

Avis du Conseil de la concurrence en date du 18 septembre 2003 relatif à une demande de la Confédération du logement et du cadre de vie sur les conditions de commercialisation du porte-monnaie électronique "Monéo"

Le Conseil de la concurrence (section I),

Vu la lettre enregistrée le 29 novembre 2002 sous le numéro 02/0103 A, par laquelle la Confédération du logement et du cadre de vie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, d'une demande d'avis sur les conditions de commercialisation du porte-monnaie électronique « Monéo » ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la Confédération du logement et du cadre de vie entendus, au cours de la séance du 24 juin 2003,

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. La Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV) a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis sur les conditions de commercialisation du porte-monnaie électronique Monéo, notamment sur la création d'un monopole de fait par la fusion des trois projets de porte-monnaie électronique concurrents et par l'établissement de filiales communes regroupant la quasi-totalité des banques de détail, sur les risques de fermeture du marché pour de nouveaux projets et, d'une manière générale, sur les conditions pour qu'une concurrence loyale soit établie sur le marché du porte-monnaie électronique.

2. La CLCV s'interroge également sur « l'obligation des consommateurs de souscrire à Monéo pour ne pas être exclus de toute une catégorie de services », visant principalement la possibilité d'une éviction de la monnaie fiduciaire par Monéo pour certains paiements automatiques. Si cette seconde question doit essentiellement trouver une réponse dans le cadre du droit de la consommation, elle n'est pas étrangère au droit de la concurrence puisqu'en application de l'article L. 420-4 du code de commerce, il appartient aux autorités de concurrence de s'assurer que le progrès économique, allégué par les entreprises pour justifier une pratique concertée, réserve aux consommateurs une part équitable du profit qui en résulte.

I. - Les principes généraux de fonctionnement du porte-monnaie électronique

3. Le porte-monnaie électronique (PM-e) est destiné à régler les dépenses courantes de petits montants, à ce jour payées quasi exclusivement en espèces. Le PM-e est le support technologique d'un nouveau moyen de paiement : il s'agit d'un instrument qui porte une application informatique hébergeant des unités monétaires électroniques acceptées comme moyen de paiement par des tiers autres que l'émetteur.

4. Le porte-monnaie électronique diffère donc :

des cartes bancaires ou privatives adossées à un compte sur lequel elles permettent de passer des écritures ;
des cartes prépayées (télécoms, transport...) qui contiennent des unités de valeurs acquises préalablement à leur utilisation par un autre moyen de paiement. La différence principale est que les unités de valeurs que contient la carte ne sont reconnues comme moyen de paiement que par leur émetteur.

5. Les unités monétaires stockées sur le PM-e constituent des titres de créance sur l'établissement émetteur qui les émet contre remise de fonds. Cet émetteur tient vis-à-vis de la monnaie électronique, qu'il garantit, un rôle analogue à celui d'une banque centrale vis-à-vis de la monnaie fiduciaire qu'elle diffuse. Conformément à l'arrêté du 10 janvier 2003, la monnaie électronique ne peut être émise pour une valeur supérieure à celle des fonds reçus en contrepartie.

6. Jusqu'à présent, les établissements bancaires français n'ont pas fait du développement du PM-e une de leur priorité. Ce choix est dû à la répartition des modes de paiement en France, marquée par une très forte pénétration de la carte bancaire (CB), jugée plus sûre grâce à l'adoption rapide de la technologie de la puce par le GIE carte bancaire dès le début des années 90. A l'étranger, le développement du PM-e était perçu comme un moyen d'augmenter l'attractivité, pour le consommateur, des modes de paiement par carte, en lui offrant un service complémentaire et en lui faisant adopter, à cette occasion, la technologie de la carte à puce.

7. Mais la carte bancaire n'a pas vocation à permettre le règlement de tous les achats car elle est inadaptée pour les règlements des petits montants. En effet, son fonctionnement prévoit un accès au compte bancaire de son porteur et il implique pour chaque transaction l'identification de la carte par un centre distant, la passation d'écritures comptables et la compensation interbancaire entre l'établissement du porteur et celui de l'acceptant. Ces procédures impliquent, pour chaque transaction, des coûts fixes de télécommunication et d'enregistrement informatique. Ces coûts fixes sont répercutés dans la tarification appliquée aux commerçants pour les transactions par la carte bancaire. La commission acquittée, par chaque commerçant pour chaque transaction monétique, est fonction d'une commission commerciale perçue par la banque du commerçant pour ce service et de la commission interbancaire de paiement que la banque devra acquitter à l'établissement émetteur de la carte à l'occasion de chaque règlement effectué par carte bancaire.

8. Cette commission détermine le plancher du tarif acquitté par le commerçant pour chaque transaction, auquel il convient d'ajouter un coût technique propre à chaque établissement et la marge commerciale de la banque, et éventuellement des prestations techniques monétiques complémentaires. Il en résulte que les tarifs, pour une transaction par carte bancaire, représentent un coût fixe (parfois un minimum de commission) de plus d'un euro et un pourcentage de la transaction communément fixé de 3 % à 5 %. L'importance de la partie fixe de ce tarif augmente le coût relatif des transactions de petits montants effectuées par la carte bancaire.

9. Néanmoins, un certain nombre de grands acceptants monétiques (réseaux de distributions essentiellement) ont abaissé leur seuil d'acceptation de la carte bancaire en deçà du montant généralement admis de 15 Euro, voire même en deçà de 10 Euro, ce qui représente le niveau minimum acceptable de ce mode de paiement. Ces politiques propres à quelques grands acceptants sont fonctions d'un contexte particulier : faible proportion des transactions concernées pour ces commerçants sur l'ensemble des ventes qu'ils réalisent, conditions négociées avec leur établissement monétique au vu des volumes gérés ; dispersion des montants des petits achats ; taux de marge du commerçant sur ce type de ventes. A ces motifs s'ajoute la volonté, à titre d'argument commercial, de fidéliser ou attirer des clients ou de fluidifier leur passage en caisse, parfois en acceptant un surcoût supprimant la marge. Aux péages autoroutiers, le règlement de petits montants par carte bancaire s'inscrit dans cet objectif de commodité, sans considération de la rentabilité pour les exploitants. Il a même conduit le GIE carte bancaire à déroger à son principe de sécurité en acceptant l'absence de saisie de code. Cette particularité s'explique aussi par le nombre important de clients étrangers traversant la France (n'ayant pas de devise française avant la mise en circulation de l'euro et utilisant des cartes sans puce). Cet emploi de la carte bancaire, s'il perdure, ne peut être étendu à d'autres acceptants car il va à l'encontre de la politique de renforcement constant de la sécurité associée à ce mode de paiement et il ne règle pas le problème de la rentabilité des transactions de faible montant pour les commerces classiques.

10. L'intérêt pour un porte-monnaie électronique s'est accru au fur et à mesure que s'affirmait le succès de la carte bancaire et qu'en apparaissaient les limites ; les premières expérimentations puis les déploiements ont révélé que le caractère universel (interbancaire) de ce nouveau moyen de paiement était nécessaire à son succès. Aucun projet n'a pu aboutir tant que plusieurs porte-monnaie ont tenté de coexister sur un marché national.

11. A l'étranger, deux projets ont dépassé la phase expérimentale :

en Allemagne, le PM-e Geldkarte est susceptible d'être utilisé sur l'ensemble du territoire depuis 1997. Toutefois, si près de 45 millions de cartes ont été distribuées, 500 000 seulement ont été utilisées en 1998, pour réaliser 13,6 millions de transactions d'un montant moyen de 6,5 Euro ;

en Belgique, le PM-e Proton, en usage depuis 1996, connaît un succès certain, avec 7 millions de cartes acceptées par 50 000 terminaux et 70 millions de transactions par an, pour un montant moyen d'environ 6 Euro. Les commerçants acceptant cette carte doivent s'acquitter d'une commission de 0,7 % des montants tandis que le porteur paie 4 à 6 Euro de cotisation annuelle pour le PM-e. Ce succès n'est, toutefois, pas de nature à menacer l'usage de la monnaie fiduciaire et ne vise pas, selon ses promoteurs, une part de marché supérieure à 5 % des paiements de petits montants.

II. - L'offre Monéo

12. Monéo est un porte-monnaie électronique, support de la monnaie électronique émise par un établissement unique : la Société financière du porte-monnaie électronique interbancaire (SFPMEI). Les autorités françaises exigèrent en effet, lors du lancement de Monéo, qu'un établissement unique d'émission garantisse la monnaie électronique, la Banque de France ne souhaitant pas assurer cette mission. Il permet à son utilisateur de stocker jusqu'à 100 Euro de valeur, pour lui donner la possibilité de régler des transactions d'un montant unitaire maximum de 30 Euro dans les établissements équipés d'un terminal de paiement électronique acceptant ce mode de paiement.

13. Le PM-e Monéo peut être, ou non, associé à un compte bancaire. Lorsque Monéo est associé à un compte bancaire, ce dernier permet son rechargement depuis n'importe quel terminal d'un commerçant, en plus des bornes de rechargement situées en agence bancaire ou dans des espaces publics. Cette association à un compte bancaire prédéterminé rend aussi possible de procéder à son rechargement depuis le terminal de paiement électronique du commerçant lorsque le porteur n'a plus suffisamment de monnaie électronique stockée sur son PM-e pour régler son achat. Dans ce cas, le montant du rechargement est obligatoirement fixé à 30 Euro. Pour ce faire, il devra accepter le rechargement puis saisir son code d'accès à son compte (code carte bancaire) afin que son PM-e soit alors crédité de 30 Euro complémentaire avant d'être débité du montant de son achat.

14. Ce lien entre un compte bancaire et le porte-monnaie prend deux formes :
soit un hébergement de l'application Monéo sur une carte bancaire classique, voire sur une carte de retrait ou carte privative ;
soit l'émission d'une carte dédiée à Monéo, adossée au compte bancaire du porteur. Cette carte dédiée porte le nom de « Monéo bleu ».
15. Lorsque Monéo n'est pas relié à un compte bancaire prédéterminé, il est désigné sous l'appellation « Monéo vert » et devient anonyme. Ces porte-monnaie n'offrent pas la possibilité d'un rechargement depuis les terminaux des commerçants et doivent être alimentés par n'importe quelle carte bancaire depuis une borne de rechargement ou en espèces dans certains établissements bancaires.
16. Le paiement à l'aide de Monéo se fait sans saisie de code. Seul son rechargement à partir d'une carte bancaire (que Monéo soit hébergé sur cette carte ou sur une carte propre comme dans le cas de Monéo bleu ou vert) implique la saisie du code d'authentification de la carte bancaire.
17. La télécollecte des unités monétaires acceptées en paiement par un commerçant s'effectue sur la base du total des transactions enregistrées par le terminal de ce commerçant. Le choix d'un établissement unique pour l'émission et la garantie de la monnaie électronique simplifie les écritures comptables interbancaires. A la différence d'une carte bancaire qui implique des écritures et un virement pour chaque transaction entre banque du porteur et banque du commerçant acceptant, le PM-e n'implique que des virements de la SFPMEI à destination des comptes des commerçants ayant accepté des unités de monnaie électronique.
18. Cette gestion par un unique établissement central de compensation des unités de monnaie électronique collectées réduit considérablement le nombre et le coût des écritures bancaires pour le porteur de Monéo. L'interrogation de compte n'intervient qu'au rechargement de la carte depuis une borne bancaire ou depuis les terminaux des commerçants, réduisant également les frais associés à ces opérations d'interrogation. Cette structure de coût permet aux établissements financiers de proposer aux commerçants l'acceptation des paiements PM-e contre des commissions inférieures de plus de moitié à celles exigées en cas de paiement par carte bancaire, tout en demandant aux consommateurs des cotisations annuelles également d'un montant sensiblement inférieur à celles des cartes bancaires.
19. Le modèle économique et la tarification de Monéo prennent en compte la structure d'exploitation d'un outil monétique. Cette structure de coûts comprend les mêmes types d'éléments (informatique et télécommunication ; écritures de compensations...) que dans le cas des cartes bancaires. Les établissements émetteurs de PM-e en ont également reproduit les principes de tarification : une cotisation annuelle pour les porteurs, une commission acquittée par le commerçant sur les transactions.
20. Les tarifs pratiqués par les banques à l'endroit des porteurs de Monéo sont, à l'instar de ceux relatifs aux cartes bancaires, très divers d'un établissement à l'autre. En ce qui concerne les politiques tarifaires vis-à-vis des commerçants, celles-ci sont également très variées d'un établissement à l'autre et présentent parfois, même au sein d'un même établissement, de nombreuses options. Les conditions tarifaires sont, de plus, négociées au cas par cas par commerçant ou font l'objet d'appel d'offres pour les plus grands acceptants monétiques.

III. - Analyse concurrentielle

21. A titre liminaire, le conseil rappelle qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre de la réponse à une demande d'avis, de se prononcer sur la licéité de telle ou telle pratique d'opérateurs économiques au regard des dispositions des articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce prohibant les ententes illicites ou les abus anticoncurrentiels de position dominante ou de dépendance économique. Le présent avis rendu, en application de l'article L. 462-1 du code susvisé, sur une question de concurrence présentant un caractère de généralité suffisant, ne préjuge en rien des décisions qui pourraient être prises dans le cadre d'une saisine contentieuse mettant en œuvre la procédure contradictoire prévue par la loi.

En ce qui concerne le marché pertinent :

22. Monéo est un moyen de paiement destiné au règlement des dépenses courantes d'un montant unitaire inférieur à 30 Euro : les micro-paiements. A ce titre, il peut être considéré comme une alternative aux autres modes de paiement dans ces limites de montant. Sur ce marché, sont également présents divers moyens de paiement :

- le paiement en pièces et billets à la caisse ou sur certains automates ;
- les cartes bancaires, mais elles sont rarement acceptées en deçà d'un achat de 15 Euro ;
- les chèques bancaires qui ne sont pas acceptés par tous les commerçants, surtout pour des micro-paiements ;
- les virements et titres interbancaires qui sont généralement utilisés pour les règlements récurrents de clients identifiés par leur créancier ;
- les cartes monétiques privatives sans vocation universelle.

La monnaie fiduciaire occupe toutefois une place spécifique puisqu'elle n'est pas émise à titre onéreux par un acteur économique particulier et elle ne doit pas être, dans l'analyse concurrentielle, placée sur le même plan que les autres moyens de paiement.

23. Pour mieux cerner le potentiel de substitution de Monéo aux modes de paiement existants et, donc, apprécier les effets concurrentiels de son développement sur le marché des moyens de paiement pour les transactions de faible montant, il convient d'analyser la situation des différentes catégories d'acceptants du PM-e.

Les commerces

24. Les micro-paiements concernent essentiellement les commerces de proximité dont le chiffre d'affaires repose sur des transactions d'un montant unitaire moyen très faible (par exemple, boulangers, restauration rapide, buralistes, bars, presse) qui gèrent aujourd'hui des espèces et acceptent parfois les tickets restaurants, rarement les cartes bancaires et, exceptionnellement, les chèques. Pour ces activités, Monéo permet au client de régler ses achats sans avoir de monnaie sur lui, mais cette facilité ne donne pas, a priori, un avantage décisif au commerçant, lui permettant de gagner des parts de marché, au détriment de concurrents qui n'auraient pas souhaité s'équiper d'un terminal de paiement.

Les automates de distribution

25. Sont concernés les distributeurs de biens et de denrées (presse, boissons, confiserie) ou de services (photomaton, photocopieuse, titres de transports) qui exploitent des automates acceptant les pièces et dans certains cas (locaux d'entreprise, campus) des cartes privatives. Le paiement électronique 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 collecte et de sécuriser la recette. Mais il faut supporter le coût d'équipement des automates en lecteurs de cartes. Par ailleurs, le consommateur est très sensible au mode de paiement proposé : le refus des pièces de monnaie peut entraîner une perte importante de chiffre d'affaires sur un automate uniquement dédié au paiement monétique, tant que le taux d'équipement en PM-e reste faible. Il est possible que Monéo se développe en mode de paiement complémentaire sur certains automates mixtes avec monnayeur, notamment pour les automates en espace public, et comme alternative ou complément d'automates acceptant des cartes privatives sur des espaces à accès limité (université, entreprise).

Les horodateurs

26. Il s'agit des automates gérant un droit au stationnement dans les grandes villes. Le développement d'une criminalité organisée spécialisée dans le pillage de ces appareils conduit beaucoup de municipalités et de leurs concessionnaires à réduire considérablement ou à supprimer le paiement par pièces, et à y substituer le paiement par abonnement et carte privative (les mairies évaluent entre 50 et plus de 90 % la proportion des recettes volées). Les cartes privatives de stationnement émises par des collectivités locales posent le problème de leur distribution, notamment pour les non résidents. Pour accentuer l'attractivité de ces cartes pour les usagers, des projets d'usages mixtes de gestion de droit d'accès aux prestations municipales (bibliothèque, piscine, cantine...) sont envisagés.

27. La carte Monéo réunit tous les avantages pratiques des cartes monétiques privatives, l'universalité en plus. En revanche, le support lui-même n'est pas gratuit, comme pour les cartes privatives, puisque l'utilisateur doit payer son abonnement annuel au PM-e en plus de sa consommation de services. Monéo pourrait, ainsi, devenir l'un des principaux modes de paiement sur les horodateurs. Il ne pourrait, toutefois, devenir un mode de paiement exclusif que s'il se substituait entièrement aux cartes privatives et aux pièces, ce qui semble difficile à court terme en raison de la sensibilité des usagers au changement de mode de paiement qui entraîne des diminutions importantes de recettes (de l'ordre de 70 % lors du lancement d'une solution 100 % monétique en remplacement d'automate à pièces dans des expériences récentes).

28. La réponse des municipalités et de leurs concessionnaires est de se doter d'un parc comprenant des matériels mixtes : soit acceptant Monéo et les pièces comme à Boulogne, Neuilly ou Versailles, soit acceptant Monéo et une carte monétique multiservices ou des cartes mixtes comme à Bordeaux.

29. Les difficultés rencontrées par les consommateurs durant la phase de lancement de Monéo tiennent à ce que son usage ne peut devenir identique à celui des cartes privatives des municipalités que si, d'une part, l'accessibilité à Monéo vert est totale et si, d'autre part, les campagnes d'information des municipalités peuvent toucher les non-résidents qui n'ont pas d'intérêt particulier à acheter des cartes municipales privatives pour des usages occasionnels.

30. Il apparaît, donc, que le marché pertinent sur lequel intervient le PM-e Monéo pourrait être celui des moyens de paiement dématérialisés pour les transactions de faible montant sur lequel sont déjà présentes les cartes monétiques privatives (téléphone, parking, services municipaux, cantines, etc...) et, dans certaines limites de montant, les cartes bancaires.

En ce qui concerne la création de filiales communes :

31. Le système Monéo a été promu par une action commune de la plupart des banques de détail opérant en France qui ont constitué des filiales communes pour la mise en place et la gestion du nouveau moyen de paiement : la Société financière du porte-monnaie électronique interbancaire (SFPMEI), la société Billettique monétique service développement (BMS développement) et la société Billettique monétique service exploitation (BMS exploitation). Ce regroupement et le choix des pouvoirs publics ont conduit à l'instauration d'une monnaie électronique unique, ce qui permet aux promoteurs de Monéo de bénéficier de fait d'un monopole sur le PM-e implanté sur carte à puce. Il convient, dans un premier temps, d'analyser la légitimité de cette situation au regard des dispositions du titre II du livre IV du code de commerce et notamment l'éventuelle compensation de ces restrictions à la concurrence par la promotion d'un progrès économique répondant aux conditions posées par l'article L. 420-4 de ce code.

32. Le Conseil de la concurrence relève tout d'abord que la SFPMEI a été créée à la demande de la Banque de France qui ne souhaitait pas garantir la monnaie électronique qui serait émise dans le cadre des expérimentations des trois porte-monnaie électroniques français. Les autorités bancaires ont exigé un agrément par la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information de la solution de sécurisation des paiements mise en œuvre, agrément obtenu en décembre 1999, à la date de la création de la SFPMEI.

33. Les autorités françaises ont exigé que l'établissement respecte la directive 200/46/CE relative à l'accès et à l'exercice de l'activité des établissements de monnaie électronique. Les opérations d'absorption et de fusion relatives à la création de BMS développement et BMS exploitation susmentionnées ont conduit à la création d'entreprises communes telles que définies par l'article L. 430-1 du livre IV du code de commerce avec, pour résultante, une concentration susceptible d'avoir pour effet de limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises.

34. Le rapprochement de tous les initiateurs des différents projets de PM-e concurrents vise à faciliter l'interbancaire du nouveau moyen de paiement, qui est un facteur clé de son succès : il en accroît l'attractivité pour les commerçants acceptants, l'utilité pour les consommateurs porteurs et, ce faisant, accroît considérablement la rentabilité de ce service pour ses promoteurs. En effet, il permet une mutualisation des coûts de structure de la technologie de paiement et de son système de sécurisation. Il diminue les coûts d'interopérabilité supportés par la banque, grâce au recours à un standard qui génère d'importantes économies d'échelle (unité de traitement).

35. Le porte-monnaie électronique Monéo vise à permettre les micro-paiements dans des conditions d'universalité (interbancaire) et de sécurité pour un coût moindre que celui des cartes bancaires, inadaptées à ce type de petite transaction. Par ailleurs, par son universalité, il est susceptible de constituer, à terme, un mode de paiement sécurisé pour les automates qui pourraient se multiplier sur la voie publique du fait de contraintes sécuritaires et de coûts d'exploitation moindres.

36. Le Conseil de la concurrence, dans sa décision n° 88-D-37 du 11 octobre 1988, ainsi que la cour d'appel de Paris, dans son arrêt du 26 avril 1990, ont eu à se prononcer sur le même type de situation lorsque les promoteurs de la carte verte ont rejoint le GIE carte bancaire. Dans sa décision, le Conseil de la concurrence avait estimé que le développement de la carte bancaire et des moyens électroniques associés à celle-ci était de nature à améliorer l'efficacité, la productivité et la sécurité du système de paiement français, et à contribuer ainsi au progrès économique. Dès lors, le Conseil de la concurrence avait considéré que la réunion des établissements de crédit au sein d'un groupement d'intérêt économique destiné à promouvoir la carte bancaire ne saurait être considérée en soi comme une pratique prohibée.

37. Le Conseil de la concurrence estime que ces éléments, constitutifs d'un progrès économique, pourraient équilibrer la perte de concurrence due à la création de filiales communes, dans les conditions prévues à l'article L. 420-4 du code de commerce. Selon ces dispositions, il convient de s'assurer que ce progrès économique est équitablement restitué aux utilisateurs et que les pratiques mises en œuvre ne donnent pas la possibilité aux entreprises d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle du marché.

En ce qui concerne les bénéficiaires du progrès économique :

38. Le Conseil de la concurrence considère que l'emploi de Monéo peut constituer un progrès économique qui bénéficie potentiellement :

aux établissements bancaires promoteurs du système, même si, en phase de lancement, ce bénéfice reste hypothétique sans qu'il soit possible de quantifier ce qu'il sera à terme, lorsque le système sera passé en phase d'exploitation industrielle ;

au commerçant acceptant le paiement monétique car il obtient une garantie de règlement au moyen de la monnaie électronique par la SFPMEI et réduit ses frais de gestion et de manipulation des espèces, en contrepartie d'une tarification inférieure à celle de la carte bancaire qui offrait ce type de garantie et de service ;

au consommateur porteur d'une carte Monéo qui dispose d'un mode de paiement offrant les mêmes conditions d'interbancaire que les cartes bancaires, réduisant sa gestion d'espèces pour le règlement des micro-paiements, ne nécessitant plus l'adossement à un compte bancaire (carte Monéo verte), en contrepartie d'une tarification inférieure à celle d'une carte bancaire ; la tarification des nouveaux services rendus reste toujours attractive par rapport à celle des cartes bancaires.

39. Le Conseil de la concurrence a analysé le contexte concurrentiel de Monéo en examinant le détail des tarifs des établissements les plus impliqués dans la commercialisation de Monéo. Il apparaît une réelle diversité des offres des différents réseaux bancaires et des niveaux des tarifs pratiqués, ce qui semble donc refléter une réelle indépendance commerciale et relever de comportements de concurrence de la part des opérateurs actionnaires et clients de BMS exploitation, conformément au statut de BMS et à ses accords avec les émetteurs de Monéo.

40. Toutefois, la concurrence par les prix ne pourra pleinement jouer que si l'accès à Monéo se fait avec une certaine autonomie par rapport aux autres services bancaires permettant au client de n'être pas « captif » de sa banque et de ses tarifs pour la gestion de son PM-e. Le Conseil de la concurrence estime, en conséquence, que l'existence d'une carte Monéo verte, non adossée à un compte, constitue une véritable garantie du libre choix du fournisseur pour les consommateurs.

41. Le Conseil de la concurrence note, à cet égard, que les cartes Monéo vertes, déjà distribuées par certains réseaux bancaires, ont été également diffusées en partenariat avec des promoteurs gestionnaires de parcs d'automates mais aussi des mairies (gratuitement à Boulogne et à Bordeaux) et le seront prochainement en grande distribution (un contrat a été conclu à cet effet entre une banque et un grand distributeur). Les conditions d'une bonne concurrence sur ce produit nouveau demandent que ces efforts de diffusion soient poursuivis et il conviendra de veiller, à l'avenir, à ce que la commercialisation de Monéo vert soit effective.

42. Une des questions soulevées par la CLCV dans sa demande d'avis concerne le risque, pour les consommateurs, de devoir acquitter un abonnement à Monéo pour pouvoir accéder à des services indispensables au quotidien. Cette crainte porte, tout d'abord, sur d'éventuelles restrictions sur l'achat des titres de transport et ensuite sur l'accès aux parkings payants et aux horodateurs de stationnement sur la voie publique.

43. S'agissant des titres de transport, les positions prises par les transporteurs qui souhaitent le développement d'un passe billettique répondent, avant tout, à leur volonté de proposer un nouveau mode de paiement qui présente moins de contrainte pour l'usager que les moyens de paiement existants, notamment pour les populations non ou faiblement bancarisées.

44. Ils estiment, en effet, que les fraudes résultent, pour partie, de la nécessité de payer en liquide à un guichet pour un usager dépourvu de carte bancaire. Cette contrainte (perte de temps due à l'attente) résulte de ce que, selon les enquêtes, l'usager n'a sur lui, dans la majorité des cas, que 3 euros en pièces, ce qui est souvent insuffisant pour payer des titres de transport délivrés par des automates qui acceptent les cartes bancaires mais généralement pas les billets. En conséquence, Monéo n'a pas vocation à se substituer aux moyens de paiement existants mais à jouer un rôle de complément. Dans cette même logique, la SNCF envisagerait d'accepter les cartes bancaires au premier centime. Par ailleurs, les établissements publics gestionnaires de réseaux de transport envisagent de diffuser eux-mêmes des passes billettiques incluant Monéo.

45. Les exploitants des parkings, dès lors qu'ils suppriment les caisses permettant le règlement en espèces (pièces et billets), offrent la possibilité de règlement par pièces (parfois avec des monnayeurs à billets à proximité) et systématiquement par cartes bancaires et cartes privatives. Il est de leur intérêt de supprimer les règlements en espèces, que Monéo soit déployé ou non. Monéo présente à leurs yeux l'inconvénient de ne pas être un outil international comme peuvent l'être les cartes bancaires (ou les téléphones mobiles.) Dans cette perspective, ils envisagent de multiplier les modes de règlement dématérialisés avec Monéo, mais aussi à partir des téléphones mobiles et, bien entendu, par carte bancaire.

46. La survie des horodateurs à monnayeurs mécaniques est uniquement fonction du taux de pillage constaté. Si, dans les villes moyennes, ce mode de paiement peut encore trouver un équilibre économique, il n'en est pas de même dans les grandes agglomérations qui ont un intérêt financier à renoncer au règlement par pièces pour imposer un paiement par carte. Pour ces municipalités, Monéo est perçu soit comme un complément à la carte privative municipale de stationnement, soit comme une alternative au règlement par pièces, à condition que sa diffusion soit très large, auquel cas il y aurait un intérêt à la retenir comme solution unique de paiement.

47. Toutefois, le passage au paiement monétique dématérialisé pour les horodateurs répond avant tout au besoin des municipalités de faire face au problème du pillage et le développement de Monéo, s'il devait, dans certains cas, devenir un mode de paiement exclusif, devrait être examiné dans ce cadre plus large que le seul droit de la concurrence. En fait, si le vandalisme devait s'aggraver, c'est l'existence même des automates acceptant un paiement par pièces qui serait en question, comme le montre la situation des horodateurs parisiens. Refuser que les automates ne fonctionnent plus que par paiement dématérialisé au seul motif de préserver les droits de la fraction des consommateurs hostiles à Monéo reviendrait, de fait, à priver la totalité des consommateurs du service assuré par la présence d'automates sur la voie publique.

48. Mais l'hypothèse d'un monopole de Monéo sur les horodateurs n'est pas, à ce stade, la plus probable. Les expériences en cours, notamment le fait que la distribution gratuite de cartes Monéo vertes aux résidents ait rencontré peu de succès, induisent à penser que les municipalités choisiront plutôt de faire coexister différents modes de règlement électronique. La technologie du PM-e permet, en effet, de faire coexister plusieurs applications et par conséquent de conserver le paiement par cartes privatives sur les mêmes automates.

La fermeture du marché à de nouveaux entrants

49. La situation de monopole de Monéo sur le modèle de PM-e ne devrait pas exclure la possibilité de concurrencer la monnaie électronique émise par la SFPMEI, en offrant un mode alternatif de paiement électronique.

50. Sur ce point, on peut considérer que le compte mobile proposé par les opérateurs Télécom (par exemple, le « clic paiement » d'Orange) qui permet de stocker des unités monétaires originellement destinées à acheter des services téléphoniques annexes pourrait constituer pour certains usages un porte-monnaie électronique concurrent de Monéo. Ce compte, hébergé par l'opérateur du réseau télécoms, est alimenté soit par prélèvement sur un compte bancaire, soit par recharge au moyen d'une carte prépayée. Les services et produits susceptibles d'être acquis par ce moyen ont été, jusqu'à présent, limités à l'univers virtuel, mais des expérimentations sont menées pour un déploiement sur des automates de parking et de distribution alimentaire.

51. De même, la société w-HA, établissement financier filiale de France Telecom, a également développé une solution de télépaiement adaptée au micro-paiement en ligne par le biais des opérateurs soit à partir d'un compte prépayé (type clic paiement) ou par une facturation client de l'opérateur Télécom (type kiosque). Son déploiement auprès des commerces en ligne a montré sa viabilité puisque l'équilibre financier de cette structure devrait être atteint en 2003. La technologie retenue par w-HA est le standard international, ce qui permet déjà de travailler avec des gestionnaires de compte extérieurs au groupe FT (Tiscali et Club Internet en plus de Wanadoo et Orange) et devrait permettre toutes les opérations d'acquisition, d'autorisation et de compensation pour les vendeurs qui perçoivent les règlements.

52. Sur la base de ces constats, il semble que ni la monnaie électronique émise par la SFPMEI, ni Monéo en tant que support technologique ne devraient être en position monopolistique sur le marché des modes de micro-paiements dématérialisés, des solutions concurrentes du PM-e émergeant déjà pour certaines transactions.

En ce qui concerne l'entrée de nouveaux partenaires dans Monéo :

53. Le monopole de Monéo n'exclut pas que de nouveaux entrants puissent concurrencer les actionnaires historiques de Monéo. En effet, les statuts de la SFPMEI ne créent pas de monopole au profit des banques actionnaires puisqu'ils stipulent, à leur article 11, à propos de cet accord : « *qu'il ne crée à la charge des parties aucun engagement d'exclusivité d'aucune sorte et que chaque partie pourra librement et séparément exploiter des porte-monnaie électroniques ou contracter tout accord ayant un objet identique ou similaire au présent accord avec des tiers dès lors que ceux-ci portent sur des porte-monnaie non agréés par la SFPMEI et par conséquent dont elle ne gère pas le flottant...* ».

54. Par ailleurs, ses statuts ne limitent pas l'activité de la SFPMEI à la garantie de la seule monnaie portée par Monéo, dont l'objet est : « *d'effectuer à titre habituel avec toutes personnes physiques ou morales tant en France qu'à l'étranger toutes opérations de gestion de moyen de paiement, en particulier de porte-monnaie électronique, et plus particulièrement d'assurer l'émission et le contrôle de la circulation des montants monétaires liés au fonctionnement du porte-monnaie électronique...* ».

55. La SFPMEI négocie notamment avec les opérateurs télécoms pour leur proposer que sa monnaie électronique soit utilisée dans le cadre de règlements effectués à partir des portables ou sur Internet, y compris pour des applications de micro-paiement qui pourraient devenir concurrentes de Monéo.

56. Toutefois, quelques dispositions sont susceptibles, le cas échéant, de freiner les initiatives des dirigeants de la SFPMEI pour développer son activité au-delà du cercle de ses actionnaires fondateurs, car si les conditions d'agrément par la SFPMEI d'une solution de paiement sont publiques et peuvent être consultées auprès de la direction centrale de la sécurité des systèmes d'information, l'article 25 de ses statuts prévoit une majorité des deux tiers des votes exprimés pour autoriser les décisions du président ou directeur général de la SFPMEI relatives à l'agrément d'une société d'exploitation et/ou de porte-monnaie électronique pilote et les accords de coopération avec des organismes non actionnaires de la société.

57. S'il semble légitime que les actionnaires fondateurs se prononcent sur des projets de diffusion de la monnaie électronique garantie par la société qu'ils détiennent, l'absence d'obligation de motiver un refus d'agrément, combinée avec la possibilité d'écarter par un simple vote du conseil d'administration la demande d'un postulant souhaitant participer à une augmentation de capital présente un risque de discrimination, et notamment celui de limiter le développement de la SFPMEI aux seuls projets de ses membres fondateurs. (Les articles 13 et 14 et 24 des statuts prévoient un droit de préemption pour les actionnaires fondateurs au cas où l'un d'entre eux souhaiterait se défaire de ses actions et un agrément pour tout acquéreur tiers et toute modification du capital.)

58. Les statuts de BMS exploitation et la convention passée avec les établissements actionnaires ont, pour objet, porté à l'article 5 des statuts : « *la mise en œuvre et la promotion de cartes multiapplicatives comportant une application de porte-monnaie électronique émise par un établissement de crédit associée selon les cas à un système billettique, à une carte bancaire ou tout autre application complémentaire. Elle peut notamment commercialiser ses produits et services auprès des banques (acquéreurs et émetteurs et auprès des diffuseurs de cartes (banques et non banques)...* ».

59. Aucune exclusivité sur Monéo n'est conférée aux membres fondateurs par les statuts de BMS exploitation. L'objet social de cette société tend à la diffusion la plus large possible du PM-e dont ni l'émission ni la diffusion ne sont restreintes aux seuls actionnaires. Si les statuts de BMS exploitation ne mentionnent pas les modalités pour qu'un établissement non actionnaire puisse émettre des cartes Monéo, son conseil d'administration a défini les conditions d'adhésion des banques non actionnaires. Celles-ci sont identiques à celles assurées aux banques actionnaires. A ce jour, au terme de cette procédure : les deux banques Fortis Banque et San Paolo, qui ont demandé leur adhésion au projet Monéo, l'ont obtenue.

60. Ainsi, bien que reposant sur des filiales d'exploitation et de recherche communes, le lancement du porte-monnaie électronique Monéo devrait se réaliser dans des conditions qui ne portent préjudice à la concurrence que se font les actionnaires de ces filiales entre eux ou avec les adhérents non actionnaires.

Conclusion

61. Sur la base des constats portés au présent avis, en l'état actuel du développement du marché des moyens de micro-paiements électroniques, le Conseil de la concurrence estime que le développement de Monéo sous la forme d'un standard interbancaire est de nature à assurer sa diffusion auprès d'un plus large réseau de commerçants que la diffusion de systèmes incompatibles entre eux. Cette universalité du nouveau mode paiement est dans l'intérêt des commerçants et des consommateurs et pourrait, dès lors, être qualifiée de progrès économique. Il note, toutefois, que le choix d'atteindre cette compatibilité interbancaire par la création de filiales communes n'était pas le seul possible et que la coexistence de systèmes concurrents mais utilisant une norme technologique commune afin d'assurer la compatibilité de la lecture des cartes aurait également pu être retenu, avec les mêmes avantages pour les utilisateurs. Le standard Monéo va ainsi au-delà de ce qui aurait été strictement nécessaire pour atteindre le progrès économique attaché à ce nouveau mode de paiement et on peut raisonnablement penser que le développement de PM-e commercialement indépendants et donc concurrents mais fonctionnant avec des lecteurs identiques aurait été a priori plus favorable à la concurrence.

62. Le Conseil de la concurrence rappelle qu'une partie équitable de ce progrès économique doit être restituée aux consommateurs. Ces derniers, face à cette offre d'un moyen de paiement nouveau, intermédiaire entre le paiement en espèces et par carte bancaire, restent certes libres de continuer d'utiliser les espèces s'ils estiment Monéo trop cher et restent libres de continuer d'utiliser la carte bancaire s'ils estiment que ne leur est pas suffisamment rétrocédée la baisse de coût d'utilisation de Monéo par rapport à l'utilisation de la carte bancaire, car il n'y a aucun risque que les commerçants n'acceptent plus ni les espèces ni la carte bancaire. Toutefois, les gains d'une majorité d'acteurs ne doivent pas conduire à faire supporter des pertes de bien-être aux consommateurs n'ayant pas la volonté ou les moyens de disposer d'un porte-monnaie électronique adossé à un compte bancaire.

63. En conséquence, et sans méconnaître les impératifs de sécurité attachés à la diffusion à large échelle de cartes monétiques anonymes, le Conseil de la concurrence estime nécessaire de maintenir la faculté, pour le consommateur, d'opter pour un fournisseur de porte-monnaie électronique distinct de la banque gérant son compte. Seule la distribution effective et la pérennisation des cartes « Monéo vert » par une pluralité d'émetteurs est de nature à satisfaire cette exigence. Par ailleurs, par ce biais, des consommateurs peuvent accéder à Monéo sans être bancarisés : à cet égard, il est essentiel que les établissements financiers assurant un service public, tels La Poste ou les Caisses d'Epargne, distribuent largement Monéo Vert.

64. S'agissant de l'accès aux automates, notamment les horodateurs sur la voie publique, il demeure encore des incertitudes puisque les problèmes concurrentiels ou d'exclusion de certains usagers ne pourraient apparaître que si certaines municipalités optaient pour des horodateurs n'acceptant qu'un paiement par Monéo, à l'exclusion des cartes de parking dédiées et de la monnaie métallique. Dans cette hypothèse, les consommateurs hostiles à Monéo - quelles que soient leurs raisons - n'auraient plus accès aux automates placés sur la voie publique, ce qui poserait d'ailleurs d'autres problèmes que d'éventuelles limitations de la concurrence. A ce stade, le conseil considère que ce risque est faible car si le PM-e est une bonne solution technique, alliant un coût plus faible que la carte bancaire à une garantie de protection contre le vandalisme, avec une probabilité forte qu'il remplace le paiement en espèces, il est peu probable qu'il se substitue, à court terme, aux cartes privatives émises par les municipalités et les gestionnaires des parkings publics.

65. Le Conseil de la concurrence rappelle la nécessité de s'assurer que les pratiques mises en œuvre par les filiales et leurs actionnaires ne leur donnent pas la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle du marché. Il prend bonne note des dispositions statutaires des filiales communes qui ne comportent ni exclusivité, ni monopole quant aux activités de leurs actionnaires relatives au développement de la monnaie électronique et de porte-monnaie électronique. Mais il considère que les décisions d'agrément ou de refus de la SFPMEI, ainsi que des décisions de son conseil d'administration relatives aux demande d'un postulant souhaitant diffuser de la monnaie électronique, devraient être motivées afin de prévenir l'éviction arbitraire d'établissements concurrents.

66. Le maintien de la liberté et l'indépendance commerciale tarifaire des promoteurs de Monéo est indispensable à l'exercice d'une concurrence effective entre établissements actionnaires de BMS exploitation et de la SFPMEI, les instances de direction des filiales communes ne devant en aucun cas devenir des instances de concertations et d'échanges sur les politiques commerciales et tarifaires des réseaux bancaires.

Délibéré, sur le rapport oral de M. Biron, par M. Nasse, vice-président, Mme Perrot, MM. Charrière-Bournazel, Lasserre et Piot, membres.

Le rapporteur général,

Thierry Dahan

Le vice-président, présidant la séance,

Philippe Nasse