



*Date de dépôt : 5 mai 2025*

## **Rapport**

**de la commission de l'économie chargée d'étudier le projet de loi de Virna Conti, Stéphane Florey, Guy Mettan, Florian Dugerdil, Patrick Lussi, Charles Poncet, Alia Chaker Mangeat, Daniel Noël modifiant la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) (I 2 22) (Ne pas opposer les nouveaux modes de paiement aux espèces)**

*Rapport de majorité de Jacques Béné (page 3)*

*Rapport de première minorité de André Pfeffer (page 25)*

*Rapport de seconde minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 26)*

## **Projet de loi (13502-A)**

**modifiant la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) (I 2 22) (Ne pas opposer les nouveaux modes de paiement aux espèces)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1      Modification**

La loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement, du 19 mars 2015, est modifiée comme suit :

### **Art. 29, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)**

<sup>2</sup> L'exploitant et le personnel des entreprises doivent accepter tout moyen de paiement usuel, notamment les cartes de crédit et de débit et les espèces, selon le choix du client.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Jacques Béné

La commission de l'économie s'est réunie sous la présidence de M. Leonard Ferati. Elle a traité ce projet de loi durant trois séances, soit les 9, 23 et 30 septembre 2024.

Elle a pu bénéficier de la présence de M<sup>me</sup> Myriam Errouane, secrétaire générale adjointe aspects emploi & marché du travail, DEE.

Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Sophie Gainon.

Qu'ils soient remerciés de leur contribution aux travaux de la commission.

### Audition de M<sup>me</sup> Virna Conti, auteure

M<sup>me</sup> Conti explique que le PL est une réponse à de nombreux témoignages faisant état d'une impossibilité de payer en espèces dans certains endroits, par exemple au Stade de la Praille ou au Marché de Noël. L'art. 3 de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP) indique que toute personne est tenue d'accepter en paiement jusqu'à 100 pièces suisses courantes et les billets de banque sans limitation de la somme. Cependant, il s'agit de droit dispositif et non impératif, et il est donc possible de refuser un paiement en cash à condition que cela soit clairement indiqué au consommateur. Selon les statistiques, 29% des paiements quotidiens se feraient en espèces, 27% par carte de débit, et 18% par carte de crédit. Les Suisses désirent donc apparemment conserver la possibilité de payer en espèces. Les jeunes n'abandonnent a priori pas non plus ce moyen de paiement, car un nouveau phénomène consiste à répartir ses économies dans des enveloppes dédiées à diverses fins. Le cashless a augmenté avec le covid pour éviter les contaminations via les billets, mais l'argent liquide permet l'anonymat, et un comportement plus économe. Il engendre aussi moins de frais pour les commerçants. Néanmoins, **il ne s'agit pas ici d'interdire le paiement par carte, mais de s'assurer que le consommateur puisse choisir son moyen de paiement.**

Un député (MCG) admet que cette problématique mérite d'être étudiée. Il comprend que le PL souhaite introduire l'obligation de payer en espèces, mais personnellement il a plutôt eu l'expérience inverse d'établissements qui refusent les cartes. Avec ce PL, tous les commerçants seraient donc obligés

d'accepter les espèces et les cartes. Il serait plus judicieux de formuler le texte dans le sens que tous les exploitants doivent accepter les espèces.

M<sup>me</sup> Conti déclare que le PL a pour objectif de protéger le paiement en espèces, et de mettre tous les moyens de paiement au même niveau. Les témoignages font plutôt état de refus du cash.

Un député (S) signale qu'avec ce PL, les établissements qui n'ont pas de dispositif de paiement par carte seraient obligés de le proposer, ce qui pourrait engendrer des coûts supplémentaires. Cela laisse un sentiment d'entrave, et porte atteinte à la liberté économique.

M<sup>me</sup> Conti aimerait que le consommateur puisse avoir le choix de son moyen de paiement.

Un député (Ve) demande quelle serait la différence entre un paiement par carte de débit et un paiement TWINT. De plus, le texte du PL n'est pas clair.

M<sup>me</sup> Conti n'a pas pris en compte le paiement TWINT, et laisse à la commission le soin de reformuler le texte comme il lui siéra, tout en conservant l'idée de protéger le cash, car le consommateur doit avoir le choix.

Le député (Ve) s'enquiert de la raison du choix de la LRDBHD.

M<sup>me</sup> Conti explique que l'article 29 mentionne l'obligation de servir, et un parallèle peut être établi avec l'obligation de proposer tous les moyens de paiement.

Un député (Ve) indique qu'un certain nombre de manifestations accueillent des buvettes provisoires, qui sont tenues par des bénévoles qui n'ont pas forcément l'expérience pour gérer les paiements en espèces. Des manifestations proposent de mettre de l'argent sur une carte qui sera utilisée comme moyen de paiement, et il demande si ce système rentrerait dans la définition du PL. Il s'enquiert également de la raison de la LRDBHD.

M<sup>me</sup> Conti juge qu'il s'agit a priori d'une forme de paiement en espèces. Elle a choisi la LRDBHD, car les témoignages rapportés concernent surtout des établissements de restauration.

Le député (Ve) mentionne un postulat déposé au Parlement fédéral qui allait dans le même sens. Le Parlement avait estimé qu'il était excessif de passer du droit dispositif au droit impératif. La majorité UDC avait défendu cette vision.

Une députée (PLR) est étonnée d'apprendre que l'impossibilité de payer en cash est un problème pour les jeunes. Il est d'ailleurs bien plus facile de payer par carte. Le PL souhaite apparemment donner la possibilité que les cartes soient aussi acceptées partout.

M<sup>me</sup> Conti affirme sa volonté de laisser le libre choix au consommateur. Elle a souhaité mettre tous les moyens de paiement au même niveau.

La députée (PLR) juge a contrario une obligation de payer en cash problématique, car cela peut entraîner des dérives et des comptabilités douteuses.

M<sup>me</sup> Conti laisse la commission modifier le texte initial si elle le souhaite. Mais tous les moyens de paiement doivent être acceptés.

Un député (LC) rappelle que **la loi fédérale sur la monnaie précise qu'il est impossible de refuser un paiement en espèces**. Une ancienne ordonnance d'application de cette loi précisait que toute personne devait accepter un paiement de 100 fois une pièce de monnaie. **Dans la pratique, dans plusieurs manifestations, certains stands refusent le cash, d'autres les cartes de crédit**, ce qui devient compliqué pour le consommateur. **Un restaurateur qui refuse les cartes de crédit le fait parce qu'il doit payer des commissions, ce qui peut augmenter les frais d'exploitation**. En revanche, ce n'est pas le cas pour les paiements en espèces, et ces deux moyens de paiement ne devraient donc pas être mis sur le même plan.

M<sup>me</sup> Conti déclare qu'elle a voulu mettre en avant le paiement en espèces, sans cependant restreindre le paiement par carte. Il est vrai que le paiement par carte engendre des frais.

Un député (UDC) souligne que le jeune public du Stade de Genève n'a a priori pas de carte de crédit, et ne peut donc pas acheter de boissons. Cela exclut donc une catégorie de consommateurs.

Un député (LJS) s'enquiert du cas de figure d'un paiement en devises étrangères.

M<sup>me</sup> Conti invite la commission à inclure la mention du franc suisse dans le texte.

### ***Discussion interne***

Un député (LJS) précise que des devises étrangères ne peuvent être déposées à la banque, il faut d'abord aller dans un bureau de change.

Une députée (MCG) fait part de son expérience en tant que propriétaire d'un stand à la Fan Zone. Les statistiques ont montré que 87% des paiements ont été effectués par carte. Tous les jeunes paient par carte ou via leur téléphone.

Un député (Ve) déclare qu'il faut être clair sur le contenu du PL. L'exposé des motifs n'est pas en adéquation avec le contenu des articles, et le PL comporte plusieurs contradictions. Si l'idée générale est retenue, il s'agira

d'amender et d'interroger le GPRH. La cible du PL étant clairement les personnes âgées, il serait peut-être judicieux d'auditionner l'AVIVO, mais a priori les membres du troisième âge ayant la capacité de se déplacer ne sont pas étrangers au paiement par carte. Cependant, au-delà de la dimension pratique, les espèces garantissent l'anonymat ou évitent des frais bancaires. Un nombre important de raisons vont dans le sens de la nécessité de maintenir le paiement en espèces.

Un député (MCG) note une opposition entre l'idéal de vouloir sauvegarder le paiement en espèces et la réalité. Il s'agit également de se poser la question de la nécessité de légiférer.

Un député (LC) rappelle que la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement indique à son article 3 qu'il faut accepter en paiement jusqu'à 100 pièces de monnaie et une quantité illimitée de billets. Il s'agit néanmoins d'une règle de droit dispositif et elle ne s'applique que pour autant que les parties contractantes n'en aient pas décidé autrement. Un simple avertissement affiché à l'entrée d'un commerce précisant qu'il n'accepte pas les paiements en liquide suffit à déroger à l'obligation d'accepter les espèces.

Une députée (PLR) ajoute qu'il est impossible aujourd'hui d'acheter avec des billets une voiture, par exemple. De plus, les personnes âgées sont encouragées à utiliser les nouveaux moyens de paiement, et des campagnes de sensibilisation vont dans ce sens. Ces personnes peuvent utiliser les cartes, et les paiements en cash sont plus risqués pour elles.

M<sup>me</sup> Errouane rappelle que la LRDBHD fera l'objet d'une refonte totale, et ce point pourrait y être inclus.

Un député (UDC) déclare que l'objet de fond du PL est de rappeler que les espèces sont un moyen de paiement officiel. Il n'est pas normal que certains établissements le rejettent, et la problématique est donc réelle. De plus, la LRDBHD est le bon récipiendaire pour ce PL.

### **Audition de M. Ueli Leuenberger, président de l'AVIVO, et de M<sup>me</sup> Leyla Ahmari Taleghani, secrétaire générale de l'AVIVO**

M. Leuenberger félicite les auteurs du PL qui soulèvent une problématique réelle pour la population dont l'AVIVO s'occupe. Les informations qui vont être relatées proviennent des seniors qui se rendent dans les locaux de l'association, mais aussi d'études sur l'utilisation des moyens de paiement. **La suppression progressive du cash semble de fait être un réel problème.** M. Leuenberger mentionne une étude de Swiss Payment Monitor sur les différentes catégories de personnes et leurs habitudes en termes de moyens de

paiement<sup>1</sup>. Pour l'AVIVO, il est important que la possibilité de payer en espèces demeure pour l'instant bien qu'elle soit peut-être amenée à disparaître dans le futur. L'AVIVO encourage les seniors à utiliser l'informatique et les téléphones portables, et leur donne des cours à cet effet. L'association soutient donc ce projet de loi.

M<sup>me</sup> Ahmari Taleghani répète que le PL a retenu l'attention de l'association, car il est important que le paiement en espèces soit soutenu encore quelques années. A la fin 2023, le canton de Genève recensait encore 222 centenaires, dont 86% de femmes. En 2022, les statistiques relevaient que les aînés de plus de 80 ans représentaient 6,7% de la population, soit près de 35 000 personnes. Bien qu'il existe une évolution tendant vers les paiements par carte dans cette population, une nécessité d'accompagnement et de soutien demeure. Le PL relève aussi la fracture numérique, car les démarches administratives en ligne et l'e-banking posent énormément de problèmes à certains aînés.

M. Leuenberger ajoute que les retraités se soucient souvent des frais engendrés par les paiements par carte pour les patrons des cafés et restaurants. Dans l'étude de Swiss Payment Monitor, il est relevé que **40% des 65 ans et plus ne possèdent pas une carte de crédit**. Ce chiffre est étonnamment élevé et démontre la problématique pour une partie de la population.

Une députée (PLR) mentionne que le PL ne touche qu'à ce qui est soumis à la LRDBHD. Elle se demande si l'AVIVO soutient dans le fond les campagnes d'encouragement à destination des personnes âgées afin qu'elles cessent de sortir avec beaucoup de cash, car elles sont des cibles vulnérables.

M. Leuenberger ne souhaite pas conserver à tout prix le recours au cash, mais seulement pour un certain temps. L'AVIVO a introduit des cours d'informatique qui peuvent être individualisés, ainsi que des cours sur l'utilisation des cartes de crédit. L'information sur les nouveaux moyens de paiement et le maintien du cash doivent aller de pair. La possibilité de payer en espèces est particulièrement souhaitable dans les cafés-restaurants, lorsqu'il s'agit de petites sommes. **Il existe une crainte réelle quant aux nouveaux moyens de paiement, et les collectivités publiques doivent investir davantage pour la formation des seniors dans le domaine.**

M<sup>me</sup> Ahmari Taleghani juge qu'il faut dissocier la question de l'accompagnement des seniors sur les nouveaux moyens de paiement de celle de l'aisance apportée par le cash, qui permet une meilleure maîtrise des

---

<sup>1</sup> [https://www.swisspaymentmonitor.ch/\\_files/ugd/8d2a01\\_dbd78cd746b04805bb1b9fa5cae047e4.pdf](https://www.swisspaymentmonitor.ch/_files/ugd/8d2a01_dbd78cd746b04805bb1b9fa5cae047e4.pdf)

dépenses. Il est évident que le fait de retirer des sommes conséquentes à un guichet pour ensuite effectuer des paiements n'est pas souhaitable.

La députée (PLR) s'enquiert de la nécessité d'encourager davantage la formation des séniors au sujet de la transition numérique, ou d'au contraire la freiner pour favoriser l'utilisation du cash. Il vaudrait mieux sensibiliser davantage les aînés. En outre, il est aussi préférable pour les commerçants de ne pas avoir trop d'argent liquide dans leurs caisses.

M<sup>me</sup> Ahmari Taleghani soutient ces propos, mais indique qu'il s'agit de conserver la souplesse de choix encore quelques années. Mais la sensibilisation et l'accompagnement doivent être privilégiés. A ce jour, il n'est néanmoins pas possible de prétendre que les aînés n'ont plus besoin de cash.

M. Leuenberger mentionne que les cafés-restaurants sont souvent fréquentés par des séniors le matin. Cette population a 20, voire 30 francs en poche pour ses consommations. L'utilisation de la carte peut être compliquée pour eux, et certains restent réfractaires malgré tous les efforts entrepris. De plus, les personnes âgées sous curatelle ont un budget alloué très limité. Si le cash est aujourd'hui supprimé des cafés-restaurants, cela contribuera à l'isolement social. Les patrons de ces établissements ont tout intérêt à garder cette clientèle.

La députée (PLR) pense que **l'isolement social va dans les deux sens, car les jeunes ne se rendront pas dans des établissements qui refuseraient les paiements par carte.**

M. Leuenberger souligne que le projet de loi n'a pas pour objectif d'exclure un moyen de paiement, mais de maintenir la possibilité de payer en espèces. De toute manière, cette problématique disparaîtra dans le futur.

Un député (Ve) s'enquiert de la manière utilisée par les personnes âgées pour retirer de l'argent. A priori, elles doivent retirer l'argent au bancomat avec une carte, qui pourrait aussi être utilisée pour payer.

M. Leuenberger répond que l'AVIVO n'a pas enquêté sur le sujet. Néanmoins, il reste une importante proportion d'individus pour lesquels la suppression du cash dans les établissements publics serait très problématique.

Le député (Ve) se questionne sur la pertinence de la LRDBHD pour le maintien de la possibilité de payer en espèces. La loi fédérale est de droit dispositif, et personne n'est censé être captif. Si un établissement décide de supprimer le cash, les clients peuvent se rendre ailleurs. Cependant, d'autres endroits posent problème, par exemple les lignes TPG de campagne pour lesquelles il n'est plus possible d'acheter un billet en espèces.

M. Leuenberger admet que ce raisonnement est correct, mais l'AVIVO a été invitée à s'exprimer sur ce projet de loi précis. Par ailleurs, au sujet des cafés-restaurants, il faut aussi souligner que les pourboires tendent à disparaître avec les paiements par carte. Il serait en effet judicieux d'enquêter sur les lieux dans lesquels des difficultés pour les paiements se rencontrent. En tous les cas, il faut laisser du temps pour la transition. En généralisant maintenant l'usage de la carte, cela posera des problèmes importants pour les séniors, qui sont aussi sensibles à la préservation de leur vie privée, au contrôle des dépenses, et peuvent être sceptiques face à la technologie. Ces freins tendront à disparaître naturellement petit à petit.

Le député (Ve) déclare que l'usage des cartes de crédit pose un problème de surendettement chez les jeunes. Par analogie, il souhaite savoir si cette problématique se rencontre aussi chez les séniors.

M. Leuenberger affirme que les pertes cognitives qui peuvent toucher cette population ne sont un secret pour personne, avec notamment la maladie d'Alzheimer. Par conséquent, la maîtrise du budget est une problématique réelle pour les individus qui souffrent de soucis cognitifs. Le cash est plus simple d'utilisation.

Un député (UDC) révèle qu'il va personnellement retirer de l'argent pour sa mère. Il s'enquiert de la possibilité d'établir un système avec les banques et la Poste afin que les personnes âgées n'aient pas à entrer le code de leur carte lorsqu'elles vont faire des paiements.

M<sup>me</sup> Ahmari Taleghani déclare qu'il n'appartient pas à l'AVIVO d'en décider. En revanche, pour avoir travaillé à Champel avec le réseau des aînés, elle a constaté que les sommes retirées par les séniors étaient importantes. Cela dépend bien sûr du quartier. Par contre, il existe un réel travail à entreprendre, avec la Poste et les banques, pour sensibiliser les personnes âgées et les établissements. La gestion des risques n'est néanmoins pas du ressort de l'AVIVO, mais M. Leuenberger est parfois sollicité pour intervenir auprès de certains établissements.

M. Leuenberger explique que la Poste ne propose par exemple dans certains lieux plus que des guichets sans employés présents physiquement. Cela peut poser problème aux personnes âgées. La technologie a énormément évolué en peu de temps, et une partie des séniors n'a pas réussi à la suivre. Toutefois, certains aînés sont tout à fait à l'aise avec la technologie et donnent même des cours à leurs pairs. D'autres en revanche y sont totalement réfractaires, ou n'arrivent pas à la comprendre malgré toute leur bonne volonté.

## Audition de M. Thomas Stenger, membre du comité de la FRC

M. Stenger indique que la FRC est en faveur de la modification législative avec cependant quelques nuances par rapport au fait que les moyens de paiement électroniques sont de plus en plus répandus, et que les commerçants devraient idéalement s'y adapter. Certaines solutions peu onéreuses existent, contrairement à précédemment. La FRC soutient donc le maintien de la possibilité de payer en espèces tout en souhaitant promouvoir les moyens de paiement électroniques, afin que cela ne nuise pas aux commerçants qui pourraient perdre des clients en refusant le paiement par carte.

Un député (S) se demande si ce positionnement n'irait pas à l'encontre de la liberté économique, et si le droit du consommateur prendrait le dessus sur le droit du commerçant.

M. Stenger répète que la liberté économique peut nuire au commerçant qui serait réfractaire à l'évolution des moyens de paiement. La modification légale est souhaitable, mais elle devrait être accompagnée d'une sensibilisation des commerçants.

Un député (S) s'enquiert des frais engendrés par les paiements par carte pour les commerçants.

M. Stenger n'est pas au fait d'études sur le sujet, mais à titre personnel il sait que la solution de paiement SumUp ne coûte que 60 francs pour le boîtier, qu'elle n'engendre aucun frais annuel, et que 2,5% de frais par transaction sont prélevés, ce qui est comparativement faible. Il est courant pour les commerçants d'estimer que, si un client souhaite payer par carte, il devra payer la commission.

Une députée (S) s'étonne du fait que la FRC ne soit pas choquée que les clients paient le prix de la différence s'ils paient par carte, et qu'elle soit en faveur d'encourager les commerçants à passer aux moyens de paiement électroniques qui peuvent engendrer un surcoût pour les consommateurs.

M. Stenger indique qu'il s'agit d'un encouragement et non d'une obligation. Ce positionnement suit néanmoins l'évolution des tendances, car **un client qui ne peut pas payer de la manière dont il souhaite dans un établissement est un client perdu**. Il s'agit de trouver le juste milieu pour tout le monde.

La députée (S) estime donc qu'un client qui souhaite payer par carte se verrait imposer un surcoût. De plus, la modification légale forcerait les commerçants à accepter le moyen de paiement proposé par le client. La limite de 10 francs en vigueur dans certains établissements devrait donc disparaître.

M. Stenger nuance en précisant que la décision de facturer ou non la transaction revient au commerçant.

Une députée (PLR) souligne que les frais ne sont pas semblables entre les cartes de débit et de crédit. Elle s'enquiert des statistiques quant aux utilisateurs de cash et de carte.

M. Stenger ne possède pas ces statistiques, mais peut les demander.

La députée (PLR) demande si les consommateurs utilisent facilement les moyens de paiement électroniques.

M. Stenger révèle que **60% de la population utilise TWINT** par exemple, alors que cette solution est apparue récemment. **Les moyens de paiement électroniques sont de plus en plus répandus et le cash tend à disparaître.** La FRC ne souhaite pas sa disparition totale comme en Suède, car cela augmente la fracture numérique.

Un député (Ve) est surpris d'entendre que la FRC considère que 2,5% de frais sur chaque transaction, ce n'est pas onéreux, alors que la modification d'un demi-point de la TVA engendre de grands débats. Il s'enquiert de la position de la FRC sur la protection des données, car les paiements par carte engendrent une traçabilité qui n'est pas forcément souhaitable.

M. Stenger répète que la FRC est en faveur du PL, et donc du maintien du cash. Elle émet juste des recommandations par rapport aux tendances qui évoluent.

Le député (Ve) déclare que le fait de ponctionner ne serait-ce qu'un 0,5% sur chaque transaction rapporte des millions à l'échelle nationale. La TVA seule rapporte 50 milliards de francs à l'Etat. Les paiements cashless ne sont pas forcément favorables au commerce de proximité.

M. Stenger répond que les services offerts pour les paiements électroniques ont forcément un coût. La solution SumUp est actuellement la moins onéreuse du marché. La Poste ou la BCGE demandent des commissions bien plus élevées.

Un député (PLR) évoque le conflit générationnel, et demande si la dématérialisation pose un réel problème aux personnes âgées. Pour reprendre l'exemple de la Suède, il a l'impression que même les aînés font preuve d'une aisance en matière de technologie.

M. Stenger ne peut pas s'étendre sur le sujet, mais se réfère à des études qui démontrent qu'une petite partie de la population est en défaveur de la suppression du cash. Le pourcentage, bien que faible, ne doit pas être nié. La FRC n'est pas en faveur du système suédois, mais pour une solution hybride. La Suisse n'est pas prête pour la disparition du cash.

Le député (PLR) pense qu'à terme cette solution s'imposera, au vu du taux d'adoption de TWINT par la population, par exemple.

M. Stenger pense que le cash peut être amené à disparaître, mais cela soulève un autre débat en termes de contrôle et de traçabilité.

Un député (S) souhaite savoir si les membres de la FRC ont fait part d'inquiétudes au sujet de l'anonymat.

M. Stenger répond que la cyber-confidentialité est un sujet souvent mentionné.

Un député (Ve) comprend que le PL engendrerait l'obligation pour les commerces d'accepter tous les moyens de paiement. Il s'enquiert de l'avis de la FRC sur un établissement qui n'accepterait que du cash.

M. Stenger répond que, si le cash peut être en faveur des commerçants et des consommateurs, il peut aussi défavoriser des établissements qui pourraient perdre des clients en n'acceptant pas la carte.

Le député (Ve) pense que le fait d'accepter plusieurs moyens de paiement engendrera une augmentation des coûts.

M. Stenger pense qu'il faut relativiser cet élément avec le coût des ventes manquées. Les membres de la FRC ont discuté des festivals qui n'acceptent plus de cash, mais proposent aux clients de charger une carte spéciale ou un bracelet. Ce système est intéressant, car il permet de centraliser la gestion du cash en un seul endroit, et de venir avec le moyen de paiement de son choix.

Un député (MCG) déclare que la carte permet d'éviter certaines fraudes. D'un autre côté, il faut respecter la liberté individuelle de ne pas laisser de trace de ses achats.

M. Stenger approuve ces propos, c'est pourquoi la FRC souhaite laisser le choix au consommateur.

Le député (MCG) se réfère à des plaintes quant à l'impossibilité de payer en cash au Stade de la Praille et se demande s'il serait opportun de favoriser le système évoqué pour les festivals.

M. Stenger est en faveur de cette solution hybride, si tant est qu'elle n'engendre pas de frais pour le consommateur, et que le solde lui soit rendu après coup.

Un député (S) s'enquiert d'éventuelles divergences dans les habitudes de consommation avec les citoyens d'outre-Sarine.

M. Stenger pense que les Suisses allemands sont a priori plus au fait des nouveaux moyens de paiement que les Romands, mais il n'a pas de réponse précise à apporter.

Le député (S) se questionne sur la raison de cette fracture.

M. Stenger estime qu'il y a davantage de dynamisme et d'innovation dans les cantons de Suisse alémanique ; les start-ups y sont d'ailleurs plus nombreuses.

### *Discussion interne*

Un député (PLR) indique qu'il existe beaucoup de systèmes et de tarifs différents. SumUp a été présentée comme une solution peu coûteuse, mais induit en fait beaucoup de frais. D'autres solutions mettent en location le terminal de paiement. Le secteur bouge énormément. Il est certain que **le fait d'aller retirer des espèces coûte aussi en temps et en argent, si par exemple la personne ne possède pas la carte de l'établissement dans lequel elle se rend**. Il se réfère à Swiss Payment Monitor, et dévoile que le coût entre le paiement en espèce et celui par carte de crédit est relativement similaire pour le commerçant. Le groupe PLR est opposé à légiférer, car il souhaite laisser le choix à chacun. **Certains commerçants ne souhaitent parfois pas laisser la gestion de la caisse aux employés**. Il serait regrettable de légiférer sur quelque chose qui fonctionne bien globalement, et de définir la solution qui doit être appliquée dans les commerces en fonction des tarifs appliqués.

Une députée (S) mentionne l'exemple d'un stand de boissons dans un marché, qui serait obligé d'accepter tous les moyens de paiement, alors que le stand d'à côté pourrait n'accepter que les espèces. Cela engendrera une inégalité de traitement. Personnellement, elle juge qu'il n'est pas forcément nécessaire de légiférer.

Un député (S) indique que la surveillance des prix de la Confédération pourrait répondre aux questionnements sur les coûts des différents moyens de paiement. Sans vouloir nécessairement auditionner cet organe, il serait possible de demander une analyse écrite sur les coûts pour les commerçants liés aux modes de paiement électroniques.

Un député (MCG) se joint aux propos du PLR. Le groupe MCG juge qu'il est périlleux de légiférer sur ce sujet, et d'être trop précis au niveau d'une loi cantonale. Des consommateurs pourraient se plaindre. Le PL est mal conçu au départ, et ses intentions pourraient plutôt être inscrites dans une motion. Au regard de l'audition de l'AVIVO, la Poste accompagnerait mal les personnes âgées, mais la commission n'a pas les compétences pour agir en la matière.

Une députée (PLR) conçoit que certains établissements n'acceptent que l'un ou l'autre moyen de paiement. Pour une association qui tient un stand dans une manifestation sportive par exemple, les paiements par carte sont beaucoup

plus rapides et simples. La gestion du cash engendre plus de responsabilité. Le PL part d'un bon sentiment, mais il ne faudrait pas légiférer à tort.

Un député (PLR) enjoint la commission à prendre connaissance de Swiss Paiement Association, qui propose par exemple un document sur les commissions d'interchange (voir annexe). Il explique que **le coût du paiement par carte est presque identique à celui du paiement en espèces pour le commerçant.**

Un député (Ve) n'a pas une opinion aussi négative sur le PL. L'audition du GPRH sera intéressante pour connaître les coûts effectifs liés aux cartes et au cash. Néanmoins, il s'agit de savoir pourquoi les commissions sont aussi élevées en Suisse. Dans les autres pays, le paiement par carte est bien mieux accepté par les petits commerçants. Le fait que la FRC considère les 2,5% de frais prélevés par SumUp comme peu onéreux est très étonnant. Il faudra tenir compte du champ large du PL en cas de désir de l'amender.

Un député (S) a l'impression que la commission légifère peu sur les droits des consommateurs. Il est personnellement sensible aux arguments du PL, car le consommateur devrait disposer de modes de paiement multiples. Il trouverait intéressant de légiférer en prenant en compte l'angle du consommateur. Néanmoins, il faut prendre garde à ne pas mettre dans l'embarras les petites structures comme les buvettes associatives. La LRDBHD à l'article 29 ne mentionne pas de spécificités, mais l'article 3 définit une typologie des différents établissements. Il serait possible de s'y référer pour amender le PL en ôtant les buvettes associatives, par exemple. La LRDBHD est déjà remplie d'exceptions, et il n'est pas possible de comparer une buvette de club avec un restaurant de 110 couverts. Il serait dommage d'enterrer le projet de loi, mais il faudra l'amender en fonction peut-être de la prochaine audition.

Un député (PLR) met en garde par rapport à l'introduction de spécificités cantonales. Il cite le document de Swiss Paiement Association : « Ce mécanisme permet de répartir les coûts totaux du système de cartes de manière à ce que les deux parties – commerçants et détenteurs de cartes – retirent une utilité raisonnable du système et que les cartes de crédit soient largement utilisées. Il est donc décisif que la commission d'interchange soit fixée correctement sur l'ensemble du système, donc qu'elle ne soit ni trop élevée, ni trop basse. » Sinon, les détenteurs de cartes auront des tarifs plus élevés, car le système ne permettra plus d'équilibrer les frais des émetteurs de cartes, et c'est ce qui s'est passé en Espagne. Les consommateurs ont été lésés, car l'Etat a voulu diminuer les commissions d'interchange. Il s'agit d'une économie de marché, qui nécessite un équilibre. L'objectif est que les personnes puissent

consommer et payer avec l'un des moyens. Il n'est pas certain que la complexification du système favorise les emplois.

Une députée (MCG) rejoint les propos du PLR. Il faut prendre en compte la réalité de terrain. Les commerçants opèrent une pesée des intérêts et les consommateurs sont libres de décider dans quels établissements ils souhaitent se rendre. Personnellement, elle a proposé les deux moyens de paiement dans son stand à la Fan Zone, et a gagné des clients qui payaient en cash. SumUp est effectivement une solution peu onéreuse, et prélève 1,5% pour les cartes de débit et 2,5% pour les cartes de crédit. Si l'établissement atteint 100 000 francs de chiffre d'affaires, le taux descend à 0,99%. Elle révèle enfin qu'elle s'est récemment rendue en Angleterre, et n'a pu payer que par carte. L'évolution tend vers la disparition du cash et, même si sa suppression n'est pas souhaitable dans l'immédiat, **la liberté doit être laissée au commerçant.**

Un député (PLR) pense que le paiement en espèces deviendra peut-être plus onéreux dans le futur. En outre, la LRDBHD est en cours de révision, et le moment n'est peut-être pas opportun pour la modifier.

Un député (S) renchérit sur le fait que la possibilité de payer en cash disparaît dans beaucoup de pays.

Un député (Ve) tempère en soulevant les problématiques rencontrées par les dirigeants des pays qui ont supprimé le cash. Non seulement les espèces n'ont pas disparu en Suède, mais le gouvernement fait tout pour les maintenir en cas de pannes d'électricité, par exemple. Cependant, le fait d'imprimer la monnaie a aussi un coût et il est possible d'imaginer de la supprimer à terme et de la remplacer par une autre solution.

Le député (Ve) mentionne que de plus en plus de bancomats sont attaqués à l'explosif, et que les banques ne les remplacent pas. Il faut imaginer qu'il ne sera peut-être bientôt plus possible de retirer du cash.

Un député (MCG) est personnellement attaché aux billets de banque suisses, car ils sont dessinés par des artistes.

### **Audition de M<sup>me</sup> Nadège Perdrizat, membre du comité du GPRH**

M<sup>me</sup> Perdrizat déclare que les membres du comité du GPRH se positionnent contre le PL, car il obligerait tous les établissements publics à accepter également les paiements par carte de débit et de crédit ainsi que les autres moyens usuels comme TWINT, et ces derniers pourraient plus tard englober des cryptomonnaies par exemple. Ce projet entrave la liberté économique et le libre choix des établissements.

Un député (Ve) indique que le PL peut encore être amendé, et s'enquiert du positionnement du GPRH, si les moyens de paiement tels que TWINT ou les bitcoins sont ôtés des moyens usuels.

M<sup>me</sup> Perdrizat explique que la majorité des établissements sont en faveur du maintien du paiement en espèces, mais certaines grandes chaînes préfèrent les moyens de paiement cashless car le patron est rarement dans l'établissement, et cela évite des erreurs de caisse et autres problèmes. Le GPRH est en faveur du libre choix. De plus, les rares établissements qui n'acceptent pas le cash l'indiquent, et le consommateur est libre de se rendre ailleurs.

Le député (Ve) demande si la position du GPRH changerait si le PL ne mentionnait plus que l'obligation d'accepter les paiements en espèces.

M<sup>me</sup> Perdrizat répond par la négative.

Le député (Ve) demande si la gestion des espèces dans la restauration et l'hôtellerie est plus aisée et économique que celle des paiements électroniques.

M<sup>me</sup> Perdrizat répond par l'affirmative.

Le député (Ve) indique que cet élément n'était pas évident de prime abord. Il s'enquiert de l'existence d'études sur les coûts relatifs aux deux solutions de paiement.

M<sup>me</sup> Perdrizat répète que les établissements qui n'acceptent pas le cash le font pour éviter les erreurs de caisse ou les vols. Le cashless est un moyen de centraliser la comptabilité, mais ce type d'établissement reste minoritaire.

Le député (Ve) souhaite savoir s'il est juste de dire que plus l'établissement est important, plus il est intéressé par les paiements par carte et inversement.

M<sup>me</sup> Perdrizat confirme que les intermédiaires financiers fixent des coûts sur le volume généré. Plus l'établissement est petit, plus il paiera de commissions. En outre, le PL mentionne les cartes de crédit, et celles-ci peuvent peut-être inclure American Express, qui coûte très cher et est refusée dans la majorité des établissements.

Le député (Ve) s'enquiert du pourcentage de paiements en espèces et/ou par carte.

M<sup>me</sup> Perdrizat ne peut pas donner de réponse exacte, mais plus de la moitié des paiements s'effectuent par carte, même pour de petites sommes.

Le député (Ve) demande s'il est courant pour un commerce de facturer aux clients les commissions prises par l'intermédiaire, et en quoi ces dernières consistent.

M<sup>me</sup> Perdrizat indique que cela reste très rare, mais les établissements peuvent décider d'un montant minimum pour les paiements par carte. Le montant pris par l'intermédiaire dépend de ce dernier ; il peut être un pourcentage sur le volume ou pris sur chaque transaction. Les nouvelles cartes Mastercard ont par exemple des coûts plus élevés que ceux de la Maestro et rejoignent ceux des cartes de crédit. Les grandes structures négocient des pourcentages sur les transactions avec l'intermédiaire.

Un député (MCG) révèle que les auteurs du PL se sont basés sur les expériences de consommateurs qui n'ont pas pu payer en espèces dans certains endroits, ou l'inverse. Il peut exister une difficulté d'identifier les modes de paiement acceptés dans les établissements, car ce n'est pas toujours bien indiqué. Néanmoins, il ne serait pas judicieux d'agir au niveau législatif.

M<sup>me</sup> Perdrizat répond que le refus du paiement en espèce doit être clairement indiqué. Cependant, si la grande majorité des établissements refusaient le cash, ce PL aurait du sens, mais tel n'est pas le cas. De plus, la promotion du cashless a aussi été effectuée par la Ville de Genève, dans des événements tels que Genève ou le Marché de Noël. Il s'agit apparemment d'une volonté politique, et il faudrait donc d'abord que les événements publics acceptent à nouveau les paiements en espèces.

Un député (Ve) précise qu'il est possible de charger une carte avec des espèces dans ces événements. Il se demande si les marges demandées par les intermédiaires financiers, qui possèdent un taux dégressif, ne seraient pas une forme de concurrence déloyale, et si le GPRH a pris des initiatives pour lutter contre ces marges.

M<sup>me</sup> Perdrizat répond que les faîtières travaillent en groupements et lobbys afin de négocier des taux bénéfiques pour toutes les tailles d'établissements et les volumes de chiffre d'affaires générés.

Un député (S) s'enquiert du succès de ces négociations, et demande si la concurrence entre les intermédiaires peut engendrer une baisse des marges.

M<sup>me</sup> Perdrizat indique qu'il s'agit plutôt de l'inverse, notamment avec l'arrivée de la carte Mastercard débit. Il y aurait eu des discussions au niveau fédéral sur une potentielle suppression des commissions d'interchange. Les frais supplémentaires pour la Mastercard n'avaient pas été annoncés.

Le député (S) souhaite savoir si le fait d'inscrire dans la loi la possibilité de choisir son moyen de paiement aura un impact positif sur la consommation.

M<sup>me</sup> Perdrizat répond que les établissements qui n'acceptent qu'un seul moyen de paiement sont tellement minoritaires que cela n'aura aucune incidence.

### *Discussion interne*

Un député (PLR) estime qu'il est possible de procéder au débat. Il précise que les intermédiaires prennent des taxes plus ou moins élevées, et qu'il y a beaucoup de négociations avec les faïtières sur les tarifs des cartes. **Au niveau légal, il est obligatoire d'accepter les espèces, sauf si le refus est clairement indiqué, mais cela est plutôt en défaveur du commerçant qui se prive d'une partie de la clientèle.** Le PLR est en faveur de la liberté de commerce, et estime qu'il est inutile de légiférer et d'imposer une stratégie commerciale. **Les commerçants sont libres de choisir les cartes qu'ils désirent accepter, car il existe effectivement une grande différence entre les cartes.** Au sujet de la commission d'interchange, elle a une influence directe sur les taux, et légiférer sur ce sujet aurait des conséquences négatives sur le consommateur. Le groupe PLR s'oppose donc à l'entrée en matière, ce d'autant plus qu'une éventuelle action sur le sujet devrait être entreprise dans le cadre de la révision de la LRDBHD, et à d'autres niveaux afin d'englober tous les autres établissements qui ne sont pas régis par cette loi.

Un député (MCG) pense que la diversité d'approches face aux cartes et au cash dans les commerces est marquante. La réalité est complexe, et **il serait dangereux de légiférer et d'aller à l'encontre du modèle commercial d'un certain nombre d'établissements.** Le MCG se positionne en faveur de la défense du consommateur, mais pas de n'importe quelle façon. Dans la grande majorité des commerces genevois, il est déjà possible de choisir son moyen de paiement. Le MCG s'oppose donc à l'entrée en matière, tout en mentionnant qu'il serait bien d'agir sur les défauts d'indication du refus d'un moyen de paiement, et ce pour tous les commerces.

Un député (S) indique que le groupe socialiste aura la liberté de vote. A titre personnel, il trouve l'idée du PL intéressante, car il renforcerait les droits du consommateur. Il a été surpris par la position de la FRC lors de son audition, et juge qu'il n'y a rien de pire que de se retrouver à ne pas pouvoir payer après avoir consommé. Il votera l'entrée en matière du PL, quitte à l'amender par la suite. Si le projet demeure tel quel, il s'abstiendra, car l'absence de soutien de la part de la FRC et du GPRH rendrait la modification législative difficilement justifiable.

Un député (Ve) estime que les intentions du PL sont intéressantes, ce d'autant plus que la garantie de pouvoir payer en espèces permet par exemple de conserver l'anonymat ou de pallier une éventuelle panne des systèmes bancaires qui gèrent les cartes de crédit. La Suède, pays qui a été pris en exemple, craint cette évolution vers le cashless. Cependant, le projet a des failles importantes, à commencer par le fait qu'il ne traite que des commerces soumis à la LRDBHD, et qu'il rendra obligatoire l'acceptation de tous les

moyens de paiement usuels, alors que cette terminologie est floue et ne devrait pas figurer dans une loi. A titre personnel, il ne juge pas le projet acceptable en l'état, mais est favorable au vote d'entrée en matière si la première signataire propose des amendements, soit pour restreindre le PL à la question des espèces ou pour gérer la problématique des consommateurs captifs dans des espaces sous condition de billet comme au Stade de Genève.

Un député (LC) refusera l'entrée en matière par souci d'équité, car le PL ne concerne pas tous les commerces. Il a été dit que l'évènement Genève était cashless, mais cela n'est pas tout à fait vrai. Les indications obligatoires sur les moyens de paiement refusés ne sont pas toujours appliquées. Le minimum de 10 francs en vigueur dans certains établissements pour les paiements par carte n'est pas idéal, et d'autres annoncent un surcoût après la consommation.

Un député (UDC) invite à soutenir le PL, mais a bien entendu des remarques. La liberté du commerçant est indiscutable, mais il s'agit aussi de soutenir celle du consommateur. Même si la majorité des commerces acceptent les différents moyens de paiement, certains lieux rendent le consommateur captif, comme il a été évoqué précédemment. Le groupe UDC est ouvert à d'éventuels amendements afin de trouver une solution aux situations problématiques.

Un député (LJS) révèle que le groupe LJS se positionne contre l'entrée en matière. Il s'attendait à ce que la FRC argumente en faveur du PL, mais il n'est pas justifié de légiférer, car **rien n'indique une lacune dans la loi. Les commerçants doivent demeurer libres d'accepter les moyens de paiement qu'ils souhaitent, et les consommateurs ne paraissent pas pénalisés outre mesure par la situation actuelle.** Le fait que le projet ne concerne que la LRDBHD est également problématique. De plus, il pourrait y avoir des conflits quant à l'origine d'un paiement en cash pour un gros montant, par exemple dans un hôtel de luxe.

Un député (LC) précise qu'il serait ardu de procéder à l'inventaire de tous les lieux dans lesquels les consommateurs peuvent se retrouver captifs.

Un député (PLR) se réfère aux propos des Verts quant à une éventuelle panne des systèmes bancaires. Il indique qu'une telle panne ne permettrait plus non plus de retirer des espèces. En outre, une étude de la BNS sur l'utilisation des moyens de paiement en Suisse a révélé que 28% des sondés limiteraient l'usage du numéraire si le nombre de distributeurs venait à diminuer, et 36% si les frais de retrait augmentaient, ce qui est déjà en cours. En définitive, le cash engendrera probablement plus de coûts que la carte à l'avenir. Pour finir, une initiative fédérale sur le même sujet a été déposée et le Conseil fédéral en

recommande le rejet. Le comité d'initiative en a lancé une deuxième qui n'a pas réuni suffisamment de signatures.

Un député (UDC) précise qu'il existe des limites offline autorisant les retraits au bancomat même en cas de panne.

Un député (LJS) mentionne que les taux des commissions pour les cartes de crédit ont été négociés pour les restaurateurs et les hôteliers par des centrales d'achat. Ce mécanisme permet de réduire les taux pour les petits commerçants qui adhèrent à la centrale d'achat. Au sujet de la gestion du cash, il est devenu bien plus compliqué de le déposer dans les établissements bancaires. Le tri des billets est facturé, et les devises étrangères doivent d'abord être échangées. Le cash coûte donc plus cher pour les commerçants. Il a néanmoins été observé que l'utilisation du cash a tendance à remonter actuellement, après une baisse durant les dernières années.

Un député (UDC) précise que les banques possèdent des bancomats qui trient les espèces gratuitement.

Un député (Ve) attire l'attention de l'UDC sur le fait que la LRDBHD touche aussi les petites buvettes, et qu'il faudra avoir cet élément en tête lors de la rédaction d'un éventuel amendement.

## Vote

Vote sur l'entrée en matière du PL 13502 :

Oui :	5 (2 S, 1 Ve, 2 UDC)
Non :	9 (1 S, 1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR)
Abstentions :	1 (1 Ve)

*L'entrée en matière du PL 13502 est refusée.*

## Conclusions

Au terme des auditions et des discussions, il apparaît que si les intentions du projet de loi sont louables – notamment en matière de défense des consommateurs et de préservation des paiements en espèces – la proposition souffre de plusieurs faiblesses majeures qui justifient le rejet de son entrée en matière.

Tout d'abord, le PL ne couvre qu'un champ restreint en se limitant aux établissements régis par la LRDBHD, excluant de facto de nombreux commerces concernés par la problématique. Ce traitement partiel crée un déséquilibre réglementaire difficilement défendable. Ensuite, la notion même de « moyens de paiement usuels » manque de clarté juridique, introduisant un

flou inacceptable dans une loi, avec des conséquences potentielles sur l'interprétation, la mise en œuvre et même sur l'introduction future de technologies comme les cryptomonnaies.

Par ailleurs, les témoignages d'exclusion de l'argent liquide restent marginaux et concernent des lieux spécifiques où des alternatives sont souvent indiquées. De plus, la majorité des intervenants soulignent que les consommateurs disposent d'un large choix de moyens de paiement dans la plupart des établissements genevois. **L'obligation de proposer tous les moyens de paiement revient à imposer une uniformisation qui contrevient à la liberté économique et commerciale, principe fondamental de notre système.**

Enfin, une initiative fédérale sur le même sujet a été rejetée par le Conseil fédéral et n'a pas recueilli de soutien suffisant, ce qui confirme que cette problématique doit être abordée à un niveau plus global, notamment lors de la révision en cours de la LRDBHD, ou dans le cadre fédéral. Imposer une législation cantonale isolée risquerait d'engendrer des effets indésirables, notamment sur les commissions bancaires, la compétitivité des petits commerçants ou la cohérence du marché.

La liberté de choix pour les commerçants comme pour les consommateurs doit être préservée, et les efforts doivent désormais porter sur l'amélioration de l'information sur les moyens de paiement acceptés, ainsi que sur une éventuelle harmonisation des pratiques dans le cadre d'une réforme plus large.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

*Catégorie de débat préavisée : II (30 minutes)*

## Commission d'interchange (interchange fee)

### 1. Le système de cartes de crédit, un marché bilatéral

Le système de cartes de crédit est un marché dit bilatéral. Cela signifie que les participants d'un côté du marché (consommateurs/titulaires de cartes) ne peuvent interagir avec les participants de l'autre côté du marché (commerçants) que s'ils sont mis en relation par un ou plusieurs intermédiaires (Issuer/émetteur de cartes de crédit, Acquirer/gestion du suivi des commerçants, réseau de cartes de crédit / Mastercard, Visa, etc.). Une autre caractéristique réside dans le fait que l'utilité pour les participants situés d'un côté augmente en raison du nombre de participants situés de l'autre côté mais que, en parallèle, aucun des côtés ne peut générer lui-même la croissance de l'autre côté ; c'est là qu'interviennent les intermédiaires. Concrètement, cela signifie que l'utilité du système pour les détenteurs de cartes est fonction du nombre de commerçants acceptant des paiements par carte de crédit. Quant à l'utilité pour les commerçants, elle augmente avec le nombre de consommateurs qui ont une carte de crédit et l'utilisent. Pour que les dépenses des intermédiaires soient couvertes et qu'ils aient une incitation à introduire en permanence d'autres participants sur le marché bilatéral, ils doivent être indemnisés. Dans ce système quadripartite (détenteurs de cartes, commerçants, Issuer, Acquirer), cela intervient par le biais de la commission d'interchange (interchange fee, payé à l'Issuer par l'Acquirer) et de la Merchant Service Charge (commission du commerçant, payée par ce dernier à l'Acquirer).

### 2. Une répartition équitable des charges est décisive

Pour que le système des cartes de crédit procure une utilité élevée pour les consommateurs et les commerçants et qu'il puisse continuellement croître et se développer, il est indispensable de répartir les charges et les bénéfices de manière équilibrée et équitable. Il faut par exemple tenir compte du fait que, pour quelque 7 millions de cartes de crédit en Suisse, les Issuers suisses gèrent environ 70 fois plus de comptes que les Acquirers actifs en Suisse, qui ont un peu plus de 100 000 commerçants affiliés, pour le même chiffre d'affaires. En outre, certains frais liés à l'exécution d'une transaction sont supportés exclusivement par les Issuers (notamment le préfinancement, les pertes sur débiteurs, le remboursement en cas de transactions frauduleuses, la surveillance des transactions afin de prévenir le blanchiment d'argent). En contrepartie de ceci, les Issuers sont indemnisés par le biais de la commission d'interchange.

Ce mécanisme permet de répartir les coûts totaux du système de cartes de manière à ce que les deux parties – commerçants et détenteurs de cartes – retirent une utilité raisonnable du système et que les cartes de crédit soient largement utilisées. Il est donc décisif que la commission d'interchange soit fixée correctement sur l'ensemble du système, donc qu'elle ne soit ni trop élevée, ni trop basse. Si la commission d'interchange est trop basse, l'Issuer est contraint d'augmenter les frais pour le détenteur de la carte et/ou de réduire les prestations sur la carte afin de couvrir ses dépenses ou de réduire ses coûts. Les deux solutions sont désavantageuses pour le détenteur et rendent la carte moins attrayante. Cela engendre un risque de diminution du nombre de cartes en circulation ou utilisées.

Cela n'est intéressant pour aucune des parties impliquées dans le système – et particulièrement désavantageux pour le commerce. En revanche, si la commission d'interchange et donc la Merchant Service Charge (qui inclut la commission d'interchange) sont trop élevées, le commerçant perd son intérêt au paiement par carte de crédit, ce qui n'est pas non plus intéressant pour les parties – particulièrement pour le détenteur de la carte, qui n'a pas suffisamment de commerçants qui acceptent sa carte pour les paiements.

Commission d'interchange (interchange fee)  
Page 2

### 3. Différents types de commissions d'interchange

Tous les paiements par carte de crédit ne sont pas soumis au même tarif d'interchange. Par exemple, les divers frais de clearing et de settlement ainsi que les divers types de transactions (manuel, électronique, signature, code PIN, téléphone, point de vente physique, Internet, 3-D Secure, etc.), avec leurs niveaux de sécurité et risques de fraude différents, influencent le montant de la commission.

Lors d'un paiement auprès d'un commerçant suisse avec une carte de crédit suisse, le tarif de la commission d'interchange nationale (Domestic Interchange Fee) s'applique, qui classe les commissions p.ex. en fonction du niveau de sécurité ou du type de procédé de paiement utilisé par le commerçant. En Suisse, la Domestic Interchange Fee est depuis peu fixée de manière unilatérale par Mastercard et Visa (auparavant elle était négociée de manière multilatérale entre Issuers et Acquirers). Si le paiement est effectué au moyen d'une carte de crédit étrangère auprès d'un commerçant suisse ou au moyen d'une carte de crédit suisse auprès d'un commerçant étranger, la Crossborder Interchange Fee (commission d'interchange transfrontalière) s'applique. Cette commission est également fixée directement par les réseaux de cartes de crédit (Mastercard ou Visa).

### 4. Fixation d'un commun accord de la commission d'interchange nationale entre la COMCO et les Issuers/Acquirers

Les cartes de crédit sont en concurrence intense entre elles et avec d'autres moyens de paiement ou procédés de paiement (p. ex. espèces, cartes de débit et cartes clients, autres procédés de paiement sans espèces). Cela les oblige à être constamment concurrentielles dans leurs conditions et prestations vis-à-vis du détenteur de cartes et du commerçant. Ceci présuppose des processus efficaces et efficaces et, par conséquent, des prix en adéquation avec le marché (frais de cartes, commissions d'interchange, commissions de commerçants), associés à un système très fiable et à une innovation permanente axée sur les besoins des clients. La concurrence joue son rôle, il n'y a pas de défaillance systématique du marché.

La Commission suisse de la concurrence avait déjà constaté en 2005 qu'une fixation (à l'époque) multilatérale (négociée entre les Acquirers et les Issuers) de la commission d'interchange était en principe justifiée par des motifs d'efficacité économique. Cette procédure facilite l'entrée sur le marché de nouveaux Acquirers, qui n'ont ainsi pas besoin de négocier un contrat d'interchange avec chacun des Issuers suisses. En outre, la procédure permet d'économiser des frais de transaction qui, dans un système bilatéral, augmenteraient exponentiellement avec le nombre d'acteurs sur le marché (les différents Issuers négocient avec les différents Acquirers, ce qui entraîne une multiplicité de tarifs d'interchange différents sur l'ensemble du système), ce qui n'est ni dans l'intérêt du commerce ni dans celui des détenteurs de cartes ou des consommateurs.

Si la fixation des commissions d'interchange domestiques dans le réseau Visa et Mastercard constitue effectivement un accord en matière de concurrence, cet accord est justifié par des motifs d'efficacité économique. La Commission suisse de la concurrence (COMCO) est également de cet avis, pour autant que les commissions d'interchange soient fixées de manière à ce que les frais soient identiques pour le commerçant, que le paiement soit effectué par carte de crédit ou en espèces. L'accord amiable conclu en 2014 entre la COMCO et les Issuers et Acquirers actifs en Suisse (commission d'interchange nationale moyenne de 0,44 % au 1<sup>er</sup> août 2017) remplit cette condition. La COMCO considère qu'un paiement en espèces génère,

Commission d'interchange (interchange fee)  
Page 3

pour les commerçants en Suisse, des frais supplémentaires s'élevant à 0,94 % du prix de vente en comparaison avec un paiement par carte de crédit (sans prise en compte des frais à payer par le commerçant). Pour que les frais soient identiques pour le commerçant en cas de paiement par carte de crédit ou en espèces, la commission du commerçant (Merchant Service Charge) ne doit donc, de l'avis de la COMCO, pas dépasser 0,94 %. Pour calculer le pourcentage de la commission d'interchange, la COMCO déduit de cette valeur la part de la commission du commerçant payée par l'Acqureur, qui correspond à 0,5 % selon ses investigations. La commission d'interchange s'élève par conséquent en moyenne à 0,44 %.

### **5. Les interventions des autorités sur la commission d'interchange présentent un risque**

La commission d'interchange nationale moyenne en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2017 a été fixée d'un commun accord entre la COMCO et les Issuers/Acquieurs. Il s'agit néanmoins d'une intervention de l'État, qui ne saurait être saluée sans réserves. Ce d'autant plus lorsque, comme sur le marché des paiements, la concurrence joue non seulement au sein de la branche des cartes de crédit, mais également entre les cartes de crédit et une multitude d'autres méthodes de paiement.

Le cas de l'Espagne montre à quel point les baisses des commissions d'interchange ordonnées par les autorités sont dangereuses : une réduction des commissions d'interchange imposée par les autorités a fortement perturbé l'équilibre délicat entre coûts et utilité dans le système quadripartite. Une étude réalisée en 2012 par trois professeurs en sciences économiques et un avocat (Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Autonoma de Madrid et Universidad National de Education a Distancia) montre que l'intervention étatique a porté préjudice à la majorité des participants, tout particulièrement aux consommateurs. En particulier, les Issuers ont dû compenser le manque à gagner (EUR 3,329 milliards de 2006 à 2010) en imposant des frais plus élevés aux détenteurs de cartes et en diminuant les prestations et services liés aux cartes. Autrement, ils n'auraient plus pu garantir à leurs clients un trafic des paiements sans espèces sûr, rapide et simple au moyen d'une carte de crédit. En moyenne, les frais annuels des détenteurs de cartes ont augmenté de plus de 50 %. Les surcoûts sur cinq ans se sont élevés à 2,350 milliards d'euros. En outre, d'autres redevances ont augmenté et les avantages découlant des programmes de bonus et d'autres prestations de cartes ont été réduits. En contrepartie, il n'existe aucune preuve que les détenteurs de cartes auraient bénéficié de la baisse de la commission d'interchange pour le commerce, que ce soit sous la forme d'une baisse des prix ou d'une amélioration des services. Ni les commerçants, ni les ministères espagnols responsables, ni l'autorité de la concurrence, ni la Banque centrale d'Espagne, ni l'institut national de statistique n'ont été en mesure de fournir des preuves empiriques à cet égard. La réduction de la commission d'interchange a plutôt bénéficié aux commerçants, qui avaient économisé EUR 2,748 milliards de commissions sur une période de cinq ans. Le déséquilibre entre coûts et avantages dans le système quadripartite – en particulier le fait que les détenteurs de cartes ont dû supporter une réduction des prestations et des frais nettement plus élevés, sans compensation au plan du prix des biens et des services – a porté préjudice au paiement sans numéraire. Cela s'est avéré être au désavantage de tous les acteurs impliqués, y compris de l'économie publique. En effet, le trafic des paiements sans espèces présente de nombreux avantages, comme la réduction des coûts grâce à une bonne efficacité, une grande sécurité et une grande transparence.

Date de dépôt : 31 octobre 2024

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### Rapport de André Pfeffer

La liberté du mode de paiement est un droit indiscutable.

Pour rappel, l'**art. 3, al. 1 et 2, de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)** indique :

<sup>1</sup> *Toute personne est tenue d'accepter en paiement jusqu'à 100 pièces suisses courantes. La Banque nationale suisse et les caisses publiques de la Confédération acceptent sans limitation de la somme les pièces de monnaie courantes, les monnaies commémoratives et les monnaies de thésaurisation à leur valeur nominale.*

<sup>2</sup> *Toute personne est tenue d'accepter en paiement les billets de banque suisses sans limitation de la somme.*

Aujourd'hui, les habitudes changent et plus de la moitié des paiements s'effectuent par carte, même pour de petites sommes.

Le problème se pose lorsqu'une seule des parties exclut un moyen de paiement légal sans consentement des autres !

Les paiements par carte peuvent avoir un coût. Il existe une grande différence entre les cartes. Pour certains petits commerces, les commissions à payer peuvent être élevées. Certaines cartes de crédit, dont l'American Express, coûtent très cher et sont refusées dans beaucoup d'établissements.

La liberté de payer est importante pour les consommateurs.

L'immense majorité des commerçants acceptent tous les modes de paiement et seule une toute petite partie des établissements pose un problème.

Ce qu'il faut éviter c'est de rendre le consommateur captif, voire exclu !

La promotion du cashless par la Ville de Genève dans des événements tels que le marché de Noël ne prend pas en compte les personnes âgées. L'impossibilité de payer en cash au Stade de Genève, fondation semi-publique, peut handicaper les jeunes.

La liberté du mode de paiement favorise les commerçants et les consommateurs.

*Date de dépôt : 13 décembre 2024*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix**

Le projet de loi dont il est question ici a été déposé, comme cela est parfois le cas, à la suite d'une anecdote vécue par la première signataire qui, dépourvue du moyen de paiement exigé, a dû se priver de consommer une boisson et/ou une saucisse à la mi-temps d'un match au Stade de La Praille. En effet, les stands de cette infrastructure sont passés au paiement « cashless », ce qui contraint les supporters assoiffés ou affamés à détenir une carte de paiement pour assouvir leur impérieux désir malté ou carné.

De cette déconvenue lui est apparue l'idée d'imposer à tous les établissements soumis à la LRDBHD l'acceptation de « tout moyen de paiement usuel, notamment les cartes de crédit et de débit et les espèces, selon le choix du client ».

Les auditions ont permis de réaliser certaines faiblesses dans la rédaction du projet, mais surtout de confirmer qu'une économie dépourvue de la possibilité de payer en espèces posait d'importants problèmes tant pour les usagers que pour la résilience de notre économie.

C'est pour cela que la minorité souhaitait demander à l'autrice du projet des amendements, ce qui s'est révélé impossible dès lors que la commission a malheureusement refusé l'entrée en matière sur ce texte.

Ce rapport présentera donc les fragilités du texte, puis les arguments en faveur de mesures garantissant le maintien de la possibilité de payer en espèces, à tout le moins dans les endroits où le consommateur est captif (stade, patinoire, salle de spectacle...) pour finir par présenter un amendement qui aurait le mérite de rendre le texte acceptable à ses yeux.

### **Un texte fragile sous plusieurs aspects**

Comme souvent lorsqu'une réflexion politique a été inspirée par une anecdote particulière, le texte qui en résulte présente des faiblesses liées aux circonstances de l'épisode.

La première, dans ce cas, vient du fait que l'autrice propose d'intervenir dans la LRDBHD et donc cantonne le principe proposé aux débits de boissons,

restaurants et hôtels alors qu'il aurait été pertinent d'y inclure les autres activités commerciales.

La seconde faiblesse vient de la rédaction du texte qui cumule un certain flou. Comment déterminer précisément la liste des « moyens de paiement usuels »? L'adverbe « notamment » vient de plus renforcer cet effet d'imprécision s'agissant d'un texte de portée impérative (au contraire de la loi fédérale sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP) qui, elle, relève du droit dispositif). La commission a suggéré plusieurs moyens de paiement (Twint, euros...) qui seraient susceptibles ou non d'être considérés comme « usuels », ce qui génère une insécurité juridique problématique.

La troisième faiblesse est la plus évidente, puisque le texte, loin de suivre l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, ne contraint pas seulement les commerces à accepter les espèces, mais également les paiements par cartes, ce qui implique que, dans toutes les situations, les vendeurs soumis à la LRDBHD, y compris les buvettes temporaires, seraient soumis à l'obligation d'accepter tous ces moyens de paiement, ce qui est loin d'être souhaitable.

### **Un texte qui soulève un vrai problème**

Au-delà des faiblesses ci-dessus exprimées, ce texte a le mérite de poser la question de l'intervention de l'Etat en vue de conserver la possibilité de payer en cash.

En effet, comme exposé plus haut, le droit fédéral qui semble imposer aux commerçants l'acceptation des espèces (jusqu'à 100 pièces par paiement, précise même la loi)<sup>1</sup> permet en fait aux commerçants de s'exonérer de cette obligation par simple apposition d'un panneau indiquant clairement qu'il n'accepte que les paiements par carte.

De ce fait, on observe une augmentation rapide du taux de paiements par carte, valeur qui a d'abord été amplifiée par l'apparition des paiements sans contact puis, bien entendu, par l'épidémie de covid pendant laquelle on encourageait l'utilisation du plastique pour toutes les transactions, même les plus insignifiantes. Aujourd'hui, environ 60% des paiements sont effectués de manière électronique<sup>2</sup>, les paiements par mobile connaissant une augmentation rapide.

---

<sup>1</sup> LUMMP, art. 3 : [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1\\_7287\\_6565\\_6231/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1999/1_7287_6565_6231/fr)

<sup>2</sup> Voir à ce propos l'étude de Swiss paiement monitor (UNISG et UNIZH) : [https://www.swisspaymentmonitor.ch/\\_files/ugd/8d2a01\\_dbd78cd746b04805bb1b9fa5cae047e4.pdf](https://www.swisspaymentmonitor.ch/_files/ugd/8d2a01_dbd78cd746b04805bb1b9fa5cae047e4.pdf)

On peut considérer cette évolution comme une fatalité et anticiper la disparition progressive de l'argent liquide. Cependant plusieurs considérations nous mènent à estimer que l'Etat (qu'il s'agisse de la Confédération ou des cantons) serait bien avisé de mener une politique volontariste pour la survie des paiements en espèces.

### **Du point de vue du consommateur**

Le paiement en liquide présente plusieurs avantages pour les consommateurs. On pense immédiatement à la protection de ses données. En effet, tout paiement par carte est monitoré et permet aux entreprises qui ont accès à ces données de profiler les habitudes de consommation, et même de déplacements des utilisateurs de carte. A l'inverse, il est clair que le paiement en espèces permet la discrétion et évite ce profilage.

Il permet également aux personnes qui ne disposent pas d'un compte bancaire (les raisons peuvent être multiples) de mener une vie économique normale. On objectera qu'il existe des cartes de débit sans condition de ressources et anonymes. Cela est vrai, mais leur coût est prohibitif pour l'utilisateur, dont la situation est bien souvent précaire.

On peut ajouter à ceux-là les personnes âgées ou vivant avec un handicap, qui préfèrent souvent gérer leur argent quotidien en espèces, plus tangibles et moins susceptibles d'être utilisées frauduleusement. Les représentants de l'AVIVO ont ainsi pu témoigner de l'attachement d'une large partie des seniors au paiement cash.

Enfin, les consommateurs finissent nécessairement par partager avec les commerçants les coûts facturés par les intermédiaires financiers (cf. ci-dessous).

### **Du point de vue des commerçants**

Les auditions ont été très riches en informations à ce propos. Au-delà du témoignage plutôt troublant du représentant de la FRC qui a estimé qu'une commission de 2,5% était insignifiante (sic !), il est apparu clairement de l'audition du GPRH (Groupement des professionnels de la restauration et de l'hôtellerie) que plus le commerce est petit, plus les frais liés aux paiements électroniques sont importants. La généralisation de ces paiements génère donc une distorsion de concurrence entre les gros commerçants qui peuvent négocier les taux facturés par les intermédiaires et pour qui la manipulation des espèces induit un coût (temps pour faire la caisse, risque de vol, d'erreur...) et les entreprises familiales qui, elles, se voient contraintes de payer des

commissions excessivement élevées<sup>3</sup> alors qu'elles estiment les paiements en liquide nettement plus profitables pour elles (la manipulation prend moins de temps et les risques d'erreur/vol sont moindres).

D'un point de vue plus général, on ne peut que constater que ces commissions constituent un surcoût incontestable et que cela contribue soit à paupériser les commerçants, soit à augmenter les prix, les deux effets ne s'excluant pas mutuellement. Il s'agit donc d'une forme de parasitisme économique qui nuit en particulier aux acteurs les plus fragiles.

### **Du point de vue de l'Etat**

On pourrait simplement objecter à ces arguments que la concurrence doit jouer et qu'il est dans la nature du libéralisme économique que les gros cumulent les avantages concurrentiels sur les petits. Et donc qu'en conséquence, l'Etat n'a aucune raison d'intervenir pour maintenir la possibilité de payer en espèces.

L'exemple des pays scandinaves, pionniers dans la généralisation des paiements électroniques<sup>4</sup>, peut nous servir de leçon. En effet, au-delà de la protection des minorités peu disposées à utiliser ces paiements, ces pays ont réalisé que le maintien de l'accès au cash améliorerait de façon significative la résilience de leur économie<sup>5</sup>.

En effet, on réalise rapidement que la moindre situation inattendue (panne d'électricité durable, cyberattaque d'une certaine ampleur, panne informatique généralisée<sup>6</sup>...) bloquerait complètement les échanges commerciaux les plus anodins si le cash disparaissait.

C'est bien pour cela que l'Etat doit s'engager pour que les consommateurs conservent la possibilité de payer en cash, mais également d'en obtenir, la

---

<sup>3</sup> Ces commissions semblent d'ailleurs nettement exagérées dans notre pays, comme le relève ce sujet de la RTS : <https://www.rts.ch/info/economie/13845117-ces-paiements-par-carte-qui-agacent-les-commerces-et-rognent-leurs-marges.html>

<sup>4</sup> L'auteur de ce rapport se rappelle avec émotion de toilettes publiques situées dans un lieu perdu, au-delà du cercle polaire, qui ne s'ouvraient qu'aux détenteurs d'une carte bancaire...

<sup>5</sup> <https://www.letemps.ch/societe/suede-revient-largent-liquide>

<sup>6</sup> Se rappeler à ce propos la panne liée à l'imprévoyance de la société CrowdStrike et qui a bloqué pendant plusieurs heures des centaines de serveurs et de services critiques à travers la planète... : <https://www.swissinfo.ch/fr/une-panne-informatique-sans-pr%C3%A9vision-dent-s%C3%A8me-une-pagaille-mondiale/84286729>

disparition progressive des bancomats (après celle des guichets bancaires...) constituant un autre problème important.

### **Proposition d'amendement**

Vous l'aurez compris, si la minorité partage une bonne partie des considérations développées dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, elle ne soutient que très partiellement le projet tel que rédigé. S'il apparaît difficile de changer la loi hébergeant le texte, bien que nous regrettions que seuls les établissements de restauration et les hôtels soient concernés, il semble possible de s'approcher des intentions de l'autrice en proposant l'amendement suivant :

#### **Art. 29, al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)**

<sup>2</sup> L'exploitant et le personnel des entreprises doivent accepter les paiements **en espèces**. ~~tout moyen de paiement usuel, notamment les cartes de crédit et de débit et les espèces, selon le choix du client.~~

Voilà pourquoi, du fait de ces considérations, nous vous invitons, Mesdames les députées, Messieurs les députés, à accepter l'amendement et la loi amendée ou, si la procédure vous semble plus rigoureuse, à le renvoyer en commission pour un meilleur examen dudit amendement.