



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.2.2008
COM(2008) 64 final

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil

du [...]

**sur l'application du règlement (CE) n° 2560/2001
concernant les paiements transfrontaliers en euros**

{SEC(2008) 141}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Clause de révision	3
3.	Difficultés rencontrées dans l'application du règlement 2560.....	4
	3.1. Champ d'application géographique	4
	3.2. Virements.....	4
	3.3. Retraits d'espèces au moyen de distributeurs automatiques de billets.....	6
	3.4. Paiements par carte	7
	3.5. Autorités compétentes et organismes de recours extrajudiciaires.....	7
4.	Information du consommateur	8
5.	Incidence du règlement 2560 sur les frais perçus pour les opérations de paiement transfrontalières	8
6.	Incidence du règlement 2560 sur les frais perçus pour les opérations de paiement nationales	9
7.	Évolution des infrastructures des systèmes de paiement transfrontalier.....	9
	7.1. Espace unique de paiement en euros (SEPA)	9
	7.2. Directive sur les services de paiement	10
	7.3. L'incidence du SEPA et de la directive sur les services de paiement sur le marché intérieur	10
	7.4. SEPA, directive sur les services de paiement et règlement 2560: la question des prélèvements transfrontaliers	11
8.	Opportunité d'améliorer les services aux consommateurs par un renforcement des conditions de concurrence	11
	8.1. Résultats de l'enquête menée auprès du secteur européen de la banque de détail.....	11
	8.2. Perspectives.....	12
9.	Obligations de déclaration nationales aux fins des statistiques de la balance des paiements	13
	9.1. Règlement 2560 et statistiques de la balance des paiements	13
	9.2. Systèmes de collecte des informations relatives à la balance des paiements dans les États membres.....	13
	9.3. Obligations de déclaration et SEPA.....	14
	9.4. Opportunité d'augmenter ou de supprimer le seuil de déclaration	14
10.	Conclusions.....	15

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil

du [...]

sur l'application du règlement (CE) n° 2560/2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers en euros (ci-après «le règlement 2560») a été adopté le 19 décembre 2001 et est entré en vigueur le 31 décembre 2001.

Les principaux objectifs de ce règlement étaient, d'une part, de ramener les frais perçus pour les opérations de paiement électronique transfrontalières en euros au niveau de ceux perçus pour les paiements nationaux en euros et, d'autre part, d'encourager le secteur des services financiers à fournir les efforts nécessaires afin que le concept de «zone intérieure de paiement» pour les opérations autres qu'en espèces devienne une réalité.

En décembre 2006, les services de la Commission ont publié un document de travail examinant deux autres questions spécifiquement liées au règlement 2560: d'une part, si ce règlement a entraîné une baisse générale des frais pour les paiements transfrontaliers, et d'autre part, s'il a influé sur les prix nationaux des services de paiement¹.

Le présent rapport final analyse les problèmes les plus importants rencontrés lors de la mise en œuvre du règlement 2560 dans les États membres. Il comprend des propositions de modification du texte du règlement, qui visent à remédier aux faiblesses constatées lors du processus de révision, à mieux tenir compte des réalités du marché et à harmoniser le texte avec la directive sur les services de paiement.

Des détails et des informations générales supplémentaires sont fournis en annexe.

2. CLAUSE DE REVISION

Le règlement 2560, en son article 8 (Clause de révision), prévoit que la Commission élabore un rapport sur son application. Les principaux résultats de l'examen de l'application du règlement dans les États membres sont exposés dans les sections 3 à 5 du présent rapport. Les sections 6 à 9 portent sur les questions dont l'examen est spécifiquement prévu par la clause de révision. La section 10, enfin, constitue la conclusion du présent rapport.

¹ *Commission Staff Working Document addressed to the European Parliament and to the Council on the impact of Regulation (EC) No 2560/2001 on bank charges for national payments, SEC(2006) 1783 du 18.12.2006.*

Le rapport et son annexe traitent les questions relatives au règlement 2560 dans le cadre plus général de l'évolution des marchés européens des paiements, soit une perspective nécessaire pour clarifier pleinement les enjeux dont il est question et la finalité des propositions de la Commission. Ils tiennent également compte de la dimension citoyenne du règlement, puisque le consommateur européen est le principal bénéficiaire de ce texte de loi.

3. DIFFICULTES RENCONTREES DANS L'APPLICATION DU REGLEMENT 2560

3.1. Champ d'application géographique

Le règlement s'applique lors d'un paiement en euros entre deux États membres de l'Espace économique européen (EEE)².

Les dispositions du règlement 2560 ont été étendues à tous les États membres de l'EEE par la décision n° 154/2003 du Comité mixte de l'EEE du 7 novembre 2003 modifiant l'annexe XII (Libre circulation des capitaux) de l'accord EEE. Cette décision est entrée en vigueur le 8 novembre 2003³. Le règlement s'applique à l'Islande et à la Norvège depuis cette date tandis que les établissements de crédit agréés au Liechtenstein ont été dispensés des obligations prévues à son article 3 jusqu'au 1^{er} juillet 2005.

L'article 9 du règlement prévoit que celui-ci est également applicable aux paiements transfrontaliers effectués dans la monnaie d'un autre État membre dès lors que celui-ci notifie à la Commission sa décision d'en étendre l'application à sa monnaie. Les autorités suédoises ont décidé d'étendre l'application du règlement à la couronne suédoise (SEK) à partir du 25 juillet 2002⁴.

3.2. Virements

Depuis l'entrée en vigueur du règlement 2560, la Commission a reçu des centaines de requêtes à son sujet (demandes d'informations, questions sur son applicabilité à différentes opérations de paiement, demandes d'interprétation, plaintes, etc.)⁵. Dans 90% des cas environ, les requêtes portaient sur des points spécifiques concernant la tarification et l'exécution de virements. Le présent rapport vise à apporter des clarifications quant aux principales demandes reçues. Ces observations sont préliminaires et sans préjudice d'éventuelles interprétations futures de la Cour de justice des Communautés européennes en la matière.

Au cours des quatre dernières années, la Commission a reçu un nombre important de lettres relatives aux différentes options en matière de partage des frais employées par les banques, qui sont les suivantes: OUR (tous les frais sont à la charge du donneur d'ordre), BEN (tous les frais sont à la charge du bénéficiaire) et SHARE (les frais sont partagés entre les deux).

² Soit, à l'heure actuelle, les 27 États membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. JO L 41 du 12.2.2004, p. 47.

³
⁴ Svenska författningssamling (SFS) du 24.6.2002. Communication de la Commission en vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil, JO C 165 du 11.7.2002.

⁵ Le nombre de demandes d'informations par écrit est de 150 par an en moyenne, dont environ 85 % de plaintes. Il faut souligner que seul un nombre limité de véritables irrégularités ou infractions a été constaté, et qu'il y a été remédié en collaboration étroite avec les autorités des États membres.

Il est à noter que l'utilisation de ces trois options est prévue par le règlement 2560. Aucune règle du droit communautaire n'accorde la préférence à l'une plutôt qu'à l'autre. Toutefois, pour chaque option, les frais perçus pour les opérations transfrontalières en euros doivent correspondre à ceux des opérations nationales en euros équivalentes. Dans la zone euro, les virements nationaux sont généralement exécutés selon l'option SHARE, aucune autre option n'étant disponible. Par conséquent, dans la plupart des situations, les virements transfrontaliers à l'intérieur de la zone euro devraient également exécutés par défaut selon l'option SHARE (aucune autre option de partage des frais n'étant alors proposée aux clients)⁶.

Un problème se pose lorsque les banques offrent à leurs clients la possibilité de choisir entre les options OUR, BEN et SHARE et que ce choix n'existe pas nécessairement pour les opérations de paiement nationales. La Commission estime que dans de telles situations, les frais prélevés sur les virements transfrontaliers devraient être identiques à ceux appliqués aux opérations nationales équivalentes⁷.

La directive sur les services de paiement règle à ce problème en rendant obligatoire l'utilisation de l'option SHARE pour toutes les opérations de paiement nationales et transfrontalières⁸. La Commission estime qu'il faudrait proposer de modifier en conséquence le texte du règlement 2560 afin de l'harmoniser avec celui de cette directive.

La plupart des autres problèmes se posent lorsque des virements sont effectués entre États membres de la zone euro et États situés hors de la zone euro. Lorsqu'un intermédiaire (correspondant bancaire) intervient lors de l'opération, des frais supplémentaires sont parfois déduits soit du montant viré lui-même, soit du compte bénéficiaire par une transaction distincte. Il doit être clairement précisé que de tels frais supplémentaires sont une infraction au règlement lorsqu'ils sont appliqués à des opérations de paiement transfrontalières. La manière dont est exécuté un paiement international relève du choix commercial de la banque. Le consommateur ne doit pas supporter le coût de ce choix sous prétexte que les méthodes employées pour effectuer le paiement international diffèrent de celles employées pour le paiement national. Pour éviter de telles pratiques, la directive sur les services de paiement instaure le principe du «montant total», selon lequel le bénéficiaire doit être crédité du montant total indiqué dans l'ordre de paiement, sans déduction aucune⁹.

Lorsqu'un virement ne peut être exécuté correctement et que le traitement automatisé du paiement n'est pas possible, il est courant pour les banques de facturer une commission de réparation, de rejet ou de retraitement. De tels frais ne relèvent pas de l'article 3 du règlement 2560, mais ils sont couverts par son article 4 (Transparence des frais). Il semble que, dans de nombreux cas, les consommateurs soient mal informés ou pas informés du tout de l'existence de ces commissions, ce qui peut sembler contraire aux principes du règlement 2560. La

⁶ La situation est généralement différente dans les pays situés hors de la zone euro, où il est fréquent que différentes options de partage des frais soient proposées pour les virements nationaux en euros.

⁷ Voir *Note on the practical aspects of the implementation of Article 3 of Regulation 2560/2001 and the notion of 'corresponding payments' for credit transfers*, Commission européenne, 10.3.2004. Cette note interprétative doit être comprise sans préjudice d'une interprétation définitive par la Cour de justice des Communautés européennes.

⁸ Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE, JO L 319 du 5.12.2007, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:L:2007:319:SOM:FR:HTML>. L'article 52, paragraphe 2, de cette directive traite des frais.

⁹ Voir l'article 67 de la directive visée à la note de bas de page n° 8.

directive sur les services de paiements tient compte de ce problème en prévoyant qu'une banque ne peut faire payer à son client des frais pour le rejet d'un virement (il ne s'agit pas des frais comptés par les intermédiaires ou la banque bénéficiaire) que si le client a donné son accord préalable (lors de la signature ou de la modification du contrat) et uniquement pour des raisons objectivement motivées, ces frais devant être en rapport avec les coûts réels supportés par la banque¹⁰.

Un autre problème qui se pose dans différents États membres (et notamment en France) est celui des virements transfrontaliers par internet, qui restent largement indisponibles, contrairement aux virements nationaux par internet. La politique qui consiste à limiter la gamme des possibilités offertes sur internet aux virements nationaux n'est pas en soi une infraction au règlement. Toutefois, le fait de n'offrir, pour effectuer des virements transfrontaliers, qu'un unique moyen, systématiquement plus onéreux pour les clients, peut être perçu, en l'absence de tout motif légitime, comme une manière de contourner le règlement 2560. En outre, une telle différenciation entre virements nationaux et transfrontaliers pourrait également être révélatrice de l'existence possible d'un problème de concurrence. La Commission et les autorités nationales de la concurrence resteront vigilantes afin de veiller à ce que les établissements qui proposent des services de virements transfrontaliers par des moyens différents de ceux des virements nationaux respectent le droit de la concurrence.

Il faut enfin noter que certaines banques de pays hors zone euro ont apparemment appliqué les dispositions en matière de virements internationaux d'une manière contraire à l'objectif poursuivi par le législateur. Au lieu ramener le montant des frais perçus pour les paiements transfrontaliers en euros au niveau de ceux prélevés sur les paiements nationaux en euros, elles ont fait l'inverse¹¹.

3.3. Retraits d'espèces au moyen de distributeurs automatiques de billets

Lors de l'entrée en vigueur du règlement, il régnait une certaine incertitude quant aux frais applicables aux les retraits transfrontaliers en euros effectués au moyen de distributeurs automatiques de billets. Les frais appliqués à de tels retraits ne peuvent dépasser les frais pratiqués pour les retraits nationaux en euros effectués par l'intermédiaire d'un autre réseau de distributeurs¹².

Il faut également noter qu'un retrait en euros effectué au moyen d'un distributeur situé dans un pays hors zone euro est équivalent à un retrait en euros effectué au moyen d'un distributeur situé dans un pays de la zone euro, et que l'article 3 du règlement s'y applique donc également. Les gestionnaires de distributeurs automatiques de billets et les banques dans des pays hors zone euro doivent donc veiller à appliquer les mêmes frais, le cas échéant, aux retraits d'euros effectués au moyen de distributeurs situés dans leur pays d'origine et dans les

¹⁰ Voir l'article 52, paragraphe 1, de la directive visée à la note de bas de page n° 8.

¹¹ Il n'existe que peu de données fiables sur la situation existant avant et après la mise en application du règlement dans les États membres situés hors de la zone euro (et plus précisément dans les nouveaux États membres). Toutefois, de tels incidents auraient été signalés dans au moins six pays hors zone euro.

¹² Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg-2001-2560/reg-2001-2560-article3_en.pdf, p. 13.

États membres de la zone euro. Toutefois, il n'en découle aucunement que les retraits en euros doivent faire l'objet de frais¹³.

3.4. Paiements par carte

Les paiements par carte de débit ou de crédit n'ont pas suscité beaucoup de problèmes au titre du règlement 2560, le seul problème important étant celui des frais supplémentaires perçus au point de vente lors d'un paiement par carte. Toutefois, de tels frais supplémentaires n'entrent pas dans le champ d'application du règlement 2560 car ils concernent les relations entre consommateur et commerçant.

La question des frais supplémentaires et des réductions pratiqués pour un instrument de paiement donné est couverte par l'article 52, paragraphe 3, de la directive sur les services de paiement. Il est utile de noter que si des frais supplémentaires sont prélevés lors d'un paiement par carte, il ne devrait en principe exister aucune discrimination entre les cartes émises par des établissements financiers nationaux et celles émises par des établissements financiers établis dans d'autres États membres.

3.5. Autorités compétentes et organismes de recours extrajudiciaires

Le règlement 2560 n'oblige pas les États membres à établir ni à désigner des autorités compétentes chargées de traiter les affaires qui concernent l'application erronée de ses dispositions.

Comme mentionné plus haut, la Commission a reçu des centaines de requêtes relatives aux services de paiement transfrontaliers. Pour traiter plus efficacement cette correspondance, elle a demandé aux États membres de lui fournir des informations sur leurs mécanismes respectifs de règlement de différends, lorsqu'ils existent. Elle a cependant reçu des réponses très incomplètes et qui, dans de nombreux cas, sont rapidement devenues obsolètes du fait de modifications des coordonnées et des compétences des organismes chargés d'administrer ces mécanismes. En outre, des divergences importantes en matière de compétences et de pratiques ont été relevées, ce qui, dans certains cas, a pu faire naître des doutes quant à la capacité de ces organismes à résoudre les différends transfrontaliers liés au règlement.

En conséquence, dans certains pays, le plaignant doit encore saisir la justice pour demander réparation. Pour les clients qui résident dans un autre pays, une telle procédure n'est pas sans poser des difficultés et son intérêt peut être limité du point de vue du rapport coûts/bénéfices.

L'absence de référence à des autorités compétentes et à des organismes de recours extrajudiciaires peut être considérée comme une faiblesse manifeste du règlement 2560. Afin de garantir la cohérence et une application uniforme de la législation communautaire en matière de paiements, le règlement devrait être modifié de manière à préciser que les autorités compétentes et les organismes de recours extrajudiciaires créés aux fins de la directive sur les services de paiement sont également compétents pour les questions liées au règlement 2560¹⁴.

¹³ La Commission a informé en conséquence les membres du Payment Systems Government Expert Group par lettre du 14 mai 2007.

¹⁴ Voir les articles 80 à 83 de la directive visée à la note de bas de page n° 8. Il faut noter que le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges crée une procédure communautaire uniformisée pour les

4. INFORMATION DU CONSOMMATEUR

L'article 4 du règlement 2560 prévoit que les consommateurs reçoivent des informations préalables sur les frais facturés pour les paiements transfrontaliers et toute modification ultérieure de ces frais. Cet article garantit la transparence des frais prélevés sur les paiements transfrontaliers aussi bien que nationaux et permet de vérifier que le règlement est correctement appliqué.

Il ressort du processus de révision et de la consultation des parties intéressées que les dispositions de l'article 4 sont, en règle générale, correctement mises en œuvre par le secteur bancaire. Les informations sur les frais pratiqués sont fournies aux clients de différentes manières, notamment par internet, au moyen de grilles de tarifs affichées dans les agences bancaires ou de brochures, par l'intermédiaire de centres d'appel ainsi que directement au guichet. Ces informations semblent généralement être librement consultables par les clients. Dans certains pays, notamment l'Espagne et l'Irlande, l'autorité de régulation doit être informée des tarifs. Les clients semblent également recevoir les informations nécessaires sur toute modification apportée aux frais pratiqués.

Les droits des consommateurs, la transparence des conditions et la fourniture d'informations relatives aux opérations de paiement électronique seront encore améliorés lorsque la directive sur les services de paiement (titre III) entrera en vigueur.

Selon les données qui ont été recueillies, les consommateurs ne sont pas toujours entièrement satisfaits de la manière dont les informations sont fournies. Les associations de consommateurs et les autorités nationales ont signalé que, dans certains cas, ces informations seraient trop complexes pour le consommateur moyen et pourraient être simplifiées. En outre, il a été souligné qu'il existait une différence entre fournir des informations obligatoires et fournir des informations utiles («forme aisément compréhensible»).

La connaissance de l'existence du règlement et de son champ d'application est souvent limitée, incomplète ou inexacte au sein du grand public de l'UE¹⁵. Dans certains pays de la zone euro, près de 70 % des consommateurs ignorent si des frais supplémentaires sont prélevés sur les retraits d'argent et l'utilisation d'une carte de paiement dans un autre État membre. Il est donc clair que les banques, les médias et les autorités publiques devraient déployer plus d'efforts pour informer le grand public des avantages du règlement. Mais il faut aussi garder à l'esprit qu'une grande partie des citoyens de l'UE (tous ceux qui ne voyagent pas à l'étranger et qui n'effectuent pas de paiements transfrontaliers) ne sont pas concernés par le règlement 2560.

5. INCIDENCE DU REGLEMENT 2560 SUR LES FRAIS PERÇUS POUR LES OPERATIONS DE PAIEMENT TRANSFRONTALIERES

Le principal objectif du règlement 2560, qui est de parvenir à des frais identiques pour les paiements transfrontaliers et nationaux équivalents jusqu'à concurrence de 50 000 euros, a été

¹⁵ litiges civils et commerciaux ne dépassant pas 2000 euros. Cette procédure, qui devrait être disponible à partir du 1^{er} janvier 2009, pourra aussi être utilisée pour les litiges relatifs aux paiements. Voir par exemple les résultats de l'Eurobaromètre Flash 193, de septembre 2006: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl193_en.pdf

atteint, comme le soulignait déjà le rapport sur les frais bancaires perçus pour les paiements nationaux.

Le coût du virement transfrontalier dans la zone euro a nettement diminué depuis l'entrée en vigueur de l'article 3, paragraphe 2, du règlement. D'une manière générale, les frais pratiqués pour les virements réglementés ont baissé dans tous les États membres de la zone euro. Le coût des virements transfrontaliers en euros est resté globalement stable dans les États membres situés hors de la zone euro.

Le coût des paiements transfrontaliers par carte n'a pas évolué depuis l'entrée en vigueur du règlement 2560, et celui des retraits transfrontaliers effectués au moyen d'un distributeur automatique de billets a été ramené au niveau de ceux des retraits nationaux effectués au moyen d'un distributeur d'un autre réseau bancaire. Les retraits transfrontaliers par distributeur automatique de billets ne représentent généralement qu'un faible pourcentage du total des retraits. Les banques ont par conséquent été incitées par les consommateurs à ramener les prix des retraits transfrontaliers au niveau de ceux des retraits nationaux. Il n'existe pas d'ensembles de données qui permettraient de comparer les frais appliqués aux retraits transfrontaliers par distributeur automatique de billets avant et après l'entrée en vigueur du règlement 2560, mais les informations disponibles et des données empiriques semblent indiquer que les frais appliqués aux retraits effectués au moyen de cartes de débit auraient diminué, tandis que les frais appliqués aux retraits au moyen de cartes rechargeables et de crédit seraient restés globalement stables.

6. INCIDENCE DU REGLEMENT 2560 SUR LES FRAIS PERÇUS POUR LES OPERATIONS DE PAIEMENT NATIONALES

Le document de travail des services de la Commission sur les frais bancaires perçus pour les paiements nationaux a été publié le 18 décembre 2006¹⁶. Sa conclusion principale est que le règlement 2560 n'a pas entraîné d'augmentation notable des frais pratiqués pour les paiements nationaux, comme on le craignait initialement.

7. ÉVOLUTION DES INFRASTRUCTURES DES SYSTEMES DE PAIEMENT TRANSFRONTALIER

7.1. Espace unique de paiement en euros (SEPA)

L'un des principaux objectifs du règlement 2560 était d'inciter le secteur des services financiers à se moderniser et à développer des infrastructures de paiement plus intégrées. Lorsque le règlement 2560 a été adopté, les infrastructures nécessaires pour traiter efficacement les paiements entre États membres n'étaient pas en place. Le marché communautaire des services de paiement était extrêmement fragmenté. Les consommateurs subissaient des frais élevés du fait de l'existence d'accords coûteux faisant appel à des correspondants bancaires, de délais importants et de la fiabilité limitée des transferts transfrontaliers, associés au faible niveau d'automatisation. L'utilisation d'autres méthodes de paiement électronique entre États membres n'était pas toujours possible. Du reste, aujourd'hui encore, il n'est pas possible d'effectuer de prélèvement d'un pays à l'autre, alors qu'ils

¹⁶ Voir la note de bas de page n° 1.

représentent un moyen de paiement bon marché, fiable et sûr. D'une manière similaire, la plupart des cartes de débit nationales ne peuvent être employées à l'étranger¹⁷.

En mars 2002, le secteur bancaire européen a annoncé son intention de créer, d'ici à 2010, un espace unique de paiement en euros (SEPA). Dans cet espace, consommateurs, entreprises et autres acteurs de l'économie pourront, où qu'ils se trouvent, effectuer et recevoir des paiements en euros selon les mêmes conditions, droits et obligations de base que ce soit entre pays ou à l'intérieur de chaque pays. Les clients devraient ainsi pouvoir effectuer des paiements électroniques en euros autres qu'en espèces en faveur de tout bénéficiaire situé n'importe où dans l'espace SEPA¹⁸ à l'aide d'un seul compte bancaire et d'un seul ensemble d'instruments de paiement. Les paiements SEPA en euros seront «internes», et il n'existera plus de différenciation entre paiements nationaux et transfrontaliers au sein de la zone euro.

En juin 2002 le Conseil européen des paiements (EPC)¹⁹ a été établi en tant qu'instance décisionnelle et de coordination du secteur bancaire européen pour les services de paiements. Cet organisme dirige et coordonne les travaux sur les procédures, les règles communes et les normes à appliquer à trois des instruments de paiement du SEPA: les virements, les prélèvements et les cartes de paiement. Selon le calendrier de l'EPC, ces instruments paneuropéens seront proposés aux habitants de la zone euro à partir de janvier 2008. Les instruments nationaux existants seront ainsi progressivement remplacés par des instruments SEPA basés sur les mécanismes et cadres communs qui auront été définis.

7.2. Directive sur les services de paiement

La directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur²⁰, ci-après «directive sur les services de paiement», constitue la base juridique de la création d'un marché unique communautaire des paiements.

Ensemble, cette directive et le projet SEPA constituent la pierre angulaire d'un véritable marché unique des paiements. Ils se différencient toutefois par le fait que la directive sur les services de paiement concerne les paiements effectués dans n'importe quelle monnaie de l'UE, et non seulement l'euro.

Les dispositions de la directive sur les services de paiement devront être mises en œuvre par tous les États membres d'ici au 1^{er} novembre 2009 au plus tard.

7.3. L'incidence du SEPA et de la directive sur les services de paiement sur le marché intérieur

Un marché des paiements intégré doté d'un ensemble d'instruments de paiement communs, d'une part, et de fondements juridiques modernes assurant la transparence, l'égalité d'accès et des conditions de concurrence égales pour tous les fournisseurs de services de paiement, d'autre part, devrait non seulement renforcer la concurrence mais aussi favoriser l'innovation. Des systèmes de paiement paneuropéens plus efficaces devraient apporter des avantages considérables à l'économie et à la société en général (voir l'annexe).

¹⁷ Sauf lorsqu'elles font partie d'un réseau international (MasterCard ou Visa).

¹⁸ Pays de l'Espace économique européen et Suisse.

¹⁹ L'EPC comprend 67 membres, banques et associations bancaires des 27 États membres de l'UE ainsi que de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

²⁰ Voir la section 3 du présent rapport, ainsi que la note de bas de page n° 8.

7.4. SEPA, directive sur les services de paiement et règlement 2560: la question des prélèvements transfrontaliers

Lors de l'adoption du règlement, il avait été décidé qu'il couvrirait tous les instruments de paiement électronique transfrontalier existants. À l'époque, les prélèvements transfrontaliers n'étaient pas possibles; ils ne le sont toujours pas à l'heure actuelle. Toutefois, avec la directive sur les services de paiement et l'adoption du système de prélèvement SEPA par l'EPC, ils le deviendront à partir de novembre 2009.

En l'absence de mesures réglementaires, les consommateurs européens ne bénéficieront pas de la même garantie de frais identiques pour les prélèvements nationaux et transfrontaliers que celle dont ils jouissent pour les virements et les paiements par carte. Il sera alors difficile d'expliquer pourquoi le principe de non-discrimination entre opérations de paiement électronique nationales et transfrontalières s'applique à certains instruments et non à d'autres. En outre, en ce qui concerne le projet SEPA lui-même, une différenciation des tarifs pourrait retarder la transition à effectuer à partir des systèmes de prélèvement nationaux existants et rendre difficile la constitution d'une masse critique d'utilisateurs du système de prélèvement SEPA.

La Commission entend proposer une modification du règlement qui étendrait son champ d'application aux prélèvements. Elle envisagera en outre très sérieusement de proposer d'autres modifications susceptibles de contribuer à la réalisation du projet SEPA, notamment une date limite pour le retrait des anciens produits de paiement.

8. OPPORTUNITE D'AMELIORER LES SERVICES AUX CONSOMMATEURS PAR UN RENFORCEMENT DES CONDITIONS DE CONCURRENCE

8.1. Résultats de l'enquête menée auprès du secteur européen de la banque de détail

Parmi les éléments dont la clause de révision du règlement 2560 prévoit un examen plus approfondi, figure «l'opportunité d'améliorer les services aux consommateurs par un renforcement des conditions de concurrence dans la prestation des services de paiement transfrontalier».

En 2004, la Commission a chargé un consultant indépendant, Retail Banking Research Ltd, de rédiger une étude, intitulée *Regulation 2560/2001: study of competition for cross-border payment services* («Règlement 2560/2001: étude sur la concurrence dans le domaine des services de paiements transfrontaliers»). Cette étude a fourni des conclusions préliminaires sur le niveau de concurrence s'exerçant sur le marché des paiements transfrontaliers, notamment en ce qui concerne les virements et les paiements par carte. En juin 2005, la Commission européenne a lancé une enquête sur le secteur européen de la banque de détail, analysant notamment la concurrence s'exerçant sur le marché des cartes de paiement et des systèmes de paiement. Les résultats de cette enquête ont été publiés le 31 janvier 2007.

Dans le domaine des virements et des prélèvements, les conclusions portent principalement sur les questions de gouvernance et d'accès (notamment les conditions d'affiliation et les structures tarifaires des systèmes de compensation et de règlement) et sur l'existence, dans certains États membres, de commissions d'interchange. En outre, plusieurs problèmes de

concurrence importants ont été relevés sur le marché européen des cartes de paiement. En ce qui concerne les services de paiement transfrontalier, l'enquête a révélé l'existence²¹:

- d'obstacles à l'entrée du marché des paiements;
- d'écarts importants dans les redevances appliquées aux commerçants, les cotisations des titulaires de cartes et les commissions d'interchange²²;
- de règles, de procédures et de structures de marché qui affaiblissent la concurrence au niveau des commerçants.

Pour plus d'informations, veuillez vous référer à l'annexe.

8.2. Perspectives

Nombre d'entraves à la concurrence relevées dans l'enquête sectorielle devraient être levées par la mise en place du SEPA et la mise en œuvre de la directive sur les services de paiement, comme le décrit la section 7 du présent rapport. Par ailleurs, sur certains marchés, les entreprises ont d'ores et déjà pris des mesures pour faire évoluer les structures et supprimer les obstacles à l'entrée.

La Commission continuera à suivre de près la situation sur le marché. Il n'est pas exclu que, suite à une analyse approfondie, l'application de mesures relevant du droit de la concurrence reste nécessaire. La Commission n'hésitera pas à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 81, 82 et 86 du traité CE pour faire respecter les règles de concurrence dans le secteur de la banque de détail.

La Commission s'est, en outre, inquiétée de ce que les commissions d'interchange des réseaux MasterCard et Visa pourraient compromettre la mise en place du SEPA. Dans les pays où les banques locales décident de remplacer les cartes de débit nationales par des cartes de débit MasterCard ou Visa, les commissions d'interchange de ces réseaux internationaux sont susceptibles de renchérir les coûts supportés par les entreprises et les consommateurs. La Commission examinera les situations où le projet SEPA entraîne des augmentations de prix. Elle a d'ailleurs engagé une procédure concernant spécifiquement les commissions d'interchange du réseau MasterCard²³. Les commissions d'interchange du réseau Visa feront également l'objet d'un examen, la décision d'exemption de Visa expirant en décembre 2007²⁴.

La Commission continuera, avec les autorités nationales de la concurrence, à surveiller la compatibilité du cadre du SEPA avec le droit de la concurrence, comme l'y a invité le Conseil Ecofin. Elle examinera si le SEPA est mis en œuvre d'une manière qui renforce la concurrence et incite à l'innovation, permettant ainsi de faire bénéficier les entreprises et les consommateurs des économies réalisées.

²¹ Pour plus de précisions, voir

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/retail.html

²² La commission d'interchange est une commission payée par l'établissement acquéreur à l'établissement émetteur pour chaque opération de paiement. Dans les réseaux de cartes, il s'agit d'une commission payée par la banque du commerçant (acquéreur) à la banque du titulaire de la carte (émetteur).

²³ Affaire COMP/34579.

²⁴ Décision de la Commission du 24 juillet 2002 (JO L 318 du 22.11.2002, p. 17).

9. OBLIGATIONS DE DECLARATION NATIONALES AUX FINS DES STATISTIQUES DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

9.1. Règlement 2560 et statistiques de la balance des paiements

L'article 6 du règlement 2560 prévoit que les États membres suppriment toute obligation de déclaration nationale pour les paiements transfrontaliers d'un montant maximal de 12 500 euros. Toute obligation nationale concernant le minimum d'informations à fournir sur le bénéficiaire qui empêche d'automatiser l'exécution des paiements doit également être supprimée.

Conformément à son article 3, paragraphe 3, le règlement 2560 a commencé à s'appliquer aux virements d'un montant pouvant aller jusqu'à 50 000 euros à partir du 1^{er} janvier 2006. Il n'y a toutefois pas eu d'augmentation correspondante du seuil d'exemption des obligations de déclaration nationales. L'article 8 du règlement demande à la Commission d'examiner l'opportunité de faire passer ce seuil de 12 500 à 50 000 euros compte tenu, en particulier, des conséquences éventuelles pour les entreprises.

La législation communautaire²⁵, les législations nationales et les actes de la Banque centrale européenne obligent les États membres à recueillir des données statistiques, y compris des informations sur la balance des paiements. Les statistiques de la balance des paiements servent à l'élaboration et à la communication de la politique monétaire. Elles sont en outre nécessaires au calcul d'indicateurs nationaux clés tels que le produit intérieur brut et le revenu national brut, qui jouent un rôle important dans le fonctionnement administratif de l'UE, notamment pour la détermination du montant des contributions au budget communautaire et les procédures concernant les déficits excessifs.

Les statistiques relatives à la balance des paiements étaient traditionnellement établies sur la base des informations en matière de règlement fournies par les banques ou autres établissements. Ces dernières années, dans un certain nombre de pays européens, il est néanmoins devenu de plus en plus courant de se baser sur des informations fournies directement par les entreprises plutôt que sur les données fournies par les banques au nom de leurs clients. Cette tendance s'est nettement amplifiée après l'entrée en vigueur du seuil d'exemption pour les déclarations prévu par le règlement 2560.

9.2. Systèmes de collecte des informations relatives à la balance des paiements dans les États membres

En conséquence de la mise en œuvre du règlement, de nombreux États membres ont décidé de moins recourir aux banques pour la collecte d'informations relatives à la balance des paiements et d'introduire des enquêtes et/ou des systèmes de déclaration directe par les entreprises. Entre 2001 et 2006, onze États membres ont modifié leur système de collecte d'informations relatives à la balance des paiements et trois autres ont annoncé leur intention ferme de faire de même après 2006. Alors qu'en 2003, 40 % environ des 25 États membres de l'EU se basaient encore principalement sur les règlements bancaires pour l'établissement des statistiques relatives à leur balance des paiements, cette proportion n'était plus que de 12 % fin 2006, et elle devrait encore baisser (voir annexe).

²⁵ Règlement (CE) n° 184/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 relatif aux statistiques communautaires de la balance des paiements, du commerce international des services et des investissements directs étrangers.

Fin 2006, dix États membres recouraient exclusivement à un système d'enquêtes (sans faire aucunement appel aux données bancaires en matière de règlements). Six autres avaient adopté des systèmes mixtes dans lesquels au moins 50 % des informations sont recueillies au moyen d'enquêtes, complétées par des rapports bancaires sur les règlements. Quatre pays seulement se basaient majoritairement sur les règlements bancaires comme source principale d'informations.

Il faut noter que le passage aux déclarations directes et/ou aux enquêtes nécessite de se fier presque entièrement aux informations fournies par les entreprises. Cela implique de tenir et de garder à jour un répertoire des entreprises. Dans certains États membres, cette mise à jour peut encore nécessiter de recueillir un minimum d'informations sur les établissements résidents effectuant des transactions transfrontalières (autrement dit, engagées dans le commerce international), ces informations étant aisément accessibles pour un coût très faible à partir des systèmes de règlement des banques.

9.3. Obligations de déclaration et SEPA

Il est nécessaire de mettre fin à la situation actuelle, où les obligations de déclaration sont différentes selon les États membres, non seulement pour garantir l'égalité de traitement de tous les prestataires de services de paiement actifs dans l'UE, mais aussi parce qu'elle représente une menace directe pour le SEPA. Le projet SEPA prévoit l'abolition complète de toute distinction entre les paiements en euros, qu'ils soient effectués à l'intérieur d'un État membre ou entre États membres. En conséquence, aucune disposition spécifique en matière de déclaration aux fins de la balance des paiements n'est prévue dans les normes pour le traitement automatique définies pour les virements et les prélèvements SEPA. Le SEPA, en tant que marché intérieur des paiements, ne nécessite pas de recueillir de telles informations. En outre, l'utilité et la fiabilité des informations relatives à la balance des paiements tirées des règlements bancaires devraient diminuer progressivement une fois que le SEPA sera devenu réalité car les multinationales, les PME et les particuliers pourront alors effectuer tous leurs paiements via une seule agence, voire un seul compte bancaire dans un pays qui ne sera pas nécessairement celui où ils se trouvent concrètement. Il ne sera peut-être plus possible de recueillir des données statistiques fiables en matière de balance des paiements et d'investissement au moyen de systèmes basés sur les transactions bancaires.

9.4. Opportunité d'augmenter ou de supprimer le seuil de déclaration

Les méthodes d'établissement des balances des paiements doivent être revues. Les États membres qui continuent à imposer des obligations de déclaration à cette fin (ou du moins ceux de la zone euro) devraient être encouragés à faire passer le seuil d'exemption à 50 000 euros à partir de janvier 2008, ce qui permettrait de lancer le SEPA à temps et sans heurts. Il faudrait également envisager d'harmoniser davantage les méthodes de déclaration aux fins de la balance des paiements qui ne sont pas basées sur les déclarations des banques relatives aux les paiements. Il y aurait notamment lieu d'encourager la diffusion, entre États membres, des meilleures pratiques en matière de systèmes de déclaration cohérents et n'empêchant pas l'automatisation des paiements.

La Commission proposera de faire passer dès que possible à 50 000 euros le seuil d'exemption des obligations de déclaration prévu dans le règlement 2560, afin de réduire les différences et distorsions de concurrence actuelles décrites ci-dessus. Il est également envisagé de proposer l'introduction, dans le règlement modifié, d'une clause de limitation dans le temps («sunset clause») qui fixerait une date (par exemple 2011-2012) à partir de

laquelle les banques seraient exemptées de toute obligation de déclaration aux fins de la balance des paiements qui serait fondée sur les règlements auxquels elles procèdent.

Parallèlement, la Commission entend clarifier le champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, du règlement 2560, qui a trait aux obligations des États membres. Elle prévoit de préciser que cette disposition se rapporte à la collecte d'informations auprès des établissements participant aux systèmes de paiement, mais ne concerne pas les entreprises. L'article 6, paragraphe 1, ne s'applique qu'aux informations relatives aux paiements demandés par les clients et n'empêche pas la collecte, auprès des banques (ou d'autres établissements participant au règlement des paiements), de données agrégées à des fins statistiques ou d'autres informations facilement accessibles dès lors que celle-ci ne crée pas de contraintes particulières en matière de déclaration parce qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer un classement par type d'opération sous-jacente.

10. CONCLUSIONS

Le règlement 2560 a, d'une manière générale, atteint ses deux objectifs principaux. D'une part, il a ramené le coût des opérations de paiement électronique transfrontalières en euros au niveau de celui des paiements nationaux et entraîné une forte réduction des frais perçus pour les paiements transfrontaliers, notamment les virements. D'autre part, il a incité le secteur des services financiers, en l'absence d'une infrastructure européenne efficace et intégrée pour les services de paiement, à fournir les efforts nécessaires afin que le concept de «zone intérieure de paiement» pour les paiements en euros autres qu'en espèces devienne une réalité.

À la lumière des conclusions présentées dans le présent rapport sur l'application du règlement 2560, la Commission a l'intention de proposer un certain nombre de modifications à cet acte afin de remédier aux faiblesses constatées lors du processus de révision, de mieux tenir compte de l'évolution du marché et à l'harmoniser avec la directive sur les services de paiement. Il s'agit notamment des modifications suivantes:

- rendre obligatoire l'option de partage des frais SHARE pour toutes les transactions réglementées (voir la section 3);
- faire référence aux autorités compétentes et aux organismes de recours extrajudiciaires établis au titre de la directive sur les services de paiement comme étant chargés de résoudre les problèmes qui se posent dans le cadre du règlement (voir la section 3);
- étendre le champ d'application du règlement aux prélèvements (voir la section 7);
- faire passer à 50 000 euros le seuil d'exemption des obligations de déclaration aux fins de la balance des paiements, fixer une date limite à partir de laquelle les banques seront entièrement exemptées de ces obligations de déclaration, et clarifier le champ d'application de l'article 6, paragraphe 1 (voir section 9).

En outre, il semble nécessaire d'apporter certaines modifications à l'article 2 (Définitions) et à l'article 8 (Clause de révision).

Lorsqu'elle soumettra sa proposition officielle, la Commission tiendra compte des progrès accomplis dans le développement du SEPA et, comme mentionné à la section 7.4, pourra suggérer des mesures supplémentaires afin d'accélérer et de faciliter la réalisation du projet

SEPA. Les éventuelles modifications au règlement ne seront proposées au Conseil et au Parlement européen qu'une fois que les analyses d'impact appropriées auront été réalisées.