

L'imposition d'une surcharge en fonction du mode de paiement : situation canadienne et expériences étrangères

Sommaire exécutif

Juin 2019

Introduction

La carte de crédit est devenue un mode de paiement extrêmement répandu, utilisé par les consommateurs pour régler leurs achats, et rares sont les commerçants qui n'offrent pas aujourd'hui cette option de paiement à leurs clients. En 2016, la valeur des transactions conclues par carte de crédit aux différents points de vente physiques ou virtuels au pays atteignait 462 milliards de dollars. Différents facteurs semblent contribuer à cette utilisation accrue de la carte de crédit par les Canadiens : la rapidité et la simplicité des transactions, la sécurité offerte par ce mode de paiement, les états de compte mensuels détaillés, les assurances voyages, la garantie (additionnelle) sur les produits achetés, les programmes de récompenses généreux qui accompagnent souvent les cartes de crédit les plus prestigieuses, etc.

Or, l'utilisation de la carte de crédit entraîne l'imposition au commerçant qui accepte ce mode de paiement différents frais de service. Ces frais, qualifiés de « commission commerçant » exigée du marchand (ci-après CEM), ou encore de « taux d'escompte du marchand », et qui comprennent entre autres des frais d'interchange, sont imposés par les réseaux de cartes de crédit pour le traitement du paiement. Le montant des frais d'interchange correspond à un certain pourcentage du montant de la transaction, qui variera selon différents critères.

En 2010, on estimait que les commerçants avaient versé environ 5 milliards de dollars en « frais de carte de crédit cachés ». Cette même année, les frais d'interchange (ci-après les FI) variaient généralement entre 1,5 et 3 % par achat, ce pourcentage pouvant être plus élevé encore pour certaines cartes de crédit dotées de programme de récompenses plus généreux.

L'imposition des FI par les réseaux de cartes de crédit, jumelée à certaines règles qu'ils imposent aux commerçants qui acceptent les cartes qui émanent de leurs réseaux, engendreraient, selon plusieurs, des contraintes anticoncurrentielles, représenteraient des coûts importants pour les commerçants – particulièrement préjudiciables pour les petites et moyennes entreprises –, et auraient pour résultats que les consommateurs paient un coût plus élevé pour les biens et services qu'ils se procurent, et ce, peu importe le mode de paiement choisi. Les commerçants, auxquels les émetteurs de carte de crédit interdisent l'imposition d'une surcharge ainsi que le choix de refuser les types de cartes qui leur entraîneraient des frais plus élevés, se voient forcés d'inclure ces frais supplémentaires dans les prix affichés. Certains voient donc dans ces frais cachés une forme de subvention des cartes de crédit – et principalement de celles auxquelles sont rattachés des programmes de récompenses – par les consommateurs qui paient autrement que par cartes de crédit.

C'est dans ce contexte que le Bureau de la concurrence a décidé en 2010 de déposer une

La force d'un réseau

Nos membres associatifs

ACEF Appalaches – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de Laval
ACEF du Grand-Portage

ACEF du Nord de Montréal
ACEF du Sud-Ouest de Montréal
ACEF Estrie
ACEF Lanaudière

ACEF Montérégie-Est
ACEF Rive-Sud de Québec
ACQC
Centre EBO d'Ottawa
CIBES de la Mauricie

7000, avenue du Parc, bureau 201, Montréal (Qc) H3N 1X1

T : 514 521-6820 | Sans frais : 1 888 521-6820 | F : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca | www.uniondesconsommateurs.ca

demande devant le Tribunal de la Concurrence afin d'exiger que Visa et Mastercard cessent certaines de leurs pratiques qui favorisent notamment des FI plus élevés au Canada et qui imposent aux commerçants des contraintes anticoncurrentielles. Cette demande du Bureau de la concurrence a mis en branle un déferlement de développements et d'interventions sur la question des FI : une décision du Tribunal de la concurrence en 2013, ainsi que l'élaboration d'un code de conduite volontaire pour l'industrie des cartes de crédit et de débit, et des demandes de différents intervenants réclamant l'adoption de mesures législatives qui viseraient tantôt l'imposition d'un plafond aux FI, tantôt l'interdiction ou l'autorisation, selon les intervenants, de l'imposition d'une surcharge au consommateur qui utiliserait une carte de crédit.

Le dossier a culminé au mois de novembre 2014 avec l'entente volontaire conclue entre le gouvernement du Canada, Visa et Mastercard, qui fixait les FI à un taux effectif moyen de 1,5 % pour une durée de 5 ans. Une nouvelle entente, similaire, est intervenue en août 2018 entre ces mêmes parties, auxquelles s'est ajoutée American Express.

Si le Canada n'a pas opté pour l'approche réglementaire en vue de limiter ou d'éradiquer les effets indésirables des FI ou les FI eux-mêmes, d'autres juridictions ont pourtant privilégié une telle approche. Certains États ont choisi de plafonner ce type de frais ou ont permis au commerçant d'imposer directement au consommateur utilisateur de la carte une surcharge visant à couvrir les FI qu'entraînait l'utilisation de la carte de crédit. Il n'en demeure pas moins que la question de permettre ou non au commerçant d'imposer une surcharge semble être un élément central du débat.

Notre recherche avait pour but : de comprendre les avantages et les risques pour les consommateurs de l'introduction au Canada d'une autorisation de surcharge, de relever, à partir des expériences étrangères, les meilleures pratiques, et de prendre connaissance les effets de l'autorisation d'une surcharge.

Notre recherche visait à répondre à la question suivante : Quelle méthode d'imposition et de dénonciation des frais de paiement est la plus à même d'assurer une meilleure protection des consommateurs, une plus grande transparence et une plus grande équité ? Pour ce faire, la méthodologie que nous avons adoptée comprenait une revue de littérature sur l'état des lieux au Canada, l'étude des cadres réglementaires canadien et étrangers (Royaume-Uni, Australie et États-Unis) et une consultation auprès de différents intervenants.

Notre rapport fait état des résultats de notre recherche et des recommandations qui en découlent.

La situation au Canada

Le Canada ne dispose pas de cadre réglementaire particulier qui vise les frais d'interchange, et, malgré les appels répétés d'acteurs indépendants, les gouvernements semblent bien déterminés à laisser les exploitants de réseaux dicter les règles du jeu, que ce soit par le biais de contrats aux clauses anticoncurrentielles ou par celui de codes de conduite volontaires qui maintiennent le pays parmi les pires cancrs, au plan international, pour ce qui est des taux de FI imposés aux commerçants, et qui protègent les stratégies et les pratiques iniques des réseaux.

Parmi les provinces canadiennes, seul le Québec a adopté une disposition d'application générale, dans sa *Loi sur la protection du consommateur*, qui interdit au commerçant d'exiger un prix plus élevé que celui qui est annoncé, imposant donc la divulgation du prix le plus complet possible dès le départ. Cette disposition, à ce jour, a été interprétée comme interdisant au commerçant d'ajouter au prix annoncé des frais liés au mode de paiement utilisé par le consommateur.

Les différentes propositions de réglementation ont toutes été écartées par le gouvernement, et le Tribunal de la concurrence a choisi en 2013 de ne pas user de son pouvoir discrétionnaire afin d'exiger des exploitants de réseaux qu'ils radient de leurs contrats les clauses anticoncurrentielles. Le gouvernement a fait la sourde oreille à l'appel du tribunal d'encadrer d'urgence les réseaux de cartes de crédit, choisissant plutôt, à deux reprises, de laisser les réseaux imposer leurs propres règles et maintenir leurs pratiques, en échange des quelques concessions assez peu convaincantes.

L'utilisation accrue de la carte de crédit, qui est l'objectif premier de l'industrie, augmente le risque d'endettement chez les consommateurs plus vulnérables. Et les programmes de récompenses liés à ces cartes entraînent justement leur utilisation accrue.

L'inclusion dans les prix de ces frais d'interchange qu'entraîne l'utilisation de la carte de crédit fait en sorte que l'ensemble des consommateurs, peu importe le mode de paiement qu'ils choisissent, paie au commerçant une partie de ces frais. La subvention des programmes de récompenses par les consommateurs qui paient comptant et par ceux qui utilisent des modes de paiement moins coûteux — des modes de paiement qui sont souvent utilisés par des consommateurs moins avantagés — favorise un transfert régressif et inique. Ces deux éléments sont au cœur de l'écosystème du paiement par carte de crédit. Rien jusqu'à présent, au Canada, ne permet de mettre un terme à ces problèmes.

Les juridictions étrangères

D'autres juridictions ont pris conscience de la nécessité d'encadrer cette industrie. La surcharge a d'abord été autorisée en Australie pour corriger le déséquilibre d'un système qui favorisait les paiements par carte de crédit aux dépens des cartes débit. La Reserve Bank of Australia avait pour but d'envoyer aux consommateurs des signaux plus clairs concernant les coûts réels des différents modes de paiement et de modifier la tendance du système à transférer des fonds depuis l'ensemble des consommateurs vers une certaine proportion des titulaires de cartes de crédit.

En Australie

Suite à la mise en œuvre de la réglementation des frais d'interchange en Australie (en 2003, autorisation de la surcharge et plafonnement des FI et, en 2013, interdiction des surcharges excessives), les phénomènes suivants ont été observés : le volume de transactions par carte débit dépasse celui des cartes de crédit, une baisse des frais payés par les marchands, une baisse des frais d'interchange moyens, une augmentation des frais annuels pour les cartes privilèges l'émergence des cartes de crédit « *no frills* » à bas taux d'intérêt avec des FI plus bas que les cartes ordinaires et éventuellement, une réduction des récompenses accordées aux titulaires de cartes de crédit.

La surfacturation a mené dans certains cas à des surcharges excessives et opaques imposées aux utilisateurs de cartes de crédit. Les surcharges excessives étaient particulièrement fréquentes dans certains secteurs (par ex. transport aérien, cinémas et théâtres, services de télécommunications, hébergement et tourisme).

Le règlement de 2013 qui imposait une surcharge « raisonnable » ne semble pas avoir porté fruit, peut-être parce que l'organisme de réglementation ne disposait pas de pouvoirs suffisants ; le niveau de conformité par les entreprises a été décevant. Les nouveaux règlements de 2016-2017, plus stricts, interdisent toute surcharge supérieure au coût de l'acceptation par le marchand et plafonnent les frais d'interchange ; de nouveaux pouvoirs liés à la mise en œuvre ont été confiés à l'Australian Competition and Consumer Commission. Ces règlements obligent également les institutions financières à fournir aux marchands des données exactes sur les frais associés aux différentes cartes, le marchand étant tenu de se baser sur ces renseignements pour déterminer le montant de la surcharge.

Aux États-Unis

Dans un contexte de faible encadrement législatif de l'industrie des cartes de crédit, les marchands états-uniens et même l'État entreprennent des recours en justice pour chercher à définir ce qui est (ou devrait-être) autorisé ou interdit. Les poursuites ont principalement soulevé des arguments basés sur la loi antitrust et la protection de la liberté d'expression commerciale. Les frais d'interchange pour les cartes de crédit ne sont pas réglementés aux États-Unis. Ils sont parmi les plus élevés au monde, et ils ont maintenu une courbe ascendante au cours des dernières

années. Les lois qui existent dans les États et qui ont interdit la surcharge à partir de 1976 sont largement attribuables au lobbying des compagnies de cartes de crédit. Depuis 2013, la surcharge est autorisée dans quarante États, et selon les décisions à venir des tribunaux, elle pourrait le devenir dans les dix États qui l'interdisent. Les grands détaillants ne la pratiquent pas, et sa présence paraît faible sur l'ensemble du territoire américain. Elle serait surtout utilisée par les petits détaillants indépendants ou dans certains secteurs : automobile, transport aérien/voyages, etc.

Alors que les cartes « sans superflu » (*no frills*) à faible taux d'intérêt sont en voie de disparition du marché américain, les cartes avec récompenses accaparent les quatre cinquièmes des dépenses par carte de crédit, et la valeur totale des récompenses augmente de façon spectaculaire depuis quelques années. Ces récompenses sont financées notamment par les frais d'interchange, qui sont payés par l'ensemble des consommateurs, puisque leur coût est intégré dans les prix fixés par les marchands. Ceci se traduit par une subvention payée par les consommateurs qui paient comptant ou encore les plus démunis vers ceux qui paient par carte de crédit.

En Grande-Bretagne

Au Royaume-Uni, la surcharge s'est répandue en parallèle avec l'utilisation des cartes de crédit haut de gamme qui entraînent des frais élevés pour les marchands. Toutefois, les surcharges, qu'elles soient excessives ou qu'elles correspondent aux frais réellement assumés par le marchand, n'avaient aucun effet direct sur 40 % de la population britannique, qui ne possède aucune carte de crédit. La catégorie de consommateurs qui possède une carte de crédit, et qui pouvait donc avoir à payer des surcharges, comprend une proportion plus élevée que la moyenne de gens ayant des revenus élevés ou un emploi à temps plein. Des surcharges excessives et opaques subies par les utilisateurs de cartes de crédit ont été signalées et dénoncées. Les excès les plus marqués sont apparus dans le secteur du transport aérien et, en général, du voyage.

Un règlement adopté en 2012 pour interdire la surcharge excessive n'a pas donné les résultats escomptés ; la surcharge a par conséquent été interdite et les frais d'interchange plafonnés. L'effet de ces deux mesures jumelées — plafonnement des frais d'interchange et interdiction de la surcharge — n'est pas encore connu.

Consultation auprès des intervenants

Nous avons mené une consultation pour obtenir le point de vue du plus grand nombre d'intervenants possibles ; nous déplorons l'absence de participation des commerçants. Heureusement, la revue de la littérature, entre autres, nous a permis de prendre connaissance de leurs positions sur le sujet, ainsi que de celles des exploitants de réseaux.

Les réponses à notre questionnaire nous ont permis de constater, à nouveau, que les positions des différents intervenants, et ce, même si la majorité, voire la presque totalité des répondants sont des groupes de défense des droits des consommateurs, vont dans tous les sens.

Si tous s'entendent pour reconnaître que le système de paiement est inéquitable et manque de transparence, aucune solution ne fait l'unanimité. Certains des répondants sont d'avis que permettre la surcharge des transactions payées par carte de crédit est une solution porteuse, puisqu'elle permet de mettre un terme à la subvention des programmes de récompense des détenteurs de carte de crédit par l'ensemble des consommateurs, mais surtout par les consommateurs les plus désavantagés, alors que d'autres sont d'avis que cet interfinancement est une hypothèse qui n'a pas été prouvée, ou encore que les inconvénients de la surcharge ne font pas le poids contre ses maigres avantages, et qu'elle ne devrait donc pas être autorisée. De plus, bon nombre de répondants nous ont fait part de leurs craintes face à la surcharge, notamment le risque de surcharges excessives, la confusion qui risque de s'ensuivre, etc.

Par ailleurs, tous semblent indiquer qu'il serait nécessaire, voire urgent, de plafonner les frais d'interchange. Un des répondants est d'avis qu'une autorité réglementaire chargée d'établir le taux des FI devrait être mise en place.

Enfin, l'ensemble des groupes de défense des droits des consommateurs est d'avis que des mesures visant à accroître la transparence dans le système de paiement, et plus particulièrement lorsqu'il est question de FI et de surcharge, doivent être adoptées.

L'OPC, l'unique répondant qui ne soit pas un groupe de défense des droits des consommateurs, rappelle que le marchand peut en toute légalité octroyer un rabais ou tout autre avantage à un consommateur qui choisirait de payer autrement que par carte de crédit.

Conclusion

L'usage que font les consommateurs canadiens de la carte de crédit illustre bien qu'il s'agit d'un mode de paiement qui leur est très cher. La carte de crédit est d'ailleurs utilisée surtout à cette fin, plutôt que comme accès au crédit : plus de 70 % des Canadiens acquittent généralement la totalité du solde de leur carte de crédit à la fin de chaque cycle. Mais de plus en plus, ce sont les programmes de fidélisation qui semblent convaincre les utilisateurs de payer, dès que l'occasion se présente, avec leur carte de crédit. Pour 82 % de Canadiens, les plans de récompenses sont un élément déterminant dans le choix d'une carte de crédit. Pas étonnant, alors, de constater que près de 82 % des cartes de crédit émises au Canada en 2016 comportaient une forme de récompense.

Mais la carte de crédit représente aussi un instrument de paiement fort coûteux, tant pour les entreprises que pour l'ensemble des consommateurs, du fait, notamment de ces programmes de fidélisation. Ces coûts sont toutefois cachés aux consommateurs. Des frais, représentant un pourcentage de la transaction, sont imposés aux commerçants pour le traitement de chaque paiement effectué par carte de crédit. Les frais d'interchange, dont le montant varie selon le type de carte utilisée — les cartes qui offrent plus de « privilèges » entraînant des frais plus élevés —, ne peuvent, en vertu des règles édictées par les réseaux de cartes de crédit, être imposés directement aux consommateurs. Ils sont donc inclus dans les prix des commerçants et partagés entre tous leurs clients, peu importe le mode de paiement qu'ils choisissent ou le type de carte qu'ils utilisent. Outre le manque de transparence de ce système, il est aussi générateur d'importantes inégalités sociales.

* * * * *

Système économique complexe aux acteurs multiples, mais contrôlé par un nombre très restreint de joueurs puissants, le paiement par carte de crédit ne fait l'objet au Canada que d'une réglementation très limitée qui lui permet de tirer profit de sa complexité et de son opacité. Cette opacité est flagrante lorsqu'on s'attarde à ces frais que les commerçants doivent payer pour participer au système, et qui sont fixés unilatéralement par les réseaux. Selon les dernières données, c'est au Canada que l'on retrouve les frais d'interchange parmi les plus élevés au monde — le taux moyen au pays serait de 1,78 %.

Si depuis longtemps, les marchands se sont mobilisés en vue de dénoncer ces frais qui, selon eux, sont abusifs — ce que semblent confirmer les taux qui ont cours à l'étranger — et particulièrement préjudiciables pour les petites et moyennes entreprises, les consommateurs eux semblent « ignorer béatement » le coût que représente le paiement par carte de crédit et ces récompenses qui les font rêver.

Le commerçant qui doit payer ces frais d'interchange dispose de moyens limités de les réduire ou de les récupérer auprès des consommateurs. En effet, les contrats des émetteurs leur imposent certaines interdictions et la surcharge est généralement interdite par les lois qui imposent au

commerçant l'affichage d'un « prix complet ». Il ne reste donc comme solution pour le commerçant que d'inclure ces frais dans le prix de l'ensemble des biens et des services qu'il met en vente. Cela se traduit par des prix plus élevés et il en résulte que les frais d'interchange seront payés par l'ensemble des consommateurs, y compris ceux qui choisissent d'autres modes de paiement ou qui ne bénéficient d'aucun programme de récompenses. Des études ont confirmé que les consommateurs les plus désavantagés subventionnent ainsi les programmes de récompenses des mieux nantis. Les commerçants sont libres, bien sûr — parce que les contrats des émetteurs ont la bonté de leur permettre — d'accorder un rabais au consommateur qui paie comptant. Si cela a pour effet d'éviter au consommateur qui adopte cette méthode de paiement des frais d'interchange, il est par ailleurs reconnu que la possibilité d'un rabais sur le prix passe aux consommateurs un message moins clair qu'une éventuelle surcharge.

Malgré le constat, établi depuis longtemps au Canada et ailleurs, que les frais d'interchange sont sources de problèmes et d'iniquité, le gouvernement fédéral, qui dispose pourtant de la compétence constitutionnelle de le faire, n'a jamais semblé enclin, voire ouvert à l'idée même de régler cette question.

Contrairement à ce que l'on a observé aux États-Unis, les recours judiciaires entrepris au Canada contre les exploitants de réseaux de cartes de crédit n'ont pas amené, à ce jour, de solutions efficaces. Le recours du Bureau de la concurrence devant le Tribunal de la concurrence n'a pas non plus porté fruit ; malgré le constat que les contrats de Visa et MasterCard comprenaient des clauses anticoncurrentielles, le Tribunal a décidé de ne pas utiliser son pouvoir d'intervention discrétionnaire, vu les particularités de ce marché et sa complexité, mais a plutôt enjoint le gouvernement à régler.

L'échec des nombreux projets de loi — déposés tant au Sénat qu'à la Chambre des communes — qui visaient à plafonner les FI semble confirmer le peu de volonté politique d'intervenir. Les partis qui se sont succédé au pouvoir ont plutôt favorisé la conclusion d'ententes avec les exploitants de réseaux en vue, notamment, de plafonner les FI moyens. Ces compromis proposés par les exploitants de réseau afin d'éviter toute réglementation contraignante garantissent ainsi, avec l'aval du gouvernement, des niveaux de taux d'interchange astronomiques et permettent en outre aux exploitants de réseaux de maintenir les contraintes anticoncurrentielles qu'ils imposent aux marchands, qui donnent lieu à leur tour au maintien des inégalités et au transfert régressif de richesse qui découlent du paiement des FI par l'ensemble des consommateurs canadiens.

Préoccupées notamment par l'opacité du système, par les inégalités sociales qu'il génère, par l'arbitraire avec lequel les frais semblent être établis par les exploitants de réseaux, par les tactiques (contractuelles et autres) qui entraînent un déplacement du choix des consommateurs vers des modes de paiement plus coûteux, plusieurs juridictions étrangères ont décidé d'intervenir. Les réglementations ont porté essentiellement sur le contrôle des frais d'interchange eux-mêmes, ainsi que sur l'encadrement de la surcharge liée à l'utilisation des cartes de crédit.

Les interventions à l'étranger ont visé différents objectifs : Réduire les coûts de paiement, amener le consommateur à choisir des modes de paiement moins dispendieux, réduire les frais payés par les marchands, accroître la concurrence en matière de frais de traitement ou encore mettre un frein à la subvention des programmes de récompenses par les moins nantis au bénéfice des plus riches.

Le plafonnement des frais d'interchange a eu des effets drastiques : ils s'établissent maintenant à 0,3 % dans l'Union européenne et à 0,5 % en Australie. Le plafonnement à un taux moyen (l'approche retenue aussi dans les ententes conclues au Canada) a toutefois eu un effet pervers : la multiplication des cartes « *no frills* », qui faisaient baisser la moyenne tout en maintenant les frais élevés de cartes plus généreuses. Un taux maximal par carte a donc aussi été imposé en Australie. On a noté dans ces marchés une diminution importante des régimes de récompenses. Si la diminution des frais d'interchange ne règle pas le problème du transfert qui s'opère quand les frais sont inclus dans les prix et payés par tous, ce problème deviendrait par contre moins critique si les frais qui sont ainsi partagés sont insignifiants.

L'encadrement de la surcharge présente un portrait plus complexe. Plusieurs États américains, par exemple, ont interdit cette pratique. L'interdiction a été contestée devant les tribunaux, qui l'ont déclarée inapplicable. D'autres juridictions l'ont permise, pour réaliser qu'elle devait être encadrée plus sévèrement, par voie de plafonnement, afin d'éviter les surcharges abusives.

Si la surcharge n'a été appliquée par les marchands que dans des proportions très variables (autour de 15 % des commerces à l'échelle de l'Union européenne en 2013, jusqu'à 40 % des grands détaillants versus 20 % des petits en Australie en 2014, mais pas de plus de 2 % des transactions sur les territoires états-unis ont fait l'objet d'une surcharge en 2012), des modifications du marché contemporaines à l'implantation de cette pratique ont tout de même été constatées : diminution des FI et des récompenses, migration vers des modes de paiement moins onéreux ou modification des types de cartes offertes aux consommateurs.

L'expérience des juridictions étrangères permet de constater que l'imposition d'une surcharge n'est pas une solution sans faille aux problèmes des FI et des inégalités sociales qui en découlent. Parmi les inconvénients de la surcharge, on retrouve notamment :

- Un risque important de perception à titre de surcharge d'un montant qui serait supérieur aux frais réels de traitement du paiement (surcharge excessive) ;
- La nécessité d'une surveillance accrue et de pouvoirs et ressources importants pour l'autorité réglementaire ;
- Des difficultés techniques et l'accès difficile au coût réel des FI pour chaque transaction.

Certains observateurs notent que les commerçants qui imposent une surcharge ne retireront pas nécessairement de leurs prix le montant qui y était inclus pour couvrir les frais d'interchange, et que les utilisateurs de cartes de crédit pourraient ainsi se trouver à payer doublement certains frais, alors que les autres ne bénéficieraient pas pour autant de réduction de prix.

Le risque, soulevé par certains observateurs, d'un effet d'entraînement, qui amènerait les commerçants à imposer des frais pour l'utilisation d'autres modes de paiement ne s'est réalisé dans aucune des juridictions étudiées.

L'imposition d'une surcharge présente quand même des avantages qui l'emportent peut-être sur ces inconvénients :

- Une utilisation accrue de mode de paiement moins dispendieux par les consommateurs ;
- Une prise de conscience du coût du traitement du paiement par carte de crédit ;
- Une réduction du risque d'endettement ; et surtout
- La fin des subventions des programmes de récompenses par les consommateurs les plus désavantagés au profit des mieux nantis.

Plusieurs intervenants indiquent que l'autorisation de la surcharge donne de plus un meilleur pouvoir de négociation aux marchands en ce qui a trait aux frais d'interchange, et que les exploitants de réseaux seraient portés à réduire les frais d'interchange s'il existe un risque que les utilisateurs de carte de crédit soient informés de ces frais et qu'ils aient à les payer. En ce sens, le taux d'adoption effectif de la surcharge par les commerçants, qui varie énormément d'une juridiction à une autre, semble assez secondaire.

Nous nous sommes gardés de nommer comme étant des désavantages de l'imposition d'une surcharge certains de ses effets possibles, soit la réduction des programmes de récompenses et l'augmentation des frais annuels des cartes de crédit de type « privilège ». À notre avis, la disparition de ces avantages serait loin d'être une catastrophe ; c'est justement l'existence et la multiplication de ces programmes qui font augmenter les frais d'interchange, qui servent à inciter les consommateurs à utiliser le plus souvent possible leurs cartes de crédit, et qui font augmenter les écarts dans l'interfinancement en défaveur des moins nantis, auquel participent aussi les frais annuels qui ne suffisent pas à couvrir les bénéfices offerts aux détenteurs de certains types de cartes.

Cette question des récompenses est à ce point importante pour l'industrie qu'on ne s'étonne pas de voir, au Canada et ailleurs, naître des regroupements factices, financés de toute évidence par l'industrie, qui affirment se battre au nom des consommateurs dès que la possibilité d'une réglementation est soulevée, et qui disposent de moyens impressionnants pour mener ce combat afin d'assurer que les programmes ne sont pas mis en péril. On pourra par contre regretter de voir le gouvernement canadien se féliciter d'avoir réussi, en laissant l'industrie se réglementer elle-même (et continuer à réglementer les marchands) à maintenir ces programmes de fidélisation iniques.

Certaines juridictions qui ont autorisé la surcharge ont dû intervenir de façon plus drastique pour limiter les surfacturations qui étaient malheureusement monnaie courante dans certains secteurs. La solution a été simple : la surcharge n'est permise que pour couvrir les frais réellement engagés par le marchand pour le traitement du paiement. Cette mesure a l'avantage d'imposer aux émetteurs de carte de crédit de fournir l'accès à une information juste relativement aux taux

applicables aux transactions, s'attaquant du même coup au problème de transparence qui est reproché depuis longtemps à l'industrie.

Il est grand temps que le Canada se dote d'un système de paiement juste et équitable. Il est inacceptable que le transfert inique des coûts du paiement par carte de crédit, qui est pourtant reconnu depuis longtemps, le maintien de frais d'interchange disproportionnés — parmi les plus élevés au monde — et le contrôle des pratiques des commerçants par des clauses anticoncurrentielles soient maintenus avec l'appui complaisant des élus.

Il est temps que les législateurs s'intéressent sérieusement à la question et qu'ils dictent les cadres qui s'imposent. Les initiatives étrangères donnent des pistes à suivre, et les modèles qui ont fait leurs preuves devraient être suivis dès que possible.

Tant la surcharge que le plafonnement des FI, tous deux adoptés à l'étranger, méritent d'être envisagés. Les avantages respectifs du plafonnement des frais d'interchange — plafonnement de la moyenne et plafond maximum — et de la surcharge font en sorte qu'elles pourraient fort bien, selon nous, être complémentaires. Chacune est susceptible d'avoir des effets spécifiques et souhaitables.

Nous sommes bien conscients que notre appui à une autorisation de la surcharge nous positionne en porte à faux avec les autres groupes de consommateurs canadiens. Une position qui étonne par ailleurs, sachant que dans toutes les juridictions étrangères étudiées, les groupes de consommateurs ont appuyé les mesures qui autorisaient la surcharge et combattu celles qui les interdisaient. Nous continuons à croire que les avantages attendus, et notamment l'élimination de l'interfinancement des programmes de récompenses, dépassent de loin les désavantages ou les risques de cette pratique.

Un des arguments que soulèvent les associations canadiennes pose par ailleurs un problème particulier. L'inclusion des frais d'interchange dans l'ensemble des prix permet l'affichage d'un prix complet qui sera exigé à tous peu importe le mode de paiement. Cette pratique permettrait donc, d'une part, une plus grande transparence, et éviterait de plus la complexité que pourrait soulever l'ajout à ce prix annoncé de frais qui pourraient varier énormément selon la carte de crédit utilisée, puisque les différentes cartes n'entraînent pas toutes des frais d'interchange identiques.

L'argument de la transparence que représente le prix complet qui sera exigé de tous est à première vue séduisant. Si l'on considère par contre que cette transparence est au prix d'un camouflage dans le prix de frais spécifiques que le consommateur ne devrait, parfois, pas avoir à payer parce qu'ils ne servent en réalité qu'à financer des programmes de récompense dont il ne bénéficie pas et qui ne sont générés que par l'utilisation, par d'autres, d'un mode de paiement donné, la séduction s'effrite rapidement.

Cette même vision de la soi-disant transparence est aussi ce qui explique l'interprétation des dispositions des lois qui imposent l'affichage d'un prix tout compris. Comme nous l'avancions dans

le présent rapport, nous continuons à croire que le prix dont l'affichage devrait être obligatoire est le prix comptant auquel le consommateur peut obtenir le bien ou le service. L'adoption de cette approche mettrait fin du même coup à des pratiques comme celle qui consiste à annoncer des financements sans frais alors que le paiement comptant donnera droit à une réduction. Ainsi, les coûts liés au choix par le consommateur d'un mode de paiement plus onéreux pourraient être ajoutés aux prix annoncés sans contrevenir aux objectifs de ces dispositions.

La question de la multiplicité des frais applicables selon les cartes de crédit utilisé relève d'un tout autre niveau de complexité. Il est clair qu'une autorisation de la surcharge devrait aussi entraîner des obligations d'information, de la part des émetteurs comme de celle des marchands, afin de répondre à l'objectif de transparence.

Mais cette complexité, qui apparaît somme toute relativement mineure si on la compare à celle que soulèvera, par exemple, la fixation par règlement de taux d'interchange qui correspondent au coût du traitement des paiements ou un juste partage des frais entre les différents acteurs, devra quand même être gérée en même temps que les autres.

Un des intervenants qui a répondu à notre questionnaire (PIAC) insiste sur la pertinence de mettre en place une autorité qui serait responsable d'établir les frais d'interchange et d'assurer la surveillance du secteur. La création d'un tel *Interchange Regulatory Board*, à qui seraient confiés les pouvoirs d'enquête et d'ordonnances nécessaires, mériterait certes d'être envisagée comme outil qui viserait à établir enfin dans le système de paiements, en toute indépendance, la transparence et l'équité qui s'imposent.

Comme le mentionne un autre participant à notre enquête, les recherches réalisées dans le passé indiquent que les consommateurs n'ont pas une bonne connaissance des FI et de la manière dont ils sont perçus, et il faudra s'attendre à une résistance de la part des consommateurs si les programmes de récompenses sont susceptibles d'être réduits par une réglementation. Cette résistance à venir ne fait en réalité aucun doute – et l'industrie qui le sait bien, participe aux campagnes qui visent à attiser en avance le mécontentement. L'organisme ajoute qu'une campagne d'information sera sans doute nécessaire : « *a fulsome consumer education and timely information effort would be needed. The distortions in decision-making and unfairness of loyalty programs would need to be fully exposed in plain language. Otherwise consumer resistance itself could be a problem.* »

L'encadrement des frais d'interchange nécessitera en effet probablement une vaste campagne d'information. Il devrait malgré tout être possible de faire comprendre aux consommateurs que quelqu'un paie en réalité ce que l'industrie leur laisse croire qu'ils obtiennent gratuitement. Et que si ces privilèges sont payés par des tiers moins fortunés, il y a là une iniquité qui mérite intervention. Et si cette opposition se poursuit malgré tout, le gouvernement devra faire preuve de courage et assumer l'un des rôles prioritaires qui lui revient, soit de veiller à la justice sociale, ce à quoi il peut travailler, en l'occurrence, en veillant à l'équité et à la transparence du réseau de paiement.

Recommandations

À la lumière de ce qui précède, nous faisons les recommandations qui suivent :

Union des consommateurs recommande au gouvernement fédéral d'intervenir afin qu'un cadre réglementaire strict soit imposé aux exploitants de réseaux de cartes de crédit dans le but d'assurer l'équité et la transparence du système de paiement par carte de crédit et de mettre fin aux abus qui y ont été observés.

Parmi les éléments qui devraient être pris en considération et étudiés dans le cadre de l'élaboration de ce cadre réglementaire, Union des consommateurs recommande qu'une attention particulière soit portée à ce qui suit :

1. La pertinence d'autoriser les commerçants à imposer une surcharge aux consommateurs qui paient par carte de crédit, qui couvrirait uniquement les frais qu'entraîne leur utilisation pour le commerçant ;
2. L'imposition d'un plafond au taux moyen d'interchange pour l'ensemble des cartes d'un même réseau, ainsi que l'imposition d'un plafond par transaction ;
3. La révision régulière et fréquente des plafonds ;
4. L'adoption de mesures qui exigent la publication des frais d'interchange, afin d'accroître la transparence du réseau ;
5. L'interdiction, dans les conventions des exploitants de réseaux, de toute clause qui dicte ou interdit aux commerçants certaines pratiques de commerce et qui pourrait avoir des visées ou des effets anticoncurrentiels ;
6. Le mandat à confier aux autorités réglementaires qui seront chargées de la surveillance et de l'application de ces cadres réglementaires ; s'assurer qu'elles disposeront des pouvoirs et des ressources nécessaires pour assurer la mise en œuvre et le respect des mesures ;
7. La pertinence d'une concertation avec les gouvernements provinciaux afin d'assurer l'adoption de cadres uniforme offrant le plus haut degré de protection aux consommateurs ;

Union des consommateurs recommande au gouvernement fédéral d'étudier la pertinence de mettre sur pied un organisme indépendant, tel un *Interchange Regulatory Board*, qui serait responsable notamment d'établir les frais d'interchange et d'assurer la surveillance du secteur afin de garantir son équité et sa transparence.

Union des consommateurs recommande aux gouvernements de modifier les règles qui exigent l'affichage du prix complet pour qu'elles indiquent clairement que le prix annoncé doit être le prix comptant, et de prévoir les modes de divulgation des frais de paiement qui seront imposés aux commerçants qui applique une surcharge liée au mode de paiement.

Union des consommateurs recommande l'élaboration et la diffusion d'une large campagne d'information destinée aux consommateurs et portant sur les coûts et les iniquités des frais d'interchange et des programmes de fidélisation et sur les distorsions du marché et du pouvoir décisionnel que ces pratiques entraînent ;

Une telle campagne devrait être élaborée de concert par les gouvernements, les organismes gouvernementaux chargés de la protection des consommateurs et les organismes communautaires qui défendent les droits des consommateurs ;

Des ressources financières devraient être prévues afin d'assurer une participation adéquate des groupes de consommateurs et une très large diffusion de la campagne d'information.

English version available.

Union des consommateurs a reçu du financement en vertu du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Industrie Canada. Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du gouvernement du Canada.