

Bruxelles, le 24.7.2013
COM(2013) 549 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

portant sur l'application de la directive 2007/64/CE relative aux services de paiement au sein du marché intérieur et sur le règlement (CE) n° 924/2009 relatif aux paiements transfrontaliers au sein de la Communauté

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

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

portant sur l'application de la directive 2007/64/CE relative aux services de paiement au sein du marché intérieur et sur le règlement (CE) n° 924/2009 relatif aux paiements transfrontaliers au sein de la Communauté

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

I DIRECTIVE 2007/64/CE

1. INTRODUCTION

Le présent rapport examine la manière dont la directive 2007/64/CE relative aux services de paiement au sein du marché intérieur (ci-après: «la DSP») a été appliquée conformément à l'article 87. La période considérée dans le présent rapport va de 2009 à 2012. L'article 87 requiert un rapport sur un certain nombre de thèmes: champ d'application de la directive (en particulier les instruments de paiement relatifs à des montants faibles et la monnaie électronique); opérations «one-leg» (opérations de paiement pour lesquelles un seul des prestataires de services de paiement est situé dans la Communauté) et opérations dans toutes les devises; exigences en matière d'agrément et obstacles à l'entrée sur le marché; exigences prudentielles (capital initial/fonds propres/protection des fonds); l'octroi de crédits par des établissements de paiement; délai d'exécution et inexécution ou mauvaise exécution. Le présent rapport ne se limite toutefois pas à ces thèmes uniquement.

Le processus de révision de la DSP a été fondé sur 2 études externes spécialisées. La première étude, «l'étude juridique», a fourni une évaluation de la conformité juridique de la transposition de la DSP dans les 27 États membres¹. La seconde étude, «l'étude économique», a analysé l'impact économique de la DSP et du règlement afférent 924/2009 relatif aux paiements transfrontaliers en euros par rapport à leurs objectifs initiaux². Dans la même optique, on a recueilli l'opinion des États membres et des acteurs concernés du marché à propos de la politique en matière de paiement de détail par l'intermédiaire des comités consultatifs de la Commission.

Le présent rapport décrit la transposition de la DSP (section 2); examine son application et ses impacts (section 3); identifie les principaux problèmes découlant de l'application de la DSP (section 4) et tire un certain nombre de conclusions (section 5).

2. TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

La DSP est entrée en vigueur le 25 décembre 2007 avec, pour date ultime de transposition dans le droit national par les États membres, le 1^{er} novembre 2009. Certains États membres ont dépassé ce délai. Pour mettre en œuvre la DSP, la plupart des États membres ont introduit un nouvel acte juridique dans leur corpus juridique³.

La mise en œuvre de la DSP n'a pas entraîné de problèmes majeurs et les États membres l'ont correctement mise en œuvre⁴. Tout au long du processus de transposition, les services de la Commission ont coopéré avec les États membres et leur ont prêté assistance pour assurer une transposition correcte.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/transposition/psd_transposition_study_report_en.pdf

² Étude de London Economics et Iff en collaboration avec PaySys.

³ Tipik – p. 4

⁴ Tipik – p. 5

Toutefois, malgré l'approche d'harmonisation complète⁵ de la directive, l'étude juridique a mis en lumière que la DSP contenait à la fois des dispositions spécifiques et abstraites qui ont causé des difficultés pour la transposition dans toute l'UE. Certains États membres ont complété les dispositions de la DSP par des règles nationales supplémentaires.

La DSP contient 25 dispositions facultatives. Lorsqu'un État membre choisissait de faire usage d'une faculté, il devait en informer la Commission⁶.

Le nombre élevé de facultés disponibles aux États membres résulte de la nécessité de prendre en considération les spécificités des marchés intérieurs et du processus de négociation conduisant à l'adoption de la DSP⁷. Les parties prenantes se sont montrées généralement neutres quant à l'impact des dispositions facultatives. Cette diversité n'a pas entraîné d'arbitrage juridictionnel ni de la part des utilisateurs ni de la part des prestataires pour la localisation de leurs activités⁸.

3. APPLICATION ET IMPACTS DE LA DIRECTIVE

3.1. Titre I – Objet, champ d'application et définitions

3.1.1. Champ d'application

L'article 2 définit le champ d'application. L'annexe jointe à la DSP définit les activités couvertes par les termes «services de paiement» et contient 7 catégories de services de paiement. Conjointement avec l'article 3 qui définit les exclusions du champ d'application, cette liste recense les services relevant du champ d'application de la DSP.

L'étude économique a conclu que la liste existante était adéquate. Les parties prenantes se sont montrées favorables à cette conclusion.

Toutefois, les commentaires reçus ont aussi manifesté quelques inquiétudes quant aux définitions et à l'exhaustivité de l'annexe. Le sentiment exprimé était que certains services devraient être inclus dans la liste de services de paiement. Les nouvelles évolutions technologiques et commerciales devraient également être prises en considération. L'inclusion de prestataires tiers proposant des services d'ordre de paiement a également été jugée importante.

3.1.2. Champ d'application territorial et monétaire

En vertu de l'article 2, paragraphe 1, la DSP et ses règles relatives à la transparence des conditions, aux exigences en matière d'information et aux règles de conduite ne s'appliquent qu'aux opérations intra-européennes, les «opérations two-leg».

Néanmoins, 13 États membres ont pris l'initiative d'étendre certaines des règles de la DSP portant sur les opérations one-leg⁹ au segment européen des opérations de paiement entrantes et sortantes; 11 d'entre eux l'ont fait par le biais de la législation nationale, les 2 autres en autorisant des dérogations contractuelles. La DSP limite son champ d'application aux services de paiement dans les devises des États membres de l'UE. Les États membres qui ont élargi le champ d'application de la DSP aux opérations one-leg ont tendance à appliquer la DSP aux devises des États ne faisant pas également partie de l'UE/EEE.

Ces différents régimes ont un impact sur les parties prenantes et sur les consommateurs. De plus, les consommateurs ignorent tout simplement qu'il existe différents régimes

⁵ Article 86(1) de la DSP

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/options_fr.htm

⁷ iff, London Economics et PaySys – p. 169

⁸ iff, London Economics et PaySys – p. 171

⁹ iff, London Economics et PaySys – p. 136-9

réglementaires en vigueur¹⁰. Quant aux prestataires, moins de 25 % d'entre eux utilisent des systèmes et des procédures différents pour les opérations one-leg et two-leg¹¹.

3.1.3. Exclusions du champ d'application

L'article 3 dresse une liste des opérations ou services de paiement auxquels la DSP ne s'applique pas. Ces exclusions du champ d'application permettent difficilement aux consommateurs de comprendre de quel cadre réglementaire relève chaque activité. Selon une enquête réalisée pour le compte de la Commission, 82 % des 24 associations de consommateurs issues de 20 États membres différents et 15 autorités compétentes sont favorables à un amendement des exclusions du champ d'application¹². Les parties prenantes demandent, soit un éclaircissement, soit une suppression de certaines dérogations. En outre, les prestataires de services de paiement ont tendance à statuer eux-mêmes si leurs opérations relèvent du champ d'application de la DSP. Cela peut entraîner soit une fraude, soit une situation où les autorités compétentes se retrouvent submergées par des demandes d'information de la part des prestataires¹³.

3.1.4. Paiements de montants faibles et monnaie électronique

Les articles 34 et 53 énoncent les principes régissant les dérogations, respectivement, aux exigences en matière d'information, et aux règles de conduite pour les produits de paiement simple et les opérations relatives à des montants faibles. La DSP permet une certaine flexibilité puisque les États membres peuvent choisir de réduire ou de doubler les montants repris dans les dispositions relatives aux opérations nationales, ainsi que d'augmenter ces montants pour les instruments prépayés¹⁴. De nombreux États membres ont décidé de doubler le montant et ont relevé le plafond à 500 euros pour les instruments prépayés. Selon une enquête réalisée pour le compte de la Commission, seuls 17 établissements de crédit sur 69 ont déclaré proposer des instruments relevant de la dérogation pour les opérations de paiement de montants faibles. Ce régime juridique moins strict est en concurrence directe avec d'autres régimes encore moins stricts prévus par la DSP (à savoir la dérogation pour les petits établissements de paiement et les activités de paiement exemptées). Le seuil, le niveau des exigences en matière d'information et la limitation des droits et obligations pour les opérations de montants faibles ont été considérés comme adéquats¹⁵.

3.1.5. Microentreprises

Les articles 30, paragraphe 2, et 51, paragraphe 3, stipulent que les États membres peuvent prévoir que les Titres III et IV soient appliqués aux microentreprises. Ces dernières sont définies dans la DSP par référence¹⁶ à la recommandation de la Commission 2003/361/CE pour la définition des micro, petites et moyennes entreprises¹⁷.

Neuf États membres ont fait usage de cette faculté en ce qui concerne le Titre III¹⁸ et huit en ce qui concerne le Titre IV¹⁹. Selon l'étude économique, les dispositions facultatives

¹⁰ iff, London Economics et PaySys – p. 141

¹¹ iff, London Economics et PaySys – p. 148

¹² iff, London Economics et PaySys – p. 130-1

¹³ iff, London Economics et PaySys – p. 131

¹⁴ Article 34(2) de la DSP

¹⁵ iff, London Economics et PaySys – p. 152-3

¹⁶ Article 4(26) de la DSP

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:en:PDF>

¹⁸ Tipik – p. 31

¹⁹ Tipik – p. 42

pourraient convenir aux plus petites microentreprises, mais pas à celles dont le total du bilan ne dépasse pas deux millions d'euros et qui comptent un maximum de 10 salariés²⁰.

3.2. Titre II – Prestataires de services de paiement

3.2.1. Régime de passeports

Dans les États membres, le nombre d'établissements de paiement munis d'un passeport varie fortement d'un endroit à l'autre de l'EEE. Dans certains pays, un nombre important d'établissements de paiement a déposé des demandes de passeport; dans d'autres, aucun établissement de paiement n'a cherché à obtenir un passeport pour pouvoir opérer à l'étranger²¹.

Pour les parties prenantes, le mécanisme de passeport constitue un aspect important²². Les autorités compétentes ont tendance à appliquer des approches divergentes. Néanmoins, l'introduction du mécanisme de passeport est un changement crucial et, bien qu'on n'ait pas encore pu voir les effets de cette disposition sur le marché, la DSP a établi un cadre stable pour le développement paneuropéen d'établissements de paiement²³.

3.2.2. Exigences en matière d'agrément

Certains États membres ont demandé de plus amples informations et plus de détails à propos du formulaire de demande²⁴ que les établissements de paiement doivent soumettre pour pouvoir opérer.

Il convient de noter que, dans 6 pays, le nombre de nouveaux établissements de paiement créés après 2007 représente au moins 50 % de tous les établissements de paiement existant actuellement²⁵.

3.2.3. Exigences prudentielles (capital initial/fonds propres/protection des fonds)

La DSP fixe les règles des exigences prudentielles relatives aux établissements de paiement, y compris le capital initial²⁶, les fonds propres²⁷ et les obligations de protection des fonds²⁸.

3.2.3.1. Exigence de capital initial

Le capital initial nécessaire varie entre 20 000 et 125 000 EUR en fonction des opérations entreprises par le prestataire.

3.2.3.2. Fonds propres

12 États membres ont décidé d'appliquer la faculté prévue par l'article 7, paragraphe 3²⁹, selon lequel les États membres peuvent choisir de ne pas appliquer les méthodes établies par l'article 8 quant au calcul des fonds propres pour les établissements de paiement qui relèvent du contrôle sur une base consolidée de l'établissement de crédit mère³⁰.

²⁰ iff, London Economics et PaySys – p. 165

²¹ iff, London Economics et PaySys – p. 175

²² iff, London Economics et PaySys – p. 180-183

²³ Selon les données disponibles dans 13 États membres – iff, London Economics et PaySys – p. 177

²⁴ Tipik– p. 10

²⁵ iff, London Economics et PaySys – p. 192

²⁶ Article 6 de la DSP

²⁷ Article 7 de la DSP

²⁸ Article 9 de la DSP

²⁹ Tipik– p. 12

³⁰ En vertu de la directive 2006/48/CE

Le montant des fonds propres peut être jusqu'à 20 % supérieur ou inférieur au montant résultant de la méthode de calcul choisie³¹. Seuls 2 États membres n'ont pas opté pour cette possibilité. 2 pays seulement ont appliqué la possibilité d'augmenter le montant des exigences en fonds propres. Les autres États membres ont prévu les 2 possibilités³². Toutefois, la grande majorité des régulateurs n'ont pas eu recours à cette faculté bien qu'ayant conservé le pouvoir juridique de le faire³³. Les parties prenantes en général (y compris 16 autorités nationales) semblent s'accorder sur le fait que les exigences en fonds propres sont suffisamment élevées³⁴.

3.2.3.3. Obligations de protection des fonds

2 possibilités ont été prévues concernant la protection des fonds: les établissements de paiement peuvent soit inscrire ces fonds sur un compte séparé, soit mettre en place une police d'assurance. La majorité des établissements de paiement de l'EEE a tendance à recourir à la première possibilité parce qu'elle est considérée comme étant plus claire et plus pratique, comme offrant un bon rapport coût/efficacité et comme étant conforme aux législations et pratiques nationales. Les obligations de protection des fonds apportent un haut niveau de protection des utilisateurs³⁵.

3.2.4. Établissements de paiement exemptés

Les personnes physiques et morales peuvent être inscrites dans le registre des prestataires³⁶ et jouissent de normes prudentielles moins strictes prévues aux articles 26 et 27. Cette faculté a été transposée dans 15 États membres, mais jusqu'à présent, seuls 9 États membres y ont eu recours. 2 203 «petits» établissements de paiement – ou établissements de paiement exemptés/établissements de paiement enregistrés – ont profité jusqu'ici de ce régime moins strict. S'il n'y avait pas eu de possibilité de dérogation, certains prestataires opéreraient en dehors du cadre réglementaire³⁷.

3.2.5. Accès aux systèmes de paiement

La plupart des États membres ont transposé l'article 28 de manière littérale³⁸. Le fait que cette disposition ne s'applique pas à tous les systèmes de paiement engendre des conditions de concurrence inégales entre les établissements de paiement et notamment les établissements de crédit. Les réponses reçues à la consultation de la Commission à propos du Livre vert «Vers un marché européen intégré des paiements par carte, par internet et par téléphone mobile»³⁹ montrent que les établissements de paiement s'inquiètent de l'impact de la disposition de la DSP sur l'accès aux systèmes de paiement. D'autre part, les établissements de crédit ont tendance à soutenir que les systèmes de paiement devraient être protégés contre tout risque pouvant avoir des effets négatifs sur les systèmes en général, raison pour laquelle ils estiment qu'il faudrait continuer à surveiller les systèmes de paiement et en limiter l'accès.

³¹ Article 8(3) de la DSP

³² Tipik– p. 13

³³ iff, London Economics et PaySys – p. 198

³⁴ iff, London Economics et PaySys – p. 200

³⁵ iff, London Economics et PaySys – p. 197

³⁶ Prévu à l'article 13 de la DSP

³⁷ iff, London Economics et PaySys – p. 207

³⁸ Tipik– p. 30

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0941:FIN:FR:PDF> – Les réponses: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

3.3. Titre III – Transparence et exigences en matière d’informations

3.3.1. Conditions normalisées et transparence relative en ce qui concerne les informations sur les prix et le calcul des frais pour les utilisateurs et les prestataires

Des problèmes spécifiques aux consommateurs ont été recensés⁴⁰ et concernent le champ d’application, la qualité, l’excès de contenu technique, l’opacité et la disponibilité.

Les règles portant sur la transparence des conditions et les exigences en matière d’information s’appliquent à la fois aux services de paiement simples («opération de paiement isolée», par ex. transmission de fonds ou paiement de facture uniques) et aux services plus complexes fondés sur des contrats-cadres (en vertu desquels les «opérations de paiement individuelles» sont exécutées). L’apport d’information quant aux taux de change applicables aux opérations par carte⁴¹ constitue un aspect essentiel des opérations isolées. La DSP exige que le consommateur soit informé à l’avance des taux de change qui vont être appliqués ou, en cas d’utilisation de taux de change de référence, la date pertinente de détermination du taux de change. En pratique, ce n’est généralement pas le cas. D’autres domaines de préoccupation sont la ventilation des frais et les informations relatives à la date de valeur du crédit dans les cas où le compte de paiement ne porte pas de taux d’intérêt ou qu’il n’y a pas de compte de paiement.

Les règles harmonisées portant sur les contrats-cadres prévoient la mention d’informations précontractuelles approfondies, la mention d’informations avant et après l’opération, les modalités de transmission des informations (y compris la communication directe et à distance), la disponibilité permanente des termes contractuels, les modifications du contrat-cadre, y compris les changements de taux d’intérêt et la devise, ainsi que la résiliation.

Il est apparu qu’il n’y avait que peu de sujets de préoccupation majeurs et que ceux-ci concernaient principalement les modifications du contrat-cadre. L’apport d’informations sur les propositions de modifications et la période de deux mois entre la notification des modifications et leur entrée en vigueur peuvent ne pas toujours être dûment respectés. Un cas concret de modification du contrat-cadre est le changement du taux d’intérêt et des frais.

La DSP n’aborde pas suffisamment la question de l’absence de consentement de l’utilisateur aux modifications du contrat-cadre.

3.4. Titre IV – Droits et obligations

3.4.1. Frais supplémentaires

La DSP considère les frais supplémentaires comme un outil de pilotage pour les États membres. 14 d’entre eux ont interdit les frais supplémentaires de manière générale, 1 pays les a interdits pour l’utilisation des cartes de débit, mais non pour les cartes de crédit, et 12 États membres ne les ont pas interdits de manière générale, les autorisant sur toutes les cartes et 1 sur les cartes de crédit uniquement⁴².

Dans les États membres qui autorisent les frais supplémentaires, le problème est que le coût lié à l’utilisation de la carte n’est souvent communiqué que tardivement au consommateur. Le contrôle des frais supplémentaires semble aussi lié à un contrôle de ce qui se passe en amont de la chaîne d’approvisionnement des services de paiement. Il convient encore de rappeler que la directive relative aux droits des consommateurs (2011/83/CE) va limiter le droit d’appliquer des frais supplémentaires à partir de la mi-2014.

⁴⁰ iff, London Economics et PaySys –p. 295

⁴¹ iff, London Economics et PaySys –p. 246

⁴² Tipik– p. 44

3.4.2. Responsabilité (opération de paiement non autorisée)

L'article 60 prévoit un droit de remboursement pour les opérations non autorisées. Le principe de remboursement immédiat de toute opération non autorisée s'applique sans restriction à tous les utilisateurs.

L'article 61, paragraphe 1, prévoit une dérogation selon laquelle les payeurs, et non les prestataires de services de paiement, supportent les pertes occasionnées par toute opération de paiement non autorisée. Cette responsabilité est fondée sur l'utilisation d'instruments de paiement perdus ou volés ou le détournement de ceux-ci. La disposition de la DSP fixe également un montant maximal de 150 EUR. La mise en œuvre montre différentes approches: dans la mesure où tous les aspects prévus par la disposition de la DSP ne sont pas répétés, la responsabilité des consommateurs ou des utilisateurs dans certains États membres est inférieure à 150 EUR; dans d'autres pays, ils continuent à supporter la perte totale.

3.4.3. Droit de remboursement

Conformément à l'article 62 et suivants, les payeurs disposent sous certaines conditions d'un délai de huit semaines pour demander le remboursement d'une opération de paiement autorisée, et notamment lorsque le payeur et le bénéficiaire ne s'accordent pas sur le montant demandé. Comme annoncé dans une déclaration de la Commission portant sur le règlement relatif aux dates butoirs de migration vers le SEPA, la Commission s'est posé la question de savoir si la règle harmonisée de remboursement s'était avérée pertinente pour l'objectif poursuivi. Les règles sont conçues pour offrir une protection étendue aux payeurs. En même temps, les règles actuelles sont parfois jugées moins favorables que certaines règles nationales préexistantes. Cela a incité plusieurs États membres à étendre le droit de remboursement à tous les prélèvements sans imposer de conditions. Puisque l'actuel recueil de règles relatives au prélèvement SEPA de base prévoit lui aussi un droit de remboursement sans restriction pour les prélèvements, certains prestataires appliquent également un droit sans restriction s'ils le souhaitent. Certains prestataires ont exprimé de vives inquiétudes quant à l'application du droit de remboursement. Tandis que le délai de 10 jours pour le remboursement était généralement considéré comme convenable pour les prélèvements, un tel délai est jugé problématique pour les paiements par carte puisque le prestataire est généralement dans l'impossibilité de décider du bien-fondé d'une demande de remboursement dans un délai de 10 jours ouvrés⁴³.

3.4.4. Délai d'exécution

Les prestataires n'ont signalé aucune difficulté majeure concernant le respect du délai d'exécution ou la mise en œuvre de dates de valeur pour les opérations de paiement visées par la DSP⁴⁴. La plupart des États membres ont correctement mis en œuvre la DSP en ce qui concerne la règle de délai pour créditer le compte et les éventuelles dérogations après accord entre les payeurs et leurs prestataires, ainsi que celles relatives aux opérations de paiement initiées sur support papier. Toutefois, tous les États membres ne semblent pas avoir adopté ces 2 dérogations.

Bien que la DSP n'autorise des heures limites que pour les opérations sortantes proches de la fin de journée ouvrable, les heures limites appliquées par les établissements de crédit variaient fortement. Cette notion est interprétée différemment. Cela peut dès lors avoir un effet sur le moment d'exécution réelle des paiements.

⁴³ iff, London Economics et PaySys –p. 267

⁴⁴ iff, London Economics et PaySys –p. 270

3.4.5. Inexécution ou mauvaise exécution

Conformément à l'article 75, le prestataire de services de paiement du payeur doit rembourser sans retard indu au payeur le montant résultant d'une opération de paiement non exécutée ou mal exécutée.

Les prestataires ont exprimé des inquiétudes concernant leur stricte responsabilité dans certains domaines, en particulier la transparence des conditions et l'apport d'informations. La DSP prévoit que le remboursement constitue un recours dans tous les cas de mauvaise exécution, c'est-à-dire que la somme est créditée sur le compte de paiement du bénéficiaire. Une interprétation littérale de la règle de la DSP pourrait signifier qu'une mauvaise exécution couvre également les exécutions tardives. À cet égard, un facteur déterminant de l'efficacité des dispositions relatives à la responsabilité est la rapidité d'obtention d'un recours par les utilisateurs. La DSP ne prévoit pas de délais spécifiques pour l'exercice du recours.

4. L'ÉTUDE SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA DSP: NOUVEAUX ENJEUX

La DSP a déjà permis de réaliser des progrès considérables dans l'intégration globale du marché des paiements de détail. Toutefois, ce marché est très dynamique et a connu d'importantes innovations au cours des dernières années. D'importants domaines de ce marché, surtout les paiements par carte et les nouveaux moyens de paiement comme les paiements par Internet et par téléphone mobile, sont encore souvent fragmentés entre les différents pays, ce qui permet difficilement aux services de paiement numérique innovants et faciles à utiliser de se développer de manière efficace et de fournir aux consommateurs et aux détaillants des méthodes de paiement efficaces, pratiques et sûres (à l'exception peut-être des cartes de crédit) au niveau paneuropéen pour acheter une variété croissante de biens et de services. Les évolutions les plus récentes dans ces marchés ont également mis certains vides juridiques et défaillances du marché en évidence dans les domaines de paiement par carte, par Internet et par téléphone mobile. Pour traiter dûment ces questions, il convient d'envisager une approche harmonisée à l'échelle européenne.

5. CONCLUSIONS

L'harmonisation des droits et obligations des prestataires de services de paiement dans la DSP a contribué à la fois à faciliter la fourniture de services uniformes de paiement dans toute l'UE et, pour de nombreux prestataires de services de paiement, à réduire les coûts de production et de mise en conformité juridique. Les bénéfices escomptés ne se sont pas encore pleinement concrétisés en raison de différences dans d'autres lois et réglementations applicables (lutte contre le blanchiment d'argent, protection des données, protection du consommateur) dans toute l'UE. Quant aux consommateurs, les principaux problèmes qu'ils rencontrent ont trait aux approches différentes des prestataires de services de paiement et des États membres étant donné que la directive leur a donné une marge de manœuvre et un pouvoir discrétionnaire quant à la mise en œuvre⁴⁵.

II REGLEMENT (CE) N° 924/2009

1. Introduction

Le règlement (CE) n° 924/2009 supprime les différences de frais pour les paiements transfrontaliers et nationaux en euros. Il s'applique aux paiements en euros dans tous les États membres de l'UE. Son principe fondamental est que les frais facturés sur une opérations de paiement proposés par tout prestataire de services de paiement de l'UE doivent, pour le paiement d'un même montant, être identiques, qu'il s'agisse d'un paiement national ou

⁴⁵ iff, London Economics et PaySys –p. 288

transfrontalier. Le règlement s'applique à tous les paiements électroniques, y compris aux virements, prélèvements, retraits en liquide, paiements par carte de débit ou de crédit et transmissions de fonds.

Le règlement (CE) 924/2009 et son précurseur, le règlement 2560/2001, ont entraîné une réduction considérable des frais payés par les consommateurs (et autres utilisateurs de services de paiement) pour les services de paiement réglementés. Par exemple, les frais pour un virement de 100 EUR sont passés d'une moyenne européenne de 23,60 EUR en 2001 à 2,46 EUR en 2005. De même, les frais de retrait transfrontalier d'euros par le biais de distributeurs automatiques sont passés aux niveaux payés par les détenteurs de carte dans leur propre pays. Le règlement a donc permis à des millions de citoyens européens de réaliser d'importantes économies.

2. La clause de révision

L'article 15 du règlement requiert deux rapports. Le premier rapport doit viser à traiter de la pertinence d'éliminer les obligations nationales de déclaration des paiements à des fins statistiques et est lié à l'article 5 du règlement.

Le second rapport doit viser à évaluer l'application générale du règlement et à examiner plus en détail trois questions spécifiques:

- l'utilisation des numéros IBAN et des codes BIC dans le cadre de l'automatisation des paiements;
- l'opportunité du plafond prévu à l'article 3, paragraphe 1, c'est-à-dire le plafond de 50 000 EUR au-delà duquel le règlement ne s'applique pas;
- les développements du marché en lien avec l'application des articles 6, 7 et 8, c.-à-d. sur les commissions d'interchange pour les opérations de prélèvement et sur l'accessibilité des prélèvements.

Les problèmes identifiés par les co-législateurs tels que l'exigence de rapports ont été entre-temps traités dans la nouvelle proposition de règlement de la Commission, déposée en décembre 2010.

3. Modifications introduites par le règlement (UE) 260/2012 (règlement relatif à la migration vers le SEPA)

Le règlement relatif à la migration vers le SEPA, entré en vigueur le 31 mars 2012, introduit plusieurs modifications au texte du règlement relatif aux paiements transfrontaliers. En particulier:

- Les obligations nationales de déclaration des paiements sont supprimées à partir du 1^{er} février 2016, et ce, pour tout paiement de quelque montant que ce soit;
- L'utilisation des numéros IBAN et des codes BIC dans le cadre de l'automatisation des paiements est soumise aux règles générales du règlement relatif à la migration vers le SEPA;
- L'application du plafond de 50 000 EUR prévu à l'article 3, paragraphe 1, est supprimée;
- Il est remédié à la situation juridique des commissions d'interchange pour les opérations de prélèvement (articles 6 et 7 du règlement relatif aux paiements transfrontaliers);

- L’accessibilité des opérations de prélèvement (article 8 du règlement relatif aux paiements transfrontaliers) est confirmée.

4. Conclusions

L’adoption du règlement relatif à la migration vers le SEPA s’accompagnait d’une révision complète des thèmes figurant à l’article 15 du règlement relatif aux paiements transfrontaliers. Par conséquent, il n’est pas nécessaire de réviser ces points du règlement. Il convient de souligner que la suppression du plafond de 50 000 EUR représente une avancée majeure et positive pour l’intégration européenne du marché des paiements de détail.

Tandis qu’un certain nombre de questions ont été soulevées dans le cadre de l’étude économique concernant l’application du règlement, les résultats de cet exercice ont largement confirmé que le règlement semble bien fonctionner. Par exemple, les frais pour un virement de 100 EUR ont suivi une nouvelle tendance à la baisse jusqu’à atteindre 0,50 EUR en moyenne dans la zone euro pour des virements initiés au guichet de la banque⁴⁶.

En conséquence, la Commission est parvenue à la conclusion qu’aucun changement du texte du règlement (CE) 924/2009 n’est nécessaire ou préconisé à l’heure actuelle.

III CONCLUSIONS DÉFINITIVES

La DSP a pour objectifs d’«établir, au niveau communautaire, un cadre juridique moderne et cohérent pour les services de paiement, que ces services soient ou non compatibles avec le système résultant de l’initiative du secteur financier en faveur d’un espace unique de paiement en euros, qui soit neutre de façon à garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les systèmes de paiement, afin de maintenir le choix offert au consommateur, ce qui devrait représenter un progrès sensible en termes de coûts pour le consommateur, de sûreté et d’efficacité par rapport au système existant»⁴⁷. Dans l’ensemble, la DSP répond à son objectif et toute modification future éventuelle devrait se faire selon une approche évolutive et non novatrice.

L’analyse de la DSP et de ses effets suggère qu’un certain nombre de modifications de la DSP pourraient être envisagées en vue d’accroître son efficacité, de clarifier plusieurs de ses aspects⁴⁸, de garantir des conditions de concurrence équitables et de prendre les évolutions technologiques en considération. À cet égard, la DSP ne s’applique qu’aux paiements pour lesquels les deux prestataires finaux sont établis dans l’EEE, mais pas par exemple aux opérations vers ou depuis des pays tiers (les «opérations one-leg»). Au moment de son adoption, un certain nombre d’activités de paiement ou d’activités liées au paiement a été exclu du champ d’application de la DSP. Il en a résulté une situation où les utilisateurs de services de paiement ne jouissent pas de la protection de la DSP pour un volume de plus en plus important d’opérations; cela a soulevé des incertitudes quant au champ d’application réel de la directive et a créé des conditions de concurrence inégales. La flexibilité qu’offre la DSP en permettant aux commerçants de faire payer des frais ou d’accorder une ristourne pour orienter le consommateur vers les moyens de paiement les plus avantageux, conjuguée à la possibilité qu’ont les États membres d’interdire ou de limiter les frais supplémentaires sur leur territoire, a amené une extrême hétérogénéité sur le marché. Pour améliorer la protection des consommateurs et accroître la sécurité juridique, une harmonisation plus poussée des règles de remboursement relatives aux prélèvements pourrait être envisagée afin d’éviter les disparités qui existent actuellement en Europe à cet égard. Une réduction du champ

⁴⁶ Données de septembre 2012.

⁴⁷ Considérant 4 de la DSP

⁴⁸ iff, London Economics et PaySys –p. 275

d'application du «régime simplifié» pour les «petits établissements de paiement» et quelques ajustements des dispositions en matière de responsabilité sont également envisageables.

Il convient également de s'adapter aux évolutions technologiques. De nouveaux acteurs sont apparus sur le marché (les «prestataires de services de paiements tiers») qui proposent dans les grandes lignes des solutions de paiement à bas coûts sur Internet en utilisant l'application de banque en ligne à domicile des clients, avec leur consentement, et en informant les commerçants que l'argent est cours de transfert, ce qui facilite de ce fait les achats en ligne. Certains acteurs offrent également une synthèse des informations sur les différents comptes d'un utilisateur de services de paiement («services d'information sur les comptes»). Tandis que ces nouveaux acteurs apportent des avantages indéniables aux utilisateurs de paiement de manière générale – commerçants et consommateurs – et de la concurrence sur le marché, un certain nombre de problèmes de sécurité, d'accès à l'information sur les comptes de paiement ou de protection des données doivent être abordés au niveau européen, outre éventuellement leur agrément et surveillance en tant qu'établissement de paiement en vertu de la DSP.

Concernant le règlement 924/2009, comme déjà indiqué ci-dessus, il ne nécessite ni une nouvelle révision du champ d'application ni un affinement.

Annexe 1

Modifications du règlement (CE) 924/2009 instauré par le règlement (UE) 260/2012

Règlement relatif aux paiements transfrontaliers	Disposition initiale	Règlement relatif à la migration vers le SEPA	Disposition modifiée
Art. 3(1)	Les frais facturés pour des paiements en euros d'un montant maximal de 50 000 EUR doivent, pour les paiements transfrontaliers, être identiques à ceux facturés pour les paiements nationaux correspondants d'un même montant	Art. 17(2)	Les frais facturés pour des paiements en euros, quel qu'en soit le montant , doivent, pour les paiements transfrontaliers, être identiques à ceux facturés pour les paiements nationaux correspondants d'un même montant
Art. 5	Les États membres doivent supprimer les obligations de déclarations statistiques des paiements allant jusqu'à 50 000 EUR	Art. 17(4)	Les États membres doivent supprimer les obligations de déclarations statistiques des paiements, quel qu'en soit le montant, à partir du 1^{er} février 2016.
Art. 6	Une commission multilatérale d'interchange de 0,088 EUR sera d'application pour les opérations transfrontalières de prélèvement jusqu'au 1^{er} novembre 2012 , à moins qu'une commission d'interchange d'un montant inférieur n'ait été convenue	Art. 6(3) et art. 8	La commission multilatérale d'interchange s'appliquera aux opérations transfrontalières de prélèvement jusqu'au 1^{er} novembre 2012. À partir du 1^{er} février 2014, une commission multilatérale d'interchange pour les opérations transfrontalières de prélèvement peut être appliquée aux «R-transactions» , selon des critères strictement définis (approche fondée sur les coûts)

Art. 7	La commission multilatérale d'interchange s'appliquera aux opérations nationales de prélèvement jusqu'au 1^{er} novembre 2012, mais uniquement si elle existait dans cet État membre avant le 1^{er} novembre 2009.	Art. 6(3), art. 8 et art. 17(5)	La commission multilatérale d'interchange s'appliquera aux opérations nationales de prélèvement jusqu'au 1^{er} février 2017, mais uniquement si elle existait dans cet État membre avant le 1^{er} novembre 2009. À partir du 1^{er} février 2014, elle peut être appliquée aux «R-transactions», selon des critères strictement définis (approche fondée sur les coûts)
Art. 8	L'accessibilité des opérations de prélèvement sera assurée avant le 1^{er} novembre 2010 par des PSP des États membres de la zone euro. Elle sera assurée avant le 1^{er} novembre 2014 par des PSP des États membres n'appartenant pas à la zone euro.	Art. 3, art. 16(2) et art. 17(6)	L'accessibilité des opérations de (virement et de) prélèvement sera immédiatement assurée par des PSP des États membres de la zone euro. Elle sera assurée avant le 31 octobre 2016 par des PSP des États membres n'appartenant pas à la zone euro.
Art. 15(2)	L'utilisation des (numéros IBAN et des) codes BIC dans le cadre de l'automatisation des paiements	Articles 5(4), 5(5) et art. 17(3) + Annexe	Les USP ont l'obligation d'utiliser les codes BIC, mais seulement lorsque cela est nécessaire, jusqu'au 1^{er} février 2014 pour les paiements nationaux et jusqu'au 1^{er} février 2016 pour les paiements transfrontaliers. À partir du 1^{er} février 2016, seul le numéro IBAN sera requis.