

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.12.2010
SEC(2010) 1583 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**établissant des exigences techniques pour les virements et les prélèvements en euros et
modifiant le règlement (CE) n° 924/2009**

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

SEC(2010) 1584 final
SEC(2010) 1585 final
COM(2010) 775 final

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Définition du problème	3
2.1.	Causes de la lenteur de la migration vers le SEPA	3
2.2.	Conséquences d'une migration lente sans date butoir: scénario de référence (pas d'intervention).....	4
3.	Droit de l'UE à agir et justification.....	5
4.	Objectifs	5
5.	Options	6
6.	Analyse des incidences et comparaison des options	6
6.1.	Incidences d'incitations supplémentaires.....	6
6.2.	Incidences d'une date butoir pour la migration vers le SEPA.	7
6.3.	Comparaison entre le scénario de référence et le scénario prévoyant une date butoir	7
6.3.1.	Comparaison du point de vue de la réalisation des objectifs spécifiques	7
6.3.2.	Comparaison du point de vue des incidences sur les parties intéressées	8
6.4.	Sous-options techniques pour la mise en œuvre d'une date butoir de migration vers le SEPA.....	9
7.	Suivi et évaluation.....	10

1. INTRODUCTION

Le projet d'espace unique de paiement en euros (SEPA) vise à créer un marché intégré des paiements électroniques en euros, dans lequel il n'existera aucune différence fondamentale entre les paiements nationaux et les paiements transfrontaliers. En matière de paiements électroniques, de nombreux formats, normes et réglementations nationaux différents existent encore aujourd'hui dans l'UE. Le SEPA permettra aux entreprises et aux particuliers européens de disposer de services de paiement conviviaux et fiables, peu coûteux, et créera des conditions favorables au renforcement de la concurrence et au développement de l'innovation dans le domaine des paiements.

Le succès de l'initiative SEPA est très important dans le contexte économique, monétaire et politique actuel. Les avantages potentiels directs et indirects du SEPA pour l'économie européenne dépassent les 300 milliards d'EUR sur une période de six ans, dans l'hypothèse d'une migration complète et rapide vers les instruments du SEPA. Deux étapes cruciales de la réalisation de cet espace unique ont déjà été franchies: le lancement du virement SEPA, le 28 janvier 2008, et celui du prélèvement SEPA, le 2 novembre 2009.

Au départ, le SEPA a été conçu comme un projet mené essentiellement sous l'impulsion du marché. Les régimes européens sont conçus et mis en œuvre par le Conseil européen des paiements (CEP), un organisme de décision et de coordination institué par le secteur bancaire européen. Cependant, toutes les catégories de parties intéressées reconnaissent de plus en plus qu'il pourrait être nécessaire de fixer une date butoir juridiquement contraignante pour mener à bien ce projet.

L'objet de la présente analyse d'impact est limité à deux instruments de paiement: les virements en euros et les prélèvements en euros.

2. DEFINITION DU PROBLEME

L'intégration totale du marché des paiements ne sera effective qu'à partir du moment où les instruments de paiement européens auront remplacé les anciens instruments nationaux. Actuellement, on en est loin. En avril 2010, seuls 7,5 % de l'ensemble des virements traités par les mécanismes de compensation et de règlement ont été exécutés au format SEPA. Par extrapolation, on peut dès lors prévoir que le SEPA ne serait entièrement achevé qu'au bout de plus de 30 ans de migration.

2.1. Causes de la lenteur de la migration vers le SEPA

Cause fondamentale: incertitude quant à l'achèvement du SEPA et à la disparition progressive des anciens produits. L'absence d'horizon temporel commun incite les acteurs du marché, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, à retarder les efforts nécessaires à la migration. Aussi longtemps que les instruments de paiement existants pourront être utilisés, les utilisateurs de services de paiement reporteront les efforts qu'ils doivent accomplir en rapport avec la migration. D'autre part, les banques répugnent à réaliser les investissements nécessaires dans leurs infrastructures et leur politique commerciale si elles ne sont pas certaines que leurs clients et les systèmes dont ils disposent sont «prêts pour le SEPA». L'hésitation observée du côté de l'offre est aggravée par le manque de clarté perçu à propos du modèle de fonctionnement approprié à long terme pour un prélèvement SEPA qui soit

totallement conforme aux règles de concurrence de l'UE. Chaque côté du marché (offre et demande) attend que l'autre agisse le premier.

Réticence à investir: désavantage du précurseur. Les prestataires de services de paiement qui décident de commercialiser les nouveaux instruments SEPA de manière active et à un stade précoce ont un désavantage important. En effet, au cours de la période de transition, ils doivent encore supporter un double coût, à savoir celui des systèmes de paiement existants et celui du nouveau système SEPA.

Absence d'incitations encourageant les prestataires de services de paiement à élaborer des produits SEPA qui répondent pleinement aux besoins des utilisateurs. En l'absence de certitude quant à l'achèvement du SEPA, les prestataires de services de paiement peuvent continuer à offrir les produits existants à leurs clients et ne sont pas suffisamment incités à élaborer et à commercialiser activement des produits SEPA qui répondraient à toutes les exigences des consommateurs.

Fragmentation de la demande et faible niveau de connaissance du SEPA. Une caractéristique du marché des services de paiement est que le côté de la demande (utilisateurs de services de paiement) est beaucoup plus fragmenté que le côté de l'offre (prestataires de services de paiement) et que les utilisateurs ne sont pas conscients des avantages du SEPA.

2.2. Conséquences d'une migration lente sans date butoir: scénario de référence (pas d'intervention)

Économies d'échelle potentielles non réalisées en raison des divergences entre les normes et entre les processus de paiement. Malgré l'existence du virement SEPA et du prélèvement SEPA, les opérations nationales sont toujours réalisées principalement selon les anciens formats nationaux. En 2009, plus de 20 infrastructures et régimes nationaux différents existaient encore pour le traitement des paiements de détail en euros. Ces différences constituent un obstacle à l'interopérabilité des services de paiement entre États membres et empêchent la concrétisation d'effets d'économies d'échelle.

Du côté de la demande, les entreprises qui sont actives dans un environnement multinational doivent encore organiser leurs opérations de trésorerie et la gestion centralisée de cette dernière à l'échelle nationale. Elles doivent entretenir des relations avec de nombreux prestataires de services de paiement qui offrent des services différents, à des niveaux et selon des formats de paiement différents.

Concurrence limitée sur le marché des paiements de l'UE. Actuellement, tout prestataire de services de paiement qui envisage de prendre pied sur le marché d'un autre pays doit répondre à un certain nombre d'exigences techniques et économiques purement nationales. Ces ajustements représentent, en raison de leur complexité et de leur coût, un obstacle important pour les opérateurs qui veulent offrir leurs services à l'étranger.

La mobilité transfrontalière des utilisateurs de services de paiement est également importante pour qu'il y ait une concurrence effective sur le marché des paiements. Actuellement, l'ouverture d'un compte de paiement dans un autre État membre est souvent refusée par les prestataires de services au seul motif que le consommateur ne réside pas dans l'État membre concerné ou n'en est pas ressortissant. En conséquence, le choix des utilisateurs est souvent limité aux opérateurs en place sur leur marché national et la fourniture transfrontalière de services de paiement est inexistante ou plus compliquée que nécessaire.

En ce qui concerne spécifiquement les prélèvements, la persistance de modèles de fonctionnement fondés sur des commissions multilatérales d'interchange (CMI) entre PSP dans un nombre limité d'États membres, mis en place pour financer le fonctionnement global du système de prélèvement, restreint également la concurrence et empêche l'émergence d'un marché efficient et soumis à une concurrence effective.

Entrave à l'innovation. La fragmentation du marché des paiements fait obstacle à l'apparition d'innovations efficaces en matière de paiements au niveau européen, telles que les paiements en ligne, les paiements mobiles ou encore la facturation électronique. Comme les services innovants se créent le plus souvent uniquement au niveau national, il existe un risque que la fragmentation du marché se renforce et se perpétue.

Investissements non productifs et cumul des frais d'exploitation (anciens systèmes et systèmes SEPA). De nombreux acteurs du marché européen des paiements pâtissent des doubles coûts qu'ils doivent supporter, de façon transitoire, en tant que prestataire ou qu'utilisateur de services de paiement. Le fonctionnement en parallèle des anciennes plateformes de paiement nationales et d'une nouvelle plateforme SEPA européenne nécessite des ressources supplémentaires et entraîne une perte de rendement pour les investissements déjà consentis.

Si la migration vers le SEPA se prolongeait, cela entraînerait une perte totale de 43 milliards d'EUR pour l'économie en six ans seulement. Les effets négatifs concerneraient toutes les parties intéressées à l'exception des consommateurs.

3. DROIT DE L'UE A AGIR ET JUSTIFICATION

Par nature, un marché intégré des paiements en euros nécessite une approche à l'échelle de l'Union car les normes, règles et processus sous-jacents doivent être compatibles entre tous les États membres. Cette approche soutient l'objectif de l'article 3 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit un marché intérieur et une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. L'autre possibilité serait un système d'accords multilatéraux ou bilatéraux, dont la complexité et le coût seraient rédhibitoires par rapport à une action législative au niveau européen. Une intervention de l'UE serait donc conforme au principe de subsidiarité.

4. OBJECTIFS

Vu les problèmes décelés, les objectifs suivants sont établis:

Objectifs généraux:

- accroître l'efficacité et la compétitivité du marché des paiements de l'UE grâce à la création d'économies d'échelle et de synergies opérationnelles, aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande;
- créer au niveau européen un marché des services de paiement ouvert et garantissant des conditions de concurrence équitable, et faciliter la convergence à la baisse des prix des services de paiement en Europe;
- établir une plateforme européenne à partir de laquelle des services et produits de paiement innovants et porteurs de valeur ajoutée pourront être lancés.

Objectifs spécifiques:

- parvenir à l'intégration opérationnelle totale du marché des paiements en Europe, pour les virements et les prélèvements;
- éliminer la complexité excessive et les doubles coûts résultant de la nécessité de maintenir des plateformes de paiement multiples, du côté de l'offre comme du côté de la demande.

Objectifs opérationnels:

- instaurer la transparence et la sécurité du marché en ce qui concerne l'achèvement du SEPA pour les virements et les prélèvements ainsi que l'abandon progressif des instruments de paiement nationaux correspondants.

5. OPTIONS

Trois scénarios principaux peuvent être envisagés.

Pas d'intervention – scénario de référence. Selon ce scénario, la migration vers le SEPA serait laissée à la responsabilité des forces du marché.

Donner un nouvel élan à la migration vers le SEPA grâce à des incitations supplémentaires. Selon ce scénario, une série de mesures prises au niveau des États membres pourraient accélérer et renforcer le processus de migration vers le SEPA.

Fixer une date butoir pour la migration vers le SEPA. Selon ce scénario, une date butoir pour la migration vers le SEPA serait fixée au moyen d'un règlement. Les anciens instruments de paiement nationaux devraient être abandonnés progressivement et remplacés par des instruments européens.

6. ANALYSE DES INCIDENCES ET COMPARAISON DES OPTIONS

6.1. Incidences d'incitations supplémentaires

En principe, une série de mesures prises au niveau national par différentes parties concernées par le SEPA, ou visant ces parties, pourraient remédier à la lenteur du processus de migration. Du côté de l'offre, une grande campagne de communication et de sensibilisation adressée aux utilisateurs de services de paiement serait utile. Du côté de la demande, ces mesures pourraient être complétées par des aides à l'investissement destinées aux entreprises, par exemple sous la forme d'un assouplissement des règles d'amortissement, d'une déduction des frais de formation du personnel, voire d'allègements d'impôts. De plus, les pouvoirs publics pourraient jouer un rôle de pionniers par rapport aux processus de migration et promouvoir activement les instruments de paiement du SEPA. Certaines formes de coordination au niveau de l'UE pourraient être envisagées également.

Un grand avantage de cette approche est qu'elle ne nécessite pas de longues procédures législatives et reste relativement flexible. Par contre, des mesures non contraignantes visant simplement à accélérer la migration vers le SEPA ne remédieront pas à la cause fondamentale du problème expliquée au point 2.1, ce qui constitue un point faible intrinsèque de cette

approche. De plus, il se peut que, dans le climat économique actuel, ces mesures soient simplement trop coûteuses et leur valeur ajoutée, difficile à évaluer en termes concrets.

L'option consistant à mettre en place des incitations supplémentaires est donc écartée.

6.2. Incidences d'une date butoir pour la migration vers le SEPA.

Selon une étude de CapGemini, une migration rapide des anciens instruments de paiement vers les instruments du SEPA pourrait rapporter 123 milliards d'EUR en six ans. Cet avantage total serait le résultat de gains supérieurs à ce montant du côté de la demande (175 milliards d'EUR) compensés par une perte du côté de l'offre (52 milliards d'EUR). Les bénéfices du côté de la demande proviennent de deux facteurs:

- économies d'exploitation dues à l'optimisation des opérations de paiement;
- effet positif de la réduction des commissions bancaires due à une concurrence plus intense.

L'étude prévoit que les avantages du côté de la demande seraient répartis équitablement entre toutes les parties intéressées, à savoir les consommateurs, les entreprises et le service public. Il s'agit seulement des effets directs d'une migration rapide vers le SEPA.

D'un point de vue plus qualitatif, la mise en place d'une date butoir pour les virements et les prélèvements SEPA accélère la matérialisation d'avantages pour les parties intéressées dans les domaines ci-dessous:

Normalisation accrue entraînant une simplification et des économies d'échelle. Avec la migration complète vers le SEPA, les entreprises pourraient centraliser leur gestion de trésorerie en euros et simplifier ou automatiser leurs procédures de paiement. Pour les consommateurs, qui sont de plus en plus mobiles, l'existence de paiements transfrontaliers normalisés éliminerait la nécessité de disposer de comptes bancaires dans différents pays.

Concurrence accrue dans un marché ouvert et plus transparent. Pour les prestataires de services de paiement, un marché des paiements intégré lèverait les obstacles à l'entrée dans d'autres pays, ce qui attirerait de nouveaux acteurs sur le marché et intensifierait la concurrence. En outre, des instruments de paiement normalisés permettraient aux utilisateurs, c'est-à-dire les consommateurs, les entreprises et les administrations publiques, de comparer plus facilement les produits de paiement, donc de profiter de l'intensification de la concurrence et de la baisse des prix.

Possibilités d'innovation au niveau européen. Grâce aux normes communes et à la création de conditions de concurrence équitables au niveau européen, l'achèvement de la migration vers le SEPA encouragerait la modernisation des paiements et la mise au point de nouveaux services, tels que les paiements mobiles et en ligne ou encore la facturation électronique, sur une base européenne.

6.3. Comparaison entre le scénario de référence et le scénario prévoyant une date butoir

6.3.1. Comparaison du point de vue de la réalisation des objectifs spécifiques

Objectif/option	Efficacité	Efficienne
-----------------	------------	------------

	Intégration du marché européen des paiements pour les virements et les prélèvements	Élimination des doubles coûts et de la complexité excessive des systèmes de paiement	
Scénario de référence: statu quo	0	0	0
Fixation d'une date butoir	+++	++	++

Contribution à la réalisation des objectifs:

contribution positive +++ (forte); ++ (modérée); + (faible)

contribution négative --- (forte); -- (modérée); - (faible); 0: contribution neutre.

6.3.2. Comparaison du point de vue des incidences sur les parties intéressées

Partie intéressée	Avantages	Coûts	Effet global
Entreprises	<ul style="list-style-type: none"> – gestion améliorée des espèces/de la trésorerie – plus grande liquidité – réduction des commissions bancaires et des frais administratifs pour paiements internes <ul style="list-style-type: none"> – traitement automatisé – mise au point de services à valeur ajoutée 	<ul style="list-style-type: none"> – effort nécessaire à la migration – systèmes et processus de paiement neufs ou mis à niveau – formation du personnel 	+++
Administrations publiques	<ul style="list-style-type: none"> – réduction des commissions bancaires et des frais administratifs <ul style="list-style-type: none"> – traitement automatisé – mise au point de services à valeur ajoutée – accroît les avantages des appels d'offres en matière de services de paiement: comparaison plus aisée des offres et disparition des inefficacités résultant des formats nationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> – effort nécessaire à la migration – systèmes et processus de paiement neufs ou mis à niveau – formation du personnel 	++
Consommateurs	<ul style="list-style-type: none"> – commissions bancaires réduites et gamme de services élargie en raison de la concurrence accrue – instruments de paiement plus innovants, plus conviviaux, plus sûrs et plus pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> – changement d'habitudes: IBAN (et BIC si nécessaire) 	++

Banques / prestataires de services de paiement	<ul style="list-style-type: none"> – économies d'échelle/économies d'exploitation – nouvelles possibilités commerciales grâce à la réduction des entraves à la concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> – investissements pour la plateforme de paiement SEPA – incidence de la concurrence accrue sur les recettes des opérateurs en place 	+
---	--	--	---

Effet global par rapport au scénario de référence

Sur la base de cette comparaison, il est recommandé d'adopter l'option consistant à fixer une date butoir.

6.4. Sous-options techniques pour la mise en œuvre d'une date butoir de migration vers le SEPA

Pour être efficace, une date butoir doit être clairement définie sur le plan technique. Un certain nombre de sous-options pour la mise en œuvre de la date butoir existent dans six domaines. Ces sous-options ont été évaluées au regard de critères dérivant directement des objectifs.

Base de référence pour l'adoption des virements et prélèvements européens. L'option recommandée consiste à établir une date butoir sur la base d'exigences essentielles générales auxquelles devront satisfaire les virements et prélèvements européens. Les exigences essentielles comprendront également les normes internationales et les normes exemptes de droits d'exclusivité existantes. Deux autres solutions, à savoir une approche fondée sur les régimes et les recueils de règles existants, élaborée par le CEP, et une approche limitée aux normes techniques existantes, ont été rejetées après examen.

Domaine des opérations. Il est recommandé que les exigences essentielles s'appliquent à l'ensemble du domaine des opérations de paiement. Des économies d'exploitation du côté de la demande estimées à 84 milliards d'EUR ne pourront être réalisées que si l'intégration du marché des paiements s'étend au-delà de l'espace interbancaire. Par conséquent, l'option consistant à limiter l'application des exigences essentielles à l'espace interbancaire a été rejetée après examen, pour les raisons ci-dessus.

Ouverture transfrontalière de comptes bancaires. Il est recommandé d'abolir tout traitement discriminatoire vis-à-vis des non-résidents et des non-nationaux en ce qui concerne l'ouverture de comptes de paiement. Cette mesure permettrait de recueillir tous les avantages du SEPA en matière de renforcement de la concurrence (91 milliards d'EUR). L'option consistant à maintenir les pratiques actuelles a été rejetée après examen, pour les raisons ci-dessus.

Spécification des produits. Il est recommandé d'appliquer une date butoir également aux produits de niche, c'est-à-dire les virements et prélèvements qui représentent de faibles volumes de paiements et offrent des fonctionnalités spécifiques. Toutefois, pour permettre les adaptations nécessaires au sein des régimes européens, une période transitoire de l'ordre de 3 à 5 ans sera prévue. Deux autres solutions, l'une, globale, traitant les produits de niche de la même façon que les produits standard, et l'autre prévoyant l'exclusion permanente des

produits de niche du champ d'application des exigences essentielles, ont été rejetées après examen.

Portée géographique. Il est recommandé d'adopter la sous-option consistant à fixer une date butoir commune aux pays de la zone euro et une date commune ultérieure pour les pays n'appartenant pas à la zone euro, étant donné que la part des paiements en euros dans ces derniers ne représente, selon les estimations, que 2 % environ de l'ensemble des paiements en euros. Deux autres solutions, à savoir des dates butoir propres à chaque État membre et une date butoir unique pour l'ensemble des États membres, qu'ils aient adopté l'euro ou non, ont été rejetées après examen.

Date limite. Il est recommandé de retenir la sous-option prévoyant des dates butoirs distinctes: un an après l'entrée en vigueur du règlement au plus tard pour les virements, et deux ans pour les prélèvements. La sous-option prévoyant une date butoir commune aux virements et aux prélèvements a été rejetée après examen.

Clarté sur le modèle de fonctionnement à long terme pour les prélèvements paneuropéens. Il est recommandé d'interdire l'application générale à tout prélèvement de commissions multilatérales d'interchange (CMI) entre PSP (et celle de mesures ayant un objet ou un effet équivalent) et d'autoriser les CMI uniquement sous certaines conditions pour les prélèvements qui ne peuvent être exécutés correctement ou qui font l'objet d'une récupération par un PSP. Pour garantir des conditions de concurrence équitables, les commissions bilatérales et unilatérales d'interchange pour ces opérations ne devraient également être autorisées que si elles sont fondées sur les coûts et visent à imputer de manière efficace les coûts à l'entité qui a causé ces opérations. Les solutions de substitution consistant à maintenir la pratique actuelle ou à imposer une CMI non nulle ou plafonnée pour chaque opération de prélèvement ont été évaluées et rejetées, dans la mesure où elles ne remédieraient pas au manque de clarté perçu actuellement, qui ralentit la migration vers le SEPA.

7. SUIVI ET EVALUATION

Une évaluation est recommandée trois ans après l'entrée en vigueur du règlement, afin d'apprécier l'efficacité et l'efficacité de celui-ci en ce qui concerne la réalisation des objectifs exposés dans l'analyse d'impact et de décider de l'opportunité de nouvelles mesures ou de modifications.