



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.7.2010
SEC(2010) 877 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

proposition de règlement (UE) n° xx/yy du Parlement européen et du Conseil sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro

et la

proposition de règlement (UE) n° xx/yy du Conseil portant extension du champ d'application du règlement (UE) n° xx/yy du Parlement européen et du Conseil sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro

**{COM(2010)377 final}
{SEC(2010) 878final}**

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

proposition de règlement (UE) n° xx/yy du Parlement européen et du Conseil sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro

et la

proposition de règlement (UE) n° xx/yy du Conseil portant extension du champ d'application du règlement (UE) n° xx/yy du Parlement européen et du Conseil sur le transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro

1. DEFINITION DU PROBLEME

Les 16 États membres qui ont adopté l'euro à ce jour utilisent les mêmes billets de banque et les mêmes pièces de monnaie. Cependant, en raison de grandes différences entre les législations nationales, il est très difficile en pratique de transporter des euros en espèces par la route de manière professionnelle entre les États membres de la zone euro, raison pour laquelle les activités de transport de fonds transfrontalier terrestre sont très réduites. Il est paradoxal que dans la zone euro, les frontières constituent un obstacle au transport professionnel de la monnaie unique.

Par ailleurs, en raison de la nature des marchandises transportées, le secteur du transport de fonds est exposé à des risques importants en matière de sécurité. Il est dès lors capital que les opérations de transport transfrontalier d'espèces aient lieu dans des conditions qui garantissent un niveau élevé de sécurité pour les convoyeurs de fonds et pour la population. Cependant, en fonction des traditions nationales et des risques encourus, chaque État membre de la zone euro interprète les exigences en matière de sécurité à sa manière, ce qui conduit à de grandes différences entre les règles nationales, notamment en ce qui concerne les types de transport autorisés, le blindage et l'équipement des véhicules de transport de fonds, l'utilisation de systèmes intelligents de neutralisation de billets (IBNS), le nombre de convoyeurs dans les véhicules de transport de fonds, la détention et le port d'armes à feu par les convoyeurs, les exigences en matière de formation, la transmission d'informations à la police, l'octroi des licences et les amendes.

En raison de ces différences entre réglementations nationales, les banques commerciales, le secteur de la grande distribution et les autres professionnels appelés à manipuler des espèces ne sont généralement pas en mesure de conclure un contrat avec une entreprise de transport de fonds établie dans un autre État membre, même si celle-ci propose les itinéraires de collecte et de livraison de fonds les plus efficaces (et les plus courts). De la même façon, ils ne peuvent pas profiter des services fiduciaires de la succursale de banque centrale nationale la plus proche ou du centre fort appartenant à un transporteur de fonds le plus proche si cet endroit se trouve justement de l'autre côté de la frontière, dans un autre État membre. Enfin, les entreprises de transport de fonds actives dans les régions frontalières ne peuvent pas planifier leurs itinéraires et leur logistique de la manière la plus efficace qui soit si leurs clients potentiels se trouvent des deux côtés de la frontière. Cette situation entraîne une organisation sous-optimale des circuits de traitement des espèces dans les régions concernées, donc aussi au niveau de la zone euro. Pour les clients, cela signifie que le coût de traitement des espèces est plus élevé et/ou que le niveau de service est plus bas que dans une situation où il n'existerait pas d'obstacles réglementaires nationaux au transport d'espèces transfrontalier.

Pour que les parties intéressées tirent pleinement profit de la monnaie unique, les obstacles à la libre circulation des euros en espèces dans la zone euro devraient être levés, tandis qu'un niveau élevé de sécurité pour les convoyeurs de fonds et la population devrait être maintenu.

Parallèlement, le marché du transport de fonds est de nature locale et le marché transfrontalier potentiel concerne avant tout les régions frontalières. Du point de vue géographique, on peut estimer le marché potentiel à environ 100 km de part et d'autre de la frontière pour la majorité des opérations de transport. Les mesures destinées à lever les

obstacles au transport transfrontalier d'espèces devraient donc être proportionnées à l'enjeu.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

L'action au niveau de l'UE pourrait être remplacée par la conclusion volontaire d'accords volontaires bilatéraux, voire multilatéraux, entre États membres. Cependant, une action au niveau de l'UE permet d'importantes économies d'échelle par rapport à une action au niveau bilatéral ou multilatéral. Seule l'action au niveau de l'UE permet de tenir compte de l'élargissement futur de la zone euro puisque les règles de l'UE sur le transport transfrontalier pourront être utilisées par tout nouvel État membre participant, ce qui n'est pas le cas des accords bilatéraux ou multilatéraux.

En outre, bien qu'une demande existe, notamment de la part du secteur bancaire, les États membres n'ont conclu aucun accord destiné à faciliter le transport transfrontalier professionnel d'espèces et ce, plus de huit ans après l'introduction de l'euro fiduciaire. Pour ces raisons, il semble qu'en pratique, une action au niveau de l'UE soit la seule façon possible de concilier des réglementations divergentes (actuellement au nombre de 16) en couvrant une large gamme de questions complexes où se mêlent notamment enjeux de sécurité (port d'armes, etc.) et aspects liés au marché du travail.

3. OBJECTIFS

L'objectif global de la présente initiative de la Commission est de faciliter la libre circulation des euros en espèces dans la zone euro en supprimant les obstacles à leur transport professionnel par la route entre États membres, tout en garantissant que ces opérations de transport ont lieu dans de très bonnes conditions de sécurité pour les convoyeurs de fonds et pour la population.

En outre, le transport transfrontalier aisé d'euros en espèces est un complément naturel et nécessaire de la «feuille de route de la Banque centrale européenne pour davantage de convergence des services fiduciaires des banques centrales nationales» et de la création d'une zone unique de l'euro fiduciaire (*single euro cash area*) pour les professionnels appelés à manipuler des espèces. De plus, il est complémentaire de la directive sur les services de paiement¹ et du SEPA, l'espace unique de paiement en euros, qui vise à ce que les paiements électroniques transfrontaliers en euros soient aussi faciles à effectuer que des paiements nationaux.

En ce qui concerne la libre circulation de l'euro, en raison de la nature locale du marché du transport de fonds, l'objectif particulier devrait donc être de faciliter le transport dans les zones frontalières communes à des États membres de la zone euro.

En ce qui concerne la sécurité des convoyeurs de fonds et de la population, il y a lieu de décourager les attaques autant que possible et, si une attaque a néanmoins lieu, de faire en sorte que les dégâts humains soient aussi faibles que possible. L'objectif particulier

¹ Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (JO 5.12.2007).

devrait être que les opérations de transport transfrontalier soient au moins aussi sûres que les opérations de transport national.

Une augmentation de l'activité de transport transfrontalier d'espèces pourrait cependant avoir des conséquences négatives sur le niveau des salaires et/ou de l'emploi dans le secteur du transport de fonds dans un pays d'accueil donné, dans le cas où il existe des différences sensibles de salaires par rapport aux pays voisins. De façon générale, les États membres ne doivent pas être empêchés d'utiliser leurs avantages comparatifs, toutefois il conviendrait d'assurer une protection sociale minimale dans le pays d'accueil pour le personnel du secteur du transport de fonds, conformément aux principes existant dans la législation de l'UE.

4. OPTIONS STRATEGIQUES: EVALUATION DES GRANDES OPTIONS

L'évaluation a été organisée en deux phases: d'abord une évaluation générale des grandes options stratégiques, ensuite une évaluation plus détaillée des options considérées comme pouvant permettre d'atteindre les objectifs.

Dans l'analyse d'impact (AI), cinq grandes options ont été examinées en vue d'atteindre l'objectif: 1) un scénario de référence, le statu quo; 2) des accords bilatéraux ou multilatéraux entre les États membres qui sont potentiellement les plus concernés par le transport transfrontalier; 3) un ensemble de règles communes applicables uniquement au transport transfrontalier; 4) une reconnaissance mutuelle complète; et 5) une harmonisation complète de la réglementation de toutes les opérations de transport de fonds.

De plus, trois sous-options ont été envisagées: a) étendre le champ d'application de la réglementation aux États membres de l'UE qui n'ont pas adopté l'euro; b) étendre le champ d'application aux autres devises et éventuellement aux objets de valeur; et c) restreindre le champ d'application aux seules opérations de transport de point à point.

Il ressort de l'analyse d'impact que les options 1 (statu quo) et 2 (accords bilatéraux ou multilatéraux) ne permettraient pas de faciliter la libre circulation des euros en espèces, car il semble très improbable que de tels accords se concrétisent spontanément à grande échelle. En effet, aucun accord de ce type n'a été conclu à ce jour alors que les billets et pièces en euros sont en circulation depuis plus de huit ans. De plus, même si un accord était conclu, il ne couvrirait qu'une partie de la zone euro et ne prendrait pas en considération les futurs élargissements de celle-ci. Un accord au niveau de l'UE semble donc être plus efficace et constituer en pratique la seule façon possible de faciliter le transport transfrontalier d'espèces entre tous les pays concernés.

L'option 3 (un ensemble de règles communes applicables uniquement aux opérations de transport de fonds transfrontalier) répondrait à l'objectif de faciliter la libre circulation des euros en espèces. De plus, puisqu'elle est limitée aux opérations de transport transfrontalier, elle n'excéderait pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs.

L'option 4 (reconnaissance mutuelle complète) répondrait à l'objectif global de faciliter la libre circulation des euros en espèces, mais elle signifierait que les entreprises de transport de fonds seraient autorisées à exercer des activités transfrontalières aux termes de plusieurs réglementations nationales, ce qui serait source d'une grande confusion pour

les autorités nationales de contrôle et de police. Cette situation serait inacceptable dans un secteur qui, par la nature de ses activités, est exposé à des risques importants pour sa sécurité. L'objectif de garantir que les opérations de transport se déroulent dans de bonnes conditions de sécurité pour les convoyeurs de fonds et pour la population ne serait pas atteint. Cette option pourrait aussi être considérée comme disproportionnée, car elle aurait des incidences potentielles sur l'ensemble du territoire des États membres d'accueil, sauf si son champ d'application était spécifiquement réduit aux opérations transfrontalières.

L'option 5 (harmonisation complète) permettrait de faciliter la libre circulation des euros en espèces et serait cohérente par rapport à la zone unique de l'euro fiduciaire et au marché unique. Cependant, comme les opérations de transport transfrontalier d'euros en espèces ne représentent qu'une part réduite de toutes les opérations de transport d'euros en espèces, harmoniser les règles pour toutes les opérations de transport de fonds, transfrontalières ou non, ne serait pas proportionnel à l'objectif déclaré. De plus, une harmonisation complète serait très difficile à réaliser, étant donné les nombreuses questions sensibles ou liées à la sécurité qui se posent dans le domaine du transport de fonds, notamment celle de la détention et du port d'armes.

Les trois sous-options sont considérées comme pertinentes. Cependant, l'idée d'inclure les articles disparates que sont les valeurs dans le champ d'application de la proposition est rejetée, car cela risquerait de compliquer le processus législatif et de le détourner de l'objectif central de l'initiative.

L'analyse d'impact détaillée porte donc sur un ensemble de règles communes applicables aux opérations de transport transfrontalier, incluant la sous-option a), une partie de la sous-option b) et la sous-option c).

5. ANALYSE D'IMPACT DÉTAILLÉE

La deuxième phase de l'évaluation consiste à évaluer dans le détail les incidences économiques, sociales et environnementales de la grande option n° 3 (instauration de règles communes pour les opérations de transport transfrontalier) et des trois sous-options. Les incidences éventuelles sur la sécurité des opérations de transport sont également évaluées.

Les diverses incidences dépendent en grande partie de la taille du marché potentiel et de la mesure dans laquelle il peut être concrétisé. Afin de recueillir des informations sur le marché actuel du transport de fonds et d'estimer la taille du marché potentiel du transport transfrontalier d'espèces par la route dans l'hypothèse où les obstacles réglementaires qui empêchent actuellement ces opérations de transport seraient supprimés, la DG ECFIN a commandé une étude, qui a été réalisée par Ramböll Management². Selon cette étude, le marché potentiel à long terme, dans l'hypothèse où tous les obstacles au transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route seraient supprimés, équivaldrait à environ 2,6 % du marché total (défini comme la valeur totale des euros en espèces commandés aux entreprises de transport de fonds), ce qui signifie qu'environ

² Disponible sur le site web de la Commission européenne à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/2010-02-26-cross-border-cash_en.htm

77 000 opérations de transport transfrontalier³ pourraient être réalisés chaque année dans les 11 pays de la zone euro qui ont des frontières terrestres avec d'autres pays de la zone euro. Ce chiffre représente une forte augmentation par rapport à la situation actuelle et indique qu'il existe un potentiel important d'augmentation du nombre d'opérations de transport transfrontalier d'euros en espèces si les obstacles réglementaires sont levés.

L'estimation ci-dessus se fonde sur les flux de trafic actuels. Cependant, il est difficile de prédire les effets de l'ouverture du marché transfrontalier. Les services transfrontaliers de transport d'espèces peuvent être moins coûteux, mais il se peut aussi que les clients acceptent de les payer plus cher parce qu'ils sont meilleurs. Par exemple, une entreprise de grande distribution peut être mieux desservie au départ d'un centre fort qui se trouve de l'autre côté de la frontière et qui peut plus facilement livrer ou collecter des fonds chaque jour, au lieu de chaque semaine. Dans cet exemple, la suppression des obstacles au transport transfrontalier pourrait avoir un effet positif sur les coûts et risques pour le détaillant (moins de coûts liés au stockage et à la sécurité, moins de risque), entraînant un effet positif pour l'entreprise de transport de fonds, car les livraisons seraient plus fréquentes et le chiffre d'affaires plus élevé.

Il est aussi probable que la facilitation du transport transfrontalier d'espèces débouche sur certains avantages environnementaux en raison du raccourcissement global des distances à parcourir.

Une augmentation importante du transport transfrontalier pourrait cependant aussi avoir des effets négatifs au niveau social dans les pays d'accueil. Il existe notamment un effet possible sur le niveau des salaires et/ou de l'emploi dans le secteur du transport de fonds dans un pays donné dans le cas où il existe des différences de salaire sensibles par rapport aux pays voisins. L'analyse d'impact montre que des différences importantes semblent exister entre certains pays voisins appartenant à la zone euro. De plus, les différences sont très importantes entre certains des pays qui n'ont pas encore adopté l'euro et leurs voisins qui l'ont déjà adopté. Il semble donc justifié d'atténuer l'impact social potentiel dans le pays d'accueil en assurant une protection minimale des travailleurs conformément aux principes de la législation existante de l'UE.

La directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs entend donner une protection minimale dans le pays d'accueil aux travailleurs qui y sont détachés en vue d'effectuer un travail à titre temporaire. Cependant, vu la nature spécifique des services de transport de fonds, notamment la fréquence élevée et la courte durée des périodes potentielles de travail à l'étranger et les différences de situations contractuelles, il est nécessaire de prévoir l'application par analogie de la directive 96/71/CE à tous les services de transport de fonds transfrontalier afin d'apporter une sécurité juridique aux opérateurs et d'assurer l'applicabilité concrète de la directive dans ce secteur. La proposition inclut donc certaines dispositions particulières destinées à apporter une sécurité juridique aux opérateurs concernés, notamment en faisant en sorte que les convoyeurs de fonds qui effectuent des opérations de transport transfrontalier aient la garantie de percevoir les taux de salaire minimal du pays d'accueil conformément à la directive.

³ Un transport signifiant que le véhicule de transport de fonds traverse la frontière deux fois: une fois lors du trajet aller, une fois lors du trajet de retour vers son point d'origine.

La grande option n° 3 est ensuite complétée par quatre options particulières qui ont trait aux questions de sécurité et autres questions sensibles:

option A – Les règles nationales relatives au port d'armes par les convoyeurs de fonds restent pleinement en vigueur.

option B – Plusieurs types de transport de fonds sont définis et les États membres ont la possibilité de ne pas tous les autoriser.

option C – Restriction du champ d'application du transport transfrontalier à un jour et à la journée, ce qui signifie que le véhicule de transport de fonds quittera son État membre d'origine et y reviendra le jour même et que le transport sera effectué pendant la journée.

option D – la majorité des livraisons ou collectes d'espèces effectuées par un véhicule de transport de fonds pendant la journée doivent l'être sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Les consultations avec les administrations des États membres et les autres parties intéressées ont montré que ces exceptions sont considérées comme nécessaires pour assurer un niveau élevé de sécurité et qu'elles constituent une condition préalable indispensable pour dégager un consensus sur des règles communes applicables aux opérations de transport transfrontalier d'espèces.

L'analyse a montré que ces choix peuvent entraîner une réduction de la taille du marché transfrontalier potentiel, mais qu'ils ne devraient pas créer d'obstacles majeurs au transport transfrontalier. Dans tous les cas, la proposition prévoit des solutions qui permettent les opérations de transport transfrontalier (présence dans le véhicule d'un coffre-fort pour les armes qui ne peut être ouvert qu'à distance par le centre de contrôle, normalisation des options de transport, reconnaissance des formations équivalentes en matière de maniement des armes, etc.).

En ce qui concerne la sécurité des opérations de transport, la proposition instaure des normes élevées pour les aspects liés à la sécurité, prévoit le maintien des règles nationales dans les domaines sensibles tels que la législation relative aux armes et permet aux États membres de ne pas autoriser certains types de transport s'ils les jugent incompatibles avec les circonstances nationales. La conclusion est donc que les règles communes envisagées permettent aux opérations de transport transfrontalier de se dérouler avec un niveau élevé de sécurité.

Enfin, la charge administrative est considérée comme relativement limitée et, dans le cas des entreprises de transport de fonds, ne concernerait que celles qui choisissent de demander une licence de transport de fonds transfrontalier.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Un ensemble de règles communes valables dans tous les États membres de la zone euro mais limitées aux opérations de transport transfrontalier (option 3), assorti des dérogations et restrictions du champ d'application prévues par les options A à D, constituerait la meilleure option stratégique selon l'analyse d'impact. Cette option remplirait l'objectif de faciliter la libre circulation des euros en espèces dans la zone euro

et le ferait de façon plus efficace que les autres grandes options, tout en garantissant que les conditions de transport assurent un niveau élevé de sécurité aux convoyeurs de fonds et à la population. En outre, il est recommandé que le champ d'application de l'option 3 soit étendu au territoire des États membres qui sont sur le point d'adopter l'euro, étant donné qu'il existe normalement un besoin accru de transport transfrontalier d'euros en espèces durant la période précédant le passage à la monnaie unique. Cette extension devrait s'appliquer à chaque pays à partir de la date de la décision du Conseil d'abroger la dérogation dont il fait l'objet en ce qui concerne la participation à l'euro.

7. SUIVI ET EVALUATION

Il conviendrait d'instituer un comité du transport transfrontalier d'euros en espèces, comprenant des représentants de la Commission, des États membres couverts par les règles communes et de la Banque centrale européenne, qui assurerait le suivi de la mise en œuvre des nouvelles règles et, le cas échéant, proposerait des mesures pour améliorer leur fonctionnement. Ce comité devrait aussi consulter les parties intéressées, y compris les partenaires sociaux, et prendre leurs avis en considération de façon adéquate.

De plus, un réexamen formel devrait être prévu: la Commission ferait rapport au Parlement européen et au Conseil deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur des règles communes. Ce réexamen devrait aussi comporter des consultations des acteurs du secteur, y compris les partenaires sociaux. En fonction des résultats du réexamen, la Commission pourrait déposer une proposition de révision du règlement. Un réexamen aurait ensuite lieu tous les cinq ans.