

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

441^e SESSION PLÉNIÈRE DES 16 ET 17 JANVIER 2008

Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique*»

COM(2007) 226 final

(2008/C 151/01)

Le 30 avril 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le:

«*Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique*»

La section spécialisée «*Marché unique, production et consommation*», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 décembre 2007 (rapporteur: M. IOZIA, corapporteuse: M^{me} MADER-SAUSSAYE).

Lors de sa 441^e session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 16 janvier 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 129 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen partage l'objectif du livre vert, à savoir développer le marché intérieur des services financiers de détail, en s'employant à identifier et à démanteler toutes les barrières artificielles et injustifiées qui entravent les possibilités pour les citoyens européens d'exploiter directement et pleinement ses avantages, en termes de coûts et de qualité de l'offre. Le Comité estime que le livre vert ne prend que partiellement en compte la réalité des services et produits financiers et néglige le thème de la distribution, facteur pourtant déterminant pour la concurrence.

1.2 Le CESE souscrit à l'objectif de la Commission de stimuler l'offre de produits de qualité et innovants, en favorisant la libre circulation de produits bancaires et d'assurance actuellement pénalisés par des contraintes nationales de nature réglementaire ou fiscale limitant cette circulation.

1.3 Le principe général qui sous-tend le **livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique** concerne l'amélioration de la satisfaction des consommateurs. La diffusion et l'utilisation de ces services ne cesse de croître, ce pourquoi les initiatives dans ce domaine revêtent un caractère d'intérêt général. Une intégration plus poussée des services financiers de détail pourrait entraîner une réduction des coûts grâce à un renforcement de la concurrence. Les avantages pour les consommateurs pourront se concrétiser à condition que le système financier européen conserve sa compétitivité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

1.4 Le CESE, tout en partageant l'hypothèse selon laquelle il est utile de réduire la fragmentation des marchés de détail, souligne que ceux-ci sont d'une manière générale inévitablement plus segmentés que les marchés de gros.

1.5 Le CESE observe que les logiques de marché s'orientent vers d'autres modèles. Le marché mondial se construit au moyen de processus de consolidation transfrontaliers. Les multinationales de la banque et de l'assurance poursuivent leur stratégie d'acquisitions par un renforcement de la mobilité de l'offre. Toutefois, les processus de consolidation transfrontalière ont ou pourront avoir des répercussions très négatives sur l'emploi. Les éventuelles acquisitions pourraient entraîner la perte de dizaines de milliers d'emplois, même si ces pertes ne sont pas certaines dans la pratique. Ce danger a déjà été évoqué par le CESE, qui a proposé des mesures susceptibles de faire face à cette situation d'urgence sociale au moyen de systèmes de formation et de recyclage professionnels ainsi que d'amortisseurs sociaux ⁽¹⁾ qui, par ailleurs, sont prévus par de nombreuses conventions collectives du secteur bancaire européen.

1.6 Le CESE juge fondamental que soient prises toutes les initiatives permettant d'accroître la compétence et les connaissances des consommateurs. Une information essentielle et complète est indispensable pour leur protection, en tenant bien entendu toujours compte du fait que les produits et les services financiers ne sont pas comparables à d'autres produits et services. Ce n'est pas tant la quantité d'information qui prime: les consommateurs ont avant tout besoin d'une information de qualité.

(1) JO C 309 du 16.12.2006, p. 26.

1.7 Le CESE est d'avis qu'il est nécessaire de distinguer l'information du conseil. La première constitue une obligation de renseignement dont il faut s'acquitter auprès des consommateurs, et elle doit être adaptée au degré de compétence et au profil de risque du client, celui-ci devant être averti des possibles difficultés auxquelles il pourrait faire face; le deuxième est un service professionnel qui est rendu à la demande et qui peut également comporter une responsabilité du conseiller. La directive MiFID identifie les domaines et les limites de l'information et des activités de conseil, ainsi que des opérations susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêt.

1.8 Le CESE considère qu'il est indispensable d'aborder cette question par une réglementation claire en s'opposant aux pratiques qui entraînent ou supposent des conflits d'intérêts potentiels, des incitations à la vente de produits et des systèmes de récompense pour les employés chargés de la vente, pratiques empruntées à la distribution commerciale et liées à des objectifs de vente de produits spécifiques. Le CESE préconise l'ouverture d'un débat spécifique entre les entreprises, les consommateurs et les opérateurs du secteur, qui pourrait constituer la première étape pour satisfaire une exigence première des consommateurs, à savoir la confiance dans la transparence des comportements des établissements bancaires et d'assurance.

1.9 Le CESE recommande aux établissements bancaires et d'assurance de développer en particulier une formation professionnelle spécifique à l'attention de leurs employés. En effet, une compétence accrue des opérateurs peut accroître la protection dont jouissent les consommateurs. Sans préjudice de l'autonomie des parties, de tels projets pourraient être discutés dans le cadre du dialogue social entre UNI-Europa Finance, la Fédération syndicale européenne du secteur et les organisations représentatives des banques et des assurances.

1.10 Le CESE prend acte du fait que la Commission est plus favorable que par le passé à l'adoption d'un régime optionnel, dit «28^e régime». À côté d'un régime optionnel européen, il serait opportun d'adopter un code déontologique européen qui serait défini de manière autonome par les opérateurs et ferait l'objet d'une discussion et d'un consensus avec les services compétents de la Commission et les associations représentatives des utilisateurs et des travailleurs du secteur. Ce code porterait spécifiquement sur la relation entre entreprise et client dans le domaine des services financiers.

1.11 Le CESE partage les inquiétudes relatives à la transparence des conditions bancaires. L'absence de symétrie et les difficultés de comparaison des prix résultent souvent de l'hétérogénéité des prix des les formules tarifaires, tandis que les informations relatives aux commissions applicables font souvent défaut.

1.12 Le CESE appuie la commissaire chargée de la protection des consommateurs, M^{me} Kuneva, qui s'est donné trois objectifs principaux en ce qui concerne la stratégie politique pour les consommateurs 2007/2013:

- renforcer les consommateurs,
- accroître le bien-être économique et non économique des consommateurs européens,
- protéger efficacement les consommateurs.

Le CESE est sur le point d'émettre un avis spécifique sur ce sujet. La Commission a proposé en mai 2007 au Conseil une directive sur les consommateurs et le crédit.

1.13 Le CESE partage l'idée selon laquelle la mobilité des clients représente un facteur important du développement du secteur des services financiers, tant en termes de qualité que d'efficacité. Le CESE considère, cependant, qu'il n'y a pas lieu de se fixer des objectifs excessivement optimistes en matière de mobilité des consommateurs dans le secteur des services financiers.

1.14 Dans le secteur financier, les relations de confiance sont très importantes, compte tenu du fait que la plupart des produits sont spécifiques et comportent des engagements sur une longue durée entre le vendeur et l'acheteur. Il existe de nombreuses raisons pouvant expliquer pourquoi les consommateurs considèrent plus difficile d'établir des relations de confiance avec des intermédiaires qui ne sont pas directement présents dans leur pays.

1.15 Les services financiers sont appréhendés au moyen de la description qu'en font les prospectus d'information et les termes des contrats: le problème linguistique et culturel ne saurait donc être mésestimé. À ce propos, le CESE estime qu'il ne serait ni réaliste ni correct d'imposer aux intermédiaires la rédaction de prospectus d'information et des conditions contractuelles dans toutes les langues de l'Union. Le problème de la barrière linguistique est donc appelé à ne pas trouver de solution à moyen terme et à constituer un frein important à la mobilité transfrontalière des consommateurs.

1.16 Le CESE partage l'idée selon laquelle il serait utile d'examiner attentivement la légitimité des obstacles à la mobilité des consommateurs, tels que les frais de fermeture élevés, l'insuffisante transparence de l'information, les aspects contractuels des services financiers qui tendent, trop souvent, à créer des contraintes rendant plus difficile un changement de produit ou de fournisseur, comme cela se produit dans certains pays. Néanmoins, le CESE souligne également l'existence de contraintes techniques, réglementaires, fiscales et juridiques, qui sont souvent difficiles à surmonter afin de mettre en place les conditions permettant une mobilité des consommateurs aux niveaux indiqués par la Commission. La simplification de la réglementation en matière de services financiers risque en outre de se traduire par une baisse du niveau de protection des consommateurs. La suppression des obstacles ne doit pas être synonyme d'augmentation des prix des produits ni d'assouplissement des règles de protection en vigueur.

1.17 La difficulté d'harmoniser le cadre des mesures de protection, qui est apparue par exemple à l'occasion du processus de révision de la directive sur le crédit à la consommation, peut donner aux consommateurs l'impression que l'État dans lequel est réalisé l'achat du service conditionne de manière importante le niveau de protection offert.

1.18 Le CESE estime que seuls les consommateurs dotés d'une culture financière suffisante peuvent pleinement appréhender la difficulté que revêt la satisfaction de leurs besoins financiers et, partant, apprécier la valeur ajoutée de conseils financiers qualifiés et indépendants. Il serait par ailleurs nécessaire de s'adresser en particulier aux consommateurs qui ne maîtrisent pas (correctement) les nouvelles technologies.

1.19 Le CESE juge primordial de réduire la distance qui sépare les établissements financiers des clients. Si des pays démocratiques et régis par l'économie de marché sont parvenus à établir des droits minimaux pour les consommateurs, comme le droit légal pour les résidents satisfaisant aux conditions d'honorabilité ad hoc, de disposer d'un compte bancaire, entendu comme droit relevant de la citoyenneté, il est loisible d'imaginer que ces bonnes pratiques, moyennant une harmonisation avec les législations et les pratiques nationales, pourraient devenir un patrimoine commun de l'Union ⁽²⁾.

1.20 Afin d'élaborer le présent avis, le CESE a estimé opportun de convoquer une audition des organisations des entreprises, des consommateurs et des travailleurs. Les points de vue exprimés par ces organisations sont résumés dans l'avis. Le CESE partage les inquiétudes légitimes des consommateurs quant à la nécessité d'améliorer la situation afin d'ouvrir effectivement le marché unique aux activités financières de détail et de supprimer les obstacles artificiels qui s'y opposent. Le livre vert a le mérite d'avoir ouvert un débat important; les considérations objectives du monde des entreprises et les demandes issues du monde du travail méritent qu'on leur prête l'attention nécessaire pour permettre une amélioration générale de la coopération entre les divers acteurs économiques et sociaux; par conséquent, avant l'adoption de toute mesure, il est nécessaire d'ouvrir un forum de discussion spécifique entre les représentants des différents intérêts mentionnés précédemment et qu'il convient de savoir concilier.

2. Introduction

2.1 Avec la publication du livre vert, la Commission définit la politique qu'elle entend poursuivre dans le secteur des services financiers de détail dont la définition couvre les services de: «comptes courants, de paiements, de prêts personnels ou hypothécaires, et les produits d'épargne, de retraite, de placement ou d'assurance, pour autant qu'ils soient destinés à des clients individuels, y compris des investisseurs de détail».

2.2 Dans le but de faire bénéficier les citoyens de l'UE des avantages du marché unique, compte tenu des obstacles encore présents et du développement insuffisant de l'activité transfrontalière, la Commission considère que les divergences entre les cadres réglementaires et entre les mesures fiscales ainsi que la fragmentation du marché constituent des barrières à l'entrée sur le marché.

2.3 La Commission entend faire baisser les prix dans ces services également, en s'appuyant sur les forces du marché, sur la concurrence, et en s'engageant à adopter les initiatives qui s'imposeraient en cas de non-respect de la réglementation communautaire. Dans le livre vert, la Commission soutient la possibilité d'adopter également des mesures législatives, le cas échéant.

2.4 La Commission entend stimuler l'offre de produits de qualité et innovants, en favorisant la libre circulation de nombreux produits bancaires et d'assurance, qui sont actuellement pénalisés par des contraintes nationales de nature réglementaire ou fiscale limitant cette circulation.

2.5 En ce qui concerne le Cadre réglementaire, la Commission relance le débat sur le «28^e régime» (et lève apparemment tous les doutes antérieurs).

3. Observations

3.1 Dans le présent avis, le CESE ne répondra pas aux questions distinctes formulées dans le livre vert, mais il s'attachera à développer une appréciation d'ensemble des questions les plus importantes qui y sont abordées.

3.2 Le CESE souligne l'opportunité d'établir une distinction entre produits et services financiers. Les premiers font l'objet d'un achat, les acheteurs en devenant «propriétaires» (par exemple, titres, fonds, assurances) à leur risque. Dans le cas des services bancaires, l'acheteur est un utilisateur, et non un propriétaire (par exemple, crédits personnels, prêts, risques, etc.). Le risque est supporté par le vendeur des services. Le Comité estime que le livre vert ne prend que partiellement en compte la réalité des services et produits financiers et néglige le thème de la distribution, facteur pourtant déterminant pour la concurrence. Les différents canaux de distribution et les différents types d'offres présentent des caractéristiques susceptibles d'avoir une incidence déterminante tant sur les prix (offres d'assurance RC auto par téléphone ou par internet) que sur la fiabilité et la compétence des acteurs habilités (établissements financiers, grands magasins, courtiers, postes, etc.). Le CESE juge nécessaire d'étendre la réflexion pour qu'elle porte également sur les canaux de distribution non traditionnels et sur le lien entre les produits et les systèmes de distribution.

3.2.1 Segments: afin de prendre en considération la dimension des services financiers s'appliquant aux consommateurs, il est nécessaire de segmenter les services et ensuite d'examiner les points de vente au détail — le système de distribution — via lesquels les consommateurs peuvent accéder à ces différents services, ainsi que le degré de concurrence régnant dans ce système. Les services financiers personnels peuvent être naturellement segmentés en trois groupes: la banque de détail, l'assurance des risques des particuliers et les produits d'épargne et d'investissement.

3.2.2 Banque de détail ⁽³⁾

3.2.2.1 Traditionnellement, les clients obtiennent tous leurs services bancaires de détail par l'intermédiaire de contacts avec le personnel employé dans les bureaux de banque, une fois qu'ils ont établi leur identité et leur *bona fides*. Dans la plupart des pays, de nombreuses banques se font concurrence. Pour pénétrer sur un marché domestique, il est plus pratique pour une banque étrangère d'acquiescer une banque existante que de créer un nouveau réseau, ce qui prendrait du temps et créerait davantage encore de concurrence (acquisition d'Abbey National par Santander, rachat d'ABN Amro par Fortis, RBoS et Santander, etc.). En fait, le choix des consommateurs dépend de la compétitivité des marchés nationaux, vu que les consommateurs doivent choisir l'une ou l'autre des banques présentes sur le marché national.

3.2.2.2 La banque par internet est en plein développement, mais est susceptible de conserver une base essentiellement nationale, car la marque doit être connue et bénéficier de la confiance des consommateurs, tandis que les banques dépendent nécessairement des réglementations nationales pour déterminer l'identité et la *bona fides* de leurs clients.

⁽³⁾ Compte courant et compte-chèques; compte d'épargne; compte-prêt et/ou facilité de découvert; ordres permanents; débit direct; virements (internationaux); carte de débit; carte de crédit; accès global aux distributeurs automatiques.

⁽²⁾ JO C 309 du 16.12. 2006, p. 26.

3.2.2.3 La banque par internet et par téléphone offre un accès 24/7 aux services bancaires, ce qui constitue un progrès remarquable par rapport à l'époque où cet accès dépendait des heures d'ouverture des banques.

3.2.2.4 Si la concurrence pour les clients souhaitant une panoplie complète de services se limite par la force des choses aux banques universelles, il existe un degré élevé de sélection des clients (*cherry picking*), en particulier dans le domaine des cartes de crédit, par des banques comme American Express et MNBA. Ces services offerts via des canaux de vente directe sont disponibles partout dans l'Union européenne. Les titulaires de cartes de crédit se voient ensuite offrir un accès aux distributeurs automatiques et des formes étendues de crédit à la consommation. Les consommateurs peuvent ainsi bénéficier de la concurrence entre banques nationales et internationales. Dans le même temps, cette situation fait toutefois redouter une accélération de l'endettement, déjà croissant, des personnes privées.

3.2.2.5 Les banques de détail ne se limitent pas à l'offre de services de détail. Appliquant une stratégie souvent décrite sous le nom de «bancassurance», elles offrent maintenant toute la gamme des produits et services financiers de détail. Leurs agences et leurs fichiers de clients les dotent d'une capacité de distribution à une clientèle captive qui représente une valeur énorme. Les banques tendent à apposer leur marque sur la plupart ou sur tous les produits et services financiers offerts à leurs clients, mais ces produits «de marque» n'ont pas nécessairement le meilleur prix ni ne sont les plus rentables économiquement.

3.2.3 Assurance des risques des particuliers ⁽⁴⁾

3.2.3.1 Le choix des consommateurs en matière d'assurance des risques personnels dépend de la vigueur et de l'étendue du système de distribution indépendant offert par les courtiers et les conseillers financiers indépendants. Le rôle traditionnel de l'intermédiaire est de fournir les meilleurs conseils en fonction de la situation particulière de chaque client. Dans le cadre de son activité, l'intermédiaire tient compte du prix, mais aussi de la valeur intrinsèque de l'offre.

3.2.3.2 Comme dans les activités bancaires, on assiste également dans ce secteur au phénomène dit de «*cherry picking*» de la part d'organismes d'assurance qui sélectionnent leurs clients dans les catégories à bas risque.

3.2.3.3 Les activités des entreprises qui pratiquent la vente directe et le rôle de l'intermédiaire sont aujourd'hui confrontées au défi représenté par les sites internet qui offrent des comparaisons en ligne des produits concurrents, en particulier dans le domaine des assurances automobiles. Cette désintermédiation met l'accent sur le prix et tend à réduire tous les produits au rang de simples marchandises.

3.2.3.4 Afin que les consommateurs bénéficient du meilleur choix possible en matière d'assurance des risques individuels, y compris s'agissant de l'assurance automobile, il faut une alternative aux circuits de distribution de la bancassurance. Cela nécessite qu'il n'y ait pas d'obstacles anticoncurrentiels au développement de réseaux d'intermédiaires indépendants ni à la distribution via internet.

⁽⁴⁾ Assurance habitation; assurance contenu habitation et propriété privée; assurance automobile; assurance voyage; assurance vie; assurance soins de santé.

3.2.4 Produits d'épargne et d'investissement ⁽⁵⁾

3.2.4.1 Les produits d'épargne et d'investissement sont un des principaux segments d'activité des banques. Il s'agit également du segment qui offre la plus vaste gamme de produits concurrents et le système le plus développé d'intermédiaires indépendants. Les observations formulées ci-dessus sur les produits d'assurance des risques des particuliers s'appliquent également au choix des consommateurs dans ce segment. Les réglementations imposent que les membres du personnel bancaire qui conseillent les clients en matière d'épargne et d'investissement doivent en le faisant préciser qu'en tant qu'employés de banque, ils ne peuvent vendre que des produits commercialisés par leur banque et que ceux-ci ne sont pas nécessairement les moins chers ni les plus rentables.

3.2.4.2 Les consommateurs sont appelés à tirer parti dans leur pays des systèmes d'épargne mis sur pied avec l'aval de l'État. Les entreprises internationales fourniront des produits concurrents dans le cadre de ces systèmes, là où les volumes sont attrayants et où existent des canaux de distribution.

3.2.4.3 Le crédit hypothécaire est un produit essentiel pour les consommateurs. Les marchés nationaux les plus développés sont caractérisés par la présence de nombreux fournisseurs de crédits hypothécaires qui viennent s'ajouter aux banques et au réseau très sophistiqué de conseillers indépendants épaulés par un recours prononcé au marketing direct. La concurrence a créé un marché extrêmement inventif avec une pléthore d'offre de produits différents, tandis que les clients passent souvent d'un fournisseur de crédit à un autre, à mesure que les conditions des prêts évoluent. Face à de si nombreuses options, les clients doivent recevoir la meilleure orientation possible de la part de leurs conseillers.

3.2.4.4 Les pensions personnelles, les investissements collectifs, les actions et les dérivés du marché boursier sont également des produits complexes qui nécessitent que le client soit conseillé au mieux sur la base d'une connaissance détaillée de sa situation. Le consommateur doit donc avoir accès à des conseillers et intermédiaires compétents qui aient à leur tour accès à une vaste gamme de choix de produits. Comme mentionné précédemment, les conseillers employés par les banques doivent être particulièrement soucieux de fournir des orientations d'un niveau des plus élevés.

3.2.5 Le livre vert met l'accent sur l'apport aux consommateurs de services financiers de détail des avantages du marché unique. La question centrale est la ligne de séparation entre les banques de détail et le reste du secteur. Les banques jouissent d'une position inexpugnable s'agissant des services bancaires de détail, dès lors qu'elles comptent déjà tous les utilisateurs de services financiers parmi leurs clients. Cela leur confère une puissance de marché unique. La nature des conseils fournis par

⁽⁵⁾ Régimes d'épargne avalisés par l'État et assortis d'incitations fiscales; crédits hypothécaires: taux fixes et variables, conditions fixes et variables, hypothèque rechargeable (contrats de crédit à la consommation garantis par une hypothèque ou un instrument analogue); plans personnels de pension principale et complémentaire; investissements collectifs; OPCVM, SICAV (fonds communs de placement en valeurs mobilières ou immobilières créés par un acte juridique et soumis à autorisation); actions et parts; produits dérivés, par exemple fonds cotés en bourse (fonds communs de placement — voir ce terme — ayant la même composition qu'un indice boursier déterminé), contrats de différence (produits dérivés permettant aux investisseurs de spéculer sur des changements de valeur de produits boursiers sans en être nécessairement les propriétaires), etc.

le personnel des banques est essentiel au bon fonctionnement du marché: en effet, dans le domaine de l'assurance des risques des particuliers et de l'épargne/investissement, il y a des produits et des systèmes de distribution alternatifs que les consommateurs devraient considérer si l'on entend qu'ils aient accès à toutes les possibilités du marché.

3.2.6 Dès lors, l'existence d'un réseau d'intermédiaires indépendants qualifiés et l'émergence de canaux de distribution de produits financiers sur internet sont primordiaux pour le bon fonctionnement du marché.

3.3 Synthèse et résultats de l'audition publique

3.3.1 Au cours d'une audition organisée par le CESE, certains aspects critiques importants ont été mis en évidence, que les associations représentatives des consommateurs, des entreprises et des travailleurs avaient par ailleurs déjà signalés dans les réponses qu'elles avaient consignées dans les documents transmis à la Commission.

3.3.2 Le débat a mis en évidence les convergences qui existent avec les objectifs proposés par la Commission et les difficultés concrètes rencontrées sur certains thèmes. Le livre vert n'explique pas comment l'on peut surmonter les contraintes juridiques et fiscales (telles que la loi sur le blanchiment d'argent sale et celle sur le financement d'activités terroristes qui nécessitent l'identification personnelle du client (principe de bonne connaissance de la clientèle) en vue de l'ouverture d'un compte ou pour réaliser certaines opérations financières), ou encore les obstacles à une pleine intégration des marchés, jetant une lumière négative sur la fragmentation des marchés de détail, et appelant presque de ses vœux la mise en œuvre de processus supplémentaires de consolidation du marché national et, surtout, transnational.

3.3.3 Les opérateurs estiment que la demande de mobilité est surestimée et demandent que l'on vérifie de manière précise et approfondie la demande réelle du marché, considérant que les dispositions relatives au système européen de paiement auraient dû contribuer à réduire l'intérêt des consommateurs. La demande de modification de l'ensemble du système de numérotation des comptes européens afin de faciliter la portabilité des numéros de comptes apparaît disproportionnée car elle offre des avantages modestes face à des coûts exorbitants qui devraient être répartis sur l'ensemble des consommateurs.

3.3.4 Il est également apparu nécessaire d'évaluer toutes les mesures appropriées en vue d'une «meilleure réglementation» du secteur. L'industrie bancaire demande une réduction des mesures obligatoires, afin de permettre au marché de se positionner spontanément par rapport à la demande et de trouver le point d'équilibre dans un marché de plus en plus prudent et spécialisé.

3.3.5 Dans le domaine des assurances encore plus que dans le secteur bancaire, la demande relative au segment de détail s'oriente vers le marché national, et le degré de satisfaction de la clientèle constaté est tel (83 %) que rien ne laisse supposer un changement structurel de la demande. Par ailleurs, des inquiétudes sont apparues du fait que certaines mesures importantes pour les compagnies d'assurances, notamment dans le domaine de la réassurance, sont sur le point d'arriver à expiration, telles que celles prévues par le règlement 358/2003, et que la Commission a l'intention de ne pas renouveler le règlement d'exemption par catégorie (REC) en 2010. Ce non-renouvellement supprimerait la clarté juridique aujourd'hui assurée par ce règlement. La coopération positive qu'il engendre à l'heure actuelle serait dès lors susceptible d'être abandonnée par les

assureurs dans un souci de prudence, privant ainsi les consommateurs et les assureurs des bénéfices tangibles qu'elle offre, comme la mobilité des consommateurs, la comparabilité des produits, l'assurabilité ou encore l'ouverture des marchés aux petites et moyennes entreprises et aux nouveaux entrants.

3.3.6 Les représentants des personnels du secteur financier, quant à eux, ont constaté que le livre vert ne prend absolument pas en compte le rôle des travailleurs et ont réitéré la nécessité de développer une formation spécifique, qui soit adaptée pour satisfaire une demande toujours plus importante d'informations et d'explications sur les différentes options d'investissement qui sont proposées. Ils ont également mis en exergue les pratiques commerciales particulièrement agressives et les systèmes de récompense et d'évaluation liés à l'obtention de résultats, qui mènent régulièrement à la vente de produits non adaptés et ne répondant pas aux besoins réels des consommateurs. Cet aspect a été souligné, parallèlement aux considérations liées à la très récente crise financière et aux carences provoquées par l'absence d'une surveillance intégrée des marchés qui soit efficace et significative, associée au rôle de plus en plus important joué par les fonds d'investissements spéculatifs (*hedge funds*) et par les fonds de placement du secteur privé (*private equity funds*). La nécessité de procéder à une surveillance attentive de l'activité des sociétés de notation a également été soulignée: ces dernières sont souvent chargées par les sociétés émettrices d'apprécier la valeur de leurs titres, ce qui induit un conflit d'intérêts évident.

3.3.7 Les représentants des consommateurs, enfin, ont demandé des mesures de réduction radicale des charges et des obstacles qui s'opposent à la mobilité nationale et transfrontalière des comptes, des conseils avisés et responsables, une information complète et compréhensible, des règles communes dans les différents États, tout en faisant part de leur vive méfiance à l'égard d'un régime unique optionnel (dit «28^e régime») et d'une harmonisation des législations en vigueur, qui, comme chacun sait, sont à la base de dispositifs de protection différenciés au sein de l'UE.

3.3.8 L'ensemble des participants à l'audition a souligné l'exigence de renforcer la coopération entre les consommateurs et les institutions financières, en reconnaissant la contribution concrète et spécifique apportée par le monde du travail en vue d'améliorer les relations et de réduire la distance entre les acteurs.

3.3.9 Le CESE considère comme très significative la contribution qu'il a reçue dans le cadre de l'audition et estime pouvoir souscrire aux observations formulées. Elles montrent à quel point il est urgent, une fois publiés les résultats de la consultation publique, d'ouvrir une table ronde réunissant les différents acteurs concernés en vue de rechercher un point d'équilibre entre eux. Il se déclare d'ores et déjà disponible pour mener une action de coordination et d'encouragement de ce type de rencontre.

3.4 Le marché unique

3.4.1 Le principe général qui sous-tend le **livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique** concerne l'amélioration de la satisfaction des consommateurs. Compte tenu du fait que dans leur vie quotidienne, les consommateurs ont de nombreuses occasions de tirer profit des services financiers, l'amélioration dans le secteur des services financiers de détail peut acquérir une importance considérable dans la poursuite de l'objectif général.

3.4.2 L'Union européenne s'est dotée d'un cadre réglementaire et de contrôle qui, en favorisant la solidité des intermédiaires financiers et en promouvant la libre prestation des services, a permis de franchir une étape importante pour encourager la concurrence dans le secteur financier.

3.4.3 De plus, l'introduction de la monnaie unique et les effets du *plan d'action pour les services financiers* ont, dans les faits, favorisé le développement d'un marché unique pour la clientèle institutionnelle et les marchés de gros.

3.4.4 Le marché de détail reste par contre selon la Commission fort segmenté, avec les conséquences suivantes:

- l'activité par-delà des frontières nationales est dans l'ensemble limitée,
- l'on observe une large amplitude de prix appliqués à des services qui sont somme toute semblables,
- les consommateurs disposent d'une gamme de choix relativement limitée,
- la rentabilité des intermédiaires varie considérablement d'un pays à l'autre.

3.4.5 Le CESE, tout en partageant l'hypothèse selon laquelle il serait utile de réduire la fragmentation des marchés de détail, souligne que ceux-ci sont d'une manière générale inévitablement plus segmentés que les marchés de gros pour des raisons évidentes liées à la fragmentation et à l'hétérogénéité de la demande vers laquelle ils se tournent et que, par conséquent, les marchés de détail ne peuvent faire l'objet d'une évaluation à l'aune des critères appliqués aux marchés de gros.

3.4.6 Le CESE observe que les logiques de marché s'orientent vers d'autres modèles. Le marché mondial se construit au moyen de processus de consolidation transfrontaliers. Les multinationales de la banque et de l'assurance poursuivent leur stratégie d'acquisitions par un renforcement de la mobilité de l'offre. La dimension européenne de certains grands groupes devient leur dimension domestique. Ils ne sont pas tant préoccupés par la possibilité d'offrir leurs produits et leurs services à partir d'un autre État membre que par celle d'accroître leur chiffre d'affaires et les opportunités qui s'offrent à eux au moyen d'une entrée directe sur les différents marchés nationaux, en les maîtrisant de l'intérieur. La forte concurrence à laquelle a donné lieu le récent achat d'une grande banque néerlandaise illustre ce phénomène.

3.4.7 Toutefois, les processus de consolidation transfrontalière ont ou pourront avoir des répercussions très négatives sur l'emploi. Ces éventuelles acquisitions pourraient entraîner des pertes de dizaines de milliers d'emplois, même si ces pertes ne sont pas certaines dans la pratique. Ce danger a déjà été évoqué par le CESE, qui a proposé des mesures susceptibles de faire face à cette situation d'urgence sociale reposant sur des systèmes de formation et de recyclage professionnels ainsi que sur des amortisseurs sociaux⁽⁶⁾ qui, par ailleurs, sont prévus par de nombreuses conventions collectives du secteur bancaire européen. De tels phénomènes génèrent des économies de coûts, mais ne semblent pas engendrer d'avantages significatifs pour les consommateurs, car les entreprises ont tendance à positionner leur système de prix sur la base du marché local, et les

bénéfices escomptés de l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché tardent à se manifester.

3.4.8 L'utilité en termes économiques du développement du marché unique est structurellement inférieure aux avantages susceptibles d'être apportés par l'entrée directe sur les marchés nationaux, du point de vue tant des économies d'échelle que du positionnement. On peut en déduire que les bénéfices potentiels pour le monde des entreprises sont considérés comme marginaux et négligeables. Cette réalité doit servir de point de départ pour analyser concrètement les actions pouvant être entreprises.

3.4.9 Le CESE souscrit pleinement à l'objectif de supprimer toutes les barrières artificielles et injustifiées au marché unique et, partant, à toute mesure susceptible d'atteindre cet objectif. Cependant, il souligne également l'exigence que les actions à entreprendre soient effectivement ciblées et que leur rapport coûts/bénéfices soit clair et évident.

4. L'information des consommateurs et la formation professionnelle des opérateurs

4.1 Le CESE juge fondamental que soient prises toutes les initiatives permettant d'accroître la compétence et les connaissances des consommateurs afin qu'ils puissent effectuer des choix responsables. Une information essentielle et complète est fondamentale pour leur protection, en tenant bien entendu toujours compte du fait que les produits et les services financiers ne sont pas comparables à d'autres produits et services.

4.2 Le CESE est d'avis qu'il est nécessaire de distinguer l'information du conseil. La première constitue une obligation de renseignement dont il faut s'acquitter auprès des consommateurs, et elle doit être adaptée au degré de compétence et au profil de risque du client, celui-ci devant être averti des difficultés auxquelles il pourrait faire face; le deuxième est un service professionnel qui est rendu à la demande et est susceptible de comporter également une responsabilité du conseiller. Cette distinction n'est pas toujours appréhendée correctement. Dans certains États, ces services sont rendus par des professionnels indépendants, comme c'est le cas au Royaume-Uni, tandis que dans d'autres, ils le sont par des employés d'institutions financières qui pourraient se trouver dans un contexte de conflit d'intérêt évident entre, d'une part, les exigences de vente de produits financiers, éventuellement liées à des primes et à des systèmes de récompense, et d'autre part, la protection du client qui s'en remet à leur capacité professionnelle.

4.3 Le CESE considère qu'il est indispensable de répondre à cette question par une réglementation claire, en s'opposant aux pratiques qui entraînent ou supposent des conflits d'intérêts potentiels, des incitations à la vente de produits et des systèmes de récompense pour les employés chargés de la vente, pratiques empruntées à la distribution commerciale et liées à des objectifs de vente de produits spécifiques. Le CESE préconise l'ouverture d'un débat spécifique entre les entreprises, les consommateurs et les opérateurs du secteur, qui pourrait constituer la première étape pour satisfaire une exigence première des consommateurs, à savoir la confiance dans la transparence des comportements des établissements bancaires et d'assurance.

(6) Idem.

4.4 L'information aux consommateurs, pour être réellement efficace, doit tenir compte des différences culturelles et du fait qu'il n'existe pas de panacée. En d'autres termes, les obligations d'information doivent se fonder sur les différentes réalités nationales. Un système minimal de normes communes de protection au niveau européen tel que celui que la Commission s'apprête à présenter est envisageable. Il convient par ailleurs de rappeler que la directive MiFID fait relever l'activité de conseil des services d'investissement: elle devient donc une activité réservée. S'agissant de la prestation de services de conseil, la MiFID garantit à l'investisseur un niveau très élevé de protection, le conseiller étant tenu de se doter de toutes les informations nécessaires pour évaluer l'adéquation des recommandations fournies. Il est nécessaire de préciser la teneur de l'activité de conseil afin de pouvoir la distinguer nettement de l'offre de conseils génériques via les réseaux de distribution, et de préciser le champ d'application des obligations plus rigoureuses.

4.5 Les intermédiaires sont tenus de prendre toute mesure raisonnable afin d'identifier les conflits d'intérêts et de les gérer de façon à éviter qu'ils n'aient une incidence négative sur les intérêts des clients. Si les mesures adoptées pour la gestion de tels conflits ne suffisent pas à garantir, avec une certitude raisonnable, que le risque de porter préjudice aux intérêts des clients sera évité, les intermédiaires informent clairement les clients, avant d'agir pour leur compte, de la nature générale et des sources des conflits d'intérêts. Globalement, l'obligation est instaurée pour les intermédiaires de servir au mieux les intérêts du client.

4.6 Le CESE recommande aux établissements bancaires et d'assurance de développer en particulier une formation professionnelle spécifique à l'attention de leurs employés chargés de la promotion et de la vente de services et produits financiers. Les contacts entre établissements financiers et consommateurs se concrétisent via les opérateurs, qui devraient être mis en condition de bien connaître les caractéristiques des produits et des services financiers pour ainsi pouvoir conseiller les clients comme il convient. Le cas de Chypre, qui s'inspire du modèle britannique et prévoit l'obligation d'identifier le profil de risque du client et de lui fournir des informations complètes et correctes, a démontré son efficacité. Le niveau de satisfaction du consommateur dans de tels contextes est très élevé. Une compétence accrue des opérateurs peut accroître la protection dont jouissent les consommateurs. Tout en préservant l'autonomie des acteurs dans le contexte du dialogue social, la Commission devrait promouvoir, dans le cadre du dialogue social territorial, par exemple au moyen d'un projet conjoint entre les associations européennes des banques et des compagnies d'assurance et la fédération syndicale européenne du secteur, Uni-Europa Finance, un programme spécifique consacré au développement de la formation des opérateurs chargés de la vente des services et des produits financiers.

Les produits financiers

4.7 De plus en plus souvent, des produits financiers identiques sont vendus sous des formes différentes et nombreuses. Les clients sont parfois invités à acheter des produits et des services qui ne correspondent pas spécifiquement à leurs exigences réelles, tandis que le risque d'endettement excessif, en particulier s'agissant du crédit à la consommation, cause des problèmes sans cesse plus importants aux familles ainsi qu'aux entreprises spécialisées. Aux États-Unis, la financiarisation de l'économie a conduit à la crise des prêts hypothécaires à haut risque

(*subprime*). Une sorte de gigantesque effet boule de neige a touché non seulement les instituts spécialisés, mais également les grands investisseurs qui ont procédé à des souscriptions très importantes, s'élevant à des milliards de dollars, de titres à haut rendement associés au risque sous-jacent. Cette crise a touché tous les marchés financiers et a fait apparaître les limites de modèles de surveillance dont on pourrait évoquer le manque d'attention, comme dans le cas du Royaume-Uni. Cela nécessite une révision et un renforcement du niveau trois du processus Lamfalussy relatif à la coordination entre les autorités nationales de régulation. En Europe, l'impact a été modéré en ce qui concerne le marché financier, bien que certains pays qui adoptent des techniques bancaires similaires, par exemple au moyen d'un refinancement continu des prêts, commencent à connaître de sérieuses difficultés en raison de la hausse des taux. La difficulté majeure a été provoquée par la baisse de la valeur du dollar qui a poussé l'euro à des niveaux inégaux, compromettant ainsi la phase conjoncturelle modérément positive de l'Europe (voir avis de la section ECO/202, rapporteur: M. DERRUINE).

4.8 Le CESE prend acte du fait que la Commission est plus favorable que par le passé à l'adoption d'un régime optionnel, dit «28^e régime». À ce propos, il rappelle les considérations déjà formulées dans l'avis concernant le livre blanc sur les services financiers 2005/2010 (?).

4.9 À côté d'un régime européen optionnel, il serait souhaitable de voir adopter un code déontologique européen qui serait défini de manière autonome par les opérateurs et ferait l'objet d'une discussion et d'un consensus avec les services compétents de la Commission et les associations représentatives des utilisateurs et des travailleurs du secteur. Ce code porterait spécifiquement sur les relations entre entreprise et client dans le domaine des services financiers, au-delà de ce que laissent présager les directives actuellement à l'examen.

4.10 Le 18 juillet 2007, au cours d'une intervention tenue à l'invitation de la section spécialisée INT du CESE, M^{me} KUNEVA, commissaire chargée de la protection des consommateurs, a déclaré s'être donné trois objectifs principaux en ce qui concerne la stratégie politique pour les consommateurs 2007/2013:

- renforcer les consommateurs,
- accroître le bien-être économique et non économique des consommateurs européens,
- protéger efficacement les consommateurs.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission a proposé en mai dernier au Conseil une directive sur les consommateurs et le crédit qui a rencontré un consensus politique.

4.10.1 Cette proposition prévoit les paramètres nécessaires pour l'offre d'une information complète, compréhensible et comparable sur les offres de crédit, une formule entièrement harmonisée pour le calcul du taux annuel effectif global, le modèle unique européen contenant des informations précontractuelles, un nouveau droit de rétractation d'une durée de 14 jours pour les contrats de crédit et la possibilité de remboursement anticipé du crédit.

(?) JO C 309 du 16.12.2006, p. 26.

4.10.2 En outre, la commissaire a répété son intention de renforcer la «capacité des consommateurs à comprendre les mécanismes financiers». L'information en est le premier aspect, mais la formation financière des consommateurs est un autre élément qu'il convient de développer, lequel doit accompagner et non remplacer les obligations d'information.

4.10.3 Le CESE souscrit avec conviction aux objectifs de la commissaire KUNEVA et prépare actuellement un avis visant à évaluer les propositions quant au fond.

5. L'objectif opérationnel

5.1 L'objectif opérationnel poursuivi par le livre vert est de réduire la fragmentation du marché financier de détail en supprimant les obstacles juridiques et économiques qui entravent la mobilité des clients. À ce sujet, l'on peut affirmer que l'Union européenne, après avoir fixé les conditions réglementant la mobilité de l'offre, souhaite compléter son projet en encourageant la mobilité de la demande.

5.2 La production réglementaire nécessaire pour mettre en œuvre cet objectif comporte en elle-même des coûts importants, compte tenu également des adaptations qu'elle exige des différents acteurs concernés, notamment des intermédiaires. Le CESE souscrit à la volonté de prendre des initiatives uniquement lorsque les avantages pour les citoyens sont significatifs et peuvent se concrétiser avec une probabilité assez élevée de réussite. De même, le CESE soutient la volonté exprimée d'assurer un suivi des conséquences des initiatives adoptées, de manière à vérifier que les résultats sont conformes aux attentes, sans hésiter à retirer les initiatives qui n'auront pas un effet satisfaisant. Un problème qu'il faut toutefois souligner est que les coûts entraînés par des initiatives malvenues et qu'il convient de retirer peuvent être très élevés: l'expérience enseigne qu'ils sont susceptibles d'être répercutés sur les consommateurs, entraînant pour ceux-ci un accroissement plutôt qu'une diminution des désagréments.

5.3 À ce sujet, le CESE note qu'un tel processus de «modification de l'état de départ, de vérification de l'impact et d'éventuel rétablissement de la situation initiale» peut, dans de nombreux cas, rester de l'ordre de la déclaration d'intention plutôt qu'être un plan d'action effectivement réalisable. Dans le secteur financier, en effet, les modèles culturels, les relations de confiance et l'expérience accumulée jouent un rôle essentiel pour déterminer les dynamiques commerciales et de concurrence. La plupart des initiatives ont également un impact sur ces éléments et les modifient de manière durable, ce qui entraîne l'impossibilité de rétablir la situation initiale par le simple retrait des initiatives lancées qui n'auraient pas rempli les conditions de la vérification d'impact. C'est la raison pour laquelle le CESE souhaite que la Commission ne place pas trop d'espoirs dans la possibilité de rétablir les conditions de départ, si l'on devait constater une inadéquation des résultats des actions entreprises.

6. L'accès transfrontière aux services financiers

6.1 Le livre vert considère que la segmentation du marché financier de détail ne subira pour l'essentiel aucune modification sur le moyen terme, si l'on ne consent pas des efforts visant à réduire les barrières qui font obstacle à la mobilité des consommateurs telles que: manque d'homogénéité des cadres réglementaires et des mesures de protection des consommateurs, diversité des régimes fiscaux, fragmentation et incompatibilité des infrastructures opérationnelles sur lesquelles s'appuient les services financiers.

6.2 Le CESE partage l'idée selon laquelle la mobilité des clients représente un facteur important du développement du secteur des services financiers, tant en termes de qualité que d'efficacité. Le CESE considère, cependant, qu'il n'y a pas lieu de se fixer des objectifs excessivement optimistes en matière d'accès transfrontière aux services financiers.

6.3 La mobilité des consommateurs peut s'entendre tant du point de vue géographique (acquérir un produit dans un endroit éloigné du lieu de résidence) que sous l'aspect de la relation commerciale (pouvoir changer facilement de prestataire de services). Ces deux types de mobilité, bien que distincts du point de vue conceptuel, sont étroitement liés entre eux.

6.4 Par rapport aux biens de consommation, le secteur des services peut offrir, tout au moins potentiellement, une plus grande mobilité géographique, compte tenu du fait que la contrainte liée à l'aspect matériel du bien échangé est absente. Par exemple, l'achat d'un véhicule automobile à l'étranger pose d'importants problèmes de transport qui n'interviennent pas lorsque l'objet de la transaction est un service «immatériel» qui peut être transporté sur les «autoroutes de télécommunication» au lieu de l'être sur celles des routes en asphalte.

6.5 La mobilité en termes de relation commerciale dans le secteur des services est au contraire entravée par le fait que leur caractéristique de produit «immatériel» les rend souvent difficiles à évaluer et à appréhender pleinement; par conséquent, les relations de confiance établies entre le vendeur et l'acheteur acquièrent une importance particulière. Dans le secteur financier, les relations de confiance sont très importantes, compte tenu du fait que la plupart des produits sont spécifiques et comportent des engagements sur une longue durée entre le vendeur et l'acheteur. Il existe de nombreuses raisons pouvant expliquer pourquoi les consommateurs considèrent plus difficile d'établir des relations de confiance avec des intermédiaires qui ne sont pas directement présents dans leur pays.

6.6 Un autre paramètre qui ne peut être sous-estimé concerne l'instrument grâce auquel le consommateur perçoit le produit. Dans le cas des biens matériels, la perception du produit se fait via le système sensoriel qui, bien entendu, n'est pas soumis à des obstacles linguistiques ou culturels. En revanche, les services financiers ne peuvent être vus ni touchés; ils ne peuvent être appréhendés qu'au moyen de la description qu'en font les prospectus d'information et les termes des contrats: le problème linguistique et culturel ne saurait donc être mésestimé. Les consommateurs peuvent en effet acquérir des services à l'étranger s'ils connaissent bien la langue et les principales pratiques financières du pays de l'intermédiaire. Pour trouver un remède à cet obstacle, l'on pourrait envisager d'imposer une sorte de multilinguisme des documents d'information et contractuels. À ce propos, le CESE estime qu'il ne serait ni réaliste ni correct d'imposer aux intermédiaires la rédaction de prospectus d'information et des conditions contractuelles dans toutes les langues de l'Union. Les coûts à supporter pour des initiatives de ce type, complexes au vu de l'évolution constante des produits, n'auraient aucune probabilité de trouver une compensation dans l'augmentation du volume de vente. Le livre vert lui-même, en effet, considère que l'on ne peut s'attendre à moyen terme à une mobilité transfrontalière élevée des consommateurs dans le secteur des services financiers. Le problème de la barrière linguistique est donc appelé à ne pas trouver de solution à moyen terme et à constituer un frein important à l'accès transfrontière aux services financiers de détail.

6.7 La Commission a chargé un groupe de haut niveau d'évaluer la situation existante s'agissant de la mobilité des consommateurs en ce qui concerne les comptes bancaires. Le 30 mai 2007, un rapport intéressant faisant état d'importantes divergences sur de très nombreux points a été publié. Les associations de consommateurs considèrent qu'il y a là un véritable problème, tandis que les experts de l'industrie bancaire estiment que ce n'est pas le cas. Les uns déclarent que les clients sont très satisfaits et qu'ils ne ressentent aucun besoin de voir la mobilité rendue plus aisée; les autres estiment qu'il faut considérer ces statistiques avec beaucoup de précaution, car la satisfaction dépend du niveau de leurs attentes et qu'il importe de donner aux consommateurs la possibilité de changer de banque sans obstacles, auquel cas même les consommateurs qui se déclarent satisfaits pourraient changer s'ils trouvent de meilleures offres sur le marché.

6.8 D'un côté, l'industrie bancaire souligne combien le consommateur est pour l'essentiel tourné vers le marché domestique, tandis que de l'autre, les associations de consommateurs déplorent l'absence de concurrence transfrontalière due aux obstacles qui s'opposent à ce qu'ils changent de banque et à l'absence de transparence et de comparabilité entre les offres, associés à une faible confiance des consommateurs dans les entreprises étrangères.

6.9 Le rapport des experts examine les difficultés qui s'opposent à l'ouverture d'un compte, telles que les obstacles juridiques et réglementaires: les banques mentionnent par exemple l'obligation d'identification personnelle dérivant des lois contre le blanchiment de l'argent, tandis que les consommateurs évoquent le manque de transparence des informations sur l'offre ou sur les documents requis, estimant qu'il serait indispensable de voir reconnaître le droit d'ouvrir un simple compte courant, droit reconnu par la législation de certains pays européens, vu l'impossibilité de participer à la vie économique et sociale sans compte courant. Sur ce point, les banques rappellent que la liberté de contracter est un principe fondamental de l'économie de marché, garanti par de nombreuses constitutions.

6.10 Le CESE, sans vouloir entreprendre un débat d'ordre constitutionnel, juge primordial de réduire la distance qui sépare les établissements financiers des clients. Si des pays démocratiques et régis par l'économie de marché sont parvenus à établir des droits minimaux pour les consommateurs et les citoyens, comme le droit légal pour les résidents satisfaisant aux conditions d'honorabilité ad hoc de disposer d'un compte bancaire — droit relevant de la citoyenneté —, il est loisible d'imaginer que ces bonnes pratiques, moyennant une harmonisation avec les législations et les pratiques nationales, pourraient devenir un patrimoine commun de l'Union. Par le passé, celle-ci a souvent tiré parti des expériences positives menées dans le cadre des législations locales pour les diffuser dans tous les États membres. Dans un précédent avis, le CESE a formulé le souhait que ce droit d'accès soit généralisé ⁽⁸⁾.

7. Objectifs et initiatives à entreprendre

La diminution des prix et l'élargissement des possibilités de choix pour les consommateurs

7.1 La Commission considère que la promotion des conditions permettant une mobilité plus importante des consommateurs pourrait contribuer à atteindre un double effet positif: offrir un éventail plus large de choix en mesure de satisfaire des besoins beaucoup plus variés, à des prix compétitifs.

7.2 Pour cette raison, des initiatives sont en cours dans le secteur de la banque de détail. Elles évaluent, notamment, la possibilité d'encourager ce que l'on nomme la portabilité des comptes bancaires. La possibilité de proposer une directive destinée à renforcer la portabilité des droits à pension complémentaires est également à l'examen.

7.2.1 Le CESE considère que le thème de la transférabilité du compte courant ne peut être confondu avec celui du numéro unique européen. L'adoption du numéro unique européen entraînerait des frais disproportionnés, qui ne seraient absolument pas justifiables et qui, en dernier ressort, seraient répercutés sur les consommateurs. La transférabilité doit se référer à l'ensemble des opérations liées au compte bancaire, telles que les ordres permanents, le débit direct, les comptes titres et certainement pas au maintien du numéro. La mise en œuvre de l'espace unique de paiement en euros (SEPA) au niveau européen s'appuie sur le numéro de compte bancaire international (IBAN — *International Bank Account Number*) et sur le code d'identification de contrôle interne (CIN — *Control internal number*), qui doivent être maintenus en l'état. Les établissements bancaires doivent garantir la plus grande collaboration pour la mobilité des comptes et la transférabilité des relations y afférentes, le cas échéant par le biais de codes de conduite ou d'accords interbancaires, comme l'ont déjà fait certains pays.

7.3 Le CESE partage l'idée selon laquelle il serait utile d'examiner attentivement la légitimité des obstacles à la mobilité des consommateurs, tels que les frais de fermeture, l'insuffisante transparence de l'information, les aspects contractuels des services financiers qui tendent, trop souvent, à créer des contraintes rendant plus difficile un changement de produit ou de fournisseur. Néanmoins, le CESE souligne également l'existence de contraintes techniques, réglementaires, juridiques et fiscales, qui sont souvent difficiles à surmonter afin de mettre en place les conditions permettant une mobilité des consommateurs aux niveaux indiqués par la Commission. Une autre difficulté réside dans la coexistence de plusieurs monnaies à côté de l'euro. La zone non euro compte encore de nombreux États membres, ce problème venant s'ajouter à ceux exposés ci-dessus.

7.4 Enfin, les efforts consentis en vue de créer des conditions d'homogénéité dans le secteur des services financiers sont entravés également par des obstacles qui ont été créés par les autorités nationales dans le but, en soi légitime, de protéger au mieux les consommateurs. La Commission fait part de son intention d'éviter toute limitation en matière de choix qui ne soit pas expressément justifiée. Le CESE, cependant, estime que lorsqu'on aborde le dossier de l'harmonisation du système de protection proposé aux consommateurs, il convient d'agir avec prudence, compte tenu du fait que les États de l'UE n'ont pas atteint un niveau d'harmonisation culturelle et sociale propre à justifier une approche très dirigiste au niveau central.

8. Le renforcement de la confiance des consommateurs

8.1 L'échange d'opérations et de services financiers est envisageable, dès lors qu'une base solide de confiance existe entre les parties. La Commission souligne que les consommateurs européens considèrent avec une certaine inquiétude et avec méfiance les mesures de défense et de garantie que pourrait leur apporter l'exercice d'activités transfrontalières. La mobilité des consommateurs ne sera pleinement réalisée que lorsque ces derniers seront réellement convaincus que la protection de leurs intérêts ne dépend ni du lieu d'achat des services ni de leur mode de distribution.

⁽⁸⁾ Idem.

8.2 La Commission considère que pour réaliser cet objectif, il y a lieu d'aborder les thèmes suivants: la protection de l'intérêt des consommateurs, l'apport d'un cadre réglementaire clair et sûr, la garantie d'un accès à un système approprié de règlement extrajudiciaire des litiges, la promotion de la solidité des intermédiaires financiers.

8.3 Le thème de la protection de l'intérêt des consommateurs revêt un caractère délicat car, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, il n'est pas aisé de définir un cadre réglementaire qui s'adapte aux demandes et aux exigences de chaque État membre: la difficulté d'harmoniser le cadre des mesures de protection, qui est apparue par exemple à l'occasion du processus de révision de la directive sur le crédit à la consommation, peut donner aux consommateurs l'impression que l'État dans lequel est réalisé l'achat du service conditionne de manière importante le niveau de protection offert.

8.4 En ce qui concerne la sécurité du cadre réglementaire qui régit les relations contractuelles, la Convention de Rome de 1980 prévoit que la loi applicable au contrat est en principe définie par les parties contractantes. Une modification de ce principe est actuellement à l'étude; elle prévoirait l'application de la loi de l'État de résidence du consommateur lorsque le vendeur y exerce son activité commerciale. Cependant, il n'est pas certain que l'application de la loi du pays de résidence du consommateur stimulera l'offre de produits financiers dans d'autres pays membres.

8.5 Une définition claire de ce principe pourrait sans aucun doute renforcer la confiance juridique des consommateurs, même si elle ne recouvre qu'en partie le concept de mobilité des consommateurs évoqué dans le livre vert. En effet, la Commission estime qu'il faut aussi mettre l'accent sur la mobilité transfrontalière des consommateurs, celle des intermédiaires financiers ne suffisant pas: le nouveau principe contribuerait à rendre plus aisée la définition d'une règle générale et univoque dans les cas où c'est l'intermédiaire qui adresse son offre commerciale aux consommateurs d'autres États, mais pas dans les situations où ce sont les consommateurs qui cherchent activement dans d'autres pays des fournisseurs de services.

9. Rendre les consommateurs plus forts

9.1 Le livre vert a relevé de manière opportune que les consommateurs font souvent part de leur inquiétude quant au fait qu'une gamme trop large de produits financiers peut brouiller leur perception et compliquer ainsi le choix de la solution la plus adaptée à leurs exigences. En effet, seuls les consommateurs bien informés et disposant d'une bonne culture financière pourront réellement tirer parti d'une plus grande mobilité internationale dans le marché unique.

9.2 Le livre vert souligne que la culture moyenne des consommateurs dans le domaine des finances est généralement faible et qu'elle constitue un obstacle de taille à la capacité de

faire les bons choix financiers. À cela s'ajoute le fait, généralement admis, que l'information financière disponible semble se polariser aux extrêmes, ce qui la rend alternativement ou trop banale ou trop complexe.

9.3 L'on pourrait au moins partiellement résoudre ces difficultés si les consommateurs étaient en mesure de s'appuyer sur des services de conseil indépendants qui les aident à prendre des décisions en fonction de leurs intérêts. De tels services ont déjà été expérimentés à Chypre et au Royaume-Uni, et la directive MiFID les étendra aux autres États membres, non de manière contraignante, mais en tant qu'alternative à ceux offerts directement par les intermédiaires. À l'heure actuelle, dans de nombreux cas, les consommateurs cherchent à se faire conseiller par le fournisseur de services financiers; probablement sont-ils enclins à agir de la sorte parce que, d'une part, ils sont influencés par la relation de confiance qui est implicite lorsqu'on vend un service financier et parce que, d'autre part, les services de conseil offerts par le vendeur n'ont pas de coût explicite. Cependant, il conviendrait d'être conscient du fait qu'un service de conseil non indépendant peut être influencé par un conflit d'intérêt latent qui s'oppose à ce que le consommateur puisse tirer pleinement profit de l'utilité de ce service.

9.4 Le CESE estime que seuls les consommateurs dotés d'une culture financière suffisante peuvent pleinement appréhender la difficulté que revêt la satisfaction de leurs besoins financiers et, partant, apprécier la valeur ajoutée de conseils financiers qualifiés et indépendants. Il est dès lors indispensable d'assurer la diffusion de cette culture financière, mais aussi de responsabiliser les épargnants par rapport à leurs choix. Les experts parlent même d'un véritable «analphabétisme financier», à cause duquel bien des gens sont incapables de garder une vue d'ensemble de la question et de prendre des décisions en toute autonomie pour garantir leur sécurité financière, ce qui peut déboucher sur des préjudices économiques. L'école pourrait aider les jeunes générations à acquérir quelques compétences financières de base pour leur permettre de faire ultérieurement des choix éclairés quant à leurs investissements, étant entendu que les opérateurs des marchés financiers doivent assumer leurs responsabilités.

9.5 Une grande attention devra être accordée aux annonces publicitaires, en particulier celles diffusées sur le web. Trop souvent, l'on a constaté de fortes asymétries entre les caractéristiques réelles des produits financiers et les promesses de rendement, dont les seules fins sont d'induire les consommateurs à investir dans des produits financiers spécifiques. Il faut toutefois préciser que ces épisodes ne concernent que rarement les intermédiaires traditionnels comme les banques et les sociétés d'assurance, attentives à leurs rapports avec les clients et par ailleurs soumises à des règles et des contrôles rigoureux. En revanche, les nouveaux concurrents n'agissent pas toujours dans un cadre de règles sûres ni ne sont toujours soumis à des régimes de surveillance stricts. Tout cela diminue la force des consommateurs.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS