

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté»**

COM(2008) 640 final — 2008/0194 (COD)

(2009/C 228/11)

Le 30 octobre 2008, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté»*

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 mars 2009 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 452<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 mars 2009 (séance du 24 mars 2009), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 178 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité approuve dans ses grandes lignes la proposition de la Commission, qui a pour objectif premier d'étendre aux prélèvements l'éventail des opérations prévues par le règlement sur les systèmes de paiements transfrontaliers. Cette initiative s'accorde dans son principe avec la ligne de conduite de la Commission, qui veut faire en sorte que les paiements transfrontaliers effectués au sein de la zone euro soient considérés et traités comme des paiements nationaux.

1.2 Le fait que le traitement des prélèvements transfrontaliers soit plus coûteux que celui des opérations analogues réalisées au niveau national suscite certaines réflexions. Le CESE demande donc à la Commission de faire preuve de transparence et de communiquer les modalités, la méthodologie appliquée ainsi que les sources des études sur lesquelles elle se fonde pour parvenir à différentes conclusions. Une prise de position équilibrée requiert la connaissance des faits.

1.3 En tout état de cause, il faut rappeler que si le règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2009, comme proposé, les délais sont plutôt limités pour permettre l'élaboration de plans économiques, laquelle ne serait de toute façon pas possible en l'absence de sécurité juridique concernant la «commission multilatérale d'interchange» (CMI).

1.4 La proposition contient également deux prescriptions à l'intention des États membres: la première concerne l'institution, lorsqu'elle n'existe pas encore, d'une autorité responsable des systèmes de paiement, et la seconde la mise en place de structures adaptées pour le traitement des réclamations. Le CESE estime que la plupart des pays disposent depuis longtemps déjà de telles structures. Mais il met en garde dans de tels cas contre le risque de créer de nouvelles structures dont les tâches feraient double emploi ou se superposeraient totalement ou en partie avec celles des organes existants.

1.5 Il est également demandé aux États membres d'appliquer des sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives» vis-à-vis de ceux qui ne respectent pas ou enfreignent les dispositions du règlement. Le CESE approuve cette initiative, mais fait observer

que la communication de l'étude comparée des dispositions prises dans les différents pays permettrait d'évaluer l'importance que chaque État membre attache au règlement.

1.6 Le règlement s'applique uniquement aux pays faisant partie de l'union monétaire. Les États membres n'appartenant pas à la zone euro ont la faculté d'étendre l'application du règlement à leur monnaie. Le fait qu'aucun État n'ait fait usage de cette possibilité devrait inciter à réfléchir au degré d'intérêt accordé par chaque pays à certaines initiatives.

## 2. Introduction

2.1 Le règlement (CE) 2560/2001 sur les paiements transfrontaliers dans la Communauté est en vigueur depuis le 31 décembre 2001. Il prévoit que le coût d'une opération de paiement transfrontalier soit égal, dans chaque État membre, à celui d'une transaction analogue réalisée à l'intérieur de cet État. Ce règlement s'applique aux virements, aux paiements électroniques, à ceux réalisés au moyen de tout type de carte de paiement et aux retraits d'espèces dans les distributeurs automatiques. La proposition de la Commission étend à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009 le champ d'application du règlement aux prélèvements, améliore le système de traitement des réclamations et introduit des simplifications dans les systèmes de déclarations statistiques.

2.2 L'objectif de la Commission est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur des systèmes de paiement en euros, dans lequel les opérations nationales ou internationales doivent être soumises aux mêmes règles, ce qui représenterait des économies et des avantages pour les consommateurs et pour l'économie en général. La résolution des litiges mérite une attention particulière afin de répondre aux observations formulées par les associations de consommateurs, tandis que les déclarations statistiques représentent des charges administratives et des coûts élevés pour les établissements de crédit.

2.3 Le CESE exprime sa satisfaction vis-à-vis de l'initiative de la Commission, dont il approuve les grandes lignes, et formule quelques observations et suggestions afin de fournir une utile contribution aux discussions en cours.

### 3. Observations générales

3.1 Suite aux pressions exercées depuis des années par la Commission, le secteur bancaire a mis en place un système de paiement au niveau européen (SEPA, espace unique de paiement en euros), qui fonctionne désormais de manière satisfaisante, tant d'un point de vue technique et organisationnel que de celui de l'alignement des frais appliqués aux paiements internationaux sur ceux facturés pour les paiements nationaux. Selon la Commission, «ce règlement peut [...] être considéré comme l'acte de naissance du SEPA».

3.2 On ne peut qu'être satisfait des résultats atteints. Mais des doutes subsistent d'une manière générale quant à la **conformité de ces dispositions avec les principes généraux du marché unique**. Premièrement, le SEPA vise à régler le problème des **paiements en euros**. Les pays n'appartenant pas à la zone euro n'en tirent pas profit, si ce n'est pour les paiements qu'ils effectuent dans la monnaie unique. Suite à l'élargissement, on peut affirmer qu'aujourd'hui le SEPA couvre la **majeure partie des opérations** intracommunautaires, et que l'on a donc affaire à un marché intérieur à plusieurs vitesses.

3.3 Deuxièmement, **l'égalité des conditions** appliquées aux paiements nationaux et transnationaux **vaut seulement à l'intérieur d'un même pays**. Les différences entre pays subsistent et elles sont parfois même considérables, mais pas autant toutefois que celles existant entre l'ensemble des pays de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie. Le règlement en vigueur prévoit la possibilité de son adoption sur une base volontaire par les pays externes à la zone euro, mais cette clause n'a pas été beaucoup appliquée jusqu'ici. D'une manière générale, il apparaît que **l'on est encore loin d'une convergence raisonnable des prix au sein de l'UE**.

3.4 S'agissant de convergence des prix, l'on ne saurait prétendre qu'il est possible de parvenir à leur uniformité. Il serait néanmoins possible d'avancer sur la voie de la transparence et d'une meilleure réponse aux attentes des consommateurs si chaque pays procédait avec soin à un **examen comparatif des coûts**: il existe des différences marquées en termes de coûts d'infrastructure, d'incidence des charges fiscales et sociales, d'organisation et d'importance relative des transactions nationales et internationales. Une telle analyse pourrait également fournir d'utiles indications quant à la validité de la décision d'inclure dans le règlement *tous* les instruments transfrontaliers de paiement électronique.

### 4. Observations particulières

4.1 L'article 1.3 exclut du règlement les paiements effectués par des prestataires de services de paiement *pour leur propre compte*. Cette exclusion devrait également s'étendre aux services fournis pour le compte **d'autres prestataires de services de paiement**. La Commission soutient que les dispositions doivent être comprises en ce sens; si tel est le cas, le CESE préconise une formulation plus explicite et fait valoir qu'il serait en effet illogique que la libre prestation de services assurés directement

entre professionnels ne s'applique pas à d'autres professionnels faisant appel à des intermédiaires eux-mêmes professionnels.

4.2 L'article 2.1 stipule que le règlement se réfère **exclusivement aux moyens de paiement électroniques**: sont donc exclus les moyens de paiement sur support papier tels que les chèques et les lettres de change. Le CESE ne peut qu'être d'accord, mais observe que les différences entre les frais facturés dans les différents pays pour ces moyens de paiement - désormais en voie de disparition - sont trop élevées pour être imputables uniquement au facteur coûts. Il est possible que dans certains pays, les frais élevés soient utilisés non seulement pour couvrir les coûts mais aussi comme un **argument dissuasif** à l'encontre de ceux qui seraient tentés de continuer d'utiliser, à l'ère électronique, des moyens de paiement sur support papier. Le CESE marque son accord à cet égard.

4.2.1 L'article 2 devrait en outre prévoir un paragraphe spécifique pour clarifier la notion de «paiement électronique» visée au paragraphe 1. Compte tenu du coût des techniques mixtes et conformément à la pratique consolidée, ce nouveau paragraphe devrait prévoir expressément que **le paiement électronique ne doit pas comporter de procédures sur papier**.

4.3 L'article 1.2 introduit une innovation: l'application du règlement aux paiements transfrontaliers d'un montant maximal de 50 000 euros inclut **tous les instruments de paiement électronique, y compris les prélèvements**. S'agissant de ce dernier type d'instrument, le CESE juge bon d'exprimer certaines réserves.

4.3.1 Le système de prélèvement du SEPA diffère des différents systèmes nationaux et il est plus complexe et sophistiqué. L'alignement du prix d'un prélèvement international sur le prix national risque d'introduire une distorsion objective du principe selon lequel un produit ou un service ne peut être vendu à un prix inférieur à son coût. De plus, le système de prélèvement - utilisé par les entreprises mais non par les consommateurs individuels - est souvent proposé par les établissements de crédit à leurs clients à des conditions préférentielles, pour des raisons promotionnelles: les conditions appliquées aux opérations nationales sont calculées de manière à couvrir les coûts moyennant des marges réduites mais elles ne pourraient pas être étendues aux transactions internationales plus coûteuses. Le CESE suggère que **les prélèvements soient temporairement exclus du règlement**, étant entendu qu'ils seront réintroduits dès lors qu'une expertise indépendante aura conclu à l'absence de tout risque de distorsion des prix et de la concurrence.

4.3.2 En tout état de cause, et au nom du principe fondamental de transparence, la Commission devrait publier son étude, notamment en ce qui concerne les coûts nationaux et internationaux, et indiquer clairement comment, à partir de quelles sources et selon quelle méthodologie les informations sont collectées et traitées. En l'absence de telles informations, tout prise de position risque d'apparaître préconçue et non équilibrée.

4.3.3 Le CESE souhaite également attirer l'attention sur le fait que le nouveau règlement devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2009, délai peut-être trop rapproché pour permettre l'élaboration de plans économiques à moyen/long terme. Pour concevoir de tels plans, il est fondamental de disposer d'une sécurité juridique en matière de CMI (commission multilatérale d'interchange).

4.4 L'article 3 confirme le principe établi par le règlement en vigueur: les frais facturés pour les **paiements transfrontaliers doivent être identiques à ceux facturés par tout prestataire** pour des opérations domestiques de même type. Il semble que les dispositions adoptées en 2001 aient été appliquées de manière satisfaisante, mais une enquête à ce sujet permettrait de constater **l'écart important existant dans de nombreux pays entre les frais facturés pour les transferts en euros et ceux effectués dans d'autres devises**. Il s'agit là d'une discrimination préjudiciable aux citoyens résidant en dehors de la zone euro.

4.5 L'article 5 introduit une importante innovation: la suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 de la **déclaration des transferts** d'un montant maximal de 50 000 euros, et sa suppression totale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Cette procédure, qui avait pour but de recueillir les données nécessaires à la comptabilité de la balance des paiements, était source de complications et de coûts. Les États membres pourront collecter ces données par d'autres biais. Le CESE approuve sans réserve cette disposition.

4.6 L'article 6 prévoit que les États membres désignent les autorités chargées de garantir le respect du règlement; il s'agit là d'une disposition préexistante qui semble avoir été convenablement observée. L'article 7 introduit une disposition plus significative, en prévoyant l'obligation pour les États membres d'instituer des **procédures pour le traitement des réclamations** et la résolution extrajudiciaire des litiges, et d'informer de manière adéquate le public. Ces tâches peuvent être dévolues à de nouveaux organismes créés à cet effet ou à des organismes

déjà existants. Le CESE marque son accord avec ces mesures, mais uniquement pour les pays ne disposant pas encore de telles structures. Il met toutefois en garde contre le risque de créer de nouvelles structures dont les tâches feraient double emploi avec celles des organes existants. Il fait en tout état de cause observer que l'on sait peu de choses du fonctionnement de ces organismes, et surtout du nombre, de la nature et de l'issue des cas traités. Le manque d'informations exhaustives et transparentes compromet la réalisation d'un **examen sérieux de la nature et de l'ampleur réelle des manquements**.

4.7 L'article 10 prévoit que les États membres appliquent des sanctions **«effectives, proportionnées et dissuasives»** vis-à-vis de ceux qui ne respectent pas les obligations établies par le règlement et informent la Commission des dispositions adoptées. Là encore, comme au paragraphe précédent, les parties concernées devraient être **convenablement informées**, ne fût-ce que pour leur permettre **d'évaluer l'importance que chaque État membre attache au respect du règlement**.

4.8 L'article 11 étend aux États membres n'appartenant pas à la zone euro la **faculté d'étendre l'application du règlement à leur monnaie**. Leur participation mettrait un terme aux inconvénients et aux discriminations relevés par le CESE au paragraphe 4.6. Pour le moment toutefois, la réaction de divers États membres à cette proposition semble plutôt tiède, pour ne pas dire inexistante. Le CESE préfère ne pas commenter cet aspect, mais invite la Commission à se pencher sérieusement sur la popularité supposée de certaines solutions.

4.9 Le règlement devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2009. La Commission devrait présenter un rapport sur le fonctionnement des codes IBAN et BIC au plus tard le 31 décembre 2012, ainsi qu'un rapport sur l'application du règlement au plus tard le 31 décembre 2015. Le CESE n'a aucune observation à formuler à cet égard, si ce n'est réitérer les demandes exprimées aux paragraphes 4.6 et 4.7 concernant une information plus complète des parties concernées.

Bruxelles, le 24 mars 2009.

Le Président  
du Comité économique et social européen  
Mario SEPI