



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.7.2011
SEC(2011) 907 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

sur l'accès à un compte de paiement de base

{C(2011) 4977 final}
{SEC(2011) 906 final}

1. INTRODUCTION

De nos jours, les espèces sont de moins en moins utilisées, le paiement des salaires, des prestations sociales et des factures courantes s'effectuant de plus en plus souvent par l'intermédiaire de comptes bancaires. La détention d'un compte bancaire est indispensable pour pouvoir accéder à d'autres services financiers de base, qu'il s'agisse de paiements électroniques, de prêts à la consommation, de prêts hypothécaires ou de contrats d'assurance-vie¹. La possibilité de disposer d'un tel compte, permettant d'effectuer par voie électronique un ensemble d'opérations de paiement de base, est devenue essentielle pour participer pleinement au marché intérieur et exercer plus facilement le droit à la libre circulation des personnes.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Problèmes rencontrés

2.1.1. Ampleur du problème

Bien que l'accès à des services financiers de base soit devenu un préalable indispensable pour participer pleinement à la vie économique et sociale d'une société moderne, les faits² montrent que des efforts considérables doivent encore être faits dans toute l'UE pour que tout un chacun puisse bénéficier de services de transaction bancaire. Aujourd'hui, nombreux sont les citoyens de l'UE qui, faute de pouvoir utiliser des moyens de paiement électroniques, ne peuvent profiter de tous les avantages du marché unique et doivent supporter des frais élevés liés à l'utilisation exclusive d'espèces. Cette situation est à l'origine d'inégalités sociales persistantes et peut entraîner l'exclusion financière ou sociale d'un nombre considérable de citoyens de l'UE³.

Selon des chiffres récents, 7 % des consommateurs de l'UE, soit 30 millions d'Européens de plus de 18 ans, ne disposent pas de compte bancaire⁴. Selon les estimations, sur ces 30 millions de citoyens «non bancarisés», environ 6,4 millions sont de fait privés de compte en banque, soit parce qu'il leur est refusé, soit parce qu'ils n'osent pas engager les démarches correspondantes⁵. La situation à cet égard varie considérablement selon les États membres; le contraste est particulièrement net entre l'UE12 et l'UE15: en moyenne, 91 % de la population adulte de l'UE12 est titulaire d'un compte bancaire, contre 97 % pour l'UE15. En Roumanie et en Bulgarie, environ la moitié des personnes interrogées n'ont pas de compte en banque.

Le fait de ne pas avoir de compte en banque est un handicap: les consommateurs non bancarisés paient plus cher pour l'utilisation occasionnelle de services de paiement et ne

¹ Rapport de 2008 sur l'intégration financière européenne, SEC(2009) 19 final.

² «*Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*», DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Commission européenne, 2008; «*Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of Ensuring Access to a Basic Bank Account*», DG Marché intérieur et services, Commission européenne, 2010 (étude du CSES).

³ Rapport de 2008 sur l'intégration financière européenne, SEC(2009) 19 final.

⁴ Flash Eurobaromètre 282, «*Consumers' Views on Switching Providers*», Commission européenne, à paraître prochainement.

⁵ Ce chiffre n'inclut pas les personnes «mobiles» qui peuvent avoir des difficultés à se faire ouvrir un compte en banque dans un autre État membre que leur pays de résidence.

peuvent accéder, que ce soit dans leur pays ou à l'étranger, aux marchandises et aux services vendus en ligne à des prix plus intéressants. Ils auront aussi du mal à trouver un emploi, à louer un bien ou à percevoir leur salaire ou leurs prestations sociales. Les personnes qui vont faire des études ou un stage ou travailler (temporairement) dans un autre État membre peuvent rencontrer les mêmes problèmes si, comme il arrive couramment, on leur refuse l'ouverture d'un compte au motif qu'elles ne sont pas résidentes du pays.

2.1.2. Les causes de la non-bancarisation

Les insuffisances en matière de compte bancaire de base trouvent leur origine aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande. Du côté de la demande, une personne peut être dissuadée de solliciter et d'utiliser des services bancaires pour toutes sortes de motifs tenant à la psychologie, à la culture ou à l'éducation, dont une bonne partie peut s'expliquer par une méconnaissance des mécanismes financiers de base ou par un manque d'information sur les avantages de tels services.

Du côté de l'offre, l'acuité du problème est en partie liée au niveau de développement du secteur bancaire: le taux de bancarisation est généralement d'autant plus faible que l'économie est moins prospère et son secteur bancaire moins développé. Mais quel que soit le niveau de développement économique ou financier de l'État membre, les consommateurs jugés commercialement peu intéressants ne se verront proposer qu'une gamme limitée de produits, ou des produits trop chers pour eux. Les clients étrangers peuvent aussi se voir appliquer des tarifs plus élevés que les clients locaux. En outre, le manque d'informations claires sur le montant total des frais et sur les services liés à un compte peut dissuader certains consommateurs d'en demander l'ouverture. Certains se voient refuser l'ouverture d'un compte au motif qu'ils ne remplissent pas certaines conditions, imposées par la législation (preuve d'identité) ou relevant des pratiques et exigences du secteur (critères de résidence, preuves de revenu, rentabilité, évaluation des risques, historique de crédit, etc.). Par ailleurs, il est souvent obligatoire de fournir une adresse courante ou une preuve de résidence dans le pays, ce qui pose un problème aux citoyens de l'UE qui, exerçant leur droit de circuler librement, vont travailler ou étudier dans un autre État membre éprouvent des difficultés à s'y faire ouvrir un compte bancaire.

2.2. Conséquences

Les problèmes relevés ci-dessus ont les conséquences suivantes pour les consommateurs, le secteur et les administrations publiques.

2.2.1. Conséquences pour les consommateurs

Un choix limité de biens et de services

De plus en plus de produits et de services sont vendus en ligne. De ce point de vue, l'impossibilité pour certains consommateurs d'accéder à des moyens de paiement électroniques est particulièrement préjudiciable, car ils ne peuvent pas profiter pleinement des avantages du marché intérieur: ils disposent d'un choix moins important de biens et de services, à des prix souvent plus élevés. Les achats en ligne (via le commerce électronique), par exemple, sont impossibles sans moyen de paiement électronique.

Des coûts plus élevés

Les banques facturent leurs services plus cher aux utilisateurs occasionnels qu'à leurs clients réguliers. Un consommateur sans compte en banque qui souhaite encaisser un chèque peut être contraint de payer des frais ou de passer par un intermédiaire, à qui il devra verser une commission pouvant atteindre 3 % du montant du chèque. Il peut être obligé, pour payer ses achats de biens et de services ou régler ses factures courantes, de faire établir un chèque de banque ou d'utiliser un service de transfert de fonds, ce qui peut s'avérer très coûteux. Les travailleurs migrants ou saisonniers installés dans un autre État membre peuvent avoir besoin d'envoyer des fonds dans leur pays; s'ils sont dans l'impossibilité de recourir au système bancaire, ils devront acquitter des frais de transfert importants. Enfin, les consommateurs dépourvus de compte en banque ne peuvent pas bénéficier des réductions offertes par certains prestataires de services à ceux qui choisissent le paiement électronique.

Exclusion financière, exclusion sociale et engrenage de la pauvreté

Les consommateurs dépourvus de compte bancaire peuvent avoir du mal à obtenir d'autres services financiers et sont dès lors exposés à un risque d'exclusion financière. Ils ont aussi toutes les chances d'être désavantagés dans d'autres domaines de la vie courante, puisque le virement du salaire sur un compte tend à devenir la norme et que les loyers et factures courantes doivent de plus en plus souvent être réglés par voie électronique. Si ce risque existe plus particulièrement dans les pays où l'utilisation d'espèces est peu répandue, il devrait aussi, dans les prochaines années, concerner les États membres qui présentent actuellement un moindre taux de bancarisation.

L'exclusion financière peut déboucher sur une participation insuffisante à la vie de la société, autrement dit sur une exclusion sociale; mais à l'inverse, l'exclusion sociale peut aussi être une cause d'exclusion financière: c'est le cas lorsque les catégories de population défavorisées sont dans l'impossibilité d'ouvrir un compte en banque en raison soit des tarifs pratiqués, soit des critères de sélection des banques.

Une entrave à la libre circulation des personnes

Le droit à la libre circulation des personnes dans l'UE ne doit pas être restreint par des problèmes tels que la difficulté de se faire ouvrir un compte bancaire. L'un des objectifs de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) est d'ailleurs de permettre à chacun de régler toutes ses transactions nationales et transnationales à l'aide d'un seul compte en banque. Toutefois, le SEPA ne s'applique qu'aux paiements en euros à l'intérieur de l'EEE, et il n'est pas encore finalisé. De plus, il ne concerne que les transactions électroniques. L'on peut considérer que les consommateurs qui s'installent temporairement dans un autre État membre n'appartenant pas à la zone euro ont encore intérêt à s'y faire ouvrir un compte bancaire.

2.2.2. Conséquences pour le secteur

De plus en plus de prestataires offrent des réductions pour paiement électronique, ou proposent leurs biens et leurs services en ligne. De ce point de vue, l'impossibilité pour certains consommateurs d'accéder à des moyens de paiement électroniques empêche les prestataires comme les consommateurs de profiter de toutes les possibilités créées par le marché intérieur: les consommateurs disposent d'un choix moins important de biens et de services, à des prix souvent plus élevés, et les prestataires ne vendent pas autant qu'ils le pourraient.

Pour les fournisseurs de services d'utilité publique, la gestion de clients dépourvus de compte bancaire est également plus coûteuse. De surcroît, ils ne peuvent proposer à ces clients de payer par prélèvement automatique, une formule qui, en leur assurant des rentrées régulières⁶, facilite la gestion de leur trésorerie.

2.2.3. *Conséquences pour les administrations publiques*

Comme le montrent différentes études⁷, il existe une forte corrélation entre le niveau de revenu et la possession d'un compte bancaire: la non-bancarisation touche davantage les personnes à faible revenu (84 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté dans l'UE), les handicapés, les chômeurs et les parents isolés. Ces catégories de population sont aussi les premières bénéficiaires de prestations sociales. En outre, il existe une corrélation entre l'absence de compte et l'âge: de nombreuses personnes âgées (bénéficiaires de pensions de retraite, principalement dans l'UE12) ne possèdent pas de compte bancaire.

Les États membres qui ne versent pas les prestations sociales ou les retraites par voie électronique (c'est-à-dire par virement) doivent supporter des frais de transfert plus élevés. Eu égard aux fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur plusieurs d'entre eux, les États membres auront de plus en plus intérêt à réduire leurs coûts de transaction en informatisant leurs procédures de versement. Cela suppose que les administrations nationales disposent de l'infrastructure nécessaire pour effectuer et recevoir des paiements au moyen de comptes bancaires. En outre, l'objectif d'informatisation complète des opérations entre citoyens et administrations poursuivi par la stratégie numérique et par le plan d'action pour l'administration en ligne risque de ne pas être atteint si les bénéficiaires de prestations sociales sont dans l'incapacité d'ouvrir un compte en banque.

2.3. **Un scénario de référence évolutif**

Un certain nombre de facteurs doivent être pris en considération dans le cadre d'un scénario de référence évolutif, car ils peuvent contribuer à résoudre les problèmes de non-bancarisation d'une partie de la population de l'UE. Premièrement, la situation particulière de la Bulgarie et de la Roumanie, où près de la moitié de la population ne dispose pas encore de compte en banque, devrait s'améliorer, compte tenu de leurs perspectives de croissance économique et de développement de leur secteur financier dans les 15 à 20 prochaines années, leur permettant ainsi d'atteindre le niveau de la Hongrie.

Deuxièmement, on peut se demander si la situation économique actuelle ne va pas inciter les prestataires de services financiers à redoubler d'efforts pour exploiter toutes les sources de revenu existantes, y compris sur le segment des consommateurs à faible revenu, qui est appelé à se développer. Toutefois, rien ne garantit qu'il en sera ainsi: ces prestataires pourraient aussi bien opter pour une stratégie plus prudente et essayer de tirer le maximum des relations qu'ils entretiennent avec leur clientèle existante.

Troisièmement, l'initiative prise par le secteur bancaire pour améliorer la transparence et la comparabilité des frais devrait permettre aux consommateurs de prendre leurs décisions en meilleure connaissance de cause; ceci, s'ajoutant aux possibilités de changement de banque au niveau national, pourrait aider les détenteurs de compte à tirer avantage d'une concurrence

⁶ Du moins en théorie, car certains clients à faible revenu préféreront payer par virement ou par un autre moyen, afin de pouvoir contrôler de près leurs finances.

⁷ Voir la note de bas de page 2.

accrue. Cette initiative a cependant ses limites, puisque s'inscrivant dans un cadre national, et non paneuropéen, elle ne modifie pas la structuration du marché au plan national.

Enfin, les actions menées au niveau de l'UE ou des États membres pour promouvoir la culture financière devraient peu à peu contribuer à sensibiliser une partie des 30 millions de consommateurs non bancarisés aux avantages d'un compte de paiement, et accroître ainsi le taux de bancarisation; mais comme le soulignent de nombreuses associations de consommateurs, elles ne seront probablement pas suffisantes pour résoudre complètement le problème.

3. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs généraux de cette initiative consistent, d'une part, à permettre à tous les citoyens de l'UE de participer pleinement au marché intérieur et d'autre part, à promouvoir l'inclusion financière et sociale. Son objectif spécifique consiste à faciliter l'ouverture de comptes de paiement et l'accès à des moyens de paiement électroniques dans toute l'UE. Ses objectifs opérationnels sont les suivants:

- obtenir que les consommateurs perçus comme commercialement peu rentables se voient proposer un produit adapté;
- obtenir que les conditions régissant l'ouverture d'un compte bancaire favorisent l'inclusion des consommateurs qui ont des difficultés à se conformer aux critères des banques (notamment en ce qui concerne le revenu, la situation économique, l'historique de crédit ou le lieu de résidence).

4. JUSTIFICATION D'UNE ACTION DE L'UE

Les problèmes identifiés portent préjudice aux consommateurs dans toute une partie de la société, en limitant l'éventail de biens et services qui leur est proposé, en leur imposant des frais élevés et en compliquant la recherche d'emploi et la perception de revenus. À l'heure actuelle, seule une minorité d'États membres s'est attelée à la question du droit à un compte de paiement de base au niveau national; et même ceux-ci ne reconnaissent pas ce droit aux consommateurs des autres États membres. Cette absence de mesures nationales dans la plupart des États membres nuit au bon fonctionnement du marché intérieur et complique inutilement la mobilité transnationale. En outre, les mesures prises par les États membres sont insuffisantes, comme en témoignent les disparités importantes qui subsistent au niveau de l'Union. La situation a peu de chances d'évoluer dans un proche avenir, notamment en raison des effets de la crise financière mondiale et des réactions de repli sur les marchés nationaux.

La garantie de pouvoir disposer d'un compte de paiement dans toute l'Union représenterait pour les consommateurs un premier pas vers l'accès aux services financiers et aux avantages offerts par les marchés financiers de l'Union. En devenant titulaires d'un compte de paiement, ils pourraient aussi profiter de l'espace unique de paiements en euros et jouir des droits et de la protection conférés par la directive sur les services de paiement. Le versement de prestations par les administrations publiques serait également plus facile et moins onéreux. En outre, les consommateurs non bancarisés sont privés du plein accès au marché unique, notamment dans sa dimension électronique.

L'assurance pour chaque consommateur de pouvoir disposer d'un compte de paiement de base profitera à tous sur le long terme, que ce soit d'un point de vue national ou transnational. L'UE peut, par des initiatives adaptées, s'attaquer aux facteurs qui empêchent ses consommateurs de détenir de tels comptes et, du même coup, de participer pleinement au fonctionnement du marché intérieur.

5. OPTIONS POSSIBLES

Les différentes options envisagées sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. Les options retenues (en italiques et en gras) sont celles qui, après analyse, se sont avérées les plus adaptées, en termes d'efficacité et d'efficience, à la réalisation des objectifs décrits plus haut.

Produits et services
1: Statu quo
2: Veiller à ce que les prestataires de services de paiement proposent des services de paiement de base
<i>3: Veiller à ce que les prestataires de services de paiement proposent des services de paiement de base et une carte de paiement</i>
4: Veiller à ce que les prestataires de services de paiement proposent des services de paiement de base, une carte de paiement et une possibilité de découvert (ligne de crédit)
Tarifification des comptes de paiement de base
1: Pas d'intervention au niveau de l'UE
<i>2: Veiller à ce que les comptes de paiement de base, s'ils ne sont pas gratuits, soient proposés à un tarif raisonnable</i>
3: Gratuité des comptes de paiement de base
Conditions d'ouverture des comptes de paiement de base
1: Statu quo
2: Accès à un compte de paiement de base pour les ménages non bancarisés
3: Obligation d'assurer l'ouverture d'un compte de paiement de base à tout consommateur non bancarisé
3.1: uniquement pour les résidents, dans leur État membre d'origine
<i>3.2: pour les résidents et les non-résidents</i>
4: Ouverture d'un compte de paiement de base pour chaque consommateur de l'UE
4.1: uniquement pour les résidents, dans leur État membre d'origine
4.2: pour les résidents et les non-résidents

6. INCIDENCES

Les options retenues devraient avoir un impact positif à long terme sur l'inclusion financière et sociale et sur la confiance des consommateurs, et encourager ainsi ces derniers à être plus mobiles, y compris par delà les frontières. Leur mise en œuvre serait particulièrement bénéfique du point de vue des consommateurs; elle leur permettrait de participer pleinement au fonctionnement du marché intérieur en améliorant l'offre de comptes de paiement de base et en les rendant plus accessibles et plus abordables. L'accès à un compte de paiement et aux moyens de paiement électroniques s'en trouverait nettement amélioré dans toute l'UE.

Pour les prestataires de services, cette initiative comporte à la fois des coûts et des avantages potentiels, dont l'impact global peut être légèrement positif, nul ou négatif. Tout dépend du niveau de tarification final et de la prise en charge (totale ou partielle) ou non des pertes potentielles par des tiers.

L'impact global sur les administrations des États membres dépendra aussi d'un certain nombre de coûts et d'avantages potentiels. La question clé, en l'occurrence, est de savoir si les États membres seraient prêts à assumer d'éventuelles pertes des prestataires, liées à l'ouverture de comptes de base à perte. L'on peut s'attendre à un impact allant de modérément positif à négatif.

L'impact quantitatif cumulé devrait être nettement positif, les éventuelles incidences négatives pour les prestataires étant plus que compensées par des gains substantiels pour les consommateurs (et, dans une moindre mesure, pour les États membres).

Pour l'essentiel, les options retenues auront des effets dans toute l'UE, mais ceux-ci seront plus marqués dans les pays de l'UE12 et dans la majorité des pays de l'UE15 où les comptes de paiement de base n'existent pas encore. Les coûts et avantages seront plus importants dans les États membres qui devront modifier substantiellement leur réglementation ou se doter d'un corpus de règles complet.

La charge administrative devrait être négligeable pour la plupart des options retenues.

7. CONCLUSION

L'analyse d'impact a permis de conclure que la solution la plus rentable consisterait à adopter une démarche progressive: la Commission européenne définirait dans une recommandation les principes et actions que les États membres devraient suivre ou mener, afin d'assurer aux consommateurs non bancarisés dans un pays la possibilité de s'y faire ouvrir un compte de paiement de base. Cette initiative garantirait à tous les citoyens et résidents de l'UE la possibilité d'avoir un compte en banque à un tarif raisonnable.

Les États membres devraient veiller à ce qu'au moins un prestataire de services de paiement propose un compte de paiement de base. Si les prestataires ne proposaient pas de tels comptes de leur propre initiative, l'État membre pourrait soit en désigner un (comme c'est le cas en Autriche, où une banque spécifique a été créée pour offrir des services de paiement à vocation «sociale»), soit répartir cette obligation entre différents prestataires (comme en France), soit l'imposer à tous les prestataires (comme en Belgique, où toutes les banques sont tenues d'offrir ce type de compte).

La combinaison d'options retenue permettrait à tous les consommateurs de l'UE, en particulier les consommateurs à faible revenu, financièrement exclus ou vulnérables, de participer pleinement au fonctionnement du marché intérieur et favoriserait de manière générale l'inclusion financière et sociale. Elle améliorerait aussi la mobilité transnationale, notamment des travailleurs, des étudiants et des stagiaires.

La proposition de recommandation prévoit une évaluation de l'efficacité du mécanisme du point de vue de l'ouverture de comptes de paiement de base, ainsi qu'un bilan de son application par les États membres en termes de réalisation des objectifs.

Cette recommandation aurait l'avantage d'adresser un message clair et immédiat sur les mesures qui s'imposent et que les États membres sont censés prendre pour remédier aux lacunes actuelles du marché. Elle jouerait aussi un rôle de catalyseur pour la définition de principes cohérents applicables dans toute l'Union européenne. Enfin, elle montrerait clairement la voie aux États membres et leur faciliterait la mise en œuvre ultérieure d'obligations contraignantes, si le besoin s'en faisait sentir.