

Procédure file

Informations de base		
INL - Procédure d'initiative législative	2012/2055(INL)	Procédure terminée
Accès aux services bancaires de base		
Sujet		
2.50.04 Banques et crédit		
2.50.04.02 Monnaie et paiements électroniques, virements transfrontaliers		
4.60.06 Intérêts économiques et juridiques du consommateur		

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ECON Affaires économiques et monétaires	Rapporteur(e) fictif/fictive	
		PPE MITCHELL Gay	
		S&D LUDVIGSSON Olle	
		ALDE DE BACKER Philippe	
		Verts/ALE GIEGOLD Sven	
		ECR STREJČEK Ivo	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	EMPL Emploi et affaires sociales	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
	IMCO Marché intérieur et protection des consommateurs (Commission associée)		14/09/2011
	REGL Développement régional	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	BARNIER Michel	


Evénements clés			
18/07/2011	Publication du document de base non-législatif	C(2011)4977	Résumé
15/03/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
15/03/2012	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
31/05/2012	Vote en commission		
08/06/2012	Dépôt du rapport de la commission	A7-0197/2012	Résumé

03/07/2012	Débat en plénière		
04/07/2012	Résultat du vote au parlement		
04/07/2012	Décision du Parlement	T7-0293/2012	Résumé
04/07/2012	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de procédure	2012/2055(INL)
Type de procédure	INL - Procédure d'initiative législative
Sous-type de procédure	Demande de proposition législative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 47
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	ECON/7/08181

Portail de documentation

Document de base non législatif		C(2011)4977	18/07/2011	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE480.691	23/02/2012	EP	
Amendements déposés en commission		PE486.164	30/03/2012	EP	
Avis de la commission		PE486.093	09/05/2012	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0197/2012	08/06/2012	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0293/2012	04/07/2012	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2012)636	31/10/2012	EC	

Accès aux services bancaires de base

OBJECTIF : garantir aux consommateurs un accès abordable aux services de paiement dans l'Union européenne.

ACTE PROPOSÉ : Recommandation de la Commission.

CONTEXTE : à l'heure actuelle, la disponibilité de services de paiement essentiels n'est pas assurée par les prestataires de services de paiement, et elle n'est pas garantie par tous les États membres de l'Union.

Les critères d'éligibilité restrictifs imposés pour l'ouverture d'un compte sont susceptibles de restreindre la liberté de circulation des personnes à l'intérieur de l'Union. Les consommateurs ne pouvant pas disposer d'un compte de paiement sont privés de l'accès au marché des principaux services financiers, ce qui affaiblit l'inclusion financière et sociale, souvent au détriment des catégories les plus vulnérables de la population. Il leur est en outre plus difficile d'accéder à des biens et services essentiels.

Il importe que les principes en matière d'ouverture de comptes de paiement de base soient appliqués de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union. Toutefois, par souci d'efficacité, ils devront être mis en œuvre en tenant compte de la diversité des pratiques bancaires dans l'Union.

BASE JURIDIQUE : article 292 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente recommandation définit les principes généraux applicables à la fourniture de comptes de paiement de base dans l'Union. Elle devrait s'appliquer en conjonction avec la [directive 2007/64/CE](#) concernant les services de paiement dans le marché intérieur. Les dispositions de la recommandation ne devraient pas empêcher les États membres ni les prestataires de services de paiement de prendre des mesures justifiées par des motifs de sécurité et d'ordre publics.

Les principaux éléments de la recommandation proposée sont les suivants :

Droit d'accès: les États membres devraient veiller à ce que tout consommateur résidant légalement dans l'Union ait le droit d'ouvrir un compte de paiement de base auprès d'un prestataire de services de paiement opérant sur leur territoire et d'utiliser ce compte et ce, quelle que soit sa

situation financière. Les États membres devraient faire en sorte qu'au moins un prestataire de services de paiement propose des comptes de paiement de base sur leur territoire. Lorsqu'une demande d'ouverture d'un compte de paiement de base est rejetée, le prestataire de services de paiement devrait communiquer immédiatement, par écrit et gratuitement au consommateur les motifs et la justification de ce rejet.

Caractéristiques d'un compte de paiement de base: la Commission précise quels sont les services de paiement qu'un compte de paiement de base devrait (ou non) inclure: il devrait permettre à son titulaire de recevoir, de déposer, de virer et de retirer des fonds, et d'autoriser l'exécution de prélèvements et de virements, mais sans facilité de découvert. L'accès à un compte de paiement de base ne devrait pas être subordonné à l'achat de services supplémentaires.

Frais associés : le compte de paiement de base devrait être fourni gratuitement ou pour un coût raisonnable. Les États membres devraient définir ce qui constitue des frais raisonnables, en appliquant un ou plusieurs des critères suivants: a) les niveaux de revenu nationaux; b) les frais moyens associés aux comptes de paiement dans l'État membre; c) le total des coûts de fourniture du compte de paiement de base; d) les prix nationaux à la consommation.

Informations générales et surveillance: les États membres devraient organiser des campagnes de sensibilisation du public concernant l'existence des comptes de paiement de base, leurs conditions tarifaires, les procédures à suivre pour exercer le droit à l'ouverture d'un compte bancaire de base et les modalités d'accès aux procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours. Ils devraient en outre désigner des autorités compétentes chargées d'assurer et de contrôler le respect effectif des principes énoncés dans la recommandation. Ces autorités devraient être indépendantes des prestataires de services de paiement.

Statistiques : une fois par an et pour la première fois le 1^{er} juillet 2012 au plus tard, les États membres sont invités à fournir à la Commission des informations sur le nombre de comptes de paiement de base ouverts, le nombre de demandes d'ouverture de comptes de paiement de base rejetées et les motifs de ces rejets, le nombre de comptes de paiement de base clôturés ainsi que les frais associés aux comptes de paiement de base.

Mise en œuvre : les États membres sont invités à prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la recommandation dans les 6 mois suivant sa publication. Sur la base des informations fournies par les États membres, la Commission suivra les mesures arrêtées jusqu'au 1^{er} juillet 2012. En se fondant sur les résultats de ce suivi, la Commission proposera toute mesure, y compris législative le cas échéant, qui s'avérerait nécessaire pour atteindre les objectifs de la recommandation.

Accès aux services bancaires de base

La commission des affaires économiques et monétaires a adopté un rapport de Jürgen KLUTE (GUE/NGL, DE) contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux services bancaires de base (Initiative - article 42 du règlement).

Les députés rappellent que l'accès aux services de paiement de base constitue l'une des conditions préalables permettant aux consommateurs de bénéficier du marché intérieur. Il est essentiel pour permettre aux consommateurs de tirer parti du commerce électronique et devient de plus en plus une condition préalable de l'inclusion sociale, notamment, sur le plan de l'accès à l'emploi, aux soins de santé et au logement.

Selon les estimations de la Commission, 7% de la population adulte de l'Union, soit environ 30 millions de personnes, ne possèdent actuellement pas de compte bancaire et 6,4 millions de ces personnes en ont été privées ou n'ont pas osé demander l'ouverture d'un compte. L'exclusion financière varie d'un État membre à l'autre et le taux de pénétration des comptes bancaires est très faible dans certains États membres, le pourcentage le plus faible, environ 50% de la population adulte, étant observé en Roumanie et en Bulgarie.

Tous les États membres n'ont pas pris les mesures adéquates requises par la recommandation de la Commission du 18 juillet 2011 relative à l'accès à un compte de paiement de base. En outre, dans de trop nombreux États membres, il n'existe toujours aucune obligation juridique imposant aux prestataires de fournir des services de paiement de base, ni aucune invitation à cet égard.

Dans ce contexte, les députés demandent à la Commission :

- 1°) de présenter une évaluation détaillée de la situation dans tous les États membres d'ici le mois de septembre 2012 ;
- 2°) de soumettre, sur la base de l'article 114 du TFUE, d'ici le mois de janvier 2013, une proposition de directive garantissant l'accès aux services de paiement de base à tous les consommateurs résidant légalement dans l'Union européenne, suivant les recommandations détaillées figurant en annexe du projet de résolution, à moins que ladite évaluation détaillée ne démontre qu'une telle proposition est inutile.

Les parlementaires estiment que la directive qui devrait être adoptée devrait tendre à réglementer les aspects suivants:

Recommandation 1 (sur la portée).

- Le terme «compte de paiement de base» devrait être défini comme un compte proposé conformément aux dispositions de la législation proposée.
- La directive devrait disposer que les États membres doivent garantir l'accès aux services de paiement de base en obligeant, en principe, tous les prestataires de services de paiement qui proposent des comptes de paiement aux consommateurs dans le cadre de leurs activités habituelles, à proposer des comptes de paiement de base.
- Afin d'éviter d'imposer des charges excessives aux prestataires de services de paiement qui ne proposent pas de comptes de paiement aux consommateurs, certains acteurs pourraient être exemptés de l'obligation de fournir un compte de paiement de base.

Recommandation 2 (sur les exigences relatives à l'accès et à l'identification).

- La législation devrait garantir que tout consommateur qui réside légalement dans l'Union a le droit d'ouvrir un compte de paiement de base auprès d'un prestataire de services de paiement exerçant ses activités dans un État membre et de l'utiliser, à condition que le consommateur en question ne détienne pas déjà un compte de paiement de base dans l'État membre concerné.
- Les critères tels que le niveau ou la régularité des revenus, la situation professionnelle, les antécédents en matière de crédit, le niveau d'endettement, la situation individuelle concernant la faillite ou le chiffre d'affaires prévu du titulaire du compte ne devraient pas être pris en compte dans la décision relative à l'ouverture d'un compte de paiement de base.
- L'accès à un compte de paiement de base ne devrait en aucun cas être conditionné à l'achat d'autres produits ou services, tels qu'une

assurance ou un autre compte. Le prestataire devrait être tenu d'agir rapidement lorsqu'il examine si le consommateur peut bénéficier d'un compte de paiement de base.

- La proposition devrait prévoir que l'ouverture d'un compte de paiement de base ne peut être refusée ou annulée que dans des conditions objectivement justifiées en vertu du droit de l'Union ou du droit national pertinent.
- La législation devrait exiger des prestataires de services de paiement qu'ils agissent de manière transparente lorsqu'ils décident de refuser l'ouverture d'un compte de paiement de base ou d'en fermer un, tout en respectant la législation relative au blanchiment des capitaux, au financement du terrorisme, à la prévention de la criminalité et aux enquêtes pénales.

Recommandation 3 (sur les fonctions et le coût).

- 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. De petits découverts pourraient être autorisés afin qu'ils servent de tampons pour couvrir, le cas échéant, des soldes négatifs temporaires.
- L'accès à un compte de paiement de base devrait être proposé gratuitement ou moyennant un coût raisonnable. Si des frais sont facturés, ils devraient être transparents. Chaque État membre devrait fixer un plafond pour le montant annuel des frais afférents à l'ouverture et à l'utilisation d'un compte de paiement de base.
- Les prestataires devraient être tenus de proposer uniquement les fonctions qui font partie de leur offre ordinaire (services de gestion du compte de base et services de paiement standard). Les prestataires devraient également être autorisés à élargir, de leur propre initiative, la gamme de fonctions, en ajoutant par exemple un instrument d'épargne.

Recommandation 4 (sur les informations) : les États membres devraient fournir aux consommateurs des informations nécessaires et compréhensibles sur l'accès aux comptes de paiement de base portant sur les besoins et les inquiétudes spécifiques des consommateurs vulnérables et mobiles ne bénéficiant pas des services bancaires. Ils devraient inciter les établissements bancaires à développer un accompagnement des clients les plus vulnérables afin de les responsabiliser et de les aider à gérer leur budget.

Recommandation 5 (sur la supervision, le règlement des litiges et la compensation) : la législation à adopter devrait imposer aux États membres :

- de désigner des autorités compétentes chargées de garantir et de contrôler que les obligations qu'elle contient sont effectivement respectées. Les autorités compétentes désignées devraient être indépendantes des prestataires de services de paiement ;
- de fixer des principes relatifs à l'imposition de sanctions aux prestataires en cas de non-respect du cadre régissant les comptes de paiement de base ;
- de garantir que les prestataires fournissent régulièrement aux autorités nationales des informations fiables concernant le nombre de comptes de paiement de base ouverts et fermés ainsi que le nombre de demandes d'ouverture de comptes de paiement de base refusées et les motifs de ces refus ;
- de garantir que des procédures de plainte et de recours efficaces sont mises en place, le cas échéant en faisant appel aux organes existants, pour le règlement extrajudiciaire des litiges.

Recommandation 6 (sur la mise en œuvre et le réexamen) : la législation à adopter devrait être appliquée par les États membres dans un délai de 12 mois à compter de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

La Commission, en étroite coopération avec les États membres et les parties prenantes, devrait publier un rapport sur son application, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la directive et ensuite tous les cinq ans. Le cas échéant, le rapport devrait être accompagné de propositions de modifications à apporter à la législation et de recommandations visant à améliorer la mise en œuvre dans les États membres. Le rapport devrait être transmis au Parlement européen et au Conseil.

Accès aux services bancaires de base

Le Parlement européen a adopté par 585 voix pour, 68 voix contre et 5 abstentions, une résolution contenant des recommandations à la Commission sur l'accès aux services bancaires de base (Initiative - article 42 du règlement).

Les députés rappellent que l'accès aux services de paiement de base constitue l'une des conditions préalables permettant aux consommateurs de bénéficier du marché intérieur. Il est essentiel pour permettre aux consommateurs de tirer parti du commerce électronique et devient de plus en plus une condition préalable de l'inclusion sociale, notamment, sur le plan de l'accès à l'emploi, aux soins de santé et au logement. Pour être efficace, un compte de paiement de base doit être facile à ouvrir et fournir aisément une gamme définie de services de base, et il convient d'adopter des mesures efficaces de contrôle et de règlement des litiges et des dispositions facilitant l'accès à ce type de compte pour les consommateurs sans domicile fixe.

Selon les estimations de la Commission, 7% de la population adulte de l'Union, soit environ 30 millions de personnes, ne possèdent actuellement pas de compte bancaire et 6,4 millions de ces personnes en ont été privées ou n'ont pas osé demander l'ouverture d'un compte. L'exclusion financière varie d'un État membre à l'autre et le taux de pénétration des comptes bancaires est très faible dans certains États membres, le pourcentage le plus faible, environ 50% de la population adulte, étant observé en Roumanie et en Bulgarie.

Tous les États membres n'ont pas pris les mesures adéquates requises par la recommandation de la Commission du 18 juillet 2011 relative à l'accès à un compte de paiement de base. En outre, dans de trop nombreux États membres, il n'existe toujours aucune obligation juridique imposant aux prestataires de fournir des services de paiement de base, ni aucune invitation à cet égard.

Dans ce contexte, le Parlement demande à la Commission :

- 1°) de présenter une évaluation détaillée de la situation dans tous les États membres d'ici le mois de septembre 2012 ;
- 2°) de soumettre, sur la base de l'article 114 du TFUE, d'ici le mois de janvier 2013, une proposition de directive garantissant l'accès aux services de paiement de base à tous les consommateurs résidant légalement dans l'Union européenne, suivant les recommandations détaillées figurant en annexe du projet de résolution, à moins que ladite évaluation détaillée ne démontre qu'une telle proposition est inutile.

Le Parlement estime que la directive à adopter devrait tendre à réglementer les aspects suivants:

Recommandation 1 (sur la portée).

- Le terme «compte de paiement de base» devrait être défini comme un compte proposé conformément aux dispositions de la législation proposée.
- La directive devrait disposer que les États membres doivent garantir l'accès aux services de paiement de base en obligeant, en principe, tous les prestataires de services de paiement qui proposent des comptes de paiement aux consommateurs dans le cadre de leurs activités habituelles, à proposer des comptes de paiement de base.
- Afin d'éviter d'imposer des charges excessives aux prestataires de services de paiement qui ne proposent pas de comptes de paiement aux consommateurs, certains acteurs pourraient être exemptés de l'obligation de fournir un compte de paiement de base.

Recommandation 2 (sur les exigences relatives à l'accès et à l'identification).

- La législation devrait garantir que tout consommateur qui réside légalement dans l'Union a le droit d'ouvrir un compte de paiement de base auprès d'un prestataire de services de paiement exerçant ses activités dans un État membre et de l'utiliser, à condition que le consommateur en question ne détienne pas déjà un compte de paiement de base dans l'État membre concerné.
- Les critères tels que le niveau ou la régularité des revenus, la situation professionnelle, les antécédents en matière de crédit, le niveau d'endettement, la situation individuelle concernant la faillite ou le chiffre d'affaires prévu du titulaire du compte ne devraient pas être pris en compte dans la décision relative à l'ouverture d'un compte de paiement de base.
- L'accès à un compte de paiement de base ne devrait en aucun cas être conditionné à l'achat d'autres produits ou services, tels qu'une assurance ou un autre compte. Le prestataire devrait être tenu d'agir rapidement lorsqu'il examine si le consommateur peut bénéficier d'un compte de paiement de base.
- La proposition devrait prévoir que l'ouverture d'un compte de paiement de base ne peut être refusée ou annulée que dans des conditions objectivement justifiées en vertu du droit de l'Union ou du droit national pertinent.
- La législation devrait exiger des prestataires de services de paiement qu'ils agissent de manière transparente lorsqu'ils décident de refuser l'ouverture d'un compte de paiement de base ou d'en fermer un, tout en respectant la législation relative au blanchiment des capitaux, au financement du terrorisme, à la prévention de la criminalité et aux enquêtes pénales.

Recommandation 3 (sur les fonctions et le coût).

- 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. De petits découverts pourraient être autorisés afin qu'ils servent de tampons pour couvrir, le cas échéant, des soldes négatifs temporaires.
- L'accès à un compte de paiement de base devrait être proposé gratuitement ou moyennant un coût raisonnable. Si des frais sont facturés, ils devraient être transparents. Chaque État membre devrait fixer un plafond pour le montant annuel des frais afférents à l'ouverture et à l'utilisation d'un compte de paiement de base.
- Les prestataires devraient être tenus de proposer uniquement les fonctions qui font partie de leur offre ordinaire (services de gestion du compte de base et services de paiement standard). Les prestataires devraient également être autorisés à élargir, de leur propre initiative, la gamme de fonctions, en ajoutant par exemple un instrument d'épargne.

Recommandation 4 (sur les informations) : les États membres devraient fournir aux consommateurs des informations nécessaires et compréhensibles sur l'accès aux comptes de paiement de base portant sur les besoins et les inquiétudes spécifiques des consommateurs vulnérables et mobiles ne bénéficiant pas des services bancaires. Ils devraient inciter les établissements bancaires à développer un accompagnement des clients les plus vulnérables afin de les responsabiliser et de les aider à gérer leur budget.

Recommandation 5 (sur la supervision, le règlement des litiges et la compensation) : la législation à adopter devrait imposer aux États membres :

- de désigner des autorités compétentes chargées de garantir et de contrôler que les obligations qu'elle contient sont effectivement respectées. Les autorités compétentes désignées devraient être indépendantes des prestataires de services de paiement ;
- de fixer des principes relatifs à l'imposition de sanctions aux prestataires en cas de non-respect du cadre régissant les comptes de paiement de base ;
- de garantir que les prestataires fournissent régulièrement aux autorités nationales des informations fiables concernant le nombre de comptes de paiement de base ouverts et fermés ainsi que le nombre de demandes d'ouverture de comptes de paiement de base refusées et les motifs de ces refus ;
- de garantir que des procédures de plainte et de recours efficaces sont mises en place, le cas échéant en faisant appel aux organes existants, pour le règlement extrajudiciaire des litiges.

Recommandation 6 (sur la mise en œuvre et le réexamen) : la législation à adopter devrait être appliquée par les États membres dans un délai de 12 mois à compter de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

La Commission, en étroite coopération avec les États membres et les parties prenantes, devrait publier un rapport sur son application, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la directive et ensuite tous les cinq ans. Le cas échéant, le rapport devrait être accompagné de propositions de modifications à apporter à la législation et de recommandations visant à améliorer la mise en œuvre dans les États membres. Le rapport devrait être transmis au Parlement européen et au Conseil.