



Bruxelles, le 28.3.2018
COM(2018) 163 final

2018/0076 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 en ce qui concerne certains frais applicables
aux paiements transfrontières dans l'Union et les frais de conversion monétaire**

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

{SWD(2018) 84 final} - {SWD(2018) 85 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le marché unique de l'UE permet aux personnes, aux services, aux biens et aux capitaux de circuler librement dans une économie dont le produit intérieur brut annuel s'élève à 15 000 milliards d'euros. Il offre de nouvelles opportunités aux entreprises européennes et contribue à une saine concurrence, ce qui se traduit par un choix plus large, des services de meilleure qualité et des prix plus bas pour plus de 500 millions de consommateurs.

L'une des grandes priorités de la Commission Juncker est la création d'un marché unique approfondi et plus équitable. En décembre 2015, la Commission européenne a présenté un livre vert en vue d'une consultation sur la possibilité d'une intégration plus poussée du marché des services financiers de détail et sur les mesures à prendre pour y parvenir. À partir des observations des parties intéressées et du rapport du Parlement européen¹ sur ce livre vert, la Commission a publié en mars 2017 un plan d'action² définissant une stratégie pour renforcer le marché unique des services financiers pour les consommateurs.

Les paiements transfrontières sont cruciaux pour l'intégration des services financiers destinés aux consommateurs et pour l'économie de l'UE. Leur rôle est important pour rapprocher les citoyens et les entreprises des États membres de l'UE. Les restrictions et les frais excessifs dont ils peuvent faire l'objet sont un frein au parachèvement du marché unique.

Frais applicables aux paiements transfrontières

Le règlement (CE) n° 924/2009 sur les paiements transfrontaliers a imposé à l'échelle de toute l'UE l'alignement des frais perçus pour les paiements transnationaux internes à l'Union libellés en euros avec les frais facturés pour les paiements domestiques (c'est-à-dire effectués à l'intérieur d'un même État membre) en euros. Or, bien que visés par ce règlement, les États membres hors zone euro n'ont pas bénéficié de ses effets: les paiements domestiques en euros y sont soit très coûteux, soit purement et simplement inexistants. De ce fait, les particuliers et les entreprises de ces États membres qui ne font pas partie de la zone euro paient des frais élevés pour tout paiement franchissant une frontière de leur pays, ou à chaque fois qu'ils se déplacent et effectuent des paiements à l'étranger. Ces coûts élevés sont un obstacle au parachèvement du marché unique et créent dans l'UE deux catégories d'utilisateurs de services de paiement.

Les États membres hors zone euro se sont vu proposer la possibilité d'appliquer à leur monnaie nationale le règlement (CE) n° 2560/2001 et le règlement (CE) n° 924/2009 qui lui a succédé. Toutefois, cette option n'a été utilisée que par la Suède, qui a donc aligné les frais des paiements transfrontières libellés en couronnes suédoises sur les frais facturés pour les paiements domestiques libellés dans cette monnaie.

L'objectif de la présente proposition est de permettre aux particuliers et aux entreprises des États membres hors zone euro de bénéficier des avantages du règlement (CE) n° 924/2009 et de faire en sorte que le coût élevé des opérations transfrontières intra-UE en euros relève du passé. En effet, en entravant les échanges entre les États membres de la zone euro et ceux qui

¹ 2016/2056(INI)

² COM(2017) 0139 final.

n'en font pas partie, ce coût élevé désavantage les deux groupes de pays. Les particuliers et les entreprises des États membres hors zone euro doivent supporter des coûts plus élevés pour accéder aux marchés de la zone euro ou traiter avec des personnes qui s'y trouvent. Cela signifie qu'ils ne peuvent pas commercer ou rivaliser aux mêmes conditions avec leurs homologues de la zone euro. Par exemple, une entreprise qui n'est pas dans la zone euro mais s'y approvisionne devra payer plus cher pour ses intrants qu'un concurrent situé dans la zone euro. De même, cette entrave supplémentaire à la libre circulation et aux échanges limite le nombre de clients potentiels des entreprises de la zone euro. Les tableaux ci-dessous permettent de comparer la situation actuelle et la situation qui résulterait de l'application du règlement modifié.

La présente proposition ne concerne pas les opérations transfrontières libellées dans d'autres monnaies que l'euro.

SITUATION ACTUELLE

ENVOI D'EUROS À PARTIR DE... À DESTINATION DE...	Zone euro (+ Suède) ³		Hors zone euro
	Zone euro (+ Suède)	FRAIS NULS OU FAIBLES	
Hors zone euro	FRAIS NULS OU FAIBLES POUR LE DONNEUR D'ORDRE	FRAIS ÉLEVÉS POUR LE BÉNÉFICIAIRE	FRAIS ÉLEVÉS

À l'heure actuelle, par exemple, un citoyen ou une entreprise bulgare⁴ qui effectue un virement transfrontière de 500 euros vers la Finlande peut se voir facturer jusqu'à 24 euros de frais, alors qu'une personne qui virerait le même montant de Finlande en France n'aurait aucun ou quasiment aucun frais à acquitter⁵. Une personne qui effectue un virement à partir de la France paie le même montant que pour un virement domestique, c'est-à-dire sur le territoire français.

³ Par suite de la décision de la Suède d'appliquer l'article 14 du règlement (CE) n° 924/2009.

⁴ Source: Étude Deloitte, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/files/180328-study-cross-border-operation-fees-extension_en

⁵ Ibidem.

**SITUATION CONSÉCUTIVE AUX MODIFICATIONS DE LA PRÉSENTE
PROPOSITION**

ENVOI D'EUROS À PARTIR DE... À DESTINATION DE...	Zone euro (+ Suède)	Hors zone euro
Zone euro (+ Suède)	FRAIS NULS OU FAIBLES	FRAIS NULS OU FAIBLES
Hors zone euro	FRAIS NULS OU FAIBLES	FRAIS NULS OU FAIBLES

À la suite des modifications prévues par la présente proposition, un citoyen ou une entreprise qui virerait des euros à partir de la Bulgarie n'aurait, pareillement, plus rien ou presque plus rien à déboursier pour ce virement. Ce particulier ou cette entreprise devrait acquitter les mêmes frais pour un virement en euros vers la Finlande que pour un virement en Bulgarie libellé en levs.

Obligations de transparence des pratiques en matière de conversion de devises

Les modifications du règlement n° 924/2009 figurant dans la présente proposition définissent aussi des obligations de transparence supplémentaires relatives aux pratiques de conversion de devises, en conformité avec les articles 45 et 59 de la directive 2015/2366 concernant les services de paiement dans le marché intérieur. Ces nouvelles obligations sont justifiées par le manque de transparence auquel sont confrontés les consommateurs de l'UE chaque fois qu'ils effectuent un paiement comportant une conversion monétaire. Lorsqu'un consommateur utilise sa carte pour effectuer un paiement à l'étranger (qu'il retire des espèces à un distributeur automatique ou paie directement par carte au point de vente) dans une autre monnaie que celle de son pays d'origine, il a généralement le choix entre deux solutions. La première consiste à payer dans sa propre monnaie; ce service, appelé change dynamique, est proposé par les prestataires de services de change dynamique et par la banque du commerçant. La seconde solution qui s'offre au consommateur consiste à payer en monnaie locale en faisant appel aux services de son système de paiement par carte et de sa propre banque (change non dynamique, ou change «en réseau»). Les plaintes des consommateurs visent surtout les pratiques de change dynamique. Ils estiment en effet ne pas disposer des informations nécessaires pour pouvoir choisir en connaissance de cause, ce qui les amène souvent à opter, sans le vouloir, pour la solution de change la plus coûteuse.

La présente proposition améliorera la transparence pour les consommateurs en imposant la communication du coût total de chaque opération transfrontière. Ils pourront ainsi comparer les différents services de change proposés avant de procéder au paiement. Compte tenu de la très haute technicité des opérations de change dans un environnement en mutation rapide, l'Autorité bancaire européenne (ABE) sera chargée d'établir des normes techniques de réglementation pour mieux encadrer ces pratiques. La proposition plafonnera aussi temporairement les frais de change jusqu'à ce que les mesures de de transparence définies par l'Autorité bancaire européenne prennent effet, c'est-à-dire au plus tard 36 mois après l'entrée en vigueur du règlement modifié.

Une fois mise en œuvre, la présente proposition se traduira par d'importantes économies pour les consommateurs, même si elle peut aussi entraîner une diminution des recettes pour certains prestataires de services de paiement. Elle empêchera aussi les prestataires de services de paiement de prendre prétexte des frais de change pour compenser la baisse de leurs recettes en augmentant certaines marges peu visibles sur ces opérations, marges dont les utilisateurs de ces services n'ont généralement pas connaissance.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Depuis l'introduction de l'euro, l'Union européenne a lancé plusieurs initiatives pour réduire de manière significative le coût des opérations transfrontières. Les trois plus importantes sont les suivantes.

– Un ensemble de normes a été défini pour l'espace unique de paiements en euros (SEPA) applicables aux opérations (virements et prélèvements) effectuées dans cette monnaie au sein du SEPA.

— Les directives sur les services de paiement (directive 2007/64/CE, remplacée par la directive (UE) 2015/2366) ont apporté plus de transparence au niveau des frais et facilité l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs. Cette évolution a contribué à renforcer la concurrence dans le secteur des paiements, y compris transfrontières, et la transparence en termes de frais. Elle a aussi débouché sur des améliorations au niveau des infrastructures de paiement, qui sont désormais capables de traiter à moindre coût des volumes plus importants de paiements en euros.

— Le règlement (CE) n° 2560/2001 concernant les paiements transfrontaliers, remplacé depuis par le règlement (CE) n° 924/2009, a également contribué à l'alignement des frais entre paiements transfrontières et paiements nationaux en euros dans l'UE.

Toutes ces initiatives ont participé à l'intégration du marché unique et à l'émergence au sein de la zone euro d'un marché des paiements plus intégré.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'UE**

La présente initiative contribue à un meilleur fonctionnement du marché unique. Elle permet aussi aux particuliers et aux entreprises des États membres extérieurs à la zone euro de bénéficier de certains avantages clés de l'Union économique et monétaire (en l'occurrence, la possibilité d'effectuer des opérations transfrontières de manière efficiente et à moindres frais). Cette initiative s'inscrit dans le droit fil du plan d'action pour les technologies financières⁶, qui vise à stimuler la concurrence et l'innovation dans le secteur financier européen. Elle est aussi étroitement liée à la mise en place de l'union des marchés des capitaux, dont l'un des objectifs est de créer dans l'UE un véritable marché unique des capitaux, où les investisseurs puissent effectuer des placements dans d'autres États membres sans rencontrer d'obstacles et où les entreprises, quel que soit leur lieu d'implantation, aient accès à des sources de financement diverses. Enfin, cette initiative servira aussi l'objectif de suppression des entraves au commerce en ligne visé par le marché unique numérique, puisqu'elle s'appliquera aussi bien aux opérations physiques que dans l'environnement numérique. Elle éliminera en effet un obstacle (les frais appliqués aux opérations transfrontières) susceptible d'empêcher des ventes en ligne transfrontières.

⁶ COM(2018) 109/2.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

L'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise les institutions européennes à arrêter les mesures appropriées qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Le marché unique comprend la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Les paiements sont importants pour le parachever, mais le coût élevé des paiements transfrontières est actuellement une source d'entraves et rend les opérations commerciales transfrontières plus difficiles pour les ménages et les entreprises. En outre, ce coût élevé crée deux catégories d'utilisateurs de services de paiement. La première comprend les utilisateurs de la zone euro, qui peuvent adresser des paiements à la plupart des particuliers et des entreprises de l'UE pour un coût très faible. La seconde comprend les utilisateurs des pays hors zone euro, qui ne peuvent effectuer de paiements peu coûteux qu'auprès d'un nombre limité de particuliers et d'entreprises.

Pour remédier à ces deux problèmes, une action législative au niveau de l'UE est la réponse la plus efficace, et elle est conforme aux objectifs des traités.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

En application de l'article 4 du TFUE, les actions menées par l'UE en vue de la réalisation du marché intérieur doivent être appréciées au regard du principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE). Il y a donc lieu d'évaluer si les objectifs de la proposition a) ne peuvent être atteints par les États membres dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux et b) si, en raison de leur ampleur et de leurs effets, ils peuvent être mieux atteints au niveau de l'UE.

Les États membres se sont vu proposer la possibilité d'appliquer à leur monnaie nationale le règlement (CE) n° 2560/2001 et le règlement (CE) n° 924/2009 qui lui a succédé. À ce jour, seule la Suède a recouru à cette option. En conséquence, le prix d'un paiement transfrontière intra-UE libellé en couronnes suédoises est maintenant le même que celui d'un paiement domestique effectué sur le territoire suédois. L'utilisation de cette option par la Suède a aussi eu des retombées positives sur les paiements transfrontières en euros, que les banques suédoises proposent d'effectuer sans frais supplémentaires par rapport aux paiements en couronnes suédoises à l'intérieur du pays.

Il est vrai que d'autres États membres hors zone euro pourraient — à l'instar de la Suède — agir individuellement pour réduire le coût des paiements transfrontières. Toutefois, les barrières existantes perdureront tant qu'il existera des États membres où aucune action n'est menée en ce sens. C'est pourquoi il est préférable d'agir au niveau de l'UE pour résoudre le problème, plutôt que de s'en remettre aux différents États membres ou au marché, ceux-ci ne pouvant garantir de progrès rapides et une couverture complète de l'UE.

En outre, une action au niveau de l'UE permettrait des économies d'échelle (augmentation du volume des opérations transfrontières et, par ricochet, efficacité accrue de l'infrastructure de paiement). Elle se traduirait aussi par un accroissement du volume des échanges transfrontières intra-UE, par un regain de concurrence et par une intégration plus poussée des économies de l'UE.

Le statu quo, en maintenant cette fracture de fait, ralentirait l'intégration économique et empêcherait l'approfondissement du marché unique.

- **Proportionnalité**

Le principe de proportionnalité veut que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

La réalisation de l'objectif visé n'aurait qu'un faible coût. Les prestataires de services de paiement de l'UE ont en effet accès à des infrastructures efficaces pour la compensation et le règlement des opérations en euros. En substance, la proposition imposerait aux prestataires de services de paiement des États membres hors zone euro d'aligner les frais qu'ils appliquent aux opérations transfrontières en euros sur les frais (généralement inférieurs) facturés pour une opération domestique libellée dans la monnaie nationale de l'État membre de l'utilisateur de leur service de paiement. Les États membres de la zone euro bénéficient déjà, pour la plupart des opérations, d'un niveau peu élevé de frais sur les opérations transfrontières. Limiter la proposition aux opérations en euros n'aurait pas d'incidence sur les prestataires de services de paiement des États membres de la zone euro, mais permettrait de couvrir un très grand nombre de opérations dans les États membres hors zone euro (environ 60 % des opérations transfrontières).

En outre, le fait d'aligner les frais des opérations transfrontières en euros sur les frais perçus pour des opérations domestiques dans la monnaie nationale de l'État membre permet de tenir compte du niveau de développement et du degré d'efficacité des banques et des systèmes de paiement locaux (infrastructures et processus). En effet, les coûts de production ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre; dans certains États membres hors zone euro, même les opérations domestiques peuvent coûter jusqu'à un euro. Prendre comme référence les frais appliqués aux opérations domestiques permet de tenir compte des spécificités de chaque État membre et de ses prestataires de services de paiement. La question de la proportionnalité est traitée de manière plus détaillée aux chapitres 7 et 8 de l'analyse d'impact jointe à la présente proposition.

Étendre l'application du présent règlement à des monnaies autres que l'euro présenterait des avantages certains, notamment en ce qui concerne le nombre de paiements couverts. Toutefois, cela pourrait aussi inciter les prestataires de services de paiement à augmenter le coût d'autres services, notamment des services de paiement domestiques, afin de subventionner de façon croisée les opérations transfrontières qui ne sont pas libellées en euros. L'extension de l'application du présent règlement aux paiements transfrontières libellés en monnaie nationale devrait donc rester une option pour les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro.

3. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

Les parties intéressées ont été consultées de plusieurs manières:

- une consultation publique ouverte sur les frais de transaction a été organisée entre le 24 juillet 2017 et le 30 octobre 2017 (soit pendant 14 semaines);

- les parties prenantes du secteur, dont les représentants de différents prestataires de services de paiement, ont été consultés lors de la réunion du groupe d'experts du marché des systèmes de paiement qui s'est tenue le 24 octobre 2017;
- les représentants des États membres ont été consultés lors de la réunion du groupe d'experts de la Commission sur la banque, les paiements et l'assurance qui s'est tenue le 17 novembre 2017;
- le groupe d'utilisateurs des services financiers a fourni des contributions et des observations lors de sa réunion du 5 décembre 2017.

Dans le cadre de ces consultations, les utilisateurs des services de paiement (consommateurs et entreprises) ont tous évoqué le prix élevé qu'ils doivent acquitter sur leurs opérations transfrontières et le manque de transparence des frais qui leur sont facturés. De leur côté, les prestataires de services de paiement ont souligné la différence majeure qui existe entre les paiements en euros, traités automatiquement de bout en bout (c'est-à-dire sans intervention manuelle), et les paiements effectués dans d'autres monnaies, dont le traitement est beaucoup moins efficient et donc plus coûteux.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La Commission a demandé au consultant Deloitte de conduire une étude⁷ en vue de recueillir des données sur les frais facturés par les trois à sept premières banques de chaque État membre n'appartenant pas à la zone euro et de trois États membres de la zone euro sur les opérations de paiements transfrontières couvertes par la proposition (virements, paiements par carte et retraits). Deloitte a aussi été invité à fournir des estimations du coût interne de ces opérations. Cette étude concluait que les opérations en euros pouvaient s'appuyer sur des infrastructures, des normes et des procédures transfrontières efficaces, qui devraient permettre d'aligner leur prix sur celui des opérations en monnaie nationale, à un niveau bien inférieur à celui observé aujourd'hui. Elle concluait en outre que les opérations transfrontières dans des monnaies autres que l'euro restaient régies par des procédures qui n'ont pas été modernisées et ne reposent sur aucune infrastructure centrale. Selon l'étude, ces procédures demeurent coûteuses, ce qui empêche les prestataires de services de paiement de proposer une tarification concurrentielle pour ces opérations.

- **Analyse d'impact**

Quatre options stratégiques ont été envisagées dans l'analyse d'impact, qui a reçu un avis positif du comité d'examen de la réglementation le 14 février 2018. Toutes ces options reposent sur le principe d'égalité entre le coût des opérations nationales effectuées dans la monnaie nationale de l'État membre où est établi l'utilisateur des services de paiement et le coût des opérations transfrontières intra-UE:

- 1) qui sont effectuées dans la même monnaie nationale;
- 2) qui sont effectuées dans la même monnaie nationale ou en euros;
- 3) qui sont effectuées en euros seulement;

⁷ L'étude Deloitte est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/files/180328-study-cross-border-transaction-fees-extension_en

4) qui sont effectuées dans toute monnaie d'un État membres de l'UE, indépendamment de là où elles ont lieu.

La troisième option, qui propose d'aligner les frais facturés pour les paiements transfrontières intra-UE en euros sur ceux facturés pour les paiements nationaux effectués dans la monnaie nationale d'un État membre, est l'option choisie dans la présente proposition. Elle n'a pas d'incidence sur les États membres de la zone euro. Pour les États membres n'appartenant pas à la zone euro, cette option a été jugée la plus efficace, puisque les infrastructures modernes qui existent pour les paiements transfrontières en euros sont aussi accessibles à tous les prestataires de services de paiement établis dans ces États membres. Elle a aussi été considérée comme hautement efficace, parce que la plupart des opérations transfrontières réalisées dans les États membres n'appartenant pas à la zone euro sont libellées en euros. En outre, comme le coût des opérations en euros est faible, le risque est moindre de voir les prestataires de services de paiement accroître a) les frais facturés sur les opérations nationales ou b) les frais de change, en vue de subventionner les opérations transfrontières. Toute mesure de cette nature qui serait prise par les prestataires de services de paiement serait soumise aux règles en matière de concurrence. Enfin, la troisième option est également conforme à l'objectif à plus long terme de faire de l'euro une monnaie commune pour tous les États membres. D'après les résultats de la consultation, cette option serait aussi mieux acceptée que toute autre par les prestataires de services de paiement.

En vertu de cette option, les prestataires de services de paiement établis dans un État membre hors zone euro factureraient des frais égaux pour les paiements transfrontières effectués en euros et pour les paiements nationaux effectués dans la monnaie de cet État membre. Les implications pratiques se limitent à une modification des barèmes tarifaires utilisés par les prestataires de services de paiement lorsqu'ils facturent ces opérations à leurs clients. Selon les estimations, la réduction des frais facturés sur les opérations transfrontières en euros que devrait amener cette mesure devrait se traduire par une économie directe de 900 millions d'euros pour les utilisateurs de services de paiement (essentiellement les consommateurs et les PME, puisque les grandes entreprises bénéficient généralement de tarifs négociés), et par une baisse correspondante des revenus des prestataires de services de paiement. Les utilisateurs de services de paiement devraient également bénéficier de la transparence accrue des frais facturés sur les opérations transfrontières. Le coût de l'emploi d'autorités de surveillance pour veiller au respect du présent règlement par les prestataires de services de paiement sera négligeable.

À long terme, deux grands effets sont attendus. Le premier est une meilleure intégration des États membres hors zone euro avec les États membres de la zone euro, par la création de conditions de concurrence égales pour les petites et moyennes entreprises. Le second est une plus grande égalité entre les citoyens de l'UE dans l'accès à des paiements transfrontières à bas coût.

L'analyse d'impact conclut qu'à la mise en œuvre du présent règlement, les prestataires de services de paiement verront leurs revenus diminuer. Il se pourrait que ces acteurs du marché cherchent à récupérer une partie de ces revenus perdus, par exemple en augmentant les frais facturés sur d'autres produits et services (comme les frais sur les opérations nationales ou les frais de gestion de compte). Naturellement, toute tentative en ce sens tomberait sous le coup de la réglementation nationale et de l'UE en matière de concurrence. Il convient toutefois de souligner que, lorsque des exigences identiques ont été imposées aux banques des États membres de la zone euro à la suite de l'entrée en vigueur du premier règlement de 2001, cela n'a pas conduit à une augmentation des frais. Au contraire, dans les États membres de la zone

euro, les frais ont continué à décroître pour tous les types de paiement. En ce qui concerne les États membres hors zone euro, on rappellera que la Suède a fait usage de l'option, prévue dans le règlement (CE) n° 924/2009, d'étendre le champ d'application du règlement à la couronne suédoise. Cela a profité à ses consommateurs et à ses entreprises, sans porter atteinte à son marché des paiements⁸.

Le risque existe, en outre, que les prestataires de services de paiement ne prennent prétexte des frais de change pour compenser le manque à gagner lié à l'obligation d'aligner les frais des opérations en euros sur les autres opérations. Ces coûts de conversion monétaire sont moins connus des utilisateurs de services financiers et trop peu transparents pour leur permettre de comparer. La proposition prend ce risque en considération en imposant une transparence accrue des conversions monétaires.

À la suite de l'avis positif et des suggestions d'amélioration formulés par le comité d'examen de la réglementation, le rapport d'analyse d'impact a été modifié, de façon à décrire plus en détail le rôle à long terme que les technologies financières pourraient jouer dans la réduction des frais perçus sur les paiements transfrontières. La partie du rapport d'analyse d'impact relative au suivi et à l'évaluation des modifications prévues dans la présente proposition a également été revue. Enfin, les services de la Commission ont retravaillé la question de la transparence des opérations de conversion monétaire. Cette question est déjà couverte par la directive concernant les services de paiement, qui impose des obligations de transparence. Il conviendrait toutefois de préciser ces obligations pour les rendre plus efficaces et empêcher toute contre-manœuvre qui aurait pour effet d'annuler tout avantage, en termes de réduction des coûts, réalisé par la modification du règlement (CE) n° 924/2009. La solution envisagée dans la présente proposition est de charger l'Autorité bancaire européenne (ABE) d'élaborer des normes techniques de réglementation visant à garantir la transparence et la comparabilité des offres de conversion monétaire. Ces normes techniques de réglementation se fonderont sur une analyse d'impact spécifique, que devra réaliser l'ABE.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Dans le programme de travail de la Commission pour 2017, le règlement (CE) n° 924/2009 a été désigné pour une initiative REFIT⁹. Il avait déjà été simplifié en 2012, via les modifications apportées par le règlement sur la date limite de migration vers l'espace unique de paiements en euros [règlement (UE) n° 260/2012], qui a supprimé le plafond de 50 000 EUR au-delà duquel le règlement (CE) n° 924/2009 ne s'appliquait pas, ainsi qu'un certain nombre d'obligations de déclaration.

Le règlement proposé rendra le règlement (CE) n° 924/2009 encore plus efficace. Alors même qu'il était applicable à toute opération en euros, effectuée dans tout État membre, le règlement (CE) n° 924/2009 n'a pas fonctionné pour les citoyens et les entreprises de l'UE établis en dehors de la zone euro, en dépit de la large utilisation que ceux-ci font de l'euro pour leurs opérations transfrontières. La proposition vise à remédier à ce défaut, pour permettre enfin à l'ensemble des citoyens et des entreprises de l'UE de bénéficier de ce règlement, qui était censé profiter à toute l'UE et non pas seulement à la zone euro.

⁸ Voir la description du cas suédois à l'annexe 4 du rapport d'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

⁹ Lancé en décembre 2012, le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) vise à rendre la législation de l'UE plus légère, plus simple et moins coûteuse, de manière à ce qu'elle ait des effets positifs sur les citoyens et les entreprises et qu'elle contribue à créer des conditions propices à la croissance et à l'emploi. Il ne remet pas en cause les objectifs politiques de l'UE, mais recherche au contraire des moyens plus efficaces de les réaliser.

Le règlement proposé aura des effets positifs pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises. De fait, la plupart des PME, et tout particulièrement les plus petites d'entre elles, ne sont pas en mesure de négocier les frais qu'elles acquittent sur leurs paiements transfrontières. Cette faculté est généralement réservée à la clientèle des grandes entreprises, qui bénéficient des services de gestion de trésorerie des grandes banques. L'extension du champ d'application du règlement devrait donc bien plus profiter aux PME qu'aux grandes entreprises.

Parce qu'elles pourront toucher un plus large vivier de fournisseurs ou de clients à plus faible coût, les entreprises de l'Union européenne gagneront en compétitivité. Grâce à l'intégration économique plus étroite qui résultera de la suppression des obstacles liés au coût des paiements, l'économie de l'UE dans son ensemble devrait aussi devenir plus compétitive.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget des institutions de l'UE.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Une évaluation de l'impact des nouvelles règles devrait être réalisée pour le 31 octobre 2022 au plus tard et présentée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne. Cette évaluation devrait notamment tenir compte de l'évolution des marchés et apprécier l'opportunité de ne plus limiter le champ d'application du règlement à l'euro, mais de l'étendre à toutes les monnaies des États membres de l'UE.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Selon la proposition, le prix d'une opération transfrontière de paiement en euros réalisée au sein de l'UE ne devrait pas être différent de celui d'une opération réalisée dans un État membre, dans la monnaie nationale de cet État membre.

L'article 1^{er}, deuxième alinéa, énonce le principe selon lequel les prestataires de services de paiement doivent aligner les frais qu'ils perçoivent pour les paiements transfrontières en euros sur les frais qu'ils perçoivent pour des paiements nationaux comparables effectués dans la monnaie nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis, y compris lorsque l'euro n'est pas la monnaie nationale de cet État membre.

L'article 1^{er}, troisième alinéa, précise les dispositions relatives à la conversion monétaire des articles 45 et 59 de la directive (UE) 2015/2366 concernant les services de paiement dans le marché intérieur: il impose aux prestataires de services de paiement l'obligation, avant de réaliser un paiement, de garantir la transparence des frais de conversion monétaire qu'ils appliquent, ainsi que leur comparabilité avec d'autres offres de conversion monétaire. Il charge l'Autorité bancaire européenne d'élaborer des normes techniques de réglementation visant à garantir la transparence et la pleine comparabilité des prix des différents services de conversion monétaire auxquels les utilisateurs de services de paiement peuvent avoir accès.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 en ce qui concerne certains frais applicables aux paiements transfrontières dans l'Union et les frais de conversion monétaire

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen¹⁰,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- 1) Depuis l'adoption, en premier lieu, du règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen¹¹ et, en second lieu, du règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil¹², les frais facturés sur les paiements transfrontières en euros ayant lieu entre des États membres de la zone euro ont fortement diminué, jusqu'à devenir négligeables dans la plupart des cas.
- 2) Les paiements transfrontières en euros effectués à partir des États membres n'appartenant pas la zone euro représentent cependant une très grande part de tous les paiements transfrontières effectués à partir de ces États membres. Or les frais perçus sur ces paiements transfrontières en euros demeurent élevés, alors même que les prestataires de services de paiement concernés ont accès aux mêmes infrastructures efficaces que leurs homologues de la zone euro pour traiter ces opérations à très faible coût.
- 3) Ces frais élevés font obstacle à la pleine intégration au marché unique des citoyens et des entreprises des États membres hors zone euro. Ils perpétuent l'existence de deux catégories d'utilisateurs de services de paiement dans l'Union: d'un côté, des utilisateurs dont la vaste majorité profite de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) et, de l'autre, des utilisateurs qui acquittent le prix fort sur leurs paiements transfrontières en euros.
- 4) Afin de faciliter le fonctionnement du marché unique et de mettre fin à ce qui sépare, pour les paiements transfrontières en euros, les utilisateurs de services de paiement

¹⁰ JO C [...] du [...], p. [...].

¹¹ Règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros (JO L 344 du 28.12.2001, p. 13).

¹² Règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 2560/2001 (JO L 266 du 9.10.2009, p. 11).

établis dans la zone euro et ceux établis dans les États membres hors zone euro, il est nécessaire d'aligner les frais perçus pour les paiements transfrontières en euros dans l'ensemble de l'Union sur les frais perçus pour les paiements nationaux réalisés dans la monnaie officielle d'un État membre.

- 5) Lorsque des monnaies différentes sont utilisées dans le pays du donneur d'ordre et celui du bénéficiaire, les frais de conversion monétaire renchérissent fortement le paiement transfrontière. L'article 45 de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil¹³ impose la transparence des frais et du taux de change appliqués, avant l'initiation de l'opération de paiement. Toutefois, lorsque d'autres offres de conversion monétaire sont proposées à un point de vente ou à un distributeur automatique de billets, ce niveau de transparence ne permet peut-être pas de comparer vite et bien les différentes offres. Ce manque de transparence empêche la concurrence de faire baisser le coût de la conversion monétaire et accroît le risque de voir les donneurs d'ordre opter pour des offres onéreuses. Il est, par conséquent, nécessaire de soumettre les prestataires de services de paiement à des mesures qui accroissent la transparence et protègent les consommateurs du risque de frais excessifs sur les services de conversion monétaire qu'ils utilisent, en particulier lorsque les consommateurs ne reçoivent pas l'information dont ils auraient besoin pour choisir la meilleure offre.
- 6) Garantir la transparence des frais de conversion monétaire suppose d'adapter les infrastructures et procédures de paiement existantes, en particulier pour les paiements en ligne, pour les paiements effectués à un point de vente et pour les retraits d'espèces à un distributeur automatique. Il conviendrait pour ce faire de laisser aux acteurs du marché suffisamment de temps pour adapter leurs infrastructures et procédures aux dispositions relatives aux frais de conversion monétaire, de façon à se conformer aux normes techniques de réglementation que la Commission doit adopter.
- 7) Étant donné la technicité des mesures requises pour garantir la transparence des frais de conversion monétaire, la Commission devrait être habilitée à adopter des normes techniques de réglementation élaborées par l'Autorité bancaire européenne (ABE), portant à la fois sur le niveau de transparence requis et sur la comparabilité des services de conversion monétaire. La Commission devrait adopter ces projets de normes techniques de réglementation par voie d'actes délégués, conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux articles 10 à 14 du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil¹⁴.
- 8) Afin de minimiser le tort qui pourrait être causé aux consommateurs avant que les acteurs du marché ne soient tenus de se plier aux nouvelles exigences de transparence, il y a lieu de donner instruction à l'ABE de définir, dans le cadre des normes techniques de réglementation, le niveau d'un plafond transitoire qui devrait s'appliquer de façon à limiter les frais perçus sur les services de conversion monétaire tout en préservant une concurrence équitable entre les prestataires de services de paiement.

¹³ Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO L 337 du 23.12.2015, p. 35).

¹⁴ Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

- 9) Étant donné que les objectifs du présent règlement ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison de la nature transfrontière des paiements, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modifications du règlement (CE) n° 924/2009

Le règlement (CE) n° 924/2009 est modifié comme suit:

- 1) l'article 1^{er} est modifié comme suit:
 - a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Le présent règlement établit des règles concernant les paiements transfrontaliers effectués au sein de l'Union.»,
 - b) au paragraphe 2, le second alinéa suivant est ajouté:

«Toutefois, les articles 3 *bis* et 3 *ter* s'appliquent à tous les paiements transfrontaliers, que ces paiements soient libellés en euros ou dans une monnaie nationale d'un État membre autre que l'euro.»;
- 2) l'article 3 est modifié comme suit:
 - a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les frais facturés par un prestataire de services de paiement à un utilisateur de services de paiement pour des paiements transfrontaliers en euros sont identiques à ceux facturés par ce prestataire de services de paiement aux utilisateurs de services de paiement pour des paiements nationaux correspondants d'un même montant et effectués dans la monnaie officielle de l'État membre de l'utilisateur de services de paiement.»,
 - b) le paragraphe 1 *bis* suivant est inséré:

«1 *bis* Les frais facturés par un prestataire de services de paiement à un utilisateur de services de paiement pour des paiements transfrontaliers dans la monnaie nationale d'un État membre qui a notifié sa décision d'étendre l'application du présent règlement à sa monnaie nationale conformément à l'article 14 sont identiques à ceux facturés par ce prestataire de services de paiement aux utilisateurs de services de paiement pour des paiements nationaux correspondants d'un même montant et effectués dans la même monnaie.»,
 - c) le paragraphe 3 est supprimé,
 - d) le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Les frais visés aux paragraphes 1 et 1 *bis* n'incluent pas les frais de conversion monétaire.»;

- 3) l'article 3 *bis* suivant est inséré:

«Article 3 bis

Frais de conversion monétaire

1. À partir du [OP: veuillez insérer la date correspondant à 36 mois après l'entrée en vigueur du présent règlement], les prestataires de services de paiement informent les utilisateurs de services de paiement du coût total de leurs services de conversion monétaire et, s'il y a lieu, de celui des autres services de conversion monétaire existants, avant l'initiation d'une opération de paiement, afin de permettre aux utilisateurs de services de paiement de comparer les offres de conversion monétaire et leur coût respectif. À cet effet, les prestataires de services de paiement déclarent le taux de change appliqué, le taux de change de référence utilisé, ainsi que le montant total de tous les frais applicables à la conversion de l'opération de paiement.

2. L'Autorité bancaire européenne (ABE) élabore des projets de normes techniques de réglementation précisant comment les prestataires de services de paiement font en sorte que les prix des différentes offres de services de conversion monétaire qui existent soient transparents et comparables aux yeux des utilisateurs de services de paiement. Ces normes incluent les mesures à mettre en œuvre par les prestataires de services de paiement, y compris aux distributeurs automatiques de billets et dans les points de vente, pour garantir que les utilisateurs de services de paiement sont informés, avant l'initiation du paiement, du coût du service de conversion monétaire qu'ils proposent et de celui des autres solutions de services de conversion monétaire éventuellement disponibles.

Les projets de normes techniques de réglementation visés au premier alinéa fixent également le montant maximal de tous les frais de conversion monétaire qui peuvent être appliqués à une opération de paiement durant la période transitoire visée à l'article 3 *ter*. Ces normes tiennent compte du montant de l'opération de paiement et de la fluctuation des taux de change entre les monnaies des États membres de l'Union, tout en garantissant et préservant une concurrence équitable entre tous les prestataires de services de paiement. Elles précisent les mesures à mettre en œuvre pour empêcher que les utilisateurs de services de paiement ne se voient facturer plus que ce montant maximal durant cette période.

L'ABE soumet ces projets de normes techniques de réglementation à la Commission au plus tard le [6 mois après l'entrée en vigueur du présent règlement].

Le pouvoir d'adopter les normes techniques de réglementation visées au premier alinéa est délégué à la Commission conformément aux articles 10 à 14 du règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil*.

* Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).»;

- 4) l'article 3 *ter* suivant est inséré:

«Article 3 ter

Période transitoire

Durant la période transitoire allant de la date d'entrée en vigueur des normes techniques de réglementation visée à l'article 3 *bis*, paragraphe 2, quatrième alinéa, à la date d'application visée à l'article 3 *bis*, paragraphe 1, les frais facturés sur pour des services de conversion monétaire ne dépassent pas le montant maximal fixé dans les normes techniques de réglementation adoptées conformément à l'article 3 *bis*, paragraphe 2, quatrième alinéa.»;

- 5) l'article 15 est remplacé par le texte suivant:

«Article 15

Réexamen

Au plus tard le 31 octobre 2022, la Commission soumet au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et à la Banque centrale européenne un rapport sur l'application du présent règlement, accompagné, s'il y a lieu, d'une proposition. Ce rapport évalue notamment l'opportunité de modifier l'article 1^{er}, paragraphe 2, de façon à étendre le champ d'application du présent règlement à toutes les monnaies des États membres de l'Union.».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique à compter du 1^{er} janvier 2019.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président