

Rapport spécial

## Paiements numériques dans l'Union européenne

Vers des opérations plus sûres, plus rapides  
et moins chères malgré des lacunes persistantes



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VI
<b>Introduction</b>	01 - 11
<b>Le paysage des paiements numériques dans l'UE</b>	01 - 07
<b>Rôles et responsabilités</b>	08
<b>Le cadre réglementaire de l'UE applicable aux paiements numériques</b>	09 - 11
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	12 - 15
<b>Observations</b>	16 - 102
<b>Le cadre réglementaire de l'UE applicable aux paiements numériques progresse, mais des lacunes subsistent en ce qui concerne les interventions sur les prix et la banque ouverte</b>	16 - 59
La Commission a procédé à un réexamen exhaustif de la directive sur les services de paiement en 2023	18 - 22
Les interventions sur les prix risquent d'entraver le bon fonctionnement du marché européen des paiements numériques, si elles sont mal conçues	23 - 44
Manque d'harmonisation et mécanismes de suivi faibles en matière de banque ouverte	45 - 59
<b>Des faiblesses en matière de suivi et de collecte de données entravent l'évaluation, par la Commission, de l'impact des politiques relatives aux paiements numériques</b>	60 - 77
À ce jour, la Commission n'a ni défini d'indicateurs pour mesurer la rapidité, le coût, l'accessibilité et la transparence des paiements au niveau de l'UE ni fixé de valeurs cibles	62 - 63
Les actions de la Commission sont, dans une certaine mesure, susceptibles d'améliorer la transparence, la rapidité et le coût des paiements, mais leurs résultats restent à établir	64 - 71
La Commission ne dispose guère de données pour déterminer si les consommateurs ont effectivement accès à des paiements plus rapides et moins chers	72 - 77

**La Commission a mis en œuvre la plupart des actions de sa stratégie de 2020 en matière de paiements de détail, mais les retards étaient courants et les objectifs, pas toujours atteints** 78 - 102

Les actions de la Commission relatives à l'authentification du client ont contribué à rendre les paiements plus sûrs, mais des difficultés sont à prévoir 81 - 88

Malgré les actions de la Commission, la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement persiste 89 - 96

Dans le domaine de la surveillance, l'action de la Commission n'a pas encore permis de créer des conditions équitables entre les entreprises au sein de l'UE 97 - 102

**Conclusions et recommandations** 103 - 109

## **Annexes**

**Annexe I – Vision de la Commission pour les paiements de détail de l'UE**

**Annexe II – Études récentes relatives aux commissions de service acquittées par les commerçants**

**Annexe III – Actions clés évaluées dans le cadre de l'audit**

**Annexe IV – Recommandations des parties prenantes sur la surveillance des services de paiement**

## **Sigles, acronymes et abréviations**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Calendrier**

## **Équipe d'audit**

# Synthèse

I On entend par paiements numériques les échanges électroniques d'argent, souvent effectués au moyen d'appareils mobiles ou de canaux numériques, y compris les paiements par carte. Les paiements numériques favorisent la croissance économique, dans la mesure où ils rendent les services bancaires plus accessibles, stimulent les dépenses et facilitent le commerce international. En valeur, les paiements numériques relatifs à des ventes de détail ont plus que doublé dans l'UE de 2017 à 2023, atteignant plus de 1 000 milliards d'euros par an. L'UE doit donc faciliter les paiements numériques, lesquels sont devenus essentiels au bon fonctionnement de son marché intérieur, en particulier les paiements transfrontaliers.

II L'audit objet du présent rapport visait à examiner l'approche de l'UE en matière de paiements numériques. Nous nous sommes plus précisément demandé si le cadre réglementaire de l'Union crée les bonnes conditions pour des paiements numériques plus sûrs, plus rapides et moins chers dans l'UE. Cela a notamment consisté à vérifier si la Commission avait analysé l'impact du cadre réglementaire et de ses propres actions sur le marché européen des services de paiement. Nous avons par ailleurs examiné si la Commission avait efficacement mis en œuvre les actions prévues dans sa stratégie en matière de paiements de détail. Par nos observations et nos recommandations d'audit, nous entendons apporter une contribution aux propositions législatives en cours et futures concernant les services de paiement.

III En conclusion, nous estimons que l'approche de l'UE en matière de paiements numériques a permis de rendre ceux-ci plus sûrs, plus rapides et moins chers. Nous avons toutefois relevé deux aspects clés du cadre réglementaire de l'UE qui méritent d'être examinés de plus près:

- o premièrement, les critères d'évaluation du caractère adéquat des interventions sur les prix sont peu clairs et celles-ci ne font pas l'objet de réexamens périodiques;
- o deuxièmement, il subsiste des lacunes dans le cadre juridique en ce qui concerne le partage des données relatives aux comptes dans le cadre de la banque ouverte.

IV En outre, l'impact des politiques de l'UE concernant les paiements numériques reste largement méconnu, du fait que la Commission n'a pas mis en place de système de suivi efficace mais aussi et surtout qu'elle n'a pas accès aux données pour ce faire.

**V** Enfin, nous avons constaté que la Commission avait mis en œuvre la plupart des actions prévues dans sa stratégie relative aux paiements numériques, mais que les objectifs de ces actions n'ont pas toujours été atteints. La discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement persiste, bien que la Commission ait intensifié ses efforts de lutte contre ce phénomène. Dans le domaine de la surveillance, l'action de la Commission n'a pas permis de créer des conditions équitables entre les entreprises opérant dans les différents pays de l'UE.

**VI** Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission:

- de définir des critères clairs pour les interventions de l'UE sur les prix dans le domaine des paiements numériques et d'effectuer des réexamens périodiques;
- d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de suivi des données dans le domaine des paiements numériques;
- de proposer des indicateurs de performance et de fixer des valeurs cibles pour les paiements numériques;
- de lutter contre la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement par de meilleures règles d'exécution et d'analyser la question des comptes de paiement virtuels;
- de redoubler d'efforts afin de parvenir à instaurer des conditions équitables en matière d'agrément et de surveillance.

# Introduction

## Le paysage des paiements numériques dans l'UE

**01** On entend par paiements numériques les échanges électroniques d'argent, souvent effectués au moyen d'appareils mobiles ou de canaux numériques. Les paiements numériques peuvent concerner divers instruments de paiement, par exemple les cartes, les virements ou les applications de paiement telles que les portefeuilles numériques. Généralement, chaque processus de paiement numérique comporte trois grandes étapes (voir *figure 1*).

**Figure 1 – Principales étapes d'un processus de paiement**



*Source*: Cour des comptes européenne, sur la base de représentations graphiques de la [Réserve fédérale des États-Unis](#).

**02** Au cours de la dernière décennie, les paiements numériques ont connu un essor sans précédent, transformant de ce fait la manière dont les particuliers et les entreprises réalisent leurs opérations financières. Le confort, la rapidité et la sécurité procurés par les méthodes de paiement numériques ont accéléré leur adoption à grande échelle dans le monde entier. Ce succès tient en partie à la multiplication des appareils mobiles dans l'UE et aux progrès des technologies de paiement. Les paiements numériques favorisent la croissance économique, dans la mesure où ils rendent les services bancaires plus accessibles, stimulent les dépenses et facilitent le commerce international.

**03** Les acteurs les plus importants dans ce secteur sont les prestataires de services de paiement (ci-après «PSP»). Le rôle de ces entreprises (généralement des banques et des établissements de paiement) est essentiellement de permettre aux payeurs ou aux bénéficiaires d'initier des paiements et de fournir des messages de paiement contenant l'information nécessaire à l'exécution des opérations (voir *figure 1*). Un

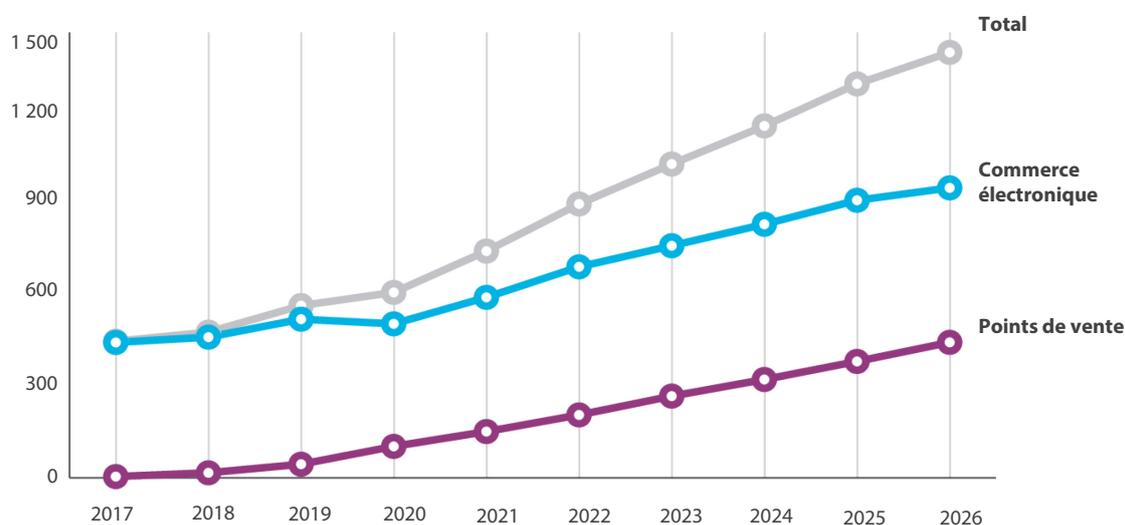
établissement de paiement est une entité ayant pour activité principale la fourniture de services de paiement.

**04** La liberté d'établissement et la libre prestation de services sont inscrites dans la législation de l'UE. Ces libertés permettent aux PSP de fournir leurs services par l'intermédiaire d'agents ou d'établir des succursales dans d'autres États membres. Elles permettent également aux PSP agréés dans un État membre de l'UE de proposer leurs services dans toute l'Union sans avoir à obtenir un agrément dans chacun des pays. En juin 2023, on comptait 3 926 banques, 844 succursales bancaires, 2 929 établissements de paiement et 179 succursales d'établissements de paiement agréés au sein de l'Espace économique européen<sup>1</sup>.

**05** En valeur, les paiements numériques dans le commerce électronique et les points de vente physiques ont plus que doublé entre 2017 et 2023 (voir *figure 2*), et ils devraient continuer à croître.

**Figure 2 – Opérations de paiements numériques dans le commerce électronique et les points de vente au sein de l'EU-27**

(milliards d'euros)

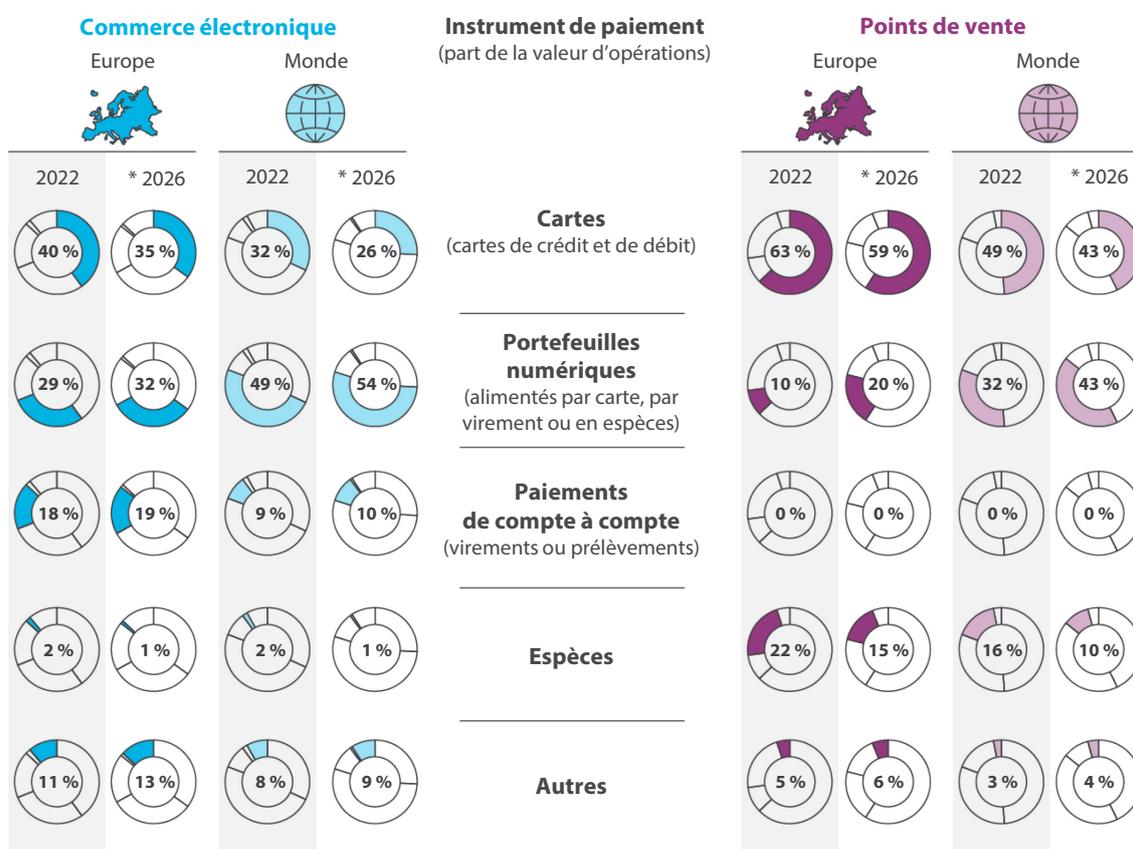


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du portail Statista.

<sup>1</sup> Autorité bancaire européenne, [registre des établissements de paiement](#) et [registre des établissements de crédit](#), y compris les établissements de monnaie électronique et les prestataires tiers.

**06** Généralement, en Europe, la plupart des paiements de détail sont effectués par carte bancaire. En 2022, les paiements par carte ont représenté (en valeur d'opérations) 40 % des paiements liés au commerce électronique et 63 % des paiements effectués dans les points de vente (voir *figure 3*). Au deuxième semestre de 2022, 54 % de l'ensemble des paiements liés à une carte dans la zone euro étaient sans contact (ce qui signifie que les clients n'ont ni inséré ni glissé leur carte dans le lecteur au moment du paiement)<sup>2</sup>. Alors que la valeur totale des paiements par portefeuille numérique connaît une croissance dynamique, l'argent liquide perd en importance.

**Figure 3 – Part de la valeur d'opérations par instrument de paiement**



\* prévisions

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du *Global Payments Report 2023* de l'entreprise FIS.

<sup>2</sup> Banque centrale européenne, *Data portal*, 16 novembre 2023.

**07** Il existe deux segments distincts sur le marché européen des cartes: celui des paiements nationaux et celui des paiements transfrontaliers. Les systèmes nationaux et internationaux de paiement par carte sont en concurrence pour les opérations sur les marchés nationaux. Dans l'UE, il existe six systèmes nationaux: Bancontact (Belgique), CB (France), Girocard (Allemagne), PagoBancomat (Italie), MultiBanco (Portugal) et Dankort (Danemark). À l'exception de PagoBancomat (en Italie), ces systèmes nationaux représentent chacun la grande majorité des opérations de paiement nationales dans leur pays<sup>3</sup>. Les systèmes internationaux de paiement par carte sont quant à eux leaders sur le marché des paiements transfrontaliers. Visa et Mastercard sont, de loin, les plus grands systèmes internationaux, avec une part de marché cumulée de près de 90 %<sup>4</sup>.

## Rôles et responsabilités

**08** Sur le marché des paiements, les responsabilités sont partagées entre l'UE et les États membres:

- o la Commission dispose essentiellement d'un pouvoir d'initiative législative. Elle propose l'adoption de directives et de règlements visant à assurer une harmonisation entre les États membres, avec pour objectif prioritaire de garantir la sécurité des paiements et la protection des consommateurs. La responsabilité en matière de politiques incombe à la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux (DG FISMA). La Commission est également chargée de faire appliquer les règles de concurrence afin de préserver l'intégrité du marché unique de l'UE et de prévenir les distorsions de concurrence. Ses principales responsabilités en la matière consistent notamment à détecter et à sanctionner les accords anticoncurrentiels, les abus de pouvoir de marché de la part d'entreprises dominantes et les fusions anticoncurrentielles, ainsi qu'à promouvoir la libéralisation des marchés et à surveiller les interventions d'État. Elles incombent à la direction générale de la concurrence (DG COMP). En cas de distorsion de la concurrence sur un marché donné, la Commission peut en outre proposer un acte législatif, par exemple afin d'intervenir dans la fixation des frais et des commissions par les PSP. Ces mesures sont connues sous le nom d'interventions sur les prix;

---

<sup>3</sup> Statista, *Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe*, 2022 et BCE, *Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective*, 2019.

<sup>4</sup> Statista, *Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club*, 2022.

- o les États membres de l'UE sont responsables de la transposition des directives de l'Union en droit national. Leurs autorités nationales compétentes (ANC) agréent et surveillent les PSP;
- o l'ABE est chargée d'élaborer des normes techniques, des orientations et des recommandations relatives aux services et systèmes de paiement. Elle veille en outre à la convergence en matière de surveillance entre les ANC.

## **Le cadre réglementaire de l'UE applicable aux paiements numériques**

**09** Le cadre réglementaire de l'UE applicable aux paiements numériques est constitué de plusieurs actes juridiques (voir *encadré 1*).

## Encadré 1

### Les principaux actes juridiques régissant les paiements numériques

**Directive sur les services de paiement (DSP)** – En 2007, la première directive sur les services de paiement (**DSP1**) a introduit une définition des services de paiement et des PSP. Elle visait principalement à encourager la concurrence, notamment en autorisant les établissements de paiement à fournir des services de paiement. La directive révisée sur les services de paiement (**DSP2**) de 2015 a un champ d'application élargi couvrant de nouveaux types de services de paiement, tels que les services d'initiation de paiement par des PSP tiers et les services d'information sur les comptes. En outre, la directive **DSP2** a institué des mesures de sécurité plus strictes pour les paiements numériques, et elle promeut une plus grande transparence.

**Règlement relatif à l'«espace unique de paiements en euros» (SEPA – Single Euro Payments Area)** – Ce règlement, adopté en 2012 et révisé en 2024, vise à créer un marché intégré efficace pour les paiements électroniques en euros au sein de l'UE. Il établit des règles en ce qui concerne les virements (y compris instantanés) et les prélèvements. Il rend en outre obligatoire l'utilisation de l'identifiant international de compte bancaire (IBAN).

**Règlement concernant les paiements transfrontaliers** – Le règlement révisé, adopté en 2021, vise à faciliter le fonctionnement du marché unique et à lever les barrières entre les utilisateurs de services de paiement. Il s'applique aux paiements transfrontaliers libellés en euros ou dans les monnaies nationales des autres États membres participants (la Roumanie et la Suède). Il impose aux PSP de facturer les mêmes frais pour les paiements transfrontaliers que pour les paiements nationaux.

**Règlement relatif aux commissions d'interchange (RCI)** – Ce règlement, adopté en 2015, vise à créer un marché unique des paiements par carte et à prévenir les restrictions de concurrence. Il établit des exigences techniques et commerciales harmonisées pour les opérations de paiement liées à une carte dans l'UE.

**10** En juin 2023, à la suite d'un réexamen de la directive **DSP2**, la Commission a proposé un nouveau règlement concernant les services de paiement (ci-après le «règlement **RSP**») ainsi qu'une nouvelle version de la directive sur les services de paiement (**DSP3**). Le **règlement RSP** arrête des dispositions relatives à la lutte contre la fraude aux paiements, à l'amélioration du partage des données de paiement, au renforcement des droits des consommateurs et à l'instauration de conditions équitables entre les banques et les PSP. La directive modifiée introduit essentiellement des dispositions concernant l'agrément et la surveillance des PSP. En juillet 2024, la procédure législative était en cours pour ces deux textes.

**11** En 2020, la Commission a présenté une [stratégie de l'UE en matière de paiements de détail](#), qui définit sa vision pour le développement du secteur. Les objectifs de l'UE énoncés dans la stratégie sont de fournir aux citoyens et aux entreprises une gamme diversifiée de solutions de paiement de haute qualité, de soutenir des solutions de paiement européennes compétitives et de contribuer à l'amélioration des paiements transfrontaliers avec les pays tiers afin de soutenir le rôle international de l'euro. La stratégie s'appuie sur quatre piliers clés, correspondant aux principaux domaines d'action (voir [annexe I](#)). Elle définit 40 actions clés, dont 38 concernent les paiements numériques.

## Étendue et approche de l'audit

**12** L'audit objet du présent rapport visait à examiner l'approche de l'UE en matière de paiements numériques. Cet examen a porté en particulier sur le bon fonctionnement du marché intérieur dans le domaine des paiements, qui devrait en définitive être bénéfique pour les consommateurs. Notre analyse tient compte des répercussions des politiques de l'UE sur toutes les parties concernées (PSP, commerçants et consommateurs). Nous avons examiné en particulier:

- si le cadre réglementaire européen crée les bonnes conditions pour atteindre l'objectif de l'UE de rendre les paiements numériques plus sûrs, plus rapides et moins chers. Dans ce contexte, nous nous sommes principalement intéressés à des aspects clés tels que le processus appliqué par la Commission pour revoir la directive sur les services de paiement (DSP2), les interventions sur les prix du marché et les dispositions relatives au partage des données de comptes de paiement. Nous avons notamment vérifié la pertinence et la justification de ces actions;
- si la Commission a analysé l'impact du cadre réglementaire et de ses propres actions sur le marché européen des services de paiement. Pour ce faire, nous nous sommes principalement penchés sur le suivi, par la Commission, des progrès accomplis en ce qui concerne les coûts, la rapidité, l'accessibilité et la transparence des paiements numériques;
- si la Commission a efficacement mis en œuvre les actions prévues dans sa [stratégie en matière de paiements de détail](#). Nous avons notamment passé en revue l'état d'avancement de 35 actions liées aux paiements numériques, ainsi que le respect des délais afférents à ces actions. Nous avons en outre procédé à une évaluation approfondie de neuf actions clés se rapportant à trois thèmes: i) l'authentification forte du client, ii) la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement et iii) la surveillance des services de paiement.

**13** Par les observations et recommandations résultant de notre audit, nous entendons apporter une contribution aux propositions législatives en cours et futures concernant les services de paiement. Le présent rapport vise également à contribuer à trouver le juste équilibre, dans le cadre des politiques de l'UE, entre la libre concurrence, souhaitable pour l'écosystème des paiements, et un certain interventionnisme (voir point [07](#)). Ce dernier peut s'avérer en effet nécessaire sur les marchés oligopolistiques, dans le but de protéger les consommateurs ou de corriger un dysfonctionnement du marché.

**14** Notre audit couvre la période allant de 2013 (y compris les travaux préparatoires de la directive DSP2 et du règlement RCI) à la fin de 2023. Il ne porte pas sur le règlement des paiements (par exemple, le système de règlement des paiements T2 de la BCE), ni sur la surveillance des systèmes de règlement des paiements (voir *figure 1*), que nous avons sortis de la sélection à la suite d'une analyse des risques. Il ne porte pas non plus sur le contenu de la [proposition législative](#) de la Commission visant à établir un cadre juridique pour un éventuel euro numérique. Par souci d'exhaustivité, nous avons inclus les propositions législatives relatives aux services de paiement (directive DSP3 et règlement RSP) dans notre analyse.

**15** Nos travaux d'audit à la Commission ont comporté un examen de documents internes et publics et des entretiens, fondés sur un questionnaire, avec des agents de la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux (DG FISMA) et de la direction générale de la concurrence (DG COMP). Nous nous sommes également entretenus avec des représentants de parties prenantes, dont la Banque centrale européenne (BCE), l'Autorité bancaire européenne (ABE), la Banque nationale d'Italie et l'autorité nationale de concurrence de l'Allemagne, ainsi qu'avec des prestataires de services de paiement (PSP), des organisations professionnelles et des associations de consommateurs. Nous avons en outre réalisé deux enquêtes auprès de prestataires de services de paiement et d'autorités nationales compétentes. Enfin, nous avons procédé à une analyse comparative avec des pays hors-UE (en particulier le Royaume-Uni et l'Australie).

# Observations

## Le cadre réglementaire de l'UE applicable aux paiements numériques progresse, mais des lacunes subsistent en ce qui concerne les interventions sur les prix et la banque ouverte

**16** Un cadre réglementaire exhaustif relatif aux paiements numériques est nécessaire pour relever les défis à venir concernant le marché des paiements de l'UE. Il convient entre autres de revoir les actes législatifs existants et d'en proposer de nouveaux afin de favoriser un environnement innovant et compétitif pour les marchés des paiements.

**17** Nous avons vérifié si le cadre était exhaustif en examinant les travaux de la Commission relatifs aux dossiers législatifs essentiels de la période couverte par l'audit. Premièrement, nous avons évalué le réexamen de la directive [DSP2](#) par la Commission, en examinant notamment l'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive révisée, ainsi que les consultations des parties prenantes. Nous nous sommes ensuite penchés sur la méthodologie de l'UE relative aux interventions sur les prix et avons analysé en détail deux interventions de ce type. Nous avons aussi examiné le plafonnement des commissions d'interchange pour les paiements par carte et l'interdiction de surfacturation liée à l'utilisation de certains instruments de paiements. Les deux interventions sur les prix analysées ont été sélectionnées sur la base de leur pertinence au regard de l'évolution des conditions du marché. Enfin, nous avons analysé les solutions législatives existantes et proposées concernant la banque ouverte, qui permet d'accéder aux données des comptes de paiement.

### La Commission a procédé à un réexamen exhaustif de la directive sur les services de paiement en 2023

**18** En 2022, la Commission a entamé le réexamen de l'application et de l'impact de la directive [DSP2](#). Ce réexamen devait déjà être effectué en 2021, mais il a été repoussé en raison de retards dans la transposition de la directive en droit national par certains États membres, et donc dans la mise en œuvre des dispositions applicables.

**19** À la suite de ce réexamen, la Commission a présenté en 2023 une proposition législative visant à améliorer le cadre applicable aux paiements dans l'UE. Outre une directive modifiée sur les services de paiement et les services de monnaie électronique (DSP3), la Commission a aussi proposé un règlement concernant les services de paiement (RSP) dans l'UE. Tout règlement de l'UE est directement applicable dans l'ensemble des États membres sans que des mesures nationales d'exécution soient nécessaires, tandis que dans le cas d'une directive de l'UE, les États membres doivent en transposer les dispositions dans leur législation nationale dans un délai spécifique. Nous estimons que le fait de proposer deux actes législatifs distincts concernant les services de paiement constitue un pas dans la bonne direction. Fixer les règles pour les PSP et les consommateurs dans un règlement devrait permettre d'assurer une mise en œuvre plus cohérente dans les États membres.

**20** Les propositions législatives relatives aux services de paiement (directive DSP3 et règlement RSP) ont été accompagnées d'une analyse d'impact exhaustive, qui portait sur les principaux sujets couverts par le réexamen. Le comité d'examen de la réglementation, un organe indépendant au sein de la Commission, a examiné le document et l'a évalué positivement. La Commission et l'ABE ont tenu des discussions orales sur l'avis de l'ABE, dont les résultats n'ont toutefois pas été formellement documentés.

**21** L'étendue du réexamen proprement dit était complète à pratiquement tous égards. Il couvrait toutes les questions majeures soulevées par les parties prenantes. Toutefois, nous avons relevé des lacunes dans les domaines des interventions sur les prix et de la banque ouverte (voir points 23 à 59).

**22** La procédure de réexamen prévoyait des consultations publiques et des consultations ciblées des parties prenantes, dans le cadre desquelles la Commission a recueilli l'avis de tous les grands acteurs concernés. La Commission a par ailleurs consulté des autorités nationales dans le cadre de son groupe d'experts sur la banque, les paiements et l'assurance. À ce propos, nous constatons que les autorités nationales compétentes ne font pas partie de ce groupe d'experts. Elles n'ont pas été expressément invitées à participer aux consultations publiques, mais elles pouvaient donner leur avis dans le cadre de la consultation publique générale, ce que l'Office fédéral allemand des ententes est le seul à avoir fait (voir point 41). La Commission a élaboré un document comprenant une synthèse des avis des parties prenantes et son analyse.

## Les interventions sur les prix risquent d'entraver le bon fonctionnement du marché européen des paiements numériques, si elles sont mal conçues

### Manque de clarté des critères d'évaluation du caractère adéquat des interventions sur les prix et absence de réexamens périodiques

**23** Une concurrence ouverte et non faussée au sein du marché unique constitue un objectif essentiel, inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'UE<sup>5</sup>. En termes généraux, une intervention sur les prix est une mesure imposant qu'un produit ou un service soit proposé sur le marché à un prix déterminé à l'avance par les pouvoirs publics. Dans la littérature, les interventions sur les prix sont considérées comme l'une des formes les plus intrusives d'intervention sur le marché. Elles peuvent toutefois se justifier par divers motifs, tels que des considérations sociales ou un dysfonctionnement du marché. Les interventions de l'UE sur les prix sont destinées, par exemple, à corriger des distorsions sur le marché des cartes de paiement ou à créer un environnement qui permette aux moyens de paiement innovants d'atteindre un plus large public<sup>6</sup>.

**24** Dans le domaine des paiements numériques, la législation de l'UE prévoit diverses interventions sur les prix (voir [encadré 2](#)).

---

<sup>5</sup> TFUE, articles 101 à 109.

<sup>6</sup> Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018.

## Encadré 2

### Principales interventions sur les prix en rapport avec le marché des paiements numériques dans l'UE

- 1) **Plafonnement des commissions d'interchange pour les paiements par carte:** la commission d'interchange est payée par le prestataire de services de paiement du bénéficiaire (PSP acquéreur) au PSP du payeur (PSP émetteur de la carte). Elle est plafonnée à 0,2 % de la valeur du paiement pour les opérations par carte de débit des consommateurs et à 0,3 % pour leurs opérations par carte de crédit<sup>7</sup>.
- 2) **L'interdiction de surfacturation pour les paiements par carte et les paiements SEPA:** il est interdit aux commerçants d'appliquer des frais supplémentaires pour les opérations par carte des consommateurs soumises au plafonnement des commissions d'interchange, ainsi que pour les virements et prélèvements SEPA<sup>8</sup>.
- 3) **La mise à disposition gratuite des services de banque ouverte:** les détenteurs de données de comptes sont tenus de proposer au moins une interface permettant une communication sécurisée à l'usage des prestataires tiers. Les détenteurs de données de comptes ne perçoivent pas de frais ni de remboursement pour l'utilisation de ces interfaces par des prestataires tiers<sup>9</sup>.
- 4) **L'égalité du prix pour les paiements transfrontaliers en euros:** les frais facturés par un PSP pour les paiements transfrontaliers en euros à un utilisateur de services de paiement doivent être identiques à ceux facturés pour des paiements nationaux correspondants<sup>10</sup>.

Source: Cour des comptes européenne.

**25** Des interventions sur les prix mal conçues risquent de rendre le fonctionnement des PSP inefficace ou de fausser le jeu de l'offre et de la demande et, au final, de nuire aux consommateurs et aux commerçants. Or les actes juridiques de base qui régissent les paiements numériques ne définissent pas de critères clairs pour déterminer si, et dans quelles circonstances, ces interventions sont justifiées ou combien de temps elles doivent s'appliquer.

<sup>7</sup> Règlement (UE) 2015/751, articles 3 et 4.

<sup>8</sup> Directive (UE) 2015/2366, article 62.

<sup>9</sup> Ibidem, articles 66 et 67.

<sup>10</sup> Règlement (UE) 2021/1230, article 3.

**26** En outre, aucune des interventions sur les prix concernant les paiements numériques n'est limitée dans le temps. En général, les différentes bases juridiques prévoient un réexamen ponctuel dans un délai spécifique, comme dans le cas du plafonnement des commissions d'interchange et dans celui de l'égalité du prix pour les paiements transfrontaliers en euros (voir [encadré 2](#))<sup>11</sup>. Pour cette dernière intervention, la Commission n'a pas encore procédé au réexamen requis, alors qu'il était attendu pour 2022.

**27** Il n'y a toutefois pas d'obligation légale d'effectuer des réexamens périodiques pour les interventions sur les prix. Les données qui devraient être recueillies pour procéder à de tels réexamens ne sont en outre pas spécifiées. Étant donné le caractère intrusif des interventions sur les prix, il peut découler de cette situation un risque que des mesures inadéquates ne soient pas détectées et qu'elles restent en place, en définitive aux dépens des consommateurs, des commerçants et des PSP.

#### **Les effets positifs des plafonds de commissions d'interchange et l'adéquation de leur niveau n'ont pas été évalués de manière appropriée**

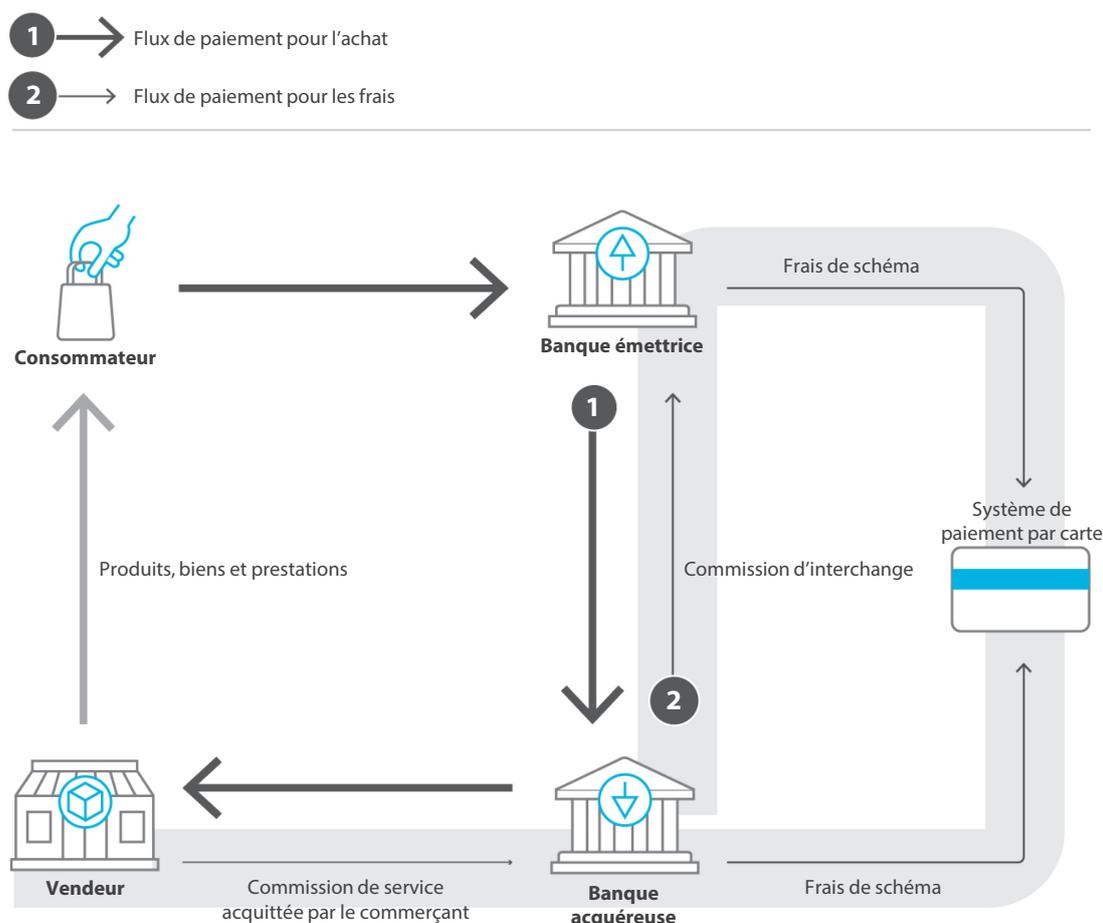
**28** Un flux de paiement classique par carte implique plusieurs types de frais (voir [figure 4](#)):

- 1) **dans un premier temps**, le PSP acquéreur (par exemple la banque d'une boutique en ligne) paie une **commission d'interchange** au PSP émetteur (par exemple, la banque ayant émis la carte utilisée par le client);
- 2) **dans un deuxième temps**, les PSP émetteur et acquéreur paient tous deux des **frais de schéma** aux entreprises internationales qui exploitent le réseau de cartes;
- 3) **enfin**, le commerçant (par exemple, la boutique en ligne) **paie une commission de service** au PSP acquéreur (la banque qui s'occupe de son système de paiement). Cette commission couvre les commissions d'interchange, les frais de schémas, les frais de traitement payés par le PSP acquéreur et la marge de l'acquéreur. L'interdiction de surfacturation empêche les commerçants de facturer ces coûts directement au client. Les commerçants répercutent donc les frais de paiement sur les prix des biens et des services sous la forme d'un supplément général.

---

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2015/751, article 17, et règlement (UE) 2021/1230, article 14.

**Figure 4 – Flux de paiement classique par carte**



Banque acquéreuse = banque du vendeur/bénéficiaire, qui «acquiert» le paiement par carte.  
Banque émettrice = banque du consommateur/payeur, qui a émis la carte.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de représentations graphiques de la Commission.

**29** En 2023, les opérations dans le commerce électronique et les points de vente ont représenté quelque 1 150 milliards d'euros<sup>12</sup>. Selon nos estimations, les opérations de paiement par carte représentent 80 % de ce montant. Nous estimons également que, pour ces opérations, le volume annuel total des commissions d'interchange payées par les PSP acquéreurs aux PSP émetteurs de cartes dans l'UE se situait entre 2 milliards d'euros et 3 milliards d'euros (en tenant compte de commissions d'interchange allant de 0,2 % à 0,3 %), que celui des frais de schéma s'élevait à quelque 1 milliard d'euros (en tenant compte d'une moyenne de 0,1 % pour ces frais) et que celui des commissions de service allait de 5 milliards d'euros à 6 milliards d'euros (en tenant compte d'une moyenne de 0,6 % de commissions de service). En bout de chaîne, les commissions de service sont supportées par les consommateurs.

<sup>12</sup> Statista.

**30** Le plafonnement des commissions d'interchange interfère avec les libertés contractuelles des entreprises privées opérant sur le marché des paiements. Le règlement RCI impose des plafonds de commissions d'interchange (voir [encadré 2](#)) en réponse à une situation bien précise sur le marché des paiements par carte, où la concurrence entre réseaux de cartes pour s'attacher des PSP en tant qu'émetteurs de leurs cartes tirait les commissions d'interchange vers le haut plutôt que vers le bas (phénomène dit de la «concurrence inversée»)<sup>13</sup>. L'objectif était de réduire le niveau des commissions d'interchange, principale composante des commissions de service acquittées au final par les commerçants auprès des PSP.

**31** Pour déterminer le niveau du plafonnement, la Commission s'est d'abord fondée sur le «test d'indifférence du marchand»<sup>14</sup> dans le contexte de sa politique de concurrence. Ce test vise à trouver un niveau approprié pour les commissions d'interchange en déterminant le niveau auquel un commerçant moyen accepterait un paiement par carte de la part d'un client non récurrent (par exemple un touriste)<sup>15</sup>. En l'occurrence, il part du postulat que la commission d'interchange est la principale composante des commissions de service acquittées par les commerçants. Plus particulièrement, à la suite de la [décision de la Commission de 2007](#) relative aux commissions d'interchange de Mastercard et des [discussions menées en 2009](#) avec la Commission, le test d'indifférence du marchand a constitué le fondement des engagements pris par Mastercard concernant ces commissions, ainsi que de la [décision de 2010 relative aux engagements de VISA](#).

**32** En 2015, les plafonds de commissions d'interchange déterminés dans le contexte de ces décisions de la Commission ont également été inscrits dans le [règlement RCI](#). Qui plus est, afin de confirmer le niveau des plafonds fixés, la Commission a réalisé une [enquête sur les coûts pour les commerçants](#). Cependant, cette enquête ne couvrait pas les petits commerçants et, de manière générale, elle ne permettait pas de justifier le niveau de plafonnement des commissions d'interchange introduit par le règlement RCI.

---

<sup>13</sup> Document SWD(2013) 288 final, [volumes 1 et 2](#).

<sup>14</sup> [Règlement \(UE\) 2015/751](#), considérant 20.

<sup>15</sup> *Source: Górká, J., [Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland](#), 2014; et Rochet, J., Tirole, J., [Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs](#), 2011.*

**33** En juin 2020, la Commission a publié son rapport d'examen ponctuel<sup>16</sup> concernant le [règlement RCI](#). Ce rapport reposait sur des données arrêtées à la mi-2017. Les données examinées ne portaient donc que sur une période de 24 mois, que nous jugeons trop courte pour permettre de tirer des conclusions exhaustives sur l'efficacité du règlement RCI. Dans le rapport, la Commission estimait que les effets du plafonnement des commissions étaient satisfaisants car, selon les premières indications, le niveau des commissions de service acquittées par les commerçants était en baisse depuis l'introduction des plafonds. Or des études plus récentes, qui présentent toutefois certaines limites, laissent entrevoir, du moins pour certains États membres, un niveau de commissions de service bien supérieur au plafond réglementaire (voir [annexe II](#)). Une autre conclusion importante de l'examen de la Commission était que le nombre et la valeur des paiements par carte augmentaient dans toute l'UE. Cette croissance était imputée à la mise en œuvre du règlement RCI, en ce qu'elle traduisait une plus grande acceptation des cartes par les commerçants, due en partie à la baisse des commissions d'interchange.

**34** Dans le rapport, la Commission soulignait en outre que certains aspects, tels que l'évaluation de l'application (et du contournement éventuel) des plafonds de commissions, nécessitaient davantage de données et un suivi renforcé pour s'assurer que les règles sont systématiquement et dûment respectées. Elle déclarait également qu'il faudrait plus de temps pour que le règlement RCI produise tous ses effets, compte tenu de sa récente entrée en vigueur, de la longue durée des contrats et des dernières évolutions du marché.

**35** Par ailleurs, en février 2024, la Commission a publié une étude relative aux nouvelles évolutions sur le marché des paiements par carte. Le rapport d'étude ne couvrait toutefois que quelques aspects de l'application du règlement RCI. En outre, du fait de la faible participation des parties prenantes, cette étude n'a fourni que peu de données<sup>17</sup>. Elle ne permet donc pas de démontrer suffisamment les effets positifs du plafonnement des commissions d'interchange ni de savoir si son niveau est optimal.

---

<sup>16</sup> Document [SWD\(2020\) 118 final](#), p. 3.

<sup>17</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. e.a., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

## Les raisons qui ont amené la Commission à instaurer une interdiction de surfacturation n'ont été ni correctement analysées, ni étayées par des données empiriques pertinentes

**36** Une surfacturation consiste à appliquer des frais supplémentaires liés à l'utilisation d'une méthode de paiement donnée, en sus du prix des biens et des services achetés<sup>18</sup>. L'interdiction de surfacturation défend aux commerçants d'imposer un supplément pour les opérations par carte soumises au plafonnement des commissions d'interchange, ainsi que pour les virements et prélèvements SEPA. Cette option peut s'avérer avantageuse pour les consommateurs, mais elle a aussi des conséquences négatives étant donné qu'elle rend le coût des paiements moins transparent. C'est pourquoi il convient de bien analyser toutes les implications avant de décider d'introduire une interdiction de surfacturation. Cette interdiction, instaurée par la directive **DSP2**, a été principalement justifiée par trois raisons (voir **encadré 3**).

### Encadré 3

#### Les trois raisons d'interdire la surtarification<sup>19</sup>

- 1) L'hétérogénéité des règles nationales sur les suppléments de frais avait généré une certaine confusion chez les consommateurs, notamment en ce qui concerne les paiements intra-UE.
- 2) Il existait de nombreux cas de surfacturation au-delà des coûts supportés par les commerçants (surfacturation excessive).
- 3) La commission de service acquittée par les commerçants servait essentiellement à couvrir les commissions d'interchange, qui étaient sur le point d'être plafonnées par le **règlement RCI**.

**37** Nous avons constaté que les raisons de l'introduction de l'interdiction de surfacturation n'étaient pas étayées par des éléments probants suffisants. Dans l'analyse d'impact de la Commission accompagnant la directive **DSP2**, nous n'avons trouvé aucun élément attestant clairement une confusion chez les consommateurs (voire la première raison dans l'**encadré 3**), par exemple dans des enquêtes menées auprès d'eux. L'analyse d'impact indiquait simplement de manière générale que la diversité des règles sur la surfacturation d'un État membre à l'autre était source de

<sup>18</sup> Directive (UE) 2015/2366, article 62.

<sup>19</sup> Directive **DSP2**, considérant 66.

confusion chez les consommateurs dans le cadre du commerce en ligne intra-UE<sup>20</sup>. Or les types de paiements mentionnés dans l'analyse d'impact ne représentaient que 8 %, soit une petite minorité, de l'ensemble des paiements de 2021<sup>21</sup>.

**38** Nous n'avons pas trouvé de données empiriques solides étayant l'idée que les surfacturations étaient systématiquement excessives dans l'UE au moment où l'interdiction a été mise en place en 2015 (voir deuxième raison dans l'*encadré 3*). La Commission a d'ailleurs elle-même reconnu que la surfacturation excessive n'existait que dans quelques cas<sup>22</sup>. En outre, à l'époque, les surfacturations excessives étaient déjà interdites par la directive sur les droits des consommateurs<sup>23</sup>.

**39** La Commission disposait de trop peu de données (voir point **34**) et d'une analyse documentée trop sommaire pour être en mesure de confirmer début 2024 que les commissions de service acquittées par les commerçants servaient essentiellement à couvrir les commissions d'interchange (voir troisième raison dans l'*encadré 3*). À cet égard, nous avons trouvé trois études (voir point **41** et *annexe II*) qui, bien que présentant certaines limites, indiquent que les commissions de service non liées aux commissions d'interchange étaient importantes dans certains États membres.

**40** Par ailleurs, l'analyse de la Commission relative à l'interdiction de surfacturation n'a pas comporté d'examen approfondi des conséquences pour la concurrence entre modes de paiement et entre canaux de distribution (commerce électronique et points de vente). Le manque de transparence n'incite nullement les fournisseurs des instruments de paiement plus chers et très répandus (par exemple les cartes de crédit) à réduire les frais qu'ils facturent aux commerçants, ce qui, au final, a une incidence sur les prix des biens et des services (voir *encadré 4*).

---

<sup>20</sup> Document SWD(2013) 288 final, p. 25.

<sup>21</sup> Statistiques de paiement de la Banque centrale européenne (2021).

<sup>22</sup> Document SWD(2013) 121 final, p. 25 et 30.

<sup>23</sup> Directive 2011/83/UE, article 19.

#### Encadré 4

##### Illustration simplifiée de l'interdiction de la surfacturation dans la pratique

Un commerçant souhaite vendre le même bien coûtant 100 euros à deux clients. Le client A utilise une carte de crédit, tandis que le client B paie par virement. Le client A décide de payer par carte de crédit, ce qui implique pour le commerçant de s'acquitter d'une commission de service de 2 euros en faveur du PSP, alors que le virement ne s'accompagne d'aucun frais. Pour rester neutre sur le plan des coûts, le commerçant doit calculer un supplément général. En l'occurrence, ce supplément équivaldrait à 1 % (2 euros de frais sur 200 euros de ventes totales). Le prix passe donc à 101 euros par client.

Les hausses de prix résultant du coût d'utilisation des instruments de paiement ne sont pas transparentes pour le consommateur, ce qui risque de conduire à une augmentation des suppléments généraux, et donc à des prix totaux plus élevés.

Autoriser la surfacturation, en contrôlant efficacement les excès, devrait se traduire par un prix de 102 euros pour le client A et de 100 euros pour le client B. Cette transparence accrue devrait entraîner des décisions plus éclairées et donc une plus grande concurrence dans le secteur des services de paiement.

Source: Cour des comptes européenne.

**41** Lors des consultations publiques relatives à la directive [DSP2](#)<sup>24</sup>, l'autorité nationale de concurrence de l'Allemagne a fait part de sa préoccupation quant aux effets négatifs sur la concurrence. Par ailleurs, l'étude de 2024 réalisée pour le compte de la Commission a souligné que les structures tarifaires des systèmes internationaux de paiement par carte manquaient de transparence, liant l'augmentation des tarifs à l'absence de concurrence<sup>25</sup>.

**42** L'autorité britannique de réglementation des systèmes de paiement a analysé ce même type d'augmentations apportées par les systèmes internationaux de paiement par carte à leur dispositif et à leurs frais de traitement entre 2017 et 2021, pour mettre en lumière les contraintes concurrentielles à l'œuvre dans la fixation des frais<sup>26</sup>. Une telle analyse n'existe pas pour l'UE. Elle permettrait pourtant de mieux comprendre les

---

<sup>24</sup> [Meldungen, Bundeskartellamt](#), 2 août 2022.

<sup>25</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. e.a., [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

<sup>26</sup> [Payment System Regulator, Market reviews](#), mai 2024.

évolutions du marché des paiements et donc de faire des choix stratégiques éclairés. L’Australie, à l’instar de l’UE, applique un plafond pour les commissions d’interchange. Cependant, elle autorise aussi une surtarification des coûts directs, dans des limites bien précises<sup>27</sup>. Les commissions de service acquittées par les commerçants en Australie diminuent de manière significative depuis 2005.

**43** Au regard des analyses disponibles pour ce qui est du marché de l’UE, nous constatons que la Commission ne disposait pas d’une base suffisante pour affirmer que les effets positifs potentiels de l’interdiction de surtarification pour les consommateurs l’emportaient clairement sur les conséquences à long terme sur la concurrence et, au final, sur ces mêmes consommateurs.

#### **Les clauses de non-divulgaration ont une incidence sur la capacité de la Commission d’assurer un suivi efficace des interventions sur les prix**

**44** À terme, le manque de données sur les commissions de service et les coûts (voir point 39) restera un problème fondamental pour l’évaluation des deux interventions sur les prix concernant les paiements par carte de crédit. Le niveau de ces commissions, qui dépend de la taille du commerce et du canal de distribution, s’applique aussi bien aux clients non récurrents qu’aux clients récurrents. Or, du fait des clauses de non-divulgaration imposées par les systèmes de paiement par carte, cette information n’est pas rendue publique. Sans ces données, la Commission n’est pas à même de suivre les effets de l’interdiction de surtarification et du plafonnement des commissions d’interchange, ni d’en évaluer l’efficacité. Nous observons que la Commission pourrait obtenir ces données auprès du secteur en vertu de ses pouvoirs d’enquête dans le domaine de la politique de la concurrence<sup>28</sup>.

#### **Manque d’harmonisation et mécanismes de suivi faibles en matière de banque ouverte**

**45** La «banque ouverte» est un principe d’échange de données qui oblige les détenteurs de données de comptes, généralement des banques, à communiquer les données de paiement des clients aux prestataires tiers. Un cas d’utilisation important de cet échange de données concerne les services d’initiation de paiement, par exemple lorsqu’une banque autorise un prestataire tiers à accéder au compte bancaire

---

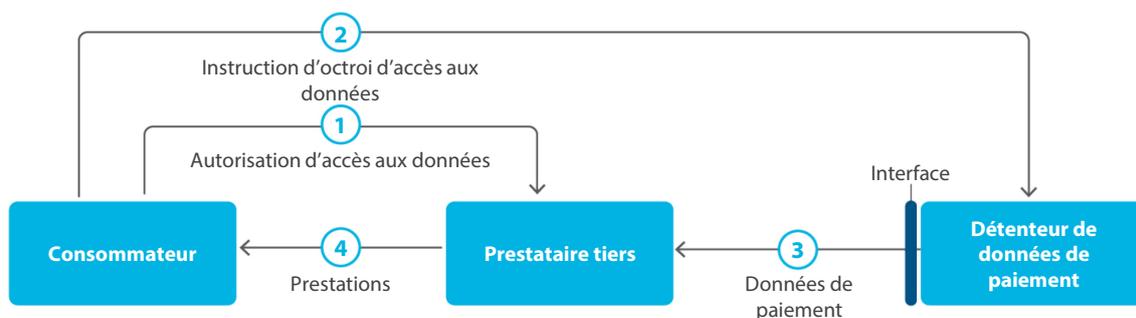
<sup>27</sup> Reserve Bank of Australia, *Bulletin*, 15 septembre 2022.

<sup>28</sup> Règlement (UE) n° 1/2003, article 17.

d'un client pour initier un paiement lié à un achat en ligne. Les premières dispositions relatives à la banque ouverte dans l'UE ont été introduites par la directive [DSP2](#).

**46** Le partage de données est facilité par l'utilisation d'interfaces (voir [figure 5](#)), qui permettent une communication sécurisée entre les détenteurs de données de comptes et les prestataires tiers. En vertu de la directive [DSP2](#), les détenteurs de données de comptes peuvent soit créer des interfaces dédiées (également appelées «interface de programmation d'application») soit autoriser l'utilisation d'interfaces clients. Dans ce dernier cas, le prestataire tiers procède de la même manière qu'un client, en accédant au compte de paiement depuis la même page internet standard de la banque que les clients de celle-ci. Lorsqu'un prestataire tiers utilise l'interface clients, il doit s'identifier de façon claire.

**Figure 5 – La banque ouverte en bref**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

**47** Nous avons constaté que l'application du cadre de l'UE relatif à la banque ouverte présentait deux problèmes majeurs liés à sa conception. Premièrement, l'obligation de donner aux prestataires tiers un accès gratuit aux données des utilisateurs de services de paiement risque de ne pas inciter les détenteurs de données de comptes à fournir un service de grande qualité. Deuxièmement, l'absence d'une norme pour les interfaces de programmation d'applications a entravé l'utilisation de ces données par les prestataires tiers. Par ailleurs, jusqu'ici, la mise en œuvre et le suivi de la banque ouverte ont été assurés au niveau national.

### La directive [DSP2](#) prévoit une fourniture gratuite des données

**48** La directive [DSP2](#) a instauré un modèle de banque ouverte dans lequel les détenteurs de données de comptes sont obligés de fournir gratuitement les données de paiement de leurs clients. La Commission a proposé cette solution en 2013 en partant de l'hypothèse que les coûts de mise en œuvre pour les détenteurs de

données de comptes étaient minimales<sup>29</sup>. Or, dans le contexte du réexamen de la directive **DSP2**, des experts engagés par la Commission ont estimé les coûts ponctuels pour le secteur liés au développement des interfaces de programmation d'applications à quelque 2,2 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent des coûts récurrents annuels de 300 millions d'euros, le tout essentiellement à la charge des détenteurs de données de comptes<sup>30</sup>.

**49** Dans l'analyse d'impact de la Commission accompagnant la directive DSP2, les détenteurs de données de comptes ont déclaré que la fourniture gratuite des services de banque ouverte avait asphyxié l'innovation tant pour ce qui est du développement de dispositifs d'accès de grande qualité qu'en ce qui concerne l'introduction de nouvelles fonctionnalités<sup>31</sup>. Les préoccupations relatives au manque d'incitations à développer des dispositifs de banque ouverte sont fondées, puisque les données fournies gratuitement dans le cadre de la banque ouverte peuvent être utilisées par les prestataires tiers, par exemple les plateformes de vente en ligne, pour affiner ou renforcer leurs propres modèles économiques.

**50** La Commission a considéré que le fait de demander aux prestataires tiers de payer des commissions de service pour la banque ouverte pouvait perturber le marché<sup>32</sup>. Elle a en outre estimé que des commissions pour la banque ouverte auraient une incidence négative sur la rentabilité des prestataires tiers et les pousseraient à devoir cesser leurs activités. Cette évaluation ne reposait toutefois pas sur une analyse quantitative des effets de différents niveaux de commissions. En outre, l'évaluation de la Commission était centrée uniquement sur les prestataires tiers et n'a pas porté sur l'impact du modèle de banque ouverte proposé sur la rentabilité des détenteurs de données de comptes, alors qu'il s'agit dans les deux cas d'entreprises à but lucratif.

**51** Contrairement à ce qu'elle a décidé pour la banque ouverte, la Commission a prévu, dans le cadre juridique régissant la finance ouverte, une rétribution raisonnable du partage de données, qui soit en rapport avec les coûts et que les acteurs du marché doivent fixer d'un commun accord dans les systèmes sectoriels<sup>33</sup>. La finance ouverte va au-delà des seules données de comptes de paiement et concerne plus généralement l'accès aux données clients, et leur utilisation, dans une vaste gamme de services

---

<sup>29</sup> Document [SWD\(2013\) 288 final](#), p. 64.

<sup>30</sup> Document [SWD\(2023\) 231 final](#), p. 135 et 136.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>33</sup> Document [COM\(2023\) 360 final](#).

financiers (données financières liées aux polices d'assurance, aux pensions, aux prêts, à l'épargne, aux investissements, etc.). Cet exemple démontre la faisabilité de l'introduction de commissions dans la banque ouverte.

### **La directive DSP2 n'a pas établi de norme commune pour les interfaces de programmation d'applications**

**52** La directive [DSP2](#) n'a pas établi de norme contractuelle ou technique pour les interfaces de programmation d'applications. Comme l'a fait observer l'ABE, l'absence de norme commune a conduit à l'émergence de diverses solutions d'interface dans l'UE et a contribué à la fragmentation du marché<sup>34</sup>. La qualité et les fonctionnalités des interfaces sont variables, ce qui a une incidence sur l'expérience utilisateur et sur le fonctionnement des services de banque ouverte<sup>35</sup>.

**53** Les prestataires tiers<sup>36</sup> et l'ABE<sup>37</sup> signalent régulièrement des obstacles à l'accès aux données sur les interfaces de programmation d'applications. Il s'agit par exemple de la nécessité de procéder à plusieurs authentifications fortes du client et à des enregistrements supplémentaires, ainsi que de saisir manuellement les IBAN.

**54** Durant la procédure de réexamen de la directive [DSP2](#), l'ABE a recommandé à la Commission d'étudier la faisabilité de l'adoption d'une norme pour les interfaces de programmation d'applications qui soit commune à toute l'UE<sup>38</sup>. Elle a fait valoir qu'une norme commune aurait des effets bénéfiques, en ce qu'elle entraînerait notamment une éventuelle baisse des coûts de maintenance et d'adaptation des interfaces et une réduction des obstacles à l'accès au marché et qu'elle contribuerait à des conditions de concurrence équitables. L'objectif de la Commission était de réduire autant que possible les perturbations et d'éviter que les investissements déjà réalisés dans le développement d'interfaces deviennent des coûts irrécupérables. Elle n'a toutefois pas systématiquement évalué les avantages de disposer d'une norme commune sur les interfaces de programmation d'applications, notamment sur le plan des économies ou des synergies, pour les PSP, résultant de la fin de la fragmentation du marché.

---

<sup>34</sup> Document [EBA/Op/2022/06](#), p. 86.

<sup>35</sup> Document [SWD\(2023\) 231 final](#), p. 14.

<sup>36</sup> Association européenne des prestataires tiers, [PSD2 Obstacles](#).

<sup>37</sup> Document [EBA/Op/2020/10](#).

<sup>38</sup> Document [EBA/Op/2022/06](#).

**55** Avec ses propositions législatives sur les services de paiement (directive [DSP3](#) et règlement [RSP](#)), la Commission entend instaurer des exigences minimales pour les interfaces de programmation d'applications. Ces exigences minimales portent, par exemple, sur la sécurité, la disponibilité et la performance des interfaces, sur les services et sur les données à échanger. En outre la proposition de règlement RSP comprend un article énonçant les entraves interdites à l'accès aux données<sup>39</sup>. Si ces exigences sont susceptibles de remédier aux obstacles connus en matière de banque ouverte, elles ne sont pas suffisamment souples pour répondre aux défis futurs dans un domaine éminemment dynamique, et elles pourraient nécessiter d'autres modifications législatives.

### **Jusqu'ici, la mise en œuvre et le suivi de la banque ouverte ont été assurés au niveau national**

**56** Jusqu'ici, dans l'UE, la banque ouverte a été mise en œuvre sous la surveillance des autorités nationales compétentes, le rôle de l'ABE se limitant à assurer la convergence en matière de surveillance (voir point [08](#)).

**57** Le Royaume-Uni, à la pointe de la banque ouverte selon un indice international<sup>40</sup>, a conçu un cadre de mise en œuvre et de suivi plus solide que celui de l'UE, applicable dans un premier temps aux neuf plus grandes banques du pays. Un organisme spécifique, appelé OBIE (pour *Open Banking Implementation Entity*) et devenu entre-temps *Open Banking Limited*, est responsable de sa mise en place, y compris l'élaboration d'une norme commune sur les interfaces de programmation d'applications et la conception des structures de données et des architectures de sécurité. L'OBIE a également émis des orientations sur l'expérience utilisateur, adressées directement à toutes les parties prenantes telles que les PSP et les prestataires tiers<sup>41</sup> et compilant les exigences réglementaires et les perceptions des clients, afin de faciliter l'usage de la banque ouverte et de diffuser les meilleures pratiques. De telles orientations n'existent pas dans l'UE. En revanche, il existe des avis non contraignants de l'ABE adressés aux autorités nationales compétentes, qui portent sur certaines de ces questions<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Document [COM\(2023\) 367 final](#) (proposition de règlement RSP), articles 36 et 44.

<sup>40</sup> [Le Global Open Finance Index](#).

<sup>41</sup> Open Banking Implementation Entity, [Customer Experience Guidelines](#), 2018.

<sup>42</sup> Document [EBA/Op/2020/10](#).

**58** La directive [DSP2](#) n'impose pas aux détenteurs de données de comptes de communiquer aux ANC ou à l'ABE des informations sur la disponibilité et la performance des interfaces. Par conséquent, il n'existe pas de données agrégées fiables sur la banque ouverte dans l'UE. Cependant, les propositions de directive [DSP3](#) et de règlement [RSP](#) prévoient des exigences de communication d'informations aux ANC par les détenteurs de données de comptes. L'ABE ne sera tenue de faire rapport à la Commission sur la taille et le fonctionnement du marché de la banque ouverte que tous les deux ans. À titre de comparaison, l'OBIE publie chaque mois, depuis mars 2017, des [indicateurs de performance clés](#) sur le fonctionnement de la banque ouverte au Royaume-Uni.

**59** Selon une estimation de la Commission, en 2021, moins de 5 % des consommateurs de l'UE utilisaient des services de banque ouverte<sup>43</sup>, un chiffre inférieur à ceux affichés par le Royaume-Uni (7 % en décembre 2021 et 11 % en octobre 2023)<sup>44</sup>. Toutefois, ces estimations présentent une valeur limitée, puisqu'il n'existe pas de données fiables sur le nombre d'utilisateurs de la banque ouverte<sup>45</sup>. Sans données fiables, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer le taux de pénétration de la banque ouverte, ni de vérifier ses hypothèses initiales sous-tendant la conception du premier cadre applicable à la banque ouverte<sup>46</sup>.

## Des faiblesses en matière de suivi et de collecte de données entravent l'évaluation, par la Commission, de l'impact des politiques relatives aux paiements numériques

**60** La [stratégie en matière de paiements de détail](#) de la Commission vise notamment à rendre les paiements transfrontaliers vers et depuis des pays tiers plus rapides, moins chers, plus accessibles, plus transparents et plus commodes. En outre, le G20 est convenu que les politiques relatives aux paiements transfrontaliers doivent améliorer le coût, la rapidité, l'accessibilité et la transparence des paiements de détail. Nous nous attendions à ce que la Commission ait établi des valeurs cibles en la matière, qui soient conformes à celles fixées au niveau international, et à ce qu'elle

---

<sup>43</sup> Commission européenne, [Coin presse](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament "From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?"*.

<sup>44</sup> Open Banking, [Impact Report](#), 2023.

<sup>45</sup> Document [SWD\(2023\) 231 final](#), p. 60.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 194.

suive systématiquement les progrès vers leur réalisation de sorte à apprécier l'efficacité de ses politiques.

**61** Nous avons vérifié si la Commission avait défini des valeurs cibles en matière de coût, de rapidité, d'accessibilité et de transparence des paiements européens et si elle s'en servait pour évaluer ses politiques et en assurer le suivi. Ensuite, nous avons passé en revue les actions de la Commission susceptibles d'avoir une incidence sur les principales caractéristiques des paiements et, sur la base des données disponibles, nous avons évalué les progrès effectifs vers une meilleure efficacité.

### **À ce jour, la Commission n'a ni défini d'indicateurs pour mesurer la rapidité, le coût, l'accessibilité et la transparence des paiements au niveau de l'UE ni fixé de valeurs cibles**

**62** À ce jour, la Commission n'a pas défini d'indicateurs au niveau de l'UE permettant de mesurer les progrès vers une meilleure efficacité des paiements, ni fixé une quelconque valeur cible valable pour tous les types de paiement. Dans le même temps, en 2021, les dirigeants du G20 (dont l'UE fait partie) ont approuvé des indicateurs et des valeurs cibles spécifiques concernant les paiements transfrontaliers, à atteindre d'ici la fin 2027<sup>47</sup>. Les principaux indicateurs et valeurs cibles sont les suivants:

- le coût moyen des paiements de détail ne doit pas dépasser 1 % au niveau mondial. Aucun coût ne doit être supérieur à 3 % à compter de la fin 2027 (indicateur de coût/valeur cible);
- 75 % des paiements transfrontaliers doivent être crédités dans un délai d'une heure et le reste, dans un délai d'un jour ouvrable (indicateur de rapidité/valeur cible);
- tout le monde doit disposer d'au moins une solution pour effectuer et recevoir des paiements transfrontaliers électroniques (indicateur d'accessibilité/valeur cible);
- les PSP doivent fournir aux utilisateurs de services de paiement un minimum d'informations concernant les paiements transfrontaliers, précisant tous les frais appliqués, le délai de réception prévu, l'état du paiement et les conditions d'utilisation (indicateur de transparence/valeur cible).

---

<sup>47</sup> Conseil de stabilité financière, *Cross-border payments*, 16 juillet 2024.

**63** Les valeurs cibles du G20 ne concernent que les paiements transfrontaliers. Or les utilisateurs de services de paiement à l'échelle nationale dans l'UE devraient aussi pouvoir bénéficier d'opérations bon marché, rapides, accessibles et transparentes. Dans cet esprit, les critères du G20 pourraient également être utiles pour les paiements nationaux.

**Les actions de la Commission sont, dans une certaine mesure, susceptibles d'améliorer la transparence, la rapidité et le coût des paiements, mais leurs résultats restent à établir**

**64** Au moment de notre audit, la Commission n'avait pas systématiquement évalué l'impact de ses propositions législatives et de la législation existante relatives aux paiements (sur la base des critères du G20 ou de ses propres critères). Nous nous sommes donc employés à repérer plusieurs actions de la Commission susceptibles d'améliorer la transparence, la rapidité, le coût et l'accessibilité des paiements. Cela vaut en particulier pour les propositions de directive [DSP3](#) et de règlement [RSP](#), en ce qui concerne la transparence, et pour la [modification du règlement SEPA relative aux paiements instantanés](#), pour ce qui est de la rapidité. La mise en œuvre de la norme internationale sur les messages financiers relatifs aux paiements (ISO 20022), qui facilite l'interopérabilité transnationale des paiements, présente également un potentiel à cet égard.

**La directive DSP3 et le règlement RSP conféreront une plus grande transparence aux paiements**

**65** Les propositions législatives sur les services de paiement (directive [DSP3](#) et règlement [RSP](#)) sont de nature à renforcer la transparence des paiements transfrontaliers depuis l'UE vers un pays tiers. Plus précisément, elles prévoient l'obligation pour les PSP de fournir aux utilisateurs de services de paiement une estimation du délai dans lequel le PSP du bénéficiaire établi hors de l'UE recevra les fonds. Les PSP seront également tenus d'exprimer les frais de conversion monétaire estimés pour ces opérations internationales de la même manière que pour les virements effectués au sein de l'Union<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Proposition de règlement [RSP](#), article 13.

## Faible pénétration des paiements instantanés en euros

**66** Les paiements instantanés sont des virements qui permettent de faire en sorte que les fonds soient disponibles sur le compte du bénéficiaire dans un délai de dix secondes à compter de la confirmation de l'ordre de virement. La [stratégie en matière de paiements de détail](#) de la Commission prévoyait que les paiements instantanés deviennent la règle pour les virements, avec une généralisation dans l'Union au plus tard à la fin de 2021. La Commission a mesuré le taux de pénétration des paiements instantanés en euros et constaté que 16,8 % seulement des virements SEPA effectués au quatrième trimestre 2023 étaient instantanés<sup>49</sup>. Elle a également analysé les raisons de cette faible pénétration des paiements instantanés en euros (voir [encadré 5](#)).

### Encadré 5

#### Les raisons de la pénétration insuffisante des paiements instantanés

- 1) Les PSP ne sont pas suffisamment incités à proposer des paiements instantanés
- 2) Les frais sont plus élevés que pour les autres méthodes de paiement
- 3) Le taux de paiements instantanés rejetés car considérés à tort comme faisant intervenir des personnes figurant sur la liste des sanctions de l'UE est élevé
- 4) Les payeurs doutent de la sécurité des paiements instantanés

Source: Commission européenne.

**67** Afin de relever les défis liés aux paiements instantanés, la Commission a proposé une [modification du règlement SEPA](#), adoptée en février 2024. Entre autres choses, le règlement modifié oblige les PSP à être en mesure aussi bien de recevoir des paiements instantanés en euros que de les proposer moyennant des frais qui ne soient pas supérieurs à ceux facturés pour les virements ordinaires en euros.

**68** Toutefois, la modification du règlement SEPA adoptée ne s'applique pas aux opérations nationales ou entre États membres de l'UE en monnaies autres que l'euro. En outre, les utilisateurs de services de paiement ne doivent pas nécessairement recourir à des paiements instantanés en euro. Ils gardent la possibilité de choisir entre virements ordinaires et virements instantanés. De ce fait, la pénétration des paiements

---

<sup>49</sup> Conseil européen des paiements, [What we do](#), page consultée le 9 septembre 2024.

instantanés risque de pas être suffisamment forte pour atteindre d'ici 2027 et dans toute l'UE la valeur cible fixée par le G20 en ce qui concerne la rapidité. Même si la pénétration prévue des paiements instantanés n'a pas été chiffrée, la Commission s'attend à ce qu'elle soit importante et à ce que ce type de paiement devienne progressivement la norme.

**69** La directive [DSP2](#) comporte également des dispositions relatives à la rapidité des paiements. Lorsque les PSP émetteur et destinataire sont tous les deux dans l'UE, les paiements doivent être effectués dans un délai d'un jour ouvrable. Pour les paiements intra-UE en monnaies de l'UE autres que l'euro, les PSP et les utilisateurs de leurs services peuvent convenir d'un délai d'exécution allant jusqu'à quatre jours ouvrables<sup>50</sup>. Ce délai s'applique en substance aux paiements transfrontaliers non normalisés effectués en dehors du système SEPA, qui représentent une part infime des opérations. Lors de l'élaboration de ses propositions législatives relatives aux services de paiement (directive [DSP3](#) et règlement [RSP](#)), la Commission n'a pas réévalué l'adéquation de ces deux dispositions à la lumière des valeurs cibles du G20. Enfin, la Commission a évalué la mise en œuvre de l'action clé **(33)** de la [stratégie en matière de paiements de détail](#), mais nous n'avons trouvé aucun élément attestant d'une analyse des délais d'exécution des paiements transfrontaliers hors-UE (voir [annexe III](#)).

#### **Suivi limité de la mise en œuvre de la norme internationale sur les messages financiers dans l'UE**

**70** Le G20 considère que l'adoption, par les acteurs du marché, de la norme de l'Organisation internationale de normalisation relative aux messages financiers (ISO 20022) est une priorité essentielle pour que ses valeurs cibles soient atteintes (voir [encadré 6](#)). Entre autres choses, la norme ISO 20022 dispose que les messages doivent comprendre l'identifiant d'entité juridique, qui permet une identification unique des entités intervenant dans les paiements<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Directive (UE) 2015/2366, articles 82 et 83.

<sup>51</sup> Global Legal Entity Identifier Foundation, [Introducing the Legal Entity Identifier \(LEI\)](#).

## Encadré 6

### L'importance de la norme ISO 20022 pour les paiements

La norme ISO 20022 est une norme mondiale sur les messages financiers. Elle fournit une méthodologie pour désigner les entreprises financières dans un langage commun. La norme est complétée par un dictionnaire de données et un catalogue de messages (par exemple pour les paiements), qui la rendent accessible au plus grand nombre.

La norme ISO 20022 contribuera à la réalisation des valeurs cibles du G20 en normalisant les messages relatifs aux paiements, ce qui facilitera l'interopérabilité entre systèmes de paiement différents et permettra un plus grand échange de données tout au long du processus de paiement. En adoptant la norme ISO 20022, les PSP peuvent rationaliser les processus de paiement, améliorer la traçabilité et le rapprochement des opérations, ainsi que réduire les coûts.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations de SWIFT.

**71** Dans la [stratégie en matière de paiements de détail](#), la Commission a également appelé à mettre en œuvre la [norme ISO 20022](#) pour la fin 2022 au plus tard (voir action clé [\(30\)](#) à l'[annexe III](#)). Le Conseil européen des paiements tient la Commission informée du respect de la norme ISO 20022 pour les paiements SEPA en euros. La Commission ne dispose toutefois pas de données concernant l'application de la norme, par les PSP européens, aux paiements transfrontaliers en monnaie autre que l'euro, et son réexamen de la directive [DSP2](#) n'a pas porté sur la norme ISO 20022. Elle a néanmoins prévu dans sa proposition de [règlement RSP](#) l'obligation, pour les interfaces de programmation d'applications, d'utiliser des normes internationales sur les messages financiers telles que la norme ISO<sup>52</sup> (voir point [46](#)).

### La Commission ne dispose guère de données pour déterminer si les consommateurs ont effectivement accès à des paiements plus rapides et moins chers

**72** Au cours de notre audit, la Commission n'a fourni ni données statistiques ni analyse propre relatives à la rapidité (sauf pour les virements instantanés en euros), au coût, à la transparence ou à l'accessibilité des paiements dans l'UE. À cet égard, nous constatons que la Commission était légalement tenue de procéder à un réexamen du [règlement concernant les paiements transfrontaliers](#) au plus tard en avril 2022, y

<sup>52</sup> Proposition de règlement RSP, article 35.

compris une évaluation de l'évolution des frais (pour les paiements nationaux et transfrontaliers)<sup>53</sup>. Ce réexamen n'a toutefois pas encore été réalisé.

**73** Les seules données comparables au niveau international que nous avons pu trouver pour analyser l'évolution réelle des principaux aspects liés aux paiements numériques proviennent du rapport annuel du Conseil de stabilité financière (CSF) relatif à 2023<sup>54</sup>. Ce premier rapport annuel est centré sur le respect des valeurs cibles du G20. L'UE n'y est toutefois pas considérée comme une région en soi, mais au sein d'une région plus vaste appelée «Europe et Asie centrale». Globalement, le rapport démontre que la réalisation des valeurs cibles du G20 est toujours en chantier, aucune des régions analysées dans le rapport n'ayant encore atteint la moindre d'entre elles en 2023.

**74** En ce qui concerne la rapidité, le rapport du CSF indique que seuls 1 à 30 % des paiements transfrontaliers en Europe et Asie centrale sont crédités sur les comptes des clients dans l'heure, soit bien moins que la valeur cible de 75 % fixée par le G20.

**75** Pour ce qui est du coût, le rapport du CSF montre qu'il se situe en moyenne à 1,5 % pour les paiements transfrontaliers en Europe et Asie centrale, aussi bien pour l'émission que pour la réception de ces paiements. Toutefois, le coût dépasse 3 % pour 17 à 20 % des opérations.

**76** Selon ce même rapport, 40 à 80 % des opérations, en fonction du cas d'usage, sont transparentes pour les utilisateurs de services de paiement. À cet égard, la région dont l'Europe fait partie a une longueur d'avance.

**77** Le caractère accessible des paiements (notamment transfrontaliers) peut être mesuré à l'aune du taux de détention de comptes. Selon la [base de données Global Findex 2021](#) de la Banque mondiale, également utilisée par le CSF, plus de 90 % de la population adulte de la plupart des États membres de l'UE ont accès à des comptes de paiement, qui leur permettent d'effectuer des paiements transfrontaliers. Il n'y a qu'en Roumanie (31 %), en Bulgarie (16 %) et en Hongrie (12 %) qu'une part significative de la population adulte ne détient pas de compte de paiement.

---

<sup>53</sup> [Règlement \(UE\) 2021/1230](#), article 14.

<sup>54</sup> Conseil de stabilité financière, [Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments](#), 2023.

## La Commission a mis en œuvre la plupart des actions de sa stratégie de 2020 en matière de paiements de détail, mais les retards étaient courants et les objectifs, pas toujours atteints

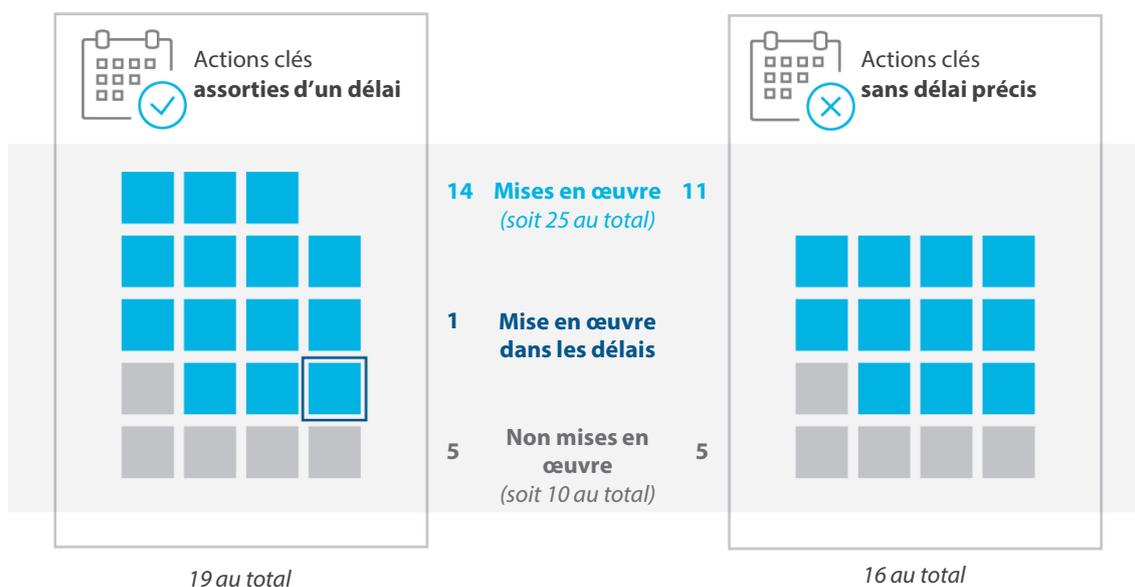
**78** Nous avons relevé dans la [stratégie en matière de paiements de détail](#) 38 actions (sur un total de 40) qui concernent les paiements numériques (voir [annexe I](#)). Les deux mesures restantes portent sur l'utilisation des espèces. Trois actions relatives aux paiements numériques ont été exclues en raison de leur long délai de mise en œuvre et de l'expertise requise. Nous avons donc évalué 35 mesures. La Commission était censée les mettre en œuvre de manière efficace et dans les délais impartis.

**79** Nous avons évalué de manière approfondie les actions clés se rapportant à trois thèmes:

- l'authentification forte du client (voir actions clés [\(18\)](#) et [\(19\)](#) à l'[annexe III](#));
- la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement (voir actions clés [\(11\)](#) et [\(12\)](#) à l'[annexe III](#));
- la surveillance des services de paiement (voir actions clés [\(22\)](#) à [\(26\)](#) à l'[annexe III](#)).

**80** Sur les 35 actions clés, nous avons conclu qu'une majorité (21) avait été mise en œuvre (voir [figure 6](#) et [annexe III](#)). Toutefois, seules 14 des actions mises en œuvre étaient assorties d'un délai, lequel n'avait été respecté que pour l'une d'entre elles. Parmi les 13 actions clés non mises en œuvre dans les délais, sept étaient liées au lancement du réexamen de la directive DSP2 (voir point [18](#)), qui a été retardé d'un an.

Figure 6 – État de mise en œuvre d'une sélection d'actions clés

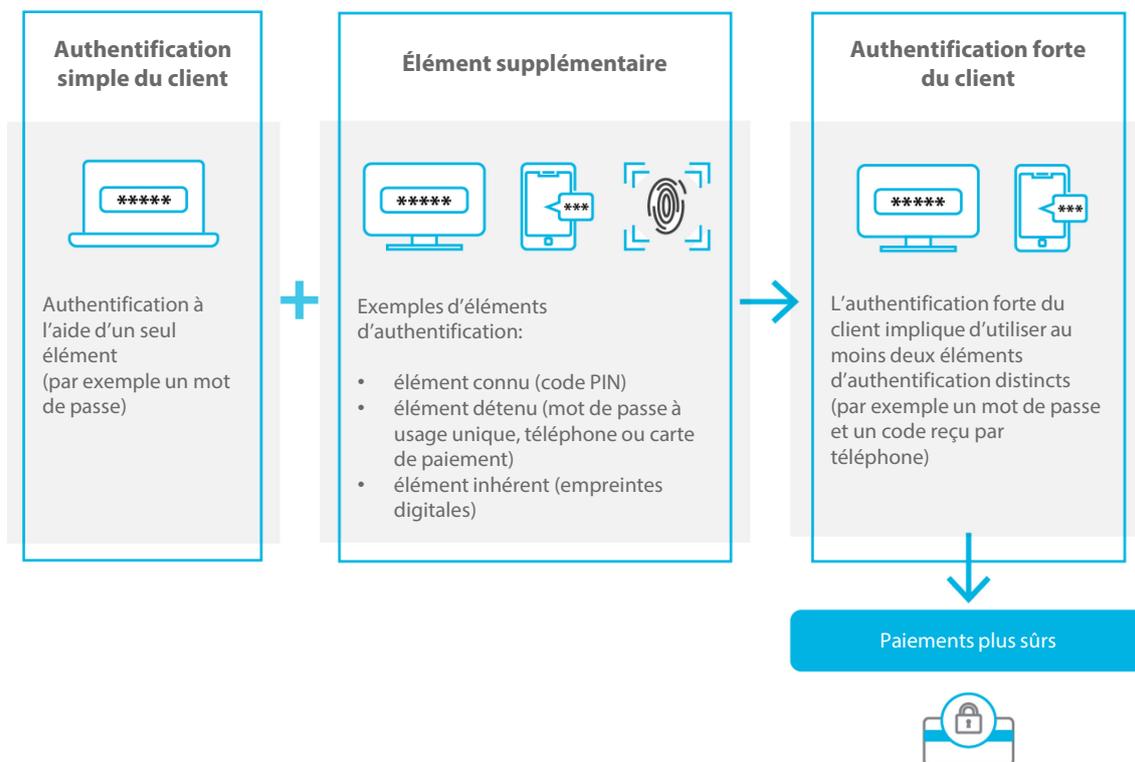


Source: Cour des comptes européenne.

**Les actions de la Commission relatives à l'authentification du client ont contribué à rendre les paiements plus sûrs, mais des difficultés sont à prévoir**

**81** La confiance que placent les clients dans la sécurité des opérations de paiement numérique est un facteur important pour leur essor. La [directive DSP2](#) a instauré un concept spécifique en matière de sécurité pour les opérations de paiement électronique, appelé «authentification forte du client». Elle impose le recours à une authentification multifactorielle, qui veut qu'au moins deux facteurs d'authentification sur un total de trois soient utilisés pour effectuer une opération (voir [figure 7](#)).

Figure 7 – L'authentification forte du client



Source: Banque du Portugal.

### L'authentification forte du client donne des résultats en matière de protection contre la fraude

**82** En 2017, la Commission a adopté un [règlement délégué](#) fixant des normes pour l'authentification forte du client et la communication sécurisée au sens de la directive [DSP2](#). Ce règlement était censé entrer en vigueur en septembre 2019. Cependant, du fait de sa complexité, l'authentification forte du client n'a été pleinement mise en œuvre qu'en 2020, soit six ans après l'adoption de la directive [DSP2](#).

**83** Dans le cadre de la consultation des parties prenantes relative aux propositions législatives sur les services de paiement (directive [DSP3](#) et règlement [RSP](#)), trois quarts des répondants ont estimé que l'authentification forte du client rendait les paiements numériques plus sûrs et sécurisés et qu'elle réduisait la fraude. L'ABE et la BCE ont confirmé dans un rapport conjoint que, globalement, l'authentification forte du client produit les effets désirés en matière de réduction de la fraude<sup>55</sup>. Néanmoins, l'ABE a indiqué que les taux de fraude étaient neuf fois plus élevés pour les paiements

<sup>55</sup> Autorité bancaire européenne et Banque centrale européenne, [2024 Report on payment fraud](#).

transfrontaliers que pour les opérations nationales<sup>56</sup>. Les autorités nationales compétentes et les opérateurs du marché ont avancé que cela pouvait tenir avant tout à une coopération transfrontalière insuffisante entre les PSP et les autres parties prenantes concernées. Dans le cas des opérations transfrontalières avec des pays hors-Espace économique européen, cela s'expliquerait aussi par le recours non systématique à l'authentification forte du client.

**84** S'ils étaient adoptés, la directive **DSP3** et le règlement **RSP** proposés permettraient aux PSP d'échanger des données concernant les cas de fraude. Ces actes législatifs devraient donner des résultats positifs, des études récentes ayant démontré les avantages de l'analyse collaborative dans la lutte contre le blanchiment d'argent<sup>57</sup>. À cette fin, le Parlement européen et l'ABE ont proposé une plateforme unique à l'échelle de l'UE pour l'échange de données relatives aux cas de fraude<sup>58</sup>. Toutefois, les paiements instantanés étant plus exposés à la fraude, l'ABE a alerté sur le fait que les niveaux de fraude pourraient encore augmenter tant que les mesures de sécurité prévues dans les propositions de directive **DSP3** et de règlement **RSP** ainsi que dans le règlement SEPA ne seraient pas pleinement mises en œuvre<sup>59</sup>.

**85** La Commission a assuré le suivi de la mise en œuvre de l'authentification forte du client et publié un rapport d'évaluation confirmant son déploiement, le contrôle de son application et les exigences correspondantes. Dans ce même rapport d'évaluation, la Commission, se fondant sur les données de l'ABE, a également pris acte de l'incidence de l'authentification forte du client sur le niveau de la fraude aux paiements<sup>60</sup>. Compte tenu des progrès accomplis, nous considérons que les deux actions clés relatives à l'authentification forte du client ont été mises en œuvre (voir actions clés **(18)** et **(19)** à l'**annexe III**).

---

<sup>56</sup> Document EBA/Op/2024/01.

<sup>57</sup> Future of Financial Intelligence Sharing (FFI), *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

<sup>58</sup> Document P9\_TA(2024)0298, article 83, et document EBA-Op/2024/01.

<sup>59</sup> Document EBA/Op/2024/01.

<sup>60</sup> Document SWD(2023) 231 final, annexe 5.

## **Le nouveau régime de responsabilité propose de couvrir uniquement la fraude par usurpation d'identité**

**86** L'authentification forte du client a permis d'améliorer efficacement la sécurité des paiements, mais les fraudeurs s'y sont adaptés. Ainsi, un nouveau type de fraude, appelé «fraude au paiement par autorisation», a vu le jour. C'est ce qui se produit lorsqu'une personne est amenée par tromperie à autoriser un paiement en faveur d'un fraudeur, souvent au moyen de technique d'ingénierie sociale. L'une des sous-catégories de ce type de fraude est la «fraude par usurpation d'identité». Le consommateur est manipulé par un tiers, prétendant être lié au PSP et utilisant les données de contact de ce dernier, pour le pousser à autoriser des opérations.

**87** La proposition législative de la Commission sur les services de paiement (règlement *RSP*) tient le PSP émetteur pour responsable en cas de fraude à l'usurpation d'identité, sauf si l'utilisateur de services de paiement agit frauduleusement ou commet une négligence grave. La Commission a estimé le coût correspondant pour les PSP à 1 milliard d'euros<sup>61</sup>. Ce chiffre est extrapolé à partir des paiements effectués volontairement en 2022 par quatre grandes banques néerlandaises, ce qui, à nos yeux, ne constitue pas une base suffisante. En outre, la Commission n'a pas démontré les avantages potentiels de la solution pour les utilisateurs ni son caractère proportionnel en matière de coûts pour les PSP.

**88** Le système de responsabilité proposé par la Commission offre aux utilisateurs de services de paiement une protection moins étendue que celle assurée au Royaume-Uni (voir *encadré 7*). La principale différence réside dans le fait que le système britannique couvre, dans une certaine limite, tous les types de fraude au paiement par autorisation, tandis que celui proposé par la Commission ne porte que sur la fraude par usurpation d'identité.

---

<sup>61</sup> Document *SWD(2023) 231 final*, p. 88.

## Encadré 7

### Régime de responsabilité applicable au Royaume-Uni en cas de fraude au paiement par autorisation

En 2019, l'autorité britannique de réglementation des systèmes de paiement a mis en place un «modèle de remboursement conditionnel» (*contingent reimbursement model*) applicable en cas de fraude au paiement par autorisation. Son adoption est obligatoire pour les six plus grands PSP et facultative, pour les autres. En règle générale, ces PSP doivent rembourser les clients victimes de fraude au paiement par autorisation, à moins que ceux-ci n'aient été avertis ou qu'ils aient commis une négligence grave.

En octobre 2024, l'autorité de réglementation des systèmes de paiement a introduit des mesures de protection des consommateurs et des microentreprises contre tout type de fraude au paiement par autorisation dans le cadre de paiements instantanés. Tous les PSP sont soumis à ce nouveau système, dans lequel la responsabilité est partagée entre les PSP émetteur et destinataire. Les PSP doivent rembourser les préjudices allant de 100 GBP à 85 000 GBP. L'autorité de réglementation des systèmes de paiement doit publier chaque année des données sur la fraude au paiement par autorisation concernant les 14 plus grands PSP.

Source: Autorité britannique de réglementation des systèmes de paiement.

## Malgré les actions de la Commission, la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement persiste

**89** Entré en vigueur en 2014, le [règlement SEPA](#) (voir [encadré 1](#)) interdit la discrimination fondée sur la localisation géographique des comptes de paiement<sup>62</sup>, indiquée dans l'IBAN. Pour les payeurs, cela signifie concrètement qu'au sein du SEPA, ils devraient être libres d'effectuer des paiements en euros depuis n'importe quel compte de paiement, indépendamment de sa localisation. Dans son examen de 2017 concernant le [règlement SEPA](#)<sup>63</sup>, la Commission a reconnu que la discrimination à l'IBAN demeurait un problème, contre lequel elle s'est engagée à lutter dans sa [stratégie en matière de paiements de détail](#) (voir actions clés [\(11\)](#) et [\(12\)](#) à l'[annexe III](#)). Les deux actions clés correspondantes ont été mises en œuvre par la

<sup>62</sup> Règlement (UE) n° 260/2012 (règlement SEPA), articles 3 et 9.

<sup>63</sup> Document COM(2017) 683 final.

Commission, mais le problème de la discrimination persiste, et le secteur continue d'appeler à agir<sup>64</sup>.

**90** De février 2021 à septembre 2023, les utilisateurs ont signalé près de 3 500 cas présumés de discrimination à l'IBAN sur la plateforme *Accept My IBAN*. Ces cas concernent des paiements transfrontaliers au sein du SEPA. La plateforme *Accept My IBAN* est née d'une initiative du secteur privé. Les signalements qui y sont effectués sont transmis aux autorités compétentes. Les cas de discrimination à l'IBAN sont le plus souvent signalés dans quatre États membres de l'UE, dont la France et l'Espagne, qui comptent respectivement pour 31 % et 21 % de l'ensemble des signalements. Ceux-ci concernent tant le secteur privé que le secteur public. Les données collectées n'offrent probablement qu'une vision très partielle du problème étant donné le manque d'information des citoyens de l'UE et l'existence d'autres canaux de signalement des cas de discrimination.

**91** En vertu du [règlement SEPA](#), les États membres étaient tenus de notifier à la Commission, au plus tard à la mi-2013, leurs règles en matière de sanctions pour non-respect du règlement, y compris en ce qui concerne la discrimination à l'IBAN. Or, neuf États membres n'ont communiqué ces règles à la Commission qu'au premier trimestre 2017, soit trois ans et demi après le délai de notification, dans leurs réponses à un [questionnaire](#). En juillet 2024, la France n'avait pas encore notifié à la Commission son nouveau système de sanction introduit en 2021. À la suite de la mise en place de ce système, le nombre de cas a fortement diminué en France (voir [encadré 8](#)).

### Encadré 8

#### Mesures de lutte contre la discrimination à l'IBAN en France

Actions visant à limiter la discrimination à l'IBAN en France:

- en octobre 2021, le parlement français a adopté des [amendes](#) pour discrimination à l'IBAN pouvant aller jusqu'à 375 000 euros;
- les [autorités françaises](#) ont sensibilisé les parties prenantes (fédérations et organisations professionnelles et administrations publiques) et annoncé des enquêtes sur site pour évaluer le respect du règlement SEPA.

---

<sup>64</sup> [Blog, Accept my IBAN](#), 25 octobre 2023.

**92** Le règlement SEPA dispose que les sanctions pour discrimination à l'IBAN doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, mais il n'exige pas que la Commission les évalue<sup>65</sup>. Nous avons constaté que les sanctions variaient fortement d'un État membre à l'autre. L'amende minimale va de 250 euros à 10 000 euros, mais tous les pays n'en ont pas fixé une. L'amende maximale va de 3 500 euros à 10 millions d'euros et jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel (pour une personne morale). Le forum européen pour l'innovation en matière de paiements (EFIP– *European Forum for Innovation in Payments*), né d'une initiative conjointe de la Commission et de la BCE, a proposé que les autorités compétentes infligent des amendes proportionnelles au coût de la mise en conformité<sup>66</sup>, mais cela n'a pas conduit à un quelconque ajustement des niveaux des amendes.

**93** Dans un contexte où le contrôle du respect des règles varie d'un État membre à l'autre, nous constatons l'absence de référence au règlement SEPA dans le [règlement \(UE\) 2017/2394](#) sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Ce dernier règlement définit, entre autres, les pouvoirs minimums d'enquête et d'exécution dont les autorités nationales compétentes doivent disposer pour les cas d'infractions transfrontalières.

**94** Parallèlement aux propositions législatives qu'elle a présentées, la Commission a intensifié ses efforts de lutte contre la discrimination à l'IBAN:

- o en abordant le problème de la discrimination à l'IBAN dans divers forums, tels que l'EFIP;
- o en envoyant des courriers aux autorités compétentes de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Espagne, de la France et de l'Italie pour les inviter à veiller à l'application effective du règlement SEPA (voir action clé [\(11\)](#) à l'[annexe III](#));
- o en lançant des procédures EU Pilot contre l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Autriche;

---

<sup>65</sup> Règlement (UE) n° 260/2012, article 11.

<sup>66</sup> Banque centrale européenne, *European Forum for Innovation in Payments*, 12 février 2024.

- o en adoptant une décision constatant une infraction à l'encontre de l'Espagne en ce qui concerne une loi qui empêche les contribuables de payer leurs impôts depuis un compte situé dans un autre État membre de l'UE (voir action clé [\(12\)](#) à l'[annexe III](#));
- o en lançant une campagne de communication afin de sensibiliser les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics européens.

**95** En outre, la Commission travaille en coopération avec les États membres dans le cadre de la [task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique](#), qui vise à contribuer à une meilleure mise en œuvre de ces règles et à la levée des principaux obstacles au marché unique. En septembre 2023, cette *task-force* est convenue de lancer un projet destiné à mettre fin à la discrimination à l'IBAN dans les secteurs public et privé dans une sélection de domaines. Au moment de notre audit, elle était en train d'évaluer l'ampleur de cette discrimination dans le secteur public et dans le secteur des télécommunications, en vue d'en déterminer les causes sous-jacentes<sup>67</sup>.

**96** En 2023, l'ABE a alerté sur le phénomène croissant des IBAN virtuels, l'un des moyens utilisés par les PSP en réaction à la discrimination à l'IBAN. Les IBAN virtuels ne sont pas directement reliés à un compte de paiement physique, mais servent à rediriger les paiements vers les IBAN associés à ce type de comptes<sup>68</sup>. Dans un [rapport sur les risques et défis des IBAN virtuels](#), l'ABE a constaté que leur utilisation causait des problèmes en matière de blanchiment d'argent, de protection des consommateurs et des déposants, d'agrément et de passeportage ainsi que d'arbitrage réglementaire. Dans ce contexte, nous constatons que, contrairement à la [directive antiblanchiment](#) et à la directive [DSP2](#), le [règlement SEPA](#) ne relève pas du champ des activités de l'ABE<sup>69</sup>. Cette dernière ne peut donc pas évaluer la convergence entre les autorités nationales compétentes en matière de surveillance dans ce domaine.

---

<sup>67</sup> *Task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique*, [Report 2022-2023](#), p. 17 et 18.

<sup>68</sup> Document [EBA/REP/2023/18](#), section 2.7.

<sup>69</sup> [Règlement \(UE\) n° 1093/2010](#), article 1<sup>er</sup>.

## Dans le domaine de la surveillance, l'action de la Commission n'a pas encore permis de créer des conditions équitables entre les entreprises au sein de l'UE

**97** La [stratégie en matière de paiements de détail](#) de la Commission vise notamment à établir une surveillance et un contrôle de l'écosystème des paiements qui soient à l'épreuve du temps.

**98** Conformément à sa [stratégie en matière de paiements de détail](#), la Commission a évalué les risques liés aux services et exemptions non réglementés<sup>70</sup> énoncés dans la directive sur les services de paiement (DSP2). Par ailleurs, en faisant adopter les propositions législatives relatives aux services de paiement (directive DSP3 et règlement RSP), la Commission entend intégrer la directive sur la monnaie électronique dans la directive DSP3 et le règlement RSP et apporter ainsi davantage de clarté aux acteurs du marché. En 2023, le Parlement et le Conseil ont adopté le [règlement \(UE\) 2023/1114](#) sur les marchés de crypto-actifs proposé par la Commission. Les mesures qu'il prévoit correspondent aux actions clés (22) à (25) figurant à [l'annexe III](#), que nous considérons comme mises en œuvre.

**99** En 2023, l'ABE a effectué son premier examen par les pairs<sup>71</sup> des autorités nationales compétentes (ANC) dans le domaine des services de paiement, le but étant d'assurer la convergence en matière de surveillance. L'ABE a constaté que les ANC respectaient largement ses orientations concernant les informations devant accompagner les demandes d'agrément et d'enregistrement en vertu de la directive DSP2<sup>72</sup>. Toutefois, certaines ANC n'exigent pas des demandeurs qu'ils fournissent toutes les informations visées dans ces orientations. Les attentes des autorités de surveillance à l'égard des demandeurs d'agrément ne sont donc pas les mêmes partout.

**100** La Commission a reconnu qu'il existait des problèmes liés aux divergences en matière de mise en œuvre et de contrôle de l'application de la directive DSP2. Ces divergences ont une incidence directe sur la concurrence entre les PSP, en ce qu'elles contribuent à créer des conditions réglementaires différentes d'un État membre à l'autre. Elles sont imputables à une interprétation non uniforme des règles, qui favorise les arbitrages réglementaires et conduit à une concentration des prestataires

---

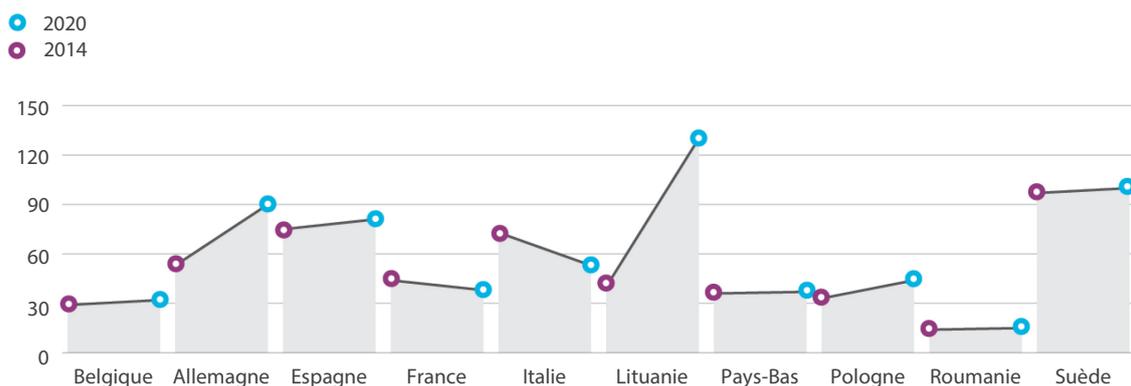
<sup>70</sup> Document [SWD\(2023\) 231 final](#), p. 15, 153 et 162.

<sup>71</sup> Document [EBA/Op/2023/01](#).

<sup>72</sup> Document [EBA/Op/2017/09](#).

tiers dans les pays dont l'interprétation leur est plus favorable<sup>73</sup>. Au total, le nombre de prestataires tiers dans l'UE a augmenté de 126 unités entre 2014 et 2020, cette augmentation ayant eu lieu presque exclusivement dans deux États membres (voir [figure 8](#)).

**Figure 8 – Nombre de prestataires tiers agréés au titre de la directive DSP2**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la [Commission](#).

**101** Les parties prenantes, y compris les autorités européennes de surveillance et les ANC, ont publiquement proposé plusieurs moyens d'améliorer leur cadre de surveillance ou leurs pratiques en la matière. Elles plaident pour de meilleures orientations, davantage de transparence et des règles mieux adaptées aux évolutions technologiques. Les ANC ont également réclamé des pouvoirs de surveillance renforcés concernant les grandes entreprises technologiques («BigTechs») qui fournissent des services de paiement en «marque blanche» (*white label*). Les partenaires en marque blanche concluent avec des établissements de crédit ou de paiement des accords contractuels qui leur permettent de proposer sous leur propre marque des services de paiement pour lesquels ils ne sont pas agréés (voir [annexe IV](#)). Les autorités européennes de surveillance ont souligné la nécessité de mettre à jour la [communication interprétative de la Commission](#) de 1997 sur la liberté de prestation de services des banques<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Document SWD(2023) 231 final, p. 20.

<sup>74</sup> Document ESA 2022 01 et Rapport de l'ABE sur les obstacles potentiels à la prestation transfrontière de services bancaires et de paiement.

**102** Même si le problème des divergences en matière de surveillance assurée par les ANC a généré des conditions inégales entre les PSP, la Commission ne s’y est attaquée que dans une mesure très limitée. Les ANC ont soulevé le problème des solutions en marque blanche et réclamé des pouvoirs supplémentaires, mais leurs suggestions ne sont, à ce jour, pas prises en considération dans les propositions législatives de la Commission relatives aux services de paiement. Globalement, nous estimons que l’action clé (26) figurant à l’*annexe III* n’a pas été mise en œuvre, étant donné que nous n’avons retrouvé aucune évaluation exhaustive du caractère suffisant des liens entre la surveillance des services de paiement et la surveillance des systèmes, schémas et instruments de paiement.

## Conclusions et recommandations

**103** En conclusion, nous estimons que l'approche de l'UE en matière de paiements numériques a contribué à rendre ceux-ci plus sûrs, plus rapides et moins chers pour les utilisateurs, même si les données permettant d'évaluer sa contribution en ce sens sont rares. Nous avons relevé deux aspects clés du cadre réglementaire de l'UE qui méritent d'être examinés de plus près. Premièrement, les critères d'évaluation du caractère adéquat des interventions sur les prix sont peu clairs et celles-ci ne font pas l'objet de réexamens périodiques; deuxièmement, le cadre juridique présente des lacunes en ce qui concerne le partage des données relatives aux comptes dans le cadre de la banque ouverte.

**104** L'UE dispose d'un cadre juridique élaboré pour les paiements numériques, qui a été élargi et révisé ces dix dernières années afin de tenir compte des évolutions rapides dans ce secteur. L'une des étapes cruciales de ce processus a été le réexamen de la deuxième directive sur les services de paiement, que nous avons jugé exhaustif à pratiquement tous égards (voir points [18](#) à [22](#)).

**105** Les interventions sur les prix sont généralement destinées à réduire les effets négatifs des distorsions de la concurrence ou à permettre d'atteindre des objectifs stratégiques, susceptibles d'être favorables aux consommateurs. Elles ont toutefois un caractère intrusif étant donné qu'elles limitent la mesure dans laquelle les acteurs du marché peuvent facturer leurs services et qu'elles rendent les coûts moins transparents pour les consommateurs. Nous avons constaté que les actes juridiques de base qui régissent les paiements numériques ne définissent pas de critères clairs pour déterminer si les interventions sont justifiées ou combien de temps elles doivent s'appliquer. Ils prévoient un réexamen ponctuel, mais n'imposent pas de réexamens périodiques (voir points [23](#) à [27](#)).

**106** Nous avons en outre constaté que pour certaines des interventions existantes concernant les paiements par carte, la Commission n'était pas en mesure de démontrer que les effets positifs pour les consommateurs l'emportaient clairement sur les conséquences négatives. L'absence de données complètes, fiables et actualisées compromet la capacité de la Commission à assurer un suivi efficace de l'impact des interventions sur les prix. Cette pénurie de données s'explique notamment par les accords de non-divuligation imposés par les systèmes de paiement par carte, qui empêchent les commerçants ainsi que les PSP émetteurs et acquéreurs de révéler des informations sur les frais liés aux paiements par carte (voir points [28](#) à [44](#)).

**107** L'une des autres composantes importantes du cadre juridique de l'UE applicable aux paiements numériques concerne la banque ouverte. Dans ce domaine, les principales faiblesses résident dans l'absence de normalisation et dans l'inadéquation des mécanismes de suivi. Il subsiste également des obstacles au partage des données tenant au manque d'incitations financières pour les détenteurs d'informations de paiement et à la non-normalisation des interfaces. Dans son évaluation de l'opportunité d'introduire des compensations pour les services de banque ouverte, la Commission ne s'est pas appuyée sur une analyse quantitative et n'a pas inclus l'impact du modèle de banque ouverte proposé sur la rentabilité des détenteurs de données de comptes (qui sont principalement des banques). Nous avons également constaté que le manque de données bride la Commission dans sa capacité d'analyser la politique en matière de banque ouverte de manière approfondie (voir points 45 à 59).

### **Recommandation n° 1 – Définir des critères pour les interventions sur les prix dans le domaine des paiements numériques et effectuer des réexamens périodiques**

---

La Commission devrait:

- a) définir des critères pour déterminer dans quelles circonstances chaque type d'intervention sur les prix est justifié, si nécessaire en présentant une proposition législative;
- b) réaliser des réexamens périodiques des interventions sur les prix sur le marché des paiements (telles que le plafonnement des commissions d'interchange et l'interdiction de surfacturation);
- c) remédier aux limites posées par les accords de non-divulgaration de manière à pouvoir collecter des données concernant les coûts des interventions sur les prix telles que le plafonnement des commissions d'interchange et l'interdiction de surfacturation, si nécessaire en présentant une proposition législative.

**Quand? Pour le point a), d'ici fin 2027; pour le point b), la date du premier réexamen est à déterminer au cas par cas, mais au plus tard d'ici fin 2028; pour le point c), d'ici fin 2027.**

## Recommandation n° 2 – Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de suivi des données dans le domaine des paiements numériques

---

La Commission devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie de suivi des données dans le domaine des paiements numériques (notamment en ce qui concerne les interventions sur les prix et la banque ouverte) afin de déterminer les types de données nécessaires à une prise de décisions politiques éclairée, les sources de ces données, la fréquence à laquelle elles doivent être collectées et les exigences requises pour qu'elles soient collectées de manière efficace et efficiente.

**Quand? D'ici fin 2027.**

**108** L'impact des politiques de l'UE concernant les paiements numériques reste largement méconnu, parce que la Commission n'a pas mis en place de système de suivi efficace. Elle ne dispose notamment pas d'indicateurs spécifiques pour apprécier la rapidité, le coût, l'accessibilité et la transparence réels des paiements, et elle n'a pas non plus défini de valeurs cibles applicables à différents types de paiement, contrairement au G20. De tels indicateurs fourniraient aussi un cadre utile à la Commission pour élaborer des propositions législatives et en évaluer l'impact potentiel. En outre, et surtout, la Commission n'a pas accès aux données les plus pertinentes, généralement détenues par les prestataires de services de paiement. Certaines actions de la Commission sont susceptibles d'améliorer la rapidité, le coût et la transparence des paiements. La Commission s'attend à des avancées significatives pour ce qui est de la rapidité, grâce à un recours accru aux paiements instantanés à l'avenir. Cependant, le manque de données reste un facteur clé qui restreint sa capacité à évaluer les développements sur le marché européen des paiements (voir points [62](#) à [77](#)).

## Recommandation n° 3 – Proposer des indicateurs de performance et fixer des valeurs cibles pour les paiements numériques

---

Pour apprécier l'efficacité des politiques de l'UE concernant les paiements, la Commission devrait définir des indicateurs pour mesurer le coût, la rapidité, la transparence et l'accessibilité des paiements numériques et les assortir de valeurs cibles spécifiques à l'échelle de l'UE.

**Quand? D'ici fin 2025.**

**109** Enfin, la Commission a mis en œuvre la majorité des actions clés prévues dans sa [stratégie en matière de paiements de détail](#), mais avec des retards fréquents (voir points [78](#) à [80](#)). Notre examen approfondi des actions clés concernant les trois thèmes sélectionnés a révélé que même celles pleinement mises en œuvre n'avaient pas toujours permis d'atteindre les objectifs visés:

- l'authentification forte du client s'est avérée efficace, mais les fraudeurs s'y sont adaptés en recourant à la fraude au paiement par autorisation pour contourner les nouvelles mesures de sécurité. Le nouveau système européen de responsabilité proposé par la Commission est centré sur la fraude par usurpation d'identité et ne couvre pas tous les types de fraude au paiement par autorisation (voir points [81](#) et [88](#));
- en ce qui concerne la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement, la Commission a intensifié ses efforts, mais elle n'est pas encore parvenue à faire en sorte que des paiements ne soient pas refusés pour cause d'IBAN étranger. Cette discrimination, pourtant interdite par le règlement SEPA, reste un véritable problème pour les consommateurs partout dans l'UE. L'efficacité des efforts visant à lutter contre ce problème est entravée par des vides juridiques: ainsi, le contrôle de l'application du règlement SEPA n'entre pas dans le champ des activités de l'ABE ni dans celui de la coopération entre les autorités nationales. Les sanctions pour discrimination à l'IBAN varient considérablement d'un État membre à l'autre et la Commission n'est pas tenue d'évaluer si elles sont effectives, proportionnées et dissuasives. La discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement a conduit à une utilisation accrue des IBAN virtuels, qui ne sont pas sans risques. L'ABE a déjà fait état de tels risques dans un récent rapport (voir points [89](#) à [96](#)).
- dans le domaine de la surveillance, l'action de la Commission n'a pas permis de créer des conditions équitables entre les entreprises opérant dans les différents pays de l'UE. En raison des divergences d'interprétation des règles en matière d'agrément et d'enregistrement, les sociétés de services de paiement s'établissent essentiellement dans des pays dont l'interprétation de ces règles leur est favorable. En outre, la Commission n'a pas donné suite aux appels des autorités nationales à renforcer leurs pouvoirs de surveillance en ce qui concerne les grandes entreprises technologiques disposant de vastes réseaux de clients (voir points [97](#) à [102](#)).

## Recommandation n° 4 – Lutter contre la discrimination fondée sur la localisation des comptes de paiement par de meilleures règles d'exécution et étudier la question des comptes de paiement virtuels

---

La Commission devrait:

- a) proposer d'inclure une référence au [règlement SEPA](#) dans le [règlement \(UE\) 2017/2394](#) sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs;
- b) proposer d'ajouter le contrôle de l'application du [règlement SEPA](#) au champ des activités de l'ABE;
- c) examiner de manière exhaustive si la question des IBAN virtuels appelle d'autres mesures au niveau de l'UE, compte tenu, entre autres, des risques mis en lumière dans le rapport de l'ABE.

**Quand? D'ici fin 2027.**

## Recommandation n° 5 – Redoubler d'efforts afin de parvenir à instaurer des conditions équitables en matière d'agrément et de surveillance

---

La Commission devrait:

- a) fournir aux autorités nationales compétentes une interprétation détaillée des règles relatives à l'agrément et à l'enregistrement des prestataires de services de paiement;
- b) mettre à jour ses orientations sur la liberté de prestation de services des banques de sorte à tenir compte des exigences technologiques actuelles;
- c) évaluer la nécessité d'introduire des mesures pour renforcer la transparence intragroupe des grandes entreprises technologiques et de mettre en place un échange d'informations entre les autorités compétentes nationales pour une surveillance plus efficace au niveau des États membres.

**Quand? D'ici fin 2027 pour les points a) et b) et d'ici la mi-2028 pour le point c).**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par Mihails Kozlovs,  
Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 novembre 2024.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Vision de la Commission pour les paiements de détail de l'UE

Dans sa [stratégie en matière de paiements de détail](#), la Commission a défini une vision et des grands piliers d'action.

La **vision** de la Commission se décline comme suit:

- les citoyens et les entreprises dans l'UE bénéficient d'une large gamme diversifiée de solutions de paiement de haute qualité, favorisées par un marché des paiements compétitif et innovant et reposant sur des infrastructures sûres, efficaces et accessibles;
- des solutions de paiement compétitives, nées en Europe et de portée paneuropéenne, sont disponibles et contribuent à la souveraineté économique et financière de l'Europe;
- l'Union contribue de manière significative à l'amélioration des paiements transfrontaliers avec les pays tiers, y compris les envois de fonds, et soutient ainsi le rôle international de l'euro et l'«autonomie stratégique ouverte» de l'Union.

La stratégie de la Commission est axée sur quatre **piliers essentiels** interdépendants:

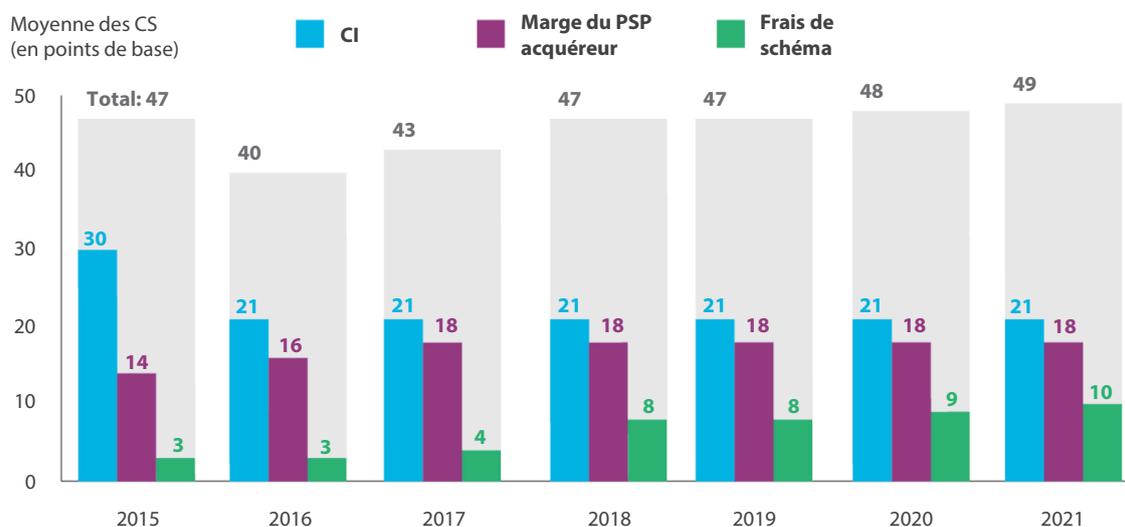
- i) des solutions de paiement paneuropéennes de plus en plus numériques et instantanées;
- ii) des marchés des paiements de détail innovants et compétitifs;
- iii) des systèmes de paiement de détail et autres infrastructures de soutien efficaces et interopérables;
- iv) des paiements internationaux efficaces, envois de fonds compris.

## Annexe II – Études récentes relatives aux commissions de service acquittées par les commerçants

Dans le cadre de notre audit, nous avons trouvé trois études donnant à penser que les commissions de service autres que les commissions d’interchange ne sont pas négligeables.

La première est l’étude *CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study* de 2021, qui indique que la réduction des commissions d’interchange intervenue à la suite de l’adoption du règlement relatif aux commissions d’interchange (RCI) a été neutralisée au fil du temps par une augmentation des autres composantes des commissions de service acquittées par les commerçants, à savoir, pour l’essentiel, les frais de schéma. Selon cette étude, les commissions d’interchange ne représentaient que 43 % des commissions de service en 2021, les 57 % restants correspondant à la marge du PSP acquéreur et aux frais de schéma (voir [figure 9](#)).

**Figure 9 – Composition des commissions de service acquittées par les commerçants sur la période 2015-2021**



CI: commissions d’interchange; CS: commissions de service acquittées par les commerçants

Source: *CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study* (2021).

La deuxième est celle que l’institut de recherche allemand EHI Retail Institute publie chaque année concernant les services de paiement dans le secteur du commerce de détail en Allemagne. Sur la base des données de 2023, l’EHI Retail Institute a mesuré que les frais de paiement par carte de crédit facturés par les systèmes internationaux

allaient de 0,47 % pour les grands commerces à 1,81 % pour les petits, soit bien plus que les plafonds relatifs aux commissions d'interchange<sup>75</sup>.

La troisième est celle dont la Commission a confié la réalisation à Valdani Vicari & Associati (VVA) et à la Global Data Collection Company (GDCC) en 2024 afin d'analyser les nouvelles évolutions des marchés des paiements liés à une carte, y compris en matière de commissions d'interchange et de commissions de service. L'étude, qui a porté sur 11 États membres, a notamment conclu qu'en 2022, les commissions de service acquittées par les commerçants pour les cartes de débit et de crédit s'étaient établies respectivement à 0,44 % et 0,60 %<sup>76</sup>, soit, là aussi, bien au-delà des plafonds de commissions d'interchange. Étant donné la rareté des données, les experts n'ont pas été en mesure de mener une analyse exhaustive. La collecte de certaines données relatives aux systèmes internationaux de paiement par carte aux fins de cette étude n'a été possible en raison, entre autres, d'accords de non-divulgence

---

<sup>75</sup> EHI Retail Institute e.V., *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

<sup>76</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. e.a., *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

### Annexe III – Actions clés évaluées dans le cadre de l’audit

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
1) La Commission examinera le nombre de prestataires de services de paiement ainsi que le nombre de comptes capables d’envoyer et de recevoir des virements SEPA instantanés.	2020	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final  Points 66 à 68 du présent rapport	Oui	Non
2) La Commission évaluera si ces chiffres sont satisfaisants et, à partir de cette évaluation, décidera s’il convient de proposer une législation.	2021	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final  Points 66 à 68 du présent rapport	Oui	Non
3) La Commission évaluera s’il convient d’obliger les parties prenantes concernées à adhérer à tout ou partie des fonctionnalités supplémentaires du système de virements SEPA instantanés.	Pas de délai spécifique	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final  Points 66 à 68 du présent rapport	Oui	s.o.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
4) La Commission examinera si les mesures de protection des consommateurs en vigueur dans l'Union (par exemple, les droits au remboursement) peuvent offrir aux consommateurs qui effectuent des paiements instantanés le même niveau de protection élevé que celui qu'offrent d'autres instruments de paiement.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final  Points 66 à 68 du présent rapport	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.
5) La Commission évaluera l'incidence des frais imposés aux consommateurs pour les paiements instantanés et, le cas échéant, exigera qu'ils ne soient pas plus élevés que ceux imposés pour les virements ordinaires.	Pas de délai spécifique	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final  Points 66 à 68 du présent rapport	Oui	s.o.
6) La Commission examinera s'il convient de prendre des mesures spécifiques pour renforcer les capacités de gestion de crise des systèmes de paiement et pour garantir des mesures efficaces d'atténuation du risque de liquidité pour les établissements financiers – risque induit par les sorties de fonds rapides et simples qu'entraînent les paiements instantanés.	Pas de délai spécifique	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final	Oui	s.o.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
7) Eu égard aux paiements instantanés, la Commission cherchera à savoir si des mesures supplémentaires doivent être prises pour faire face à d'autres risques spécifiques, tels que le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes.	Pas de délai spécifique	Document de travail des services de la Commission SWD(2022) 546 final	Oui	s.o.
8) La Commission étudiera la possibilité de créer un label, accompagné d'un logo reconnaissable, pour les solutions de paiement paneuropéennes qui répondent à tous les critères.	2023	L'étude de la Commission n'a pas encore été réalisée.	Non	Non
9) La Commission explorera les solutions pour faciliter le déploiement de spécifications européennes pour les paiements sans contact par carte, par exemple par l'intermédiaire de programmes de financements de l'UE.	2023	L'étude de la Commission n'a pas encore été réalisée.	Non	Non
10) La Commission aidera à moderniser et simplifier les dispositifs d'acceptation des paiements des commerçants de l'Union, en permettant par exemple aux caisses enregistreuses de délivrer des reçus électroniques.	2023	L'aide de la Commission n'a pas encore été apportée.	Non	Non
11) La Commission rappelle aux autorités nationales compétentes leur rôle répressif au titre du règlement SEPA.	Pas de délai spécifique	Point 94 du présent rapport	Oui	s.o.
12) La Commission suivra de près les cas de non-respect du règlement SEPA et lancera toutes les procédures d'infraction nécessaires.	Pas de délai spécifique	Points 94 et 95 du présent rapport	Oui	s.o.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
13) La Commission étudiera les moyens de promouvoir l'utilisation de l'identité électronique (eID) en vue de favoriser le respect des exigences en matière d'authentification forte du client.	Pas de délai spécifique	Proposition législative concernant l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique	Oui	s.o.
14) La Commission réalisera une étude sur le niveau d'acceptation des paiements numériques dans l'Union.	2022	L'étude n'a pas encore été réalisée.	Non	Non
15) Afin de soutenir l'émission d'un euro numérique, la Commission travaillera en étroite collaboration avec la BCE sur les objectifs et les options stratégiques et sur la recherche d'un niveau élevé de complémentarité.	Pas de délai spécifique	Proposition législative concernant l'établissement de l'euro numérique	Oui	s.o.
16) La Commission lancera une évaluation complète de l'application et de l'incidence de la DSP2.	2021	Propositions législatives sur les services de paiement (règlement RSP et directive DSP3)  Points 18 à 21 du présent rapport	Oui	Non

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
17) La Commission prévoit de présenter une proposition législative concernant un cadre pour la finance ouverte.	2022	La proposition législative relative à un cadre pour l'accès aux données financières (règlement FIDA) Point <b>51</b> du présent rapport	Oui	Non
18) La Commission suivra de près la mise en œuvre des exigences relatives à l'authentification forte du client.	Pas de délai spécifique	Document de travail des services de la Commission SWD(2023) 231 final	Oui	s.o.
19) La Commission fera le point sur l'incidence de l'authentification forte du client sur la fraude aux paiements dans l'Union et déterminera si des mesures supplémentaires devraient être envisagées pour faire face aux nouveaux types de fraude.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Document de travail des services de la Commission SWD(2023) 231 final	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
20) La Commission proposera également un règlement sur la résilience opérationnelle numérique pour les secteurs financiers de toute l'Union.	2020	Proposition de règlement sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier (règlement DORA)	Oui	Oui
21) La Commission réexaminera les limites juridiques actuelles des paiements sans contact.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Document de travail des services de la Commission SWD(2023) 231 final	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.
22) La Commission examinera tout nouveau risque découlant de services non réglementés.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Document de travail des services de la Commission SWD(2023) 231 final	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.
23) La Commission évaluera également l'adéquation des exemptions énumérées dans la DSP2 et la nécessité de modifier les exigences prudentielles, opérationnelles et de protection des consommateurs.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Document de travail des services de la Commission SWD(2023) 231 final	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
24) La Commission harmonisera la directive DSP2 et la directive sur la monnaie électronique en reconnaissant l'émission de monnaie électronique comme service de paiement dans les propositions législatives sur les services de paiement.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Propositions législatives sur les services de paiement (directive DSP3 et règlement RSP)	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.
25) La Commission soumettra les émetteurs de jetons de monnaie électronique à des dispositions supplémentaires complétant la directive sur la monnaie électronique.	Pas de délai spécifique	Règlement sur les marchés de crypto-actifs	Oui	s.o.
26) La Commission garantira, si nécessaire, des liens suffisants entre la surveillance des services de paiement et la surveillance des systèmes, schémas et instruments de paiement.	Pas de délai spécifique	L'évaluation, par la Commission, du caractère suffisant des liens n'a pas encore été réalisée	Non	s.o.
27) La Commission envisagera d'étendre le champ d'application de la directive sur le caractère définitif du règlement (DCDR) pour y inclure les établissements de paiement.	2020	Modification de la directive sur le caractère définitif du règlement	Oui	Non
28) La Commission examinera s'il convient de proposer une législation visant à garantir un droit d'accès, dans des conditions justes, raisonnables et non discriminatoires, aux infrastructures techniques.	Pas de délai spécifique	Règlement relatif à un marché unique des services numériques	Oui	s.o.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
29) La Commission attend des opérateurs de systèmes de paiement concernés qu'ils facilitent l'établissement de liens entre les systèmes européens et les systèmes de paiement instantané de pays tiers.	Pas de délai spécifique	Les attentes de la Commission n'ont pas encore été satisfaites.	Non	s.o.
30) La Commission appelle à la mise en œuvre de normes internationales telles que la norme ISO 20022.	2022	L'appel de la Commission n'a pas encore été entendu. Points <b>70</b> et <b>71</b> du présent rapport	Oui	Non
31) La Commission encourage les PSP à utiliser la <i>Global Payment Initiative</i> (GPI) de la <i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i> (SWIFT).	Pas de délai spécifique	L'encouragement de la Commission n'a pas encore été suivi d'effet.	Non	s.o.
32) La Commission évaluera s'il y a lieu d'améliorer la transparence des opérations transfrontalières.	Au moment du réexamen de la directive DSP2	Point <b>65</b> du présent rapport	Oui	Non, en raison du lancement tardif du réexamen de la directive.

Action clé	Pour quand?	Couverture par?	Mise en œuvre?	Dans les délais?
33) Étant donné que les paiements instantanés deviennent également la norme au niveau international, la Commission évaluera, dans le cadre du réexamen de la DSP2, s'il convient d'exiger que le délai maximal d'exécution des opérations dites « <i>two-leg</i> » s'applique également aux opérations dites « <i>one-leg</i> ».	Au moment du réexamen de la directive DSP2	L'évaluation de la Commission n'a pas encore été réalisée.	Non	Non
34) La Commission suit avec intérêt les travaux en cours dans le cadre du Conseil européen des paiements sur une éventuelle harmonisation plus poussée des règles commerciales et des normes de messagerie pour les opérations « <i>one-leg</i> ». La Commission évaluera s'il est nécessaire de les rendre obligatoires.	Pas de délai spécifique	L'évaluation de la Commission n'a pas encore été réalisée.	Non	s.o.
35) La Commission encourage les initiatives des États membres visant à soutenir le secteur des envois de fonds, sous réserve que les prestataires de services d'envoi de fonds s'engagent à réduire progressivement le coût desdits services au fil du temps.	Pas de délai spécifique	L'encouragement de la Commission n'a pas encore été suivi d'effet.	Non	s.o.

## Annexe IV – Recommandations des parties prenantes sur la surveillance des services de paiement

Partie prenante	Date	Contenu de la recommandation
ACN	Janvier 2021 et février 2024	Les ANC considèrent les solutions en «marque blanche» des BigTechs comme un défi pour l’avenir. Les partenaires en marque blanche concluent avec des établissements de crédit ou de paiement des accords contractuels qui leur permettent de proposer sous leur propre marque des services de paiement pour lesquels ils ne sont pas agréés. Les ANC plaident pour, dans un premier temps, davantage de transparence sur les liens intragroupe des grandes entreprises technologiques disposant de vastes réseaux de clients (BigTechs) et, dans un deuxième temps, une solution aux faibles pouvoirs de surveillance. Globalement, les ANC considèrent qu’il convient d’améliorer la communication entre autorités de surveillance du secteur financier en charge des filiales des BigTechs qui proposent des services financiers, en mettant en place un système commun d’échange d’informations <sup>77</sup> .
Réponse conjointe des autorités de surveillance (ABE, AEAPP et AEMF)	Janvier 2022	Les autorités européennes de surveillance ont souligné la nécessité de mettre à jour la <a href="#">communication interprétative de la Commission de 1997</a> sur la liberté de prestation de services des banques. Les autorités de surveillance estiment conjointement que la Communication de la Commission devrait être actualisée afin qu’il soit tenu compte des évolutions technologiques pour déterminer quand une activité numérique constitue une prestation transfrontalière (par exemple, internet ou la banque mobile) <sup>78</sup> .

<sup>77</sup> Documents FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 et JC 2024 02.

<sup>78</sup> Document ESA 2022 01 et Rapport de l’ABE sur les obstacles potentiels à la prestation transfrontière de services bancaires et de paiement.

Partie prenante	Date	Contenu de la recommandation
ABE	Janvier 2023	L'ABE a suggéré que la Commission clarifie les mécanismes de gouvernance, les critères relatifs aux compétences de direction et les exigences que les candidats doivent remplir pour garantir une implantation locale suffisante des établissements de paiement <sup>79</sup> .
ACN	Février 2024	Les ANC ont estimé que la qualité de certaines notifications de prestations transfrontalières constituait un problème. Elles ont fait état de cas dans lesquels des filiales de PSP ont notifié à l'autorité de leur pays d'origine leur intention de fournir les mêmes prestations dans tous les États membres, mais n'ont finalement fourni ces prestations que dans quelques États membres. Dans d'autres cas, à l'inverse, les prestations étaient fournies dans plus d'États membres que ce qui était indiqué dans la notification à l'autorité du pays d'origine <sup>80</sup> .

<sup>79</sup> Document [JC 2024 02](#). L'implantation locale nécessite, pour les établissements de paiement, d'avoir leur «administration centrale» dans l'État membre où se trouve leur siège statutaire et d'exercer au moins une partie de leur activité de prestation de services de paiement dans cet État membre (directive [DSP2](#), article 11).

<sup>80</sup> Document [FISMA 2021/OP/0002](#), p. 110 et 163, et document [JC 2024 02](#).

## Sigles, acronymes et abréviations

<b>ABE:</b>	Autorité bancaire européenne
<b>ANC:</b>	autorité nationale compétente
<b>BCE:</b>	Banque centrale européenne
<b>Code QR:</b>	code de réaction rapide ( <i>Quick response code</i> )
<b>Directive DSP2:</b>	directive de 2015 sur les services de paiement
<b>Directive DSP3:</b>	directive sur les services de paiement (objet d'une proposition législative de 2023)
<b>G20:</b>	Groupe des vingt
<b>IBAN:</b>	numéro de compte bancaire international ( <i>International bank account number</i> )
<b>ISO:</b>	Organisation internationale de normalisation ( <i>International Organization for Standardization</i> )
<b>PSP:</b>	prestataire de services de paiement
<b>Règlement RSP:</b>	règlement sur les services de paiement (objet d'une proposition législative de 2023)
<b>SEPA:</b>	espace unique de paiements en euros ( <i>Single European Payments Area</i> )

# Glossaire

**BigTechs:** grandes entreprises technologiques disposant de vastes réseaux de clients.

**Discrimination à l'IBAN:** situation dans laquelle des paiements SEPA ne peuvent s'effectuer qu'entre des comptes de paiement en euros établis dans le même pays.

**Fraude au paiement par autorisation:** le fait d'amener une personne, par tromperie, à autoriser un paiement en faveur d'un fraudeur.

**Fraude par usurpation d'identité:** sous-catégorie de la fraude au paiement par autorisation. Consiste, pour un fraudeur, à usurper l'identité d'une tierce partie connue et de confiance pour manipuler une personne afin qu'elle autorise un paiement.

**G20:** forum international composé de dix-neuf des pays aux économies les plus développées, ainsi que de l'Union européenne et de l'Union africaine.

**Portefeuille numérique:** plateforme numérique sécurisée qui permet aux utilisateurs de gérer des opérations financières, y compris le stockage, l'envoi ou la réception de fonds en ligne.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-01>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-01>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ildikó Gáll-Pelcz, Membre de la Cour, assistée de: Claudia Kinga Bara, cheffe de cabinet, et Zsolt Varga, attaché de cabinet; Kamila Lepkowska, manager principale; Helmut Kern, chef de mission; Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi et Shane Enright, auditeurs. La conception graphique a été assurée par Alexandra Damir-Binzaru et l'assistance linguistique, par Michael Pyper.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-3609-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/9318882	QJ-01-24-039-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3610-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/4852910	QJ-01-24-039-FR-N

## POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, [rapport spécial 01/2025](#) intitulé « Paiements numériques dans l'Union européenne – Vers des opérations plus sûres, plus rapides et moins chères malgré des lacunes persistantes », Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Les paiements numériques (ou échanges électroniques d'argent, souvent effectués au moyen d'appareils mobiles) contribuent à la croissance économique. Rien qu'en 2023, les paiements de ce type relatifs à des ventes de détail dans l'UE ont représenté plus de 1 000 milliards d'euros. Nous avons examiné l'approche suivie par l'UE, en nous demandant notamment si le cadre réglementaire créait les bonnes conditions pour des paiements numériques plus sûrs, plus rapides et moins chers. Nous concluons que cette approche a contribué à améliorer les conditions pour les paiements numériques, bien que le cadre doive faire l'objet d'une attention accrue dans certains domaines, en particulier celui des interventions sur les prix et celui du partage des données relatives aux comptes. Nous adressons plusieurs recommandations à la Commission, dont la définition de critères clairs pour les interventions sur les prix dans le domaine des paiements numériques et la réalisation de réexamens périodiques, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de suivi des données.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors