

**Avis du Comité économique et social européen sur la «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 — 2013/0139 (COD)

(2013/C 341/09)

Rapporteure: **M<sup>me</sup> MADER**

Le 7 juin et le 23 mai 2013 respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*"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 — 2013/139 (COD).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 17 juillet 2013.

Lors de sa 492<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 septembre 2013 (séance du 18 septembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 163 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions.

## 1. Synthèse

1.1 Le CESE accueille favorablement la proposition de la Commission visant à assurer à tout citoyen européen l'accès à un compte bancaire et à améliorer la comparabilité des frais et la mobilité, qui vise à lutter contre l'exclusion financière et à faciliter la participation des consommateurs dans le marché intérieur.

1.2 Il considère que l'adoption d'une directive est le moyen le plus adapté pour rendre effectives ces mesures, qui sont bénéfiques aussi bien aux consommateurs qu'aux prestataires de services de paiement. Elles contribueront à l'achèvement du marché unique dans le domaine des services financiers et concourront à supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Cependant, l'exercice de ce droit devra être soumis aux règles de l'Union sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et ne pas favoriser l'évasion fiscale. En outre, le Comité pense que la plus grande attention doit être accordée aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1.3 Il regrette cependant la limitation de la portée de certaines mesures. Il préconise que l'harmonisation de la terminologie vise tous les frais et que le document d'information ne comporte pas uniquement la liste des opérations les plus représentatives. Il estime qu'un choix éclairé ne peut se faire qu'en comparant les frais applicables à l'ensemble des opérations courantes, chaque consommateur ayant des besoins différents.

1.4 Il approuve les dispositions visant à améliorer la transparence, notamment sur les offres groupées, le consommateur devant pouvoir être à même de comparer les différentes

formules proposées par les prestataires de services de paiement et de déterminer celle qui est la plus avantageuse et la plus adaptée à sa situation.

1.5 Il soutient la mise en place d'une obligation de remise d'un relevé de frais et souhaiterait que cette disposition soit complétée par une obligation d'informer les consommateurs préalablement au prélèvement de frais inhabituels sur leur compte, de manière à leur laisser la possibilité de prendre les mesures qu'il convient ou de contester ces frais.

1.6 Dans un souci identique de transparence, il est favorable à la mise en place de comparateurs indépendants et préconise que le registre de recensement des sites existants permette aux consommateurs d'avoir accès aux informations concernant les établissements situés dans tous les États membres.

1.7 Le CESE est également favorable aux propositions sur la mobilité bancaire. Il considère toutefois que la faisabilité d'un numéro de compte "portable" devrait être étudiée et qu'un système de redirection automatique des opérations devrait être systématiquement mis en place.<sup>(1)</sup> Ces mesures devraient être précédées d'une étude indépendante.

1.8 Il attire par ailleurs l'attention sur l'importance de la formation du personnel des prestataires de services de paiement, l'information étant indispensable mais pas suffisante. De même, il insiste sur la nécessité d'une éducation financière, dispensée notamment par les associations de consommateurs indépendantes.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> JO C 151 du 17.6.2008, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 318 du 29.10.2011, p. 24.

1.9 Le CESE ne peut qu'appuyer les dispositions visant à permettre à tout citoyen européen d'avoir un compte bancaire assorti de prestations de base, l'inclusion bancaire étant une nécessité dans le monde actuel.

1.10 Il est réservé sur la limitation à "au moins un prestataire" dans chaque État membre, ce qui de fait peut annihiler tout choix du consommateur, aucune offre concurrente n'étant disponible.

1.11 Il estime que les coûts réels doivent être pris en considération pour définir le caractère "raisonnable" des frais associés, dans l'hypothèse où l'offre n'est pas gratuite, à la tenue et à la gestion du compte concerné et souligne la nécessité d'encadrer les frais pour incidents de paiement.

1.12 Le CESE partage l'avis de la Commission sur la nécessité de prévoir des contrôles et des sanctions dissuasives en cas de non-respect des dispositions prévues par la directive. Il souligne que l'efficacité des contrôles repose sur l'attribution de moyens adéquats au regard des missions confiées.

1.13 Il rappelle qu'il est favorable aux systèmes de règlement alternatif des litiges à condition que ceux-ci soient indépendants.

## 2. Contexte

2.1 Le 8 mai 2013, la Commission a présenté une 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.

2.2 Cette proposition s'inscrit dans la continuité des initiatives prises ces dernières années pour poursuivre la mise en place d'un marché unique des services de paiement, primordial pour la croissance et la compétitivité de l'Europe.

2.3 La proposition repose sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui a pour objet de supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux.

2.4 La Commission constate, selon les estimations de la Banque mondiale, que 58 millions de consommateurs de l'Union européenne n'auraient pas de compte bancaire alors qu'environ 25 millions d'entre eux souhaiteraient en détenir un.

2.5 Elle relève que l'économie est orientée vers une généralisation des paiements scripturaux et dématérialisés, qui concernent les entreprises, les consommateurs, les administrations mais ne propose aucune mesure pour une utilisation plus large des opérations non monétaires.

2.6 Dans ce contexte, elle considère que disposer d'un compte bancaire et de l'accès à des services financiers est indispensable si l'on souhaite garantir aux consommateurs le bénéfice de tous les avantages du marché unique et leur assurer une inclusion financière et sociale.

2.7 Elle relève par ailleurs que les conditions actuelles sur le marché unique peuvent dissuader certains prestataires de services de paiement d'investir dans de nouveaux marchés.

2.8 La Commission souhaite remédier à ces obstacles et propose pour atteindre cet objectif:

- de permettre à tous les consommateurs, quelle que soit leur situation financière, de détenir un compte de paiement dans n'importe quel pays de l'Union européenne, assorti de prestations de base,

- d'adopter des dispositions visant à améliorer l'information sur les frais bancaires et favorisant la comparabilité,

- de mettre en place dans chaque État membre un dispositif facilitant la mobilité bancaire.

2.9 Ces mesures contribueront, selon la Commission, à rendre pleinement opérationnel le marché intérieur dans le domaine des services financiers et à le développer. Les consommateurs pourront plus facilement comparer les offres au sein de l'Union et s'y déplacer. Les prestataires de services de paiement seront mis sur un pied d'égalité et pourront bénéficier de la simplification des procédures et de l'harmonisation des règles pour rechercher de nouveaux marchés.

## 3. Appréciation de la proposition de directive

3.1 Le CESE partage l'analyse de la Commission sur les obstacles relevés et sur la nécessité d'achever le marché unique des services financiers. Il considère que tout consommateur doit pouvoir ouvrir un compte bancaire et disposer des moyens de l'utiliser, l'inclusion bancaire étant une nécessité pour atteindre l'objectif recherché.

3.2 Il soutient par ailleurs les propositions visant à remédier à l'opacité des frais bancaires et à améliorer la mobilité. Il estime qu'elles contribueront à favoriser la concurrence au bénéfice des consommateurs et des prestataires de services de paiement.

3.3 Il considère que l'adoption d'une directive est le moyen le plus adapté, la Commission ayant à juste titre relevé que la recommandation n'a pas eu l'effet escompté et que les démarches volontaires ont été très insuffisantes.

## 4. Observations spécifiques

### 4.1 Comparabilité des frais associés aux comptes de paiement

4.1.1 **Terminologie.** Le CESE approuve pleinement la proposition de la Commission d'harmoniser la terminologie utilisée pour les frais. Cette harmonisation est indispensable pour améliorer la compréhension des consommateurs et la comparabilité. Il s'interroge néanmoins sur la limitation de la portée de la mesure et préconise que l'harmonisation de la terminologie vise tous les frais.

4.1.1.1 Il note que les autorités compétentes désignées dans chaque État membre seront chargées d'établir les listes provisoires qui seront transmises à la Commission. Il considère qu'il est nécessaire d'associer les associations de consommateurs et les prestataires de services de paiement à l'élaboration de celles-ci, ainsi que les consommateurs afin de vérifier que les termes retenus soient effectivement compréhensibles de tous.

4.1.1.2 Il attire l'attention sur le fait que le terme qui sera utilisé doit bien recouvrir des services identiques dans chaque établissement.

4.1.2 **Documentation sur les frais et glossaire.** Le CESE accueille favorablement l'obligation faite aux prestataires de paiement de remettre avant la conclusion du contrat un document d'information sur les frais contenant la liste des services les plus représentatifs et approuve la disposition visant à permettre un accès gratuit à tout moment à ce document, notamment par sa diffusion sur les sites Internet des établissements. Il préconise que la présentation de la liste soit harmonisée. Il propose par ailleurs de compléter ce dispositif d'information par une obligation d'adresser aux consommateurs un nouveau document d'information lors des changements de tarifs.

4.1.2.1 Il considère néanmoins que le document d'information doit porter sur tous les frais. Il estime que la limitation aux seuls frais les plus représentatifs ne permet pas aux consommateurs de comparer efficacement les offres des différents établissements, cette comparaison devant être faite à partir de leurs besoins. Chaque consommateur a des besoins particuliers qui ne sont pas automatiquement ceux figurant dans la liste.

4.1.2.2 Le Comité préconise, dans la mesure où tous les frais y figureraient, une harmonisation de la présentation de toutes les rubriques du document d'information. Par ailleurs, il recommande une harmonisation de la présentation de l'information par type d'opération (par mois, par an, par opération) afin de faciliter la comparaison.

4.1.2.3 Soucieux de la transparence et estimant que le consommateur doit pouvoir apprécier l'intérêt de souscrire ou non une offre groupée de services en fonction de ses besoins, le Comité relève avec satisfaction l'obligation de détailler ces offres dans le document d'information.

4.1.2.4 Il salue également l'obligation d'utiliser la terminologie harmonisée dans le document d'information et dans le relevé de compte de manière à faciliter la compréhension.

4.1.2.5 Le CESE prend enfin note de la mise à disposition de glossaires. Cependant, il considère que la priorité doit être d'utiliser sur les documents d'information des termes clairs et compréhensibles.

4.1.3 **Relevé de frais.** Le CESE approuve l'obligation qui sera faite de communiquer aux consommateurs au moins une fois par an un relevé de tous les frais facturés. Cette information permet aux consommateurs de mesurer le coût des prestations

de service qui leur sont vendues et de choisir les produits adéquats. Il considère qu'il s'agit là d'un strict minimum et que ce relevé doit être fourni gratuitement.

4.1.3.1 Le Comité souligne toutefois qu'il serait intéressant de compléter cette mesure par une obligation d'information préalable sur les frais avant prélèvement sur le compte par le prestataire de services de paiement de frais inhabituels, ce qui permet aux consommateurs de prendre les mesures nécessaires avant prélèvement, de provisionner son compte, voire si nécessaire de les contester.

4.1.4 **Site comparateur.** Le CESE soutient la mise à disposition d'information sur les frais bancaires via des sites internet nationaux agréés ou publics. Cette mesure contribuera à une meilleure information des consommateurs à condition que le comparateur présente des garanties d'indépendance et soit complet. Le Comité considère qu'il faut être attentif aux modalités de financement de ces sites. Il s'interroge par ailleurs sur les modalités de mise en œuvre de ces outils, notamment sur la nature des données qui seront fournies, l'affichage uniquement des prix à l'unité des opérations et services ou la possibilité d'effectuer un calcul selon un profil personnalisé.

4.1.4.1 Le Comité attire l'attention sur le fait qu'il faut être particulièrement vigilant sur les conditions d'attribution des agréments délivrés aux opérateurs privés. Il considère que ces agréments doivent être accordés par les autorités compétentes des États membres.

4.1.4.2 Le Comité estime par ailleurs qu'il est indispensable que les termes utilisés par le comparateur soient ceux de la terminologie harmonisée.

4.1.4.3 Le Comité préconise enfin que le registre répertorie ou contienne un lien vers les registres des autres États membres afin que les consommateurs aient aisément accès aux tarifs de tous les établissements présents dans l'Union, accès qui sera utile notamment aux populations "migrantes".

## 4.2 *Changement de compte*

4.2.1 Le CESE soutient les propositions de la Commission qui contribueront à améliorer la mobilité bancaire, ce qui est indispensable au regard des freins psychologiques et techniques qui empêchent la mobilité.

4.2.2 Il estime toutefois qu'une étude indépendante devrait être réalisée quant à la possibilité de mettre en place un numéro de compte portable, solution la plus efficace pour rendre la mobilité pleinement opérationnelle.

4.2.3 Il considère qu'à minima, un système automatique de redirection sur une période de 15 mois pour tenir compte des règlements effectués annuellement devrait être mis en place par tous les établissements de paiement.

4.2.4 Le Comité se félicite que la Commission fixe des modalités de facturation des frais associés au service de changement de compte afin d'éviter qu'ils aient un caractère dissuasif.

4.2.5 Il souligne que d'autres freins subsistent, notamment le coût de transfert de certains produits d'épargne ou la détention d'un crédit hypothécaire.

4.2.6 Il constate que l'information sur l'existence de ces dispositifs d'aide à la mobilité est déterminante. Il considère que la banque choisie par le consommateur doit être son seul interlocuteur.

4.2.7 Le Comité estime que le personnel des prestataires de services de paiement, notamment le personnel d'accueil dans les agences doit être formé à l'accompagnement de la mobilité bancaire et qu'une éducation financière doit être dispensée notamment par les associations de consommateurs.

#### 4.3 Accès à un compte de paiement

4.3.1 Le CESE ne peut qu'appuyer la démarche de la Commission. Il considère que tout consommateur doit avoir accès à un compte bancaire assorti de services de base, afin de pouvoir accéder à tous les services bancaires nécessaires dans la vie quotidienne où la dématérialisation a des effets de plus en plus prégnants. Il souligne l'importance de la communication par les banques sur l'existence de ce service.

4.3.2 Il est en revanche réservé sur le fait de limiter l'offre à "au moins un prestataire de services de paiement" sur le territoire de chaque État membre. Dans l'hypothèse où un seul établissement proposerait cette offre, cela ferait peser sur lui une lourde charge et le stigmatiserait autant que les consommateurs qui en seraient clients. Enfin, l'absence de concurrence supprimerait tout choix pour les consommateurs et l'obligation d'accepter les conditions fixées, notamment de tarif.

4.3.3 Il considère que la liste des prestations de base mentionnées à l'article 16 doit constituer un minimum, chaque État membre devant être libre d'inclure des prestations supplémentaires, liées notamment aux spécificités nationales.

4.3.4 Le Comité estime qu'il appartient à la banque de décider si elle accorde ou non un découvert bancaire adéquat.

4.3.5 Le Comité approuve la gratuité ou la limitation des frais associés à ce service de base.

#### 4.4 Autorités compétentes, règlement extrajudiciaire des litiges, sanctions

4.4.1 Le CESE partage l'avis de la Commission sur la nécessité de prévoir des contrôles et des sanctions dissuasives en cas de non-respect des dispositions prévues par la directive et souligne que l'efficacité des contrôles ne sera assurée que si les autorités nationales disposent des moyens adéquats au regard des missions qui leur sont confiées.

4.4.2 Il rappelle qu'il est favorable aux systèmes de règlement alternatif des litiges à condition que ceux-ci soient indépendants.

#### 4.5 Dispositions finales

4.5.1 Le CESE approuve la délégation de pouvoirs en faveur de la Commission sous réserve que ses modalités soient clairement définies et que la transparence de son exercice soit assurée.

4.5.2 Il soutient la politique d'évaluation de la Commission.

Bruxelles, le 18 septembre 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---