



Bruxelles, le 8.5.2013
SWD(2013) 165 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**Proposition de
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

{ COM(2013) 266 final }
{ SWD(2013) 164 final }

1. INTRODUCTION

Chaque citoyen, quels que soient sa nationalité ou son lieu de résidence, devrait avoir le droit d'accéder à des services bancaires de base sur tout le territoire de l'Union européenne, étant donné que cet accès est aujourd'hui une condition essentielle à la participation à la vie économique et sociale. Or, ces services ne sont pas accessibles à tous. Un meilleur accès aux services bancaires de base permettrait à chaque consommateur de bénéficier pleinement du marché intérieur, notamment parce qu'il encouragerait la libre circulation des personnes et faciliterait l'achat de produits dans d'autres États membres.

Par ailleurs, l'opacité des informations sur les frais bancaires fait qu'il est difficile pour les consommateurs de choisir le compte le plus avantageux pour eux en toute connaissance de cause. Les offres étant difficiles à comparer dans l'UE, les consommateurs ont tendance à s'abstenir de changer de compte de paiement, alors qu'il existe peut-être un compte mieux adapté à leurs besoins. Enfin, les consommateurs qui cherchent à obtenir des services bancaires dans un autre pays de l'UE se heurtent souvent à des exigences ou à des pratiques des marchés nationaux qui désavantagent les non-résidents. La concurrence dans le secteur de la banque de détail est donc entravée. Il est clair que ces questions et leurs incidences sont liées entre elles, tant au niveau des individus que de l'économie dans son ensemble. La présente analyse d'impact se penche sur ces problèmes avec les objectifs ci-dessous.

- i. **Améliorer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence dans le secteur de la banque de détail.** En raison de l'inégalité des conditions de concurrence entre les acteurs du marché, la concurrence est limitée et des possibilités restent inexploitées. En l'absence d'intervention, il existerait un risque de poursuite de la fragmentation de l'offre de comptes de paiement, qui menacerait l'intégration à long terme du marché.
- ii. **Autonomiser les consommateurs en leur permettant de choisir en connaissance de cause.** Dans un marché unique concurrentiel et efficient garantissant un niveau élevé de protection aux consommateurs, les citoyens de l'UE disposeraient de tous les outils nécessaires et seraient donc suffisamment autonomes pour chercher le produit correspondant le mieux à leurs besoins, qu'il se trouve dans leur propre État membre ou dans un autre.
- iii. **Permettre à tous les citoyens européens de bénéficier du marché unique en favorisant l'inclusion économique et financière et en prévoyant un accès aux services bancaires de base dans toute l'UE.** L'accès aux services afférents à un compte de base facilitera l'inclusion financière, permettant ainsi à tous les consommateurs de participer au marché intérieur (y compris son environnement numérique) et d'en tirer parti. L'amélioration de l'accès à ce service crucial est l'une des actions prévue dans le cadre de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (l'une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020), qui vise à lutter contre l'exclusion sociale¹.

La présente analyse d'impact est consacrée aux comptes de paiement détenus par des consommateurs. Les comptes détenus par des entreprises, y compris les petites entreprises ou

¹ «Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale», COM(2010) 758 et le document SEC(2010) 1654 qui l'accompagne.

microentreprises, ne sont pas concernés, sauf s'ils sont détenus à titre personnel. La présente analyse ne couvre pas non plus les comptes d'épargne, dont les fonctions de paiement sont souvent plus limitées.

2. CONTEXTE

Des efforts ont déjà été consentis pour résoudre les problèmes en question. En 2007, la Commission a demandé à l'*European Banking Industry Committee* (EBIC) de faciliter aux consommateurs le transfert de leurs comptes d'une banque à l'autre. L'EBIC a alors élaboré les «principes communs pour le changement de compte bancaire»². Leur mise en œuvre par les associations bancaires nationales devait être achevée pour la fin de 2009. Cependant, des études ont montré que cette mise en œuvre était inadéquate³ et que les principes communs ne permettaient pas d'aplanir tous les obstacles à la mobilité transfrontière de façon satisfaisante.

En août 2010, la Commission a demandé à l'EBIC d'améliorer la clarté, la comparabilité et la transparence des frais afférents aux comptes et de veiller à ce que les consommateurs puissent s'informer facilement sur ces frais. Malgré les efforts importants consentis jusqu'à la fin de 2011 en vue de convenir de principes formant un code d'autorégulation des prestataires de services de paiement, l'initiative n'a débouché sur aucun résultat.

En juillet 2011, la Commission a adopté une recommandation sur l'accès à un compte de paiement de base⁴, qui établit des principes garantissant aux consommateurs l'accès à un compte dans toute l'UE. Bien qu'il ait été demandé aux États membres d'appliquer la recommandation pour la fin de janvier 2012, seuls trois d'entre eux⁵ disposent d'un cadre conforme à celle-ci. Or, l'accès aux services bancaires est aussi crucial pour la lutte contre l'exclusion sociale⁶.

Dans ce contexte d'échecs de l'autorégulation et de la réglementation, le Conseil européen et le Parlement ont souligné à quel point il était important de veiller à ce que le marché unique fonctionne pour tous les citoyens. En particulier, dans sa résolution «Un marché unique pour les Européens»⁷, le Parlement européen invitait *la Commission à présenter, avant le mois de juin 2011, une proposition législative sur l'accès à certains services bancaires de base et à améliorer la transparence et la comparabilité des frais bancaires, d'ici la fin de l'année 2011*. Le Conseil européen de mars 2012 s'est félicité que la Commission ait l'intention de proposer une nouvelle série de mesures sur les comptes de paiement destinées à ouvrir de nouveaux gisements de croissance dans le marché unique. De même, dans un récent rapport contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux services bancaires de base⁸, le Parlement a

² *The Common Principles for Bank Account Switching*,

<http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.

³ *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching*, GfK, janvier 2012, BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs) et études nationales au Royaume-Uni, en Irlande et en Autriche.

⁴ Recommandation 2011/442/UE de la Commission du 18 juillet 2011.

⁵ La Belgique, la France et l'Italie.

⁶ COM(2010) 758 et SEC(2010) 1654.

⁷ Résolution 2010/2278(INI) du Parlement européen.

⁸ Résolution 2012/2055(INI) du Parlement européen.

demandé à la Commission de soumettre, pour le mois de janvier 2013, une proposition législative dans ce domaine.

En outre, l'acte pour le marché unique II, adopté le 3 octobre 2012, a inscrit, parmi ses 12 actions prioritaires visant à produire des effets réels sur le terrain et à donner aux citoyens et aux entreprises confiance dans le fait qu'ils peuvent utiliser le marché unique à leur profit⁹, une initiative législative sur les comptes bancaires dans l'UE. L'objectif est de «donner accès, à tous les citoyens de l'Union européenne, à un compte de paiement de base, garantir la transparence et la comparabilité des frais bancaires et simplifier le changement de compte bancaire»¹⁰. En outre, la Commission a annoncé des propositions dans le domaine de la transparence et de la comparabilité des frais bancaires, ainsi que du changement de compte bancaire, dans le cadre de son programme de travail 2013¹¹.

3. DEFINITION DU PROBLEME

3.1. Accès aux services afférents à un compte de base

Selon des recherches, le nombre de citoyens de l'UE n'ayant pas de compte de paiement¹² est estimé entre 30 et 68 millions. Parmi ceux-ci, beaucoup n'ont pas besoin d'un compte ou n'en veulent pas¹³. Cela peut s'expliquer en partie par des facteurs psychologiques: il se peut que de nombreux consommateurs soient simplement effrayés par le prix des comptes, la complexité des formalités nécessaires, etc. Cependant, on estime qu'environ la moitié des personnes qui ne disposent pas d'un compte souhaiteraient en avoir un¹⁴. Il existe différentes raisons qui peuvent empêcher un consommateur d'avoir un compte.

Un cadre réglementaire inefficace, incohérent ou inexistant

Bien qu'il ait été demandé aux États membres de se conformer à la recommandation sur l'accès à un compte de paiement de base en janvier 2012 au plus tard¹⁵, et qu'une évaluation de la Commission ait été annoncée pour la mi-2012, les défaillances de la réglementation, comme l'illustrent des rapports de la Commission et du Parlement européen¹⁶, ont rendu l'application de la recommandation sous-optimale et ses effets sur le marché, inexistant.

Du point de vue des banques, des perspectives de rentabilité limitée pour certains groupes de consommateurs

⁹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121003_fr.htm.

¹⁰ «Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance», COM(2012) 573 du 3 octobre 2012, p. 16.

¹¹ «Programme de travail de la Commission pour l'année 2013», COM(2012) 629 du 23 octobre 2012, annexe I, p. 5.

¹² *Study on the costs and benefits of policy actions in the field of ensuring access to basic account – Final Report* (CSES, juillet 2010, p. 14) et calculs basés sur l'Eurobaromètre spécial sur les services financiers de détail (Commission européenne, février 2012).

¹³ Eurobaromètre spécial sur les services financiers de détail, Commission européenne, février 2012, p. 31.

¹⁴ Calculs des services de la Commission d'après Eurostat, *Measuring Financial Inclusion, The Global Findex Database* (Banque mondiale, avril 2012) et Eurobaromètre spécial sur les services financiers de détail (Commission européenne, février 2012).

¹⁵ Recommandation 2011/442/UE de la Commission du 18.7.2011.

¹⁶ Résolution 2012/2055(INI) du Parlement européen.

S'il n'y a pas convergence d'intérêts entre le prestataire de compte et le consommateur, la demande d'ouverture d'un compte de paiement sera rejetée. Cela est particulièrement vrai pour les consommateurs vulnérables, qui peuvent être perçus comme non rentables par les banques, et pour de nombreux consommateurs mobiles au sujet desquels l'information peut être limitée.

Un accès limité et plus coûteux aux produits et aux services

Un consommateur sans compte peut éprouver davantage de difficultés et devoir payer davantage pour acquérir tout autre produit financier, car les comptes de paiement servent souvent de porte d'accès aux autres produits et services financiers, par exemple les assurances habitation. Ces consommateurs n'ont que peu de possibilités de recourir au commerce électronique, puisque la plupart des opérations dans ce cadre doivent être réglées par carte de crédit ou virement bancaire. Les autres moyens de paiement sont habituellement plus chers et moins pratiques¹⁷. De fait, une étude montre que 22 % des consommateurs qui s'étaient récemment dotés d'un compte en banque avaient effectué des achats par téléphone ou par l'internet depuis l'ouverture de ce compte¹⁸.

Ignorance de l'existence de comptes de paiement de base

Dans les États membres où ils existent, les comptes de paiement de base font rarement l'objet d'un marketing actif, en raison des intérêts divergents des prestataires et des consommateurs.

Règles discriminatoires en matière d'accès aux comptes de paiement

La principale raison pour laquelle les consommateurs se voient refuser l'ouverture d'un compte est l'absence de revenu régulier; 40 % des consommateurs qui ont vu leur demande rejetée avancent ce motif. Les autres motifs de refus sont le fait d'être non-résident et l'absence de documents appropriés.

Faible confiance du consommateur dans le système financier

Certains consommateurs vulnérables s'abstiennent d'ouvrir un compte en raison du risque de saisie du solde positif de celui-ci en cas d'endettement.

Restrictions à l'utilisation des services de paiement de base

Les comptes de paiement de base présentent différentes caractéristiques qui font obstacle à la réalisation du marché intérieur (par exemple, ils ne permettent d'effectuer que des virements «nationaux» ou d'utiliser que les distributeurs automatiques de billets «nationaux»). Pour les consommateurs mobiles ou vulnérables qui résident dans des régions frontalières, ou qui vivent et travaillent dans des États membres différents, ce problème est lourd de conséquences.

3.2. Présentation et facilité de comparaison des frais bancaires

Les prestations des comptes de paiement et leurs structures de prix présentent un certain degré de complexité, ce qui entraîne des asymétries d'information, limite le choix pour les consommateurs et entrave la concurrence entre prestataires.

Une large gamme de services et de frais

Les comptes de paiement couvrent une large gamme de services, et leurs structures de frais peuvent être complexes. La complexité des frais a une incidence sur l'aptitude du consommateur

¹⁷ *Banking services and poorer households*, Financial Services Taskforce, décembre 2010.

¹⁸ *Nothing is free: A survey of the social cost of the main payment instruments in Hungary*, Banque nationale de Hongrie, p. 27.

à comprendre ce que ceux-ci représentent. Or, pour comparer différentes offres, il est nécessaire de comprendre les frais qui y sont liés.

Modes de tarification

Certains modes de tarification (sur la base d'offres groupées ou sur la base de recettes indirectes) semblent avoir des structures de frais plus simples que d'autres (par opération ou par compte). Les marchés nationaux se caractérisent souvent par un mode de tarification prévalent, mais un certain nombre d'États membres connaissent plusieurs modes de tarification. Cette diversité offre un plus grand choix de produits et ne constitue pas une caractéristique négative, mais elle rend encore plus complexe le choix d'un produit approprié.

Simplicité et transparence des frais

L'utilisation de différents termes pour désigner le même type de services peut rendre difficile la comparaison des offres des banques. Une étude¹⁹ a montré que si deux tiers des établissements financiers fournissent des informations relatives aux frais sur leur site web, dans 69 % des cas, ces informations ne sont pas claires et un contact supplémentaire est nécessaire pour obtenir des éclaircissements.

Dispersion des prix des comptes de paiement dans les États membres et entre ceux-ci

D'importants écarts tarifaires ont été observés pour les comptes de paiement, ce qui amène à s'interroger sur le degré de concurrence par les prix sur ce marché. Ces écarts alimentent aussi le sentiment que ces tarifs ne correspondent pas au juste prix, ce qui entame la confiance des consommateurs dans le secteur.

Discrimination des clients par les prix

La discrimination par les prix entre différents clients leur fait supporter des coûts différents pour un produit comparable. En outre, les offres de lancement constituent un obstacle supplémentaire à la bonne compréhension et à la comparabilité des offres des banques, et le consommateur a alors plus de difficultés à comprendre les coûts à long terme liés à la détention d'un compte.

Un cadre réglementaire inefficace, peu cohérent ou inexistant

Actuellement, le cadre réglementaire varie fortement d'un État membre à l'autre, par la portée comme par le champ d'application. Les établissements de crédit sont tenus de fournir aux consommateurs qui ouvrent un compte les conditions contractuelles dont est assorti celui-ci, mais de nombreux États membres n'imposent pas d'exigences spécifiques de présentation. Les exigences en matière d'information ex post varient aussi grandement. L'absence de coordination des actions nationales entraîne une inégalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur et, partant, des différences de niveau de protection pour les citoyens de l'UE en tant que consommateurs.

¹⁹ *Preparing the monitoring of the impact of the Single European Payments Area (SEPA) on consumers*, Van Dijk Management Consultants, 2008.

3.3. Changement de compte de paiement

La mobilité potentielle et réelle des clients crée de la concurrence entre prestataires et les encourage à offrir des produits de meilleure qualité et à moindre prix. Cependant, des études²⁰ ont montré que cela n'était pas le cas pour les comptes de paiement. Les facteurs qui limitent actuellement le changement de compte sont les suivants:

Inadéquation des informations

Les principes communs²¹ imposent la fourniture d'informations sur la procédure de changement de compte, mais il en va différemment en pratique. Une étude²² a montré que des informations étaient fournies dans 86 % des cas, soit à l'agence bancaire, soit en ligne ou par téléphone, mais que leur contenu variait fortement. Dans un tiers des cas, aucune information sur le changement de compte n'était disponible sur le site web de la banque. Dans 45 % des cas, il n'y avait pas d'informations détaillées sur la marche à suivre et, dans 80 % des cas, aucune documentation explicative n'était fournie.

Complexité de la procédure de changement

Les problèmes de transmission des ordres permanents et des autorisations de prélèvement constituent l'un des principaux obstacles à la mobilité en matière de comptes bancaires: l'étude²³ a montré que, dans deux tiers des cas, les consommateurs s'entendaient répondre que la banque ne pouvait pas les aider pour le transfert de leurs ordres permanents. Changer de compte est coûteux en temps et en efforts pour les consommateurs. En 2009, environ 21 millions d'entre eux n'ont pas changé de compte parce que cela impliquait des coûts trop élevés et des efforts trop importants²⁴. Souvent, il est difficile de savoir combien de temps la procédure prendra et ce qu'il adviendra des prélèvements et des virements durant la «période de transition». Les études montrent aussi que les délais fixés dans les principes communs ne sont pas respectés²⁵.

Coûts financiers directs

Les consommateurs qui changent de compte courant supportent des coûts financiers directs, notamment les frais de gestion des deux comptes, pendant la durée de la procédure de changement de compte. Des frais de transfert du solde du compte et des frais de correspondance peuvent également être imposés.

Facteurs psychologiques

Les perceptions des consommateurs peuvent les dissuader de changer de compte. Aux Pays-Bas, malgré l'existence d'un système de réacheminement depuis 2004, le taux de changement est faible. Cela s'explique notamment par la persistance de l'impression que cette procédure de

²⁰ L'étude *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching*, GfK, janvier 2012, et des études menées par le BEUC et au niveau national (Royaume-Uni, Irlande, Autriche).

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/baeg/switching_principles_en.pdf

²² *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching*, GfK, janvier 2012.

²³ Ibid.

²⁴ *Consumers' views on switching service providers*, Eurobarometer 243, Commission européenne, p. 18.

²⁵ Voir note de bas de page 21; *Tarifs et mobilité bancaires: le désolant palmarès des Banques*, UFC Que Choisir, 2010; *Kontowechsel: Wie funktioniert er?*, VKI, mars 2010.

changement de compte est difficile à suivre, bien que les personnes qui aient utilisé le service de réacheminement aient trouvé cela facile²⁶.

Restrictions au changement de compte transfrontière

Les principes communs d'autorégulation ne s'appliquent pas au changement de compte transfrontière, qui continue d'être caractérisé par des procédures distinctes d'ouverture et de clôture, ce qui représente un coût pour le consommateur. Or, un service de changement de compte transfrontière présenterait des avantages considérables. Dans l'UE, quelque 12,3 millions de citoyens âgés de plus de 15 ans résident de façon permanente dans un autre État membre que le leur; un tel service faciliterait leur mobilité. Vu la forte dispersion des prix des comptes de paiement, tous les consommateurs, mobiles ou non, auraient la possibilité de faire des comparaisons et d'économiser de l'argent en ouvrant un compte de paiement dans un autre État membre.

4. INTERPENETRATION DES PROBLEMES

L'accès à un compte de paiement est essentiel dans l'économie moderne. Dans un marché intérieur véritablement opérationnel, l'accès à un compte devrait être possible par-delà les frontières nationales, n'importe où dans l'UE. Si un citoyen de l'UE déménage de Pologne au Royaume-Uni, mais ne peut pas y ouvrir un compte, des informations transparentes sur les frais et une procédure efficace de changement de compte ne lui serviront à rien.

L'enquête de la Commission sur le secteur de la banque de détail²⁷ a permis de constater qu'il existait une corrélation directe entre un faible niveau de mobilité des clients et une rentabilité élevée de la banque, et que l'incidence de la mobilité des clients sur le pouvoir de marché dans le marché des comptes de paiement (mesuré par la rentabilité totale de l'activité de banque de détail) était telle qu'une augmentation de 1 % du taux de rotation du marché²⁸ provoquait une diminution équivalente du ratio de rentabilité avant impôt des banques.

Les structures de frais opaques constituent des barrières à un changement de compte aisé, en rendant difficile, voir impossible dans le cas de comparaisons transfrontières, la recherche d'un meilleur produit. Le changement effectif de compte ne peut avoir lieu qu'après que le consommateur a choisi un produit, sur la base d'informations transparentes et faciles à comprendre relatives aux frais. Les obstacles au changement de compte peuvent donc achever de décourager les consommateurs à l'issue d'un long processus. Autrement dit, dans un contexte transfrontière, la transparence des frais ou les mécanismes de changement de compte ne peuvent pas être vraiment utiles si les obstacles à l'accès aux marchés des autres pays ne sont pas levés pour les consommateurs.

Ensemble, ces trois types de problèmes entraînent l'exclusion de certains consommateurs sur le plan financier et entravent la mobilité des consommateurs, la concurrence et l'efficacité sur les marchés des comptes de paiement. Cependant, ils créent aussi des difficultés très concrètes, sur

²⁶ ICB Final report recommendations, ICB, septembre 2011, p. 220.

²⁷ *Report on the retail banking sector inquiry*, SEC(2007) 106, Commission européenne, 31.1.2007; http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf.

²⁸ Défini comme la part des clients qui changent de prestataire au cours d'une année donnée.

le plan du temps à consacrer, des efforts à consentir et des coûts financiers, pour les consommateurs et pour les entreprises qui souhaitent se déplacer dans l'UE, ce qui freine la croissance et nuit à la flexibilité de l'économie.

5. OBJECTIFS

L'objectif premier de l'initiative est l'établissement d'un marché unique efficient et concurrentiel (article 114, paragraphe 1, du traité) doté d'un niveau élevé de protection des consommateurs (article 114, paragraphe 3, du traité), qui encourage une croissance économique équilibrée accompagnée d'une meilleure inclusion économique. Les objectifs de la présente analyse d'impact sont décrits dans le tableau ci-dessous.

Objectifs généraux	
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la confiance des consommateurs • Élargir le choix des consommateurs, tant en termes de qualité des produits disponibles qu'en terme de baisse des prix • Faciliter l'inclusion financière, puis la mobilité des clients • Faciliter l'activité transfrontière des prestataires de comptes de paiement • Garantir des conditions de concurrence égales entre les acteurs du marché 	
Objectifs spécifiques	Objectifs opérationnels
<i>Accès aux services d'un compte de base</i>	
Faciliter l'accès aux services afférents à un compte de base (sans faire du compte de paiement une obligation systématique)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduire le nombre d'Européens non bancarisés de 6,4 millions d'ici à 2020²⁹ ▪ Garantir l'accès à tous les moyens de paiement de base pour tous les consommateurs titulaires d'un compte de paiement de base ▪ Faciliter l'accès transfrontière aux services bancaires de base pour 3,5 millions de consommateurs d'ici à 2020³⁰ ▪ Mieux faire connaître les comptes de paiement de base auprès des consommateurs
<i>Présentation et facilité de comparaison des frais bancaires</i>	

²⁹ La stratégie UE 2020 vise à réduire le nombre de personnes pauvres et exclues socialement d'au moins 20 millions d'ici à 2020, entre autres grâce à un meilleur accès aux services essentiels et à la lutte contre l'exclusion financière (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr>).

³⁰ Ibid.

<p>Faire en sorte que les consommateurs dans l'UE reçoivent des informations claires, complètes et comparables sur les frais bancaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les consommateurs sont en mesure de comprendre les offres des banques et d'en évaluer les coûts et les avantages ▪ Les offres de comptes de paiement sont facilement comparables ▪ Aider les consommateurs à choisir l'offre qui correspond le mieux à leurs besoins ▪ Mieux informer les consommateurs des frais réellement payés ▪ La charge liée au changement de compte pour les consommateurs est réduite
<p><i>Changement de compte de paiement</i></p>	
<p>Faire en sorte que les consommateurs dans l'UE soient en mesure de changer de compte de paiement plus facilement et plus rapidement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le changement de compte est une procédure simple et bien rodée. ▪ Les consommateurs reçoivent une aide et des informations adéquates pour la procédure de changement de compte ▪ Le nombre d'erreurs de paiement durant la procédure de changement de compte est réduit à moins de 5 % des opérations récurrentes ▪ Les coûts financiers directs liés au changement de compte sont réduits pour les consommateurs ▪ La durée de la procédure de changement de compte ne dépasse pas 14 jours ▪ La mobilité des utilisateurs de comptes de paiement est accrue

6. NÉCESSITÉ D'UNE ACTION DE L'UE

Un compte de paiement étant le produit financier le plus susceptible d'être acheté dans un autre État membre³¹, il est vital de trouver des solutions adéquates aux problèmes susmentionnés. L'inaction serait lourde de conséquences, puisque la mise en place d'un marché intérieur

³¹ Voir la note de bas de page 9.

pleinement opérationnel serait entravée, ce qui ne manquerait pas d'affecter les consommateurs, les entreprises et l'ensemble de l'économie.

Les initiatives de réglementation et d'autorégulation abordées à la section 2 ci-dessus se sont soldées par des échecs. Malgré les déclarations publiques affirmant qu'un réexamen du marché des comptes bancaires est en cours³², il existe peu, voire pas, d'initiatives nationales en cours d'élaboration pour améliorer la situation. La Commission s'est engagée à agir en cas d'insuccès de ces initiatives.

Le principe de subsidiarité veut que l'UE n'agisse que si les objectifs visés ne peuvent être atteints par la seule action des États membres. Il se peut que l'intervention de l'UE ne permette pas d'agir facilement sur certains aspects immatériels du recours transfrontière à des services bancaires, tels que la langue ou la distance, néanmoins plusieurs motifs justifient une telle intervention au regard des objectifs énoncés:

Améliorer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence dans le secteur de la banque de détail

Une initiative de l'UE permettra de remédier au mieux aux facteurs qui empêchent l'exercice d'activités dans un autre État membre ou en augmentent le coût par rapport aux coûts supportés par les prestataires nationaux: les gains d'efficacité seront maximisés, la création de nouvelles barrières, empêchée, et le marché des services financiers de détail, renforcé. En raison des conditions de concurrence inégales actuelles entre les acteurs du marché, la concurrence est limitée et certaines possibilités ne sont pas exploitées. Cette situation est exacerbée par la faible mobilité de la clientèle et l'inefficacité des mécanismes de changement de compte, qui créent des obstacles pour les nouveaux entrants qui souhaitent élargir leur clientèle. L'inaction, ou une action des seuls États membres, risque de déboucher sur des réglementations disparates qui se traduiraient par un manque de concurrence sur les marchés et par une protection inégale des consommateurs dans l'UE. Enfin, une approche commune est nécessaire pour définir des exigences en matière de présentation des frais bancaires de manière à rendre ceux-ci comparables; ces exigences concerneront tant les marchés nationaux que le marché transfrontière, car des normes distinctes ne concernant que l'activité transfrontière pourraient conduire à une aggravation de la fragmentation des marchés nationaux.

Responsabiliser les consommateurs en leur permettant de choisir en connaissance de cause et de tirer parti du marché unique

Les problèmes décelés entraînent un préjudice pour les consommateurs, en raison de la faible confiance de ces derniers, de leur mobilité limitée au niveau national comme transfrontière et des coûts plus élevés qu'ils supportent; ils représentent donc un coût pour la société dans son ensemble. Dans un marché unique concurrentiel et opérationnel doté d'un niveau élevé de protection des consommateurs, tous les citoyens de l'UE disposeront des outils nécessaires pour chercher le produit correspondant le mieux à leurs besoins, où que celui-ci se trouve dans l'UE.

Permettre à tous les citoyens européens d'accéder aux services essentiels et de bénéficier du marché unique en favorisant l'inclusion économique et financière

³² Voir la note de bas de page 4.

Si l'UE n'agit pas, il sera difficile de faire profiter tous ses citoyens des avantages du marché unique. Des conditions de concurrence égales à l'échelle de l'UE aideront les consommateurs à cueillir tous les fruits de l'intégration du secteur financier européen puisqu'elles faciliteront l'inclusion financière, permettant à tous les consommateurs de bénéficier pleinement du marché intérieur (par exemple en participant au commerce électronique, donc au marché numérique transfrontière, qui présente des biens et services plus compétitifs). L'accès aux services essentiels, notamment à ceux d'un compte de base³³, contribue à des stratégies d'inclusion actives visant la réintégration des personnes les plus éloignées du marché du travail. Cet accès est donc inclus dans les actions définies dans le cadre de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 qui vise une croissance inclusive dans l'UE.

Une initiative fondée sur l'article 114 du TFUE contribuerait à réaliser l'objectif d'établissement et de fonctionnement du marché intérieur avec un niveau élevé de protection des consommateurs et à éviter les distorsions de concurrence dans le secteur de la banque de détail. Elle respectera les principes de subsidiarité et de proportionnalité, car il est clair que les objectifs envisagés ne peuvent pas être atteints par les seuls États membres. Sur cette base, l'intervention de l'UE dans le domaine des comptes de paiement est justifiée.

7. OPTIONS POSSIBLES, ANALYSE D'IMPACT ET COMPARAISON

Les tableaux ci-dessous résument les options envisagées. Les options retenues sont en gras.

7.1 Accès aux services d'un compte de base

Option	Brève description
1	Aucune action de l'UE
2	Faire en sorte que les dispositions de la recommandation soient appliquées.
3	Modifier les dispositions de la recommandation relatives aux bénéficiaires: <u>A</u> : Instaurer un droit universel à un compte de paiement de base <u>B</u> : Instaurer un droit à un compte de paiement de base pour les résidents sur le territoire national <u>C</u> : Introduire un droit à un compte de paiement de base pour les non-résidents ayant un lien avec le pays dans lequel ils souhaitent ouvrir un compte
4	Améliorer les prestations du compte de paiement de base: <u>A</u>: Allonger la liste des services de base pour y inclure les services bancaires en ligne et les achats en ligne

³³ Combinés à la présence de divers services tels que les soins de santé, l'accueil des enfants, le logement social ou l'apprentissage tout au long de la vie.

	<p><u>B</u>: Allonger la liste des services de base pour y inclure un découvert de faible montant ou une facilité de caisse</p> <p><u>C</u>: Préciser un solde minimal qui ne peut pas être saisi</p> <p><u>D</u>: Faire en sorte que les prestations du compte de paiement n'aient pas un caractère discriminatoire</p>
--	---

Il est essentiel de garantir l'accès à un compte de paiement de base à tous les citoyens, en particulier aux consommateurs vulnérables. L'application de l'option 2 serait la plus efficace tant pour les résidents que pour les non-résidents. Il est estimé que les options 4A, 4B et 4C attireraient un certain nombre de consommateurs non bancarisés et amélioreraient l'accès aux différents moyens de paiement, car chacune d'entre elles prévoit une prestation supplémentaire des comptes. L'option 4A serait la plus susceptible d'attirer des consommateurs supplémentaires et l'option 4D attirerait aussi de nombreux consommateurs non bancarisés, notamment mobiles, car elle permettrait au compte d'être utilisé de la même manière dans toute l'UE. La combinaison des options 2, 4A et 4D est la plus efficace pour lutter contre les problèmes qui se posent sur le marché et atteindre les objectifs fixés. Les options 4A et 4D sont conformes aux recommandations du Parlement européen: «*La législation devrait permettre à l'utilisateur d'un compte de paiement de base d'effectuer toutes les transactions de paiement essentielles, à savoir recevoir un salaire ou des allocations, payer des factures ou des impôts et acheter des biens et des services, tant à distance que physiquement, en utilisant les systèmes nationaux ordinaires*»³⁴.

7.2 Présentation et facilité de comparaison des frais bancaires

Optio n	Brève description
1	Aucune action de l'UE
2	Instaurer une liste de prix normalisée dans le cadre des procédures d'ouverture de compte. Les frais communs à tous les États membres seraient recensés à l'échelle de l'UE, puis des frais propres au pays seraient ajoutés à la liste afin qu'elle couvre les 20 types de frais les plus représentatifs ou au moins 80 % des frais encourus.
3	Instaurer l'obligation d'élaborer des glossaires des termes relatifs aux frais bancaires: <u>A</u> : Terminologie non harmonisée <u>B</u> : Non fondé sur une terminologie complètement harmonisée
4	Imposer la mise en place de sites web comparateurs de frais indépendants au niveau de

³⁴ Voir la note de bas de page 15.

	<p>chaque État membre:</p> <p><u>A</u>: Un seul site web officiel dans chaque État membre</p> <p><u>B</u>: Un système d'agrément délivre des licences aux sites web comparateurs</p>
5	<p>Imposer la fourniture d'exemples représentatifs montrant les coûts engendrés par la détention d'un compte de paiement:</p> <p><u>A</u>: Les banques élaborent leurs propres exemples représentatifs</p> <p><u>B</u>: Les États membres imposent des exemples représentatifs</p>
6	<p>Établir des profils de client en fonction de l'usage et fournir une simulation des coûts aux titulaires potentiels de comptes courants personnels</p> <p><u>A</u>: Les banques élaborent leurs propres profils de client</p> <p><u>B</u>: Les États membres imposent des profils de client</p>
7	<p>Instaurer une forme normalisée dans l'UE pour la fourniture ex ante d'informations relatives aux frais</p>
8	<p>Instaurer l'obligation pour les banques de fournir des informations ex post sur les frais encourus</p>
9	<p>Instaurer une forme normalisée dans l'UE pour la fourniture ex post d'informations relatives aux frais</p>

L'option 2 impose qu'une liste des frais liés au compte soit fournie. Cette liste serait élaborée au niveau de l'UE et complétée au niveau national, à l'aide d'une terminologie normalisée. Cela faciliterait la comparaison de différentes offres et permettrait aux consommateurs de vérifier les frais, de les comprendre et de les comparer. Cette option contribuerait à créer des conditions de concurrence égales entre les prestataires en concurrence sur le marché, puisque tous les prestataires de l'UE devraient se conformer aux mêmes exigences. L'option 8 est considérée comme efficace, en particulier si elle est couplée à l'option 2: des informations ex post seraient fournies sur des éléments tarifaires identiques, ce qui permettrait aux consommateurs de comprendre les frais qu'ils supportent et les mettrait en mesure de faire les bons choix. L'option 4B, à savoir les sites web comparateurs, est un outil qui, couplé aux informations fournies dans le cadre des options 2 et 8, réduit les coûts de recherches et de changement de compte pour les consommateurs et leur permet de comparer les comptes proposés. L'option 4B est plus efficace que l'option 4A pour les États membres, car elle ne les oblige pas à mettre en place un nouveau site web, mais renforce les sites existants.

7.3 Changement de compte de paiement

Option	Brève description
1	Aucune action de l'UE
2	Faire en sorte que les services de changement de compte respectent les principes communs
3	Améliorer l'efficacité des principes communs: <u>A:</u> Améliorer au niveau national les principes communs existants <u>B:</u> Élargir le champ d'application des principes communs améliorés pour y inclure le changement de compte transfrontière dans toute l'UE
4	Instaurer un service de réacheminement automatique pour toutes les rentrées et tous les paiements: <u>A:</u> À l'échelon national <u>B:</u> À l'échelon de l'UE
5	Instaurer la portabilité des comptes de paiement: <u>A:</u> À l'échelon national <u>B:</u> À l'échelon de l'UE

L'ensemble d'options le plus efficace à long terme serait composé des options 3B et 5B. Il s'agirait là d'une avancée efficace vers un marché intérieur mieux intégré et plus opérationnel. Cependant, davantage de recherches devraient être réalisées pour analyser les possibilités techniques et les risques liés à l'instauration de l'option 5B. À cette fin, l'Autorité bancaire européenne pourrait être mandatée pour mener des analyses supplémentaires afin d'élaborer, dans un délai donné, une méthode efficace et réalisable sur le plan technique. Actuellement, l'option 3B est privilégiée.

8. L'ENSEMBLE D'OPTIONS RETENUES

C'est un ensemble d'options qui couvrent les trois domaines abordés dans la présente analyse d'impact qui a été retenu, pour des raisons strictement et fondamentalement liées aux objectifs généraux. Seule une combinaison d'actions dans les trois domaines permet de mettre en place le droit à un compte de paiement de base pour les citoyens de l'UE, d'établir des normes communes pour faire en sorte que les frais bancaires soient transparents et comparables et de rendre le changement (transfrontière) de compte bancaire plus facile. L'analyse d'impact envisage quatre ensembles qui regroupent des options correspondant à différents degrés d'intervention de l'UE. L'ensemble d'options retenu à l'issue de l'analyse regroupe les séries d'options retenues pour chacun des trois domaines examinés à la section 7 ci-dessus. Cet

ensemble est considéré, parmi toutes les possibilités examinées, comme le meilleur choix pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, garantir un degré élevé et uniforme de protection des consommateurs à tous les citoyens de l'UE et encourager une croissance économique accompagnée d'une plus grande inclusion financière.

Un ensemble d'options qui omettrait ne serait-ce que l'un de ces éléments pourrait créer un marché unique qui ne serait pas accessible à tous les citoyens de l'UE, ce qui fragmenterait davantage le marché, mettrait en péril la concurrence et réduirait les gains d'efficacité.

9. IMPACT CUMULÉ

Les trois tableaux ci-dessous présentent une vue d'ensemble des coûts et avantages, ventilée en fonction des options retenues pour chacun des trois domaines. Pour les établissements de crédit et les États membres, plusieurs types de coûts découlant de la série d'options retenues devraient être cumulatifs (par exemple: mise à jour des systèmes informatiques et coûts récurrents liés au personnel supplémentaire nécessaire à la mise en conformité). La méthode d'évaluation de l'efficacité des options envisage les coûts et avantages quantifiés et non quantifiés pour les parties intéressées, comme décrit dans la présente section.

Accès à un compte de paiement de base

Avantages totaux à l'échelle de l'UE (en Mio EUR/an)	Option 2	Option 4(A)	Option 4(D)
Consommateurs:	542-2 711	236-1 179	68-339
Avantages exceptionnels	Non quantifiable		
Avantages annuels récurrents	542-2 711	236-1 179	68-339
Prestataires de services de paiement:	18-89	2-11	-1,8 à -9
Avantages annuels récurrents	18-89	2-11	-1,8 à -9
États membres:	18-89	2-11	2-11
Avantages exceptionnels	Non quantifiable		
Avantages annuels récurrents	18-89	2-11	2-11
Entreprises:	32-160	16-80	4-20
Avantages annuels récurrents	32-160	16-80	4-20

Coûts totaux à l'échelle de l'UE (en Mio EUR/an)	Option 2	Option 4(A)	Option 4(D)
Consommateurs:	108-542	22-108	22-108
Coûts exceptionnels	0	0	0
Coûts annuels récurrents	108-542	22-108	22-108
Prestataires de services de paiement:	71-356	15-74	19-94
Coûts exceptionnels	Non	0	0
Coûts annuels récurrents	71-356	15-74	19-94
États membres:	3,02	0	0,38
Coûts exceptionnels	1,13	0	0,14
Coûts annuels récurrents	1,89	0	0,24
Entreprises:	0	0	0

Facilité de comparaison des frais bancaires et exigences en matière de présentation

Changement de compte de paiement

Avantages totaux à l'échelle de l'UE (en Mio EUR 2013-2022)	Option 2	Option 4.B	Option 8	Avantages totaux à l'échelle de l'UE (en Mio EUR 2013-2022)	Option 3B
Avantages pour le consommateur: Tendance au changement de compte Meilleure gestion du compte Établissements de crédit: Économies de coûts transfrontières Opportunités commerciales	584,87 Non quantifiable	731,08 Non quantifiable	1 462,16 2 702,57 Non quantifiable	Consommateurs: Tendance au changement de compte Réduction des coûts directs/indirects Établissements de crédit: Économies de coûts transfrontières Opportunités commerciales	3 655,4 Marginal Non quantifiable
Coûts totaux à l'échelle de l'UE (en Mio EUR 2013-2022)				Coûts totaux à l'échelle de l'UE (en Mio EUR)	
Établissements de crédit: exceptionnels récurrents États membres: exceptionnels récurrents	95,95-163,03 183,17-245,40	0,32-0,65 4,77-9,53	192,42-326,31 260,37-492,45	Établissements de crédit: exceptionnels récurrents États membres: exceptionnels récurrents	67 – 129 2 041 – 2 649 3 19

L'évaluation visant à retenir un instrument de politique a donné la préférence à un instrument contraignant pour tous les domaines. Cette appréciation ne varie pas lorsque les options retenues sont groupées. Si on les cumule, les trois séries d'options retenues sont complémentaires et n'ont pas d'incidences divergentes.

Pour les **consommateurs**, l'ensemble d'options privilégiées apporte une réelle différence. Les mesures en matière d'accès permettront de réduire le nombre de personnes non bancarisées, tout en créant un marché intérieur des comptes de paiement pleinement opérationnel, efficient et concurrentiel. Les consommateurs bénéficieront d'un meilleur accès à leurs fonds, où qu'ils se trouvent; ils connaîtront un niveau de sécurité plus élevé car ils réaliseront moins d'opérations en espèces; ils disposeront d'un choix élargi de biens et services pour lesquels les paiements électroniques sont obligatoires; ils pourront accéder plus facilement à l'emploi et au logement et auront moins de sentiment d'exclusion financière, économique et sociale. Grâce à l'incidence positive forte sur la confiance des consommateurs, la demande de comptes de paiement sera soutenue et la mobilité des consommateurs, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle de l'UE, sera encouragée.

Les effets attendus de la concurrence seront notamment des gains d'efficacité pour les **établissements de crédit** (puisque'ils pourraient mettre en œuvre les mêmes systèmes

informatiques, processus, procédures de formation du personnel, etc. dans tous les États membres où ils sont actifs, ce qui déboucherait sur des économies d'échelle), une entrée sur le marché plus facile pour les prestataires étrangers et un potentiel accru d'expansion du marché pour les prestataires compétitifs. Les avantages non quantifiables pour les établissements de crédit seront les suivants: une base de clientèle plus large auprès de laquelle commercialiser d'autres produits (assurances habitation, par exemple); la diminution des coûts et des risques liés aux paiements en espèces; et les avantages qui découlent d'une contribution au capital et au financement.

Les options retenues entraîneront des coûts pour les **établissements de crédit**, mais, globalement, cette incidence sera raisonnable. Il est prévu qu'à court terme, les prestataires constatent plus de coûts (du moins de coûts quantifiables) que d'avantages. Ces coûts seront limités par plusieurs facteurs. Premièrement, certaines options sont déjà mises en œuvre dans plusieurs États membres. Deuxièmement, de fortes synergies sont attendues entre les différentes options (par exemple l'adaptation des systèmes informatiques, la communication interne et la formation du personnel). Troisièmement, les prestataires pourraient couvrir ces coûts en ajustant les prix des comptes de paiement. Enfin, les coûts additionnels liés à l'accès, au changement de compte et à la transparence diminueront parallèlement à l'augmentation du nombre de comptes ouverts.

Les **États membres** et la société dans son ensemble bénéficieraient de coûts plus faibles pour les paiements de la sécurité sociale, ou encore d'une diminution de la fraude en matière de prestations sociales et d'impôts. Plus généralement, promouvoir des marchés bancaires compétitifs devrait améliorer l'efficacité du marché unique, ce qui serait particulièrement opportun en ces temps de crise économique. Ces avantages, se renforçant mutuellement, augmenteraient et stimuleraient la confiance des consommateurs et des entreprises, et donc la croissance.

La présente proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE ni sur celui des agences de l'UE. Ce train de mesures apportera des avantages significatifs aux **entreprises de l'UE**. Il est peu probable qu'elles aient des coûts à supporter, mais elles pourraient bénéficier grandement de l'accès amélioré aux comptes de paiement. Les options retenues créeraient les conditions nécessaires à l'élargissement du marché des biens et services qu'elles proposent. En outre, l'existence de services afférents aux comptes de paiement portant sur des instruments et des outils en ligne non discriminatoires pourrait engendrer une augmentation du commerce transfrontière.

La principale **charge administrative** proviendra de l'adaptation des processus internes des établissements de crédit aux exigences d'information à destination des consommateurs et des autorités. Il s'agit principalement du coût pour adapter les systèmes et les documents d'information. Les États membres devront supporter les coûts d'organisation et de réalisation de campagnes destinées à informer les consommateurs de leurs droits. La charge administrative imposée aux consommateurs devrait se réduire, car ceux-ci devront fournir moins de documents et de justificatifs pour ouvrir un compte.

10. CONCLUSION

Un train de mesures législatives sur les comptes de paiement qui tient compte des spécificités nationales tout en garantissant l'accès aux services de paiement de base ainsi que la comparabilité et la transparence des frais liés aux comptes et en facilitant le changement de compte de paiement satisfera aux objectifs définis dans la présente analyse d'impact et répondra adéquatement aux résolutions du Parlement européen et à l'appel à l'action inscrit dans l'Acte pour le marché unique II. Il conviendrait que la Commission examine le caractère approprié et l'efficacité de ces dispositions après leur mise en œuvre. Cet examen pourrait comprendre une consultation publique, un programme de visites mystères et une analyse des plaintes de consommateurs. Des indicateurs tels que le nombre de consommateurs non bancarisés, l'utilisation des méthodes de paiement électroniques et le nombre de consommateurs qui changent de compte de paiement devraient aussi être pris en considération.