élabore des standards communs sur ces mêmes thèmes, en parallèle de la migration SEPA.

CETTE SUPPRESSION DEVRAIT, SELON L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE, REINJECTER DANS L'ECONOMIE PRES DE 300 MILLIONS D'EUROS PAR AN.

La décision du 5 juillet 2012 vient parfaire ces réflexions et fixe les commissions interbancaires dans le cadre des paiements scripturaux.

L'Autorité de la concurrence, dans le cadre de sa méthodologie analytique, a procédé en deux temps : d'abord, en décrivant les constats des pratiques exercées sur le marché, puis en discutant, via une grille classique, les positions des banques et des associations de consommateurs, afin d'établir une solution acceptable pour mettre fin aux restrictions. L'Autorité de la concurrence dresse, dans un premier temps, la liste des différents moyens de paiement concernés ainsi que les acteurs afin de mesurer l'impact et le circuit de la pratique des commissions. Elle définit ainsi les commissions interbancaires comme des opérations dites de débit en compte à deux niveaux : d'une part, celles appliquées à chaque transaction, d'autre part, celles

appliquées aux seules opérations exceptionnelles (rejet, défaut de provision, compte non existant...). Ces commissions sont systématiquement versées par les banques des créanciers aux banques des débiteurs.

Dans le circuit monétique, les paiements scripturaux sont dits à quatre coins, en ce qu'ils impliquent quatre intervenants : le débiteur, le créancier et l'établissement bancaire de chacun des deux. Quel que soit le donneur d'ordre, le créancier en cas de TIP ou prélèvement, ou le débiteur dans le cadre du virement, les banques se transmettent les opérations et le transfert de fonds s'opère par le système de compensation. C'est à ce niveau que sont appliquées les commissions interbancaires, imputées à la banque du créancier, en rémunération du service de traitement, lui permet-

tant de bénéficier du transfert de fonds par compensation. Selon la banque de France, 17 milliards d'opérations ont été réalisées en France en 2010 avec une progression de 3,9 % par an. Le TIP correspond à 0,6 % des volumes mais reste en valeur le plus important (environ 300 milliards par an soit 40 % de la valeur totale des prélèvements). Le TIP est surtout utilisé par les grandes entreprises des secteurs des télécommunications ou de l'énergie, ce qui en fait, au regard des commissions interbancaires, les sociétés les plus marquées par la pratique de ces coûts en termes de volume.

L'Autorité de la concurrence décrit longuement, dans sa décision, le détail de chaque type d'opération dans sa structuration juridique en précisant les intervenants, les impacts en termes d'économie et les évolutions rencontrées depuis la date de leur création. Elle précise, par ailleurs, qu'outre les commissions

interbancaires, chaque moyen de paiement génère des frais propres qui seront soit facturés au créancier, soit au débiteur. Ainsi, les opérations de prélèvements sont généralement gratuites pour les débiteurs, sauf pour les grands comptes. En revanche, il a été observé que certaines banques facturaient les débiteurs pour la mise en place des prélèvements, dans environ 60 % des cas, à hauteur de 6 euros. De même, les débiteurs sont généralement facturés en cas de rejet de prélèvement, au moins lorsque le rejet résulte d'un défaut de provision. Les banques justifient ces frais en raison d'une « opération entraînant une irrégularité de fonctionnement du compte nécessitant un traitement particulier » les montants pouvant varier de 5 à 10 euros. Ainsi, la société générale a indiqué que ces commissions d'intervention sur les paiements scripturaux représentaient entre 60 à 90 millions d'euros annuellement. De même en cas de révocation de prélèvement, des frais de 10 à 12 euros sont appliqués, alors que cette démarche est prohibée par la Directive « services de paiement » (Directive 2007/64 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 L5478H3B).

Les créanciers sont eux facturés pour chaque prélèvement qu'ils émettent, de même en cas de rejet du prélèvement. Ainsi, la facturation des opérations bancaires suit deux niveaux : au stade de la compensation entre établissements bancaires et au niveau des clients des banques, le débiteur et/ou le créancier.

Après l'analyse stricte du marché français, l'Autorité de concurrence a précisé le droit applicable tel qu'issu de la Directive services de paiements de 2007, transposée en droit français en 2009, et du dernier Règlement n°260/2012 du 14 mars 2012 qui est venu préciser le cadre juridique applicable aux commissions multilatérales d'interchange (CMI : commissions interbancaires applicables entre établissements de crédit transfrontaliers pour les virements et prélèvements SEPA). Au regard de la réglementation européenne, une CMI temporaire a été fixée en 2009 à hauteur de 0,088 euros pour le prélèvement SEPA, sauf convention fixant un taux inférieur. En 2009, la France était le troisième pays de l'Union européenne avec des CMI sur le prélèvement parmi les plus élevées (12,2 cents par opération). Au plus tard le 1^{er} février 2017, les commissions interbancaires domestiques seront supprimées et le 1^{er} novembre 2012 pour les prélèvements transfrontaliers.

L'Autorité de la concurrence décrit longuement l'historique des commissions interbancaires et leur processus d'élaboration. A chaque création d'un nouvel instrument de paiement scriptural, des commissions ont été élaborées, toujours à la hausse, entre les banques françaises. Selon les banques interrogées, ces commissions constitueraient la clef de voûte de l'interopérabilité du système français et permettrait à tous les acteurs bancaires de participer, dans des conditions équivalentes, aux différents systèmes de paiement et d'y offrir l'accès à leur clientèle. Ainsi, une différence entre les commissions favoriserait les plus grandes banques en empêchant les banques de taille plus modeste d'accéder au système des prélèvements par exemple. La négociation de ces accords entre les banques constitue, selon l'Autorité de la concurrence, des accords horizontaux restrictifs de concurrence.

II - Le constat des restrictions à la concurrence et les engagements des banques françaises

L'évaluation préliminaire de l'Autorité de la concurrence a permis de constater que les banques ont collectivement décidé d'instaurer et de fixer les commissions interbancaires applicables aux transactions par prélèvement, TIP, télévirement, lettre de change, virement et opérations exceptionnelles (transactions R selon la terminologie européenne). Ces accords constituent ainsi des restrictions à la concurrence tant dans leur objet que dans leurs effets.

UNE DIFFERENCE ENTRE LES COMMISSIONS FAVORISERAIT LES PLUS GRANDES BANQUES EN EMPECHANT LES BANQUES DE TAILLE PLUS MODESTE D'ACCEDER AU SYSTEME DES PRELEVEMENTS PAR EXEMPLE.

L'Autorité de la concurrence rappelle la jurisprudence classique en matière de restriction et notamment le principe de liberté de tout opérateur économique de déterminer de manière autonome la politique qu'il entend suivre sur le marché (voir par exemple, CJCE, 14 juillet 1981, aff. C-172/80). Pour qu'il y ait accord, il suffit que les entreprises en cause aient exprimé leur volonté commune de se comporter sur le marché d'une manière déterminée (CJCE, 15 juillet 1970, aff. C-41/69 A2350AVX).

Si des entreprises concurrentes se réunissent, leurs accords contreviennent aux règles de la concurrence si ces réunions ont pour objet de restreindre, d'empêcher ou de fausser le jeu de la concurrence et visent ainsi à organiser

artificiellement le fonctionnement du marché (CJCE, 28 juin 2005, aff. C-189/02 P).

Dès 1995, la Commission européenne s'était prononcée sur les accords conclus entre opérateurs bancaires à propos de moyens de paiement scripturaux : « tout accord sur une commission interbancaire multilatérale est une restriction de la concurrence car il limite de manière importante la liberté des banques d'établir individuellement leur politique de tarification ». L'Autorité de la concurrence cite notamment l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 24 mai 2012, « MasterCard et MasterCard Europe/Commission » : « La Commission a souligné que les CMI avaient probablement par leur nature le potentiel de fixer les prix [...]. Constituent des restrictions de concurrence les mesures qui consistent à fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente et que, selon la jurisprudence, l'objet de l'article 81 est d'interdire aux entreprises de fausser l'évolution normale des prix sur le marché [...] Il apparaît que la Commission pouvait légitimement conclure sur les CMI de MasterCard fixaient un niveau plancher pour les frais imputés à la fois aux petits et aux gros commerçants » (TPIUE, 24 mai 2012, aff. T-111/08). Rappelant la jurisprudence « Suiker Uni » (CJCE, 16 décembre 1975, aff. C-114/73), selon laquelle « une entreprise doit s'abstenir rigoureusement de participer à des prises de contact, directes ou indirectes, avec ses concurrents en vue d'échanger sur les politiques commerciales et notamment les prix des biens ou des services qu'elle offre sur le

marché », l'Autorité de la concurrence considère que les réunions préparatoire et les négociations intervenues entre les banques ont permis « aux parties de dégager un consensus sur les niveaux des commissions interbancaires multilatérales [...] avec une volonté commune de fixer collectivement ces commissions ».

Il existe donc bel et bien un accord au sens de l'article L.420-1 du Code de commerce.

En outre, le CIR était chargé de réviser le niveau des commissions ; or il ne s'est jamais fait à la baisse, et ce alors que les frais de traitement des transactions ont permis de réaliser d'importantes économies d'échelle, de même que

les innovations informatiques permettent une immédiateté des transactions. L'importance de ces coûts pour les banques, lorsqu'elles agissent en qualité de banque des créanciers, génère un coût complémentaire des transactions répercuté sur les tarifications applicables dans le cadre des conventions de comptes des clients, professionnels ou particuliers. L'Autorité de la concurrence cite des affirmations en ce sens très anciennes issues notamment d'un courrier du groupe de travail «ordinateur de compensation» en date du 21 juillet 1971 selon lequel *«enfin, il a semblé qu'une rémunération relativement élevée de la banque destinataire constituerait un bon argument à opposer à nos clients qui tentent d'obtenir un prix réduit ou la gratuité pour des remises d'avis de prélèvement»*.

L'Autorité de la concurrence conclut ainsi que le plancher de prix pour les créanciers permettrait de garantir au circuit bancaire une rémunération minimale pour chaque transaction, ce qui renforce l'importance et l'atteinte à la concurrence de ces pratiques.

Après avoir illustré par des données économiques ses démonstrations, l'Autorité de la concurrence a listé les éléments de justification présentés par les banques et notamment :

- le fait que ces commissions rémunèreraient les prestations rendues par la banque du débiteur à la banque du créancier par le traitement de l'opération de débit, la mise en place des contrôles nécessaires et la lutte contre la fraude ;
- et le fait que ces commissions pouvaient encourager l'utilisation de moyens de paiement plus efficaces.

Aucun de ces arguments n'a été retenu :

- d'une part, parce que l'opération bénéficierait tant au débiteur qu'au créancier de sorte que le créancier se trouve lésé dans l'opération en recouvrement ;
- d'autre part, parce que le débiteur supporte plusieurs frais liés aux moyens de paiement utilisés ;
- enfin, des réserves sont émises sur le fait d'être incité à utiliser tel ou tel moyen de paiement.

L'Autorité de la concurrence n'a pas développé plus avant sa démonstration puisque dans le cadre de la procédure d'engagement, les banques ont formulé des propositions visant à la disparition des commissions interbancaires. Dans un premier temps, les banques proposaient un engagement sur 4 ans de réduire les commissions de moitié dans un minimum de deux mois après la notification de la décision

puis au plus tard la suppression totale le 1^{er} février 2014. Cette date a vraisemblablement été retenue parce qu'elle coïncide avec la migration SEPA et la mise en place du prélèvement SEPA.

Parmi les observations de l'UFC-Que Choisir, rien ne justifie un tel report dans le temps, de même un délai de 4 ans expirant en 2016, alors que la réglementation européenne supprime les commissions interchanges en 2017.

Les engagements finaux pris par les banques et validés par l'Autorité de la concurrence ont été arrêtés le 12 juin 2012 :

LES ENGAGEMENTS FINAUX PRIS PAR LES BANQUES ET VALIDÉS PAR L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE ONT ÉTÉ ARRÊTÉS LE 12 JUIN 2012.

- avancement de la suppression des commissions interchanges au 1^{er} septembre 2013 et réduction de moitié au 1^{er} septembre 2012 ;
- les banques s'engagent à ne pas convenir entre elles de l'application de CMI ni d'aucune opération équivalente ;
- à compter du 1^{er} septembre 2013, les CMI applicables aux rejets ne doivent rémunérer que le service de mise à disposition ou de transmission de la banque du débiteur à la banque du créancier qui le demande pour le compte de son client. En ce sens, les banques s'engagent à réaliser une étude de coûts par un cabinet indépendant dont le cahier des charges devra être communiqué à l'Autorité de la concurrence le 15 novembre 2012 au plus tard et les résultats le 1^{er} juillet 2013 pour ajustement au 1^{er} septembre 2013 au plus tard ;
- à défaut, les banques s'engagent à suspendre l'application des CMI dès le 1^{er} septembre 2013 jusqu'à la réalisation de l'étude ;
- les engagements sont souscrits jusqu'au 1^{er} février 2018, date à laquelle le Règlement européen n° 260/2012 prendra alors pleinement effet.

La crise financière des dernières années a permis de mettre en lumière les pratiques bancaires françaises et européennes, la plupart méconnues des consommateurs, d'une part, sur le fonctionnement et le circuit d'une opération de paiement, d'autre part, sur le schéma économique de rémunération des établissements de crédit.

Au même titre que pour les grandes infrastructures de l'énergie ou des télécommunications, le système extrêmement sophistiqué de la compensation entre établissements de crédit a nécessité une longue phase d'investissements, que ce soit en termes de déve-

loppement des logiciels informatiques, du cryptage des données, des standards internationaux permettant l'utilisation d'un moyen de paiement dans le monde entier, de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme... Les banques ont longtemps justifié leur modèle économique par le coût de ces investissements. Néanmoins, l'ouverture des marchés, la crise historique et les économies d'échelle réalisées au fil du temps ont permis à ces structures de mettre en place des pratiques restrictives de concurrence sur le marché, au détriment direct des consommateurs

et utilisateurs des services. Ce renouvellement va certainement obliger les établissements de crédit à repenser leur modèle de rémunération. Il n'est pas certain que la suppression de ces commissions soit répercutée directement sur le consommateur final qui, la plupart du temps, paie un abonnement mensuel, une convention de compte, qui inclut forfaitairement un certain nombre de transactions et d'opérations de paiement, en fonction de statistiques liées au comportement, que le client soit un consommateur particulier ou un professionnel. La migration SEPA et l'avancée remarquable des pratiques françaises, en avance sur le calendrier européen, une fois n'est pas coutume, n'ont pas fini de bousculer les habitudes d'un secteur économique en pleine mutation.

Référence N3402BT8

LEXBASE