

Avis du Comité économique et social sur les «Rapport sur l'application de la directive 90/88/CEE et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 87/102/CEE (telle que modifiée par la directive 90/88/CEE) relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation»⁽¹⁾

(97/C 30/23)

Le 31 mai 1996 le Conseil a décidé, conformément à l'article 100 A du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur le rapport et la proposition susmentionnés.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 16 juillet 1996 (rapporteur: M. Burani, corapporteurs: MM. Ceballo Herrero et Sanderson).

Le Comité économique et social a adopté l'avis suivant au cours de sa 338^e session plénière des 25 et 26 septembre 1996 (séance du 26 septembre 1996) par 94 voix pour, 10 voix contre et 5 abstentions.

1. Avant-propos

1.1. La première directive sur le crédit à la consommation, 87/102/CEE⁽²⁾ avait renvoyé à un examen ultérieur la mise au point d'une méthode uniforme pour le calcul du «taux annuel effectif global» (TAEG), afin de permettre à tous les consommateurs de comparer les taux de crédit pratiqués dans les différents pays de l'Union européenne. Cet examen s'est traduit par une nouvelle directive, la directive 90/88/CEE, adoptée par le Conseil le 22 février 1990⁽³⁾, qui a établi la méthode de calcul du TAEG et les éléments à prendre en considération pour ce calcul.

Sur demande du Conseil, le Comité économique et social a émis un avis⁽⁴⁾, essentiellement favorable à cette initiative, tout en exprimant plusieurs recommandations qui n'ont été que partiellement prises en compte.

1.2. La directive à l'examen impose à la Commission (article 1^{er} bis, § 5 b) de présenter au Conseil, avant le 31 décembre 1995, un «rapport assorti d'une proposition» permettant d'appliquer définitivement une formule mathématique unique pour le calcul du TAEG, valable dans tous les pays de l'UE et dans ceux de l'Espace économique européen (EEE), c'est-à-dire l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. La directive 90/88/CEE a été en effet incorporée dans l'accord sur l'EEE (voir document de la Commission, Introduction et résumé, § 5 et 8, p. 1 et 2).

1.3. La proposition de directive à l'examen remplit, encore qu'avec un retard que justifient diverses circonstances, la mission impartie à la Commission. Dans ses grandes lignes, la proposition laisse essentiellement inchangée la méthode de calcul déjà adoptée; elle pose le principe de l'application par tous les États de la méthode de calcul figurant dans la directive de 1990; elle introduit l'obligation d'utiliser un symbole de type

«européen» permettant d'identifier le TAEG; enfin, elle apporte certaines modifications d'ordre linguistique aux versions anglaise et grecque (dénomination du «taux annuel effectif global»).

2. Observations générales

2.1. La proposition de directive à l'examen est la suite logique et prévue des travaux déjà réalisés précédemment, si bien que le Comité appuie la Commission en collaborant avec elle dans la recherche d'une protection toujours plus efficace des intérêts des consommateurs.

2.2. Il convient cependant, pour éviter tout malentendu, de préciser quelles sont la portée et les limites de ces choix. S'il s'était agi de permettre la comparaison du TAEG uniquement à l'intérieur d'un même pays, il aurait suffi de prescrire à chaque pays d'adopter un taux uniforme; or, le but de la directive est de fixer les bases d'une comparaison entre tous les pays de l'EEE.

2.3. Cet objectif n'est atteint qu'en partie. Une comparaison «parfaite» entre différents pays serait possible si, en plus de l'harmonisation du système de calcul, on avait également pu donner une définition homogène des éléments entrant dans la composition du TAEG. Or, ces composantes, et leurs dénominations, sont hétérogènes dans les différents pays⁽⁵⁾ en raison de la persistance de différences dans les habitudes et les usages commerciaux ainsi que dans les législations commerciales et dans les réglementations fiscales. La Commission a reconnu⁽⁶⁾ qu'il n'est pas possible, compte tenu des principes de proportionnalité et de subsidiarité, d'harmoniser ces dénominations (et encore moins ces composantes, ajoute

(1) JO n° C 235 du 13. 8. 1996, p. 8.

(2) JO n° L 42 du 12. 2. 1987.

(3) JO n° L 61 du 10. 3. 1990.

(4) JO n° C 337 du 31. 12. 1988.

(5) Cf. à cet égard l'étude effectuée pour le compte de la Commission, plusieurs fois citée dans le rapport, ainsi que le rapport lui-même, tableau paragraphes 97 à 111.

(6) Cf. rapport, point 10.

le Comité); il faut cependant reconnaître que cette absence d'uniformité rend difficile la comparaison «transfrontalière» des différentes offres.

2.4. Par ailleurs, le crédit à la consommation est encore essentiellement octroyé par des organismes financiers d'un pays aux résidents de ce même pays, pour des raisons qui sont bien connues: besoin de connaître le client, différences de législation, difficultés de récupérer les crédits dans des pays étrangers. Ce n'est que dans certaines zones de frontière que le «crédit transfrontalier» connaît une certaine diffusion.

2.5. La situation est destinée à changer avec l'adoption de la monnaie unique, mais uniquement pour les pays qui en feront partie: pour les consommateurs de ces pays, la zone de l'Euro constituera un véritable marché unique du crédit à la consommation. Pour les autres, rien n'aura changé.

2.6. En vue précisément de la création d'un véritable marché unique du crédit à la consommation, la directive pourrait constituer un pas en avant sur la voie de l'achèvement du marché intérieur.

2.7. La Commission affirme que l'adoption du TAEG favorise «l'instauration et le fonctionnement du marché intérieur» et «garantit aux consommateurs un degré élevé de protection» (1); aussi devrait-elle insérer dans les considérants la conséquence logique, mais non encore explicite, de l'adoption du TAEG, à savoir qu'elle permettra aux consommateurs d'utiliser le crédit à la consommation sous le régime de la libre prestation des services.

2.8. Compte tenu des considérations formulées aux paragraphes 2.3, 2.4 et 2.5 mais aussi de la question abordée au paragraphe 2.7, le Comité estime qu'il est du devoir de la Commission, des autorités nationales et des institutions de crédit de mettre les consommateurs en garde contre le simplisme dans les choix. Un taux apparemment plus favorable offert dans un autre pays ne signifie pas nécessairement qu'il soit plus intéressant que celui pratiqué dans son pays. Mise à part la composition du TAEG, chaque taux d'intérêt est spécifique à chaque monnaie, et reflète de manière générale les conditions de l'économie et de la politique monétaire de chaque pays; il peut varier avec une fréquence plus ou moins grande, et pas toujours dans un sens favorable au consommateur. Les taux de change eux aussi peuvent varier, avec des conséquences que le consommateur n'est pas en mesure de prévoir, ni de prévenir, au moment de la signature d'un contrat. Le consommateur doit être mis au courant des risques qu'il court quand il devient preneur d'un crédit dans une monnaie autre que sa monnaie nationale.

2.9. Un autre aspect à commenter est celui de l'introduction d'un symbole (et non pas d'un «logo» comme on trouve à plusieurs reprises dans le texte du rapport

— symbole et logo ne sont pas des termes équivalents). Ce symbole serait à utiliser chaque fois que l'on se sert du terme de TAEG. Sans même parler des difficultés d'ordre graphique que posera la rédaction du matériel d'information et des contrats, il faut se demander si le consommateur moyen comprendra vraiment le sens d'un tel symbole. Dans ce cas également, les solutions qui plaisent aux professionnels du secteur ne sont pas nécessairement celles que le public accueille volontiers, surtout si on lui demande un effort de compréhension. L'introduction d'un symbole coûterait une somme considérable (une grande banque européenne a estimé le coût de l'utilisation d'un symbole à 6-7 millions d'ECU environ). En outre, afin de réduire le symbole à une taille adaptée à son apposition sur les contrats, les étoiles entourant le signe pourcentage fusionnent dans un cercle. L'objectif d'un signe unique reconnaissable n'est donc pas atteint.

2.10. Un argument encore plus important joue de toute façon contre cette solution: le risque d'abus et d'utilisation impropre. Un symbole du type «Europe» confère toujours un caractère officiel à un document. Quand on pense à la multitude d'opérateurs financiers présents sur le marché, autorisés ou non, contrôlés ou non, on peut facilement imaginer que son utilisation pourrait se prêter à toutes sortes d'abus. Il serait par trop facile d'induire en erreur le consommateur, en lui faisant croire que le TAEG cité dans les documents aurait reçu une sorte d'approbation officielle. Le CES (2) déconseille l'adoption d'un symbole de type «européen», car au lieu de contribuer à une meilleure clarté et à l'information du consommateur, un tel symbole est de nature à entraîner confusion et équivoques.

2.11. Les propositions contenues dans la directive ne comportent tout compte fait pas de changements fondamentaux par rapport à la situation actuelle; cependant, trois dispositions méritent une attention particulière en raison de leurs conséquences sur le plan pratique:

- la suppression de la faculté d'adopter une méthode différente de calcul du TAEG, faculté dont ont usé la Finlande, la France et l'Allemagne;
- l'obligation de baser les calculs sur l'année solaire (365 ou 366 jours) plutôt que sur l'année «commerciale» (360 jours);
- l'exactitude de deux décimales, système qui n'a pas encore été adopté par tous et qui, de toute façon, n'était pas prescrit par le passé.

2.12. Comme on le verra dans les commentaires sur les différents articles, ces dispositions sont de nature à provoquer des augmentations de coût dans la plupart des pays, dues à la nécessité de modifier les programmes informatiques avant la date d'entrée en vigueur de la directive, 1^{er} janvier 1997. Ces programmes devraient être modifiés une seconde fois au moment de l'adoption de la monnaie unique, deux ans après. Le Comité se

(1) Proposition de directive, premier considérant.

(2) Sous réserve de l'approbation par l'Assemblée plénière.

demande s'il ne serait pas opportun de prévoir que la directive entre en vigueur le 1^{er} janvier 1999, du moins pour les aspects concernant le calcul. De cette façon, les changements dans les programmes se feraient dans le sens d'une solution unique: les réductions de coûts seraient substantielles et devraient se traduire par des avantages pour le consommateur.

3. Observations sur les différents articles de la proposition de directive

3.1. Article premier

3.1.1. Comme il l'a déjà dit dans les «observations générales» (paragraphe 2.9 et 2.10), le Comité déconseille vivement l'adoption d'un symbole officiel, ou apparemment officiel, y compris dans le cas d'espèces — qui concernent des transactions entre particuliers: le consommateur pourrait être induit en erreur. De plus, une innovation de ce genre pourrait constituer un précédent pour une utilisation extensive du symbole européen, chaque fois qu'un contrat fait référence à une réglementation européenne. La situation deviendrait confuse pour le consommateur et incontrôlable pour les autorités.

3.1.2. Reste à savoir si l'utilisation d'un symbole européen (les 12 étoiles) est autorisée dans les pays non membres de l'UE, c'est-à-dire dans les pays de l'EEE (*cf.* plus haut paragraphe 1.2), qui devraient, à leur tour, respecter les dispositions de la directive.

3.2. Article 4

3.2.1. Cet article supprime la faculté accordée aux institutions financières d'utiliser une formule de TAEG différente de celle établie par la directive elle-même, si cette formule était déjà en vigueur dans leur pays avant le 1^{er} mars 1990. Cette dérogation est utilisée à l'heure actuelle par la Finlande, la France et l'Allemagne. Bien que cette dérogation n'ait été prévue que jusqu'au 31 décembre 1995, elle demeure de fait en vigueur tant que la directive prévue à l'article premier bis, paragraphe 5 c) de la directive 87/102/CEE modifiée n'a pas été adoptée.

3.2.2. En matière de coûts inhérents aux changements dans les programmes, la Commission a fait remarquer (rapport, § 15) que «les coûts de production des sociétés de services en informatique et des institutions financières pourront être comprimés grâce aux économies d'échelle produites par l'utilisation d'une seule formule dans l'ensemble du marché unique». Or, le problème ne se pose pas dans ces termes, parce qu'en fin de compte les institutions des pays «à dérogation» rencontreraient des coûts déjà supportés par les institutions des autres pays. Cette affirmation est importante pour ce qui sera dit plus loin à propos des autres modifications proposées dans la directive (*cf.* paragraphe 3.3) et de la date d'entrée en vigueur de la directive (*cf.* paragraphe 3.4).

3.3. Article 7

3.3.1. Tel qu'il est rédigé, cet article ne fait que remplacer l'annexe 1 de la directive 87/102/CEE par une autre annexe qui comporte des modifications apparemment moins importantes par rapport au texte précédent. Ces modifications concernent:

- la méthode de calcul des jours de l'année, qui doivent être ceux de l'année solaire (365 ou 366) et non 360, comme c'est le cas dans certains pays⁽¹⁾;
- le résultat du calcul doit être exprimé avec une exactitude de deux décimales (le texte précédent prévoyait la possibilité d'arrondir à la première décimale).

3.3.2. Alors que la suppression de la dérogation prévue à l'article 4 de la proposition de directive ne concerne que les États déjà cités (Finlande, France et Allemagne), lesquels doivent à présent remplacer leurs méthodes de calcul habituelles par la méthode AIBD, la proposition de convertir la base de calcul de 360 jours, comme c'est le cas dans certains pays, à 365/6 jours concerne également des États calculant déjà selon la méthode AIBD qui deviendra obligatoire à l'échelle européenne. Conformément à cela, la majorité des États membres devraient modifier complètement ou en partie leur méthode et/ou leurs bases de calcul. Cela sera d'autant plus vrai si la disposition en question était interprétée comme l'obligation d'effectuer le calcul au jour près. En effet, dans ce cas, il faudrait introduire dans toute l'Europe des méthodes de calcul qui n'étaient utilisées jusqu'à présent que par 3 États membres, constituant ensemble environ un tiers de la population de l'UE.

3.3.3. Un calcul au jour près poserait des problèmes considérables car, dans ce cas, on ne calculerait plus — comme le font la plupart des États membres — sur la base de valeurs standardisées (par exemple, 365 jours: 12 = 30,41666 jours/mois) mais bien avec des valeurs effectives, ce qui signifie que pour le calcul mensuel, il faudrait retenir pour janvier 31 jours et pour février 28/29 jours, avec pour conséquence que l'indication du taux effectif dépendrait de la date du paiement du crédit et pourrait varier en fonction de la longueur des mois bien que le taux d'intérêt nominal reste le même. Dans un marché intérieur européen, cela aurait un effet négatif du point de vue du consommateur, car il ne pourrait plus comparer les taux indiqués par les différents offrants. Aussi, le CES préconise-t-il de préciser dans le texte de la directive que les instituts de crédit sont autorisés à utiliser la méthode de calcul communautaire sur la base de valeurs standardisées. Par ailleurs, il conviendrait de supprimer la prise en compte de l'année bissextile, qui n'aurait pas d'effet même en suivant les indications de la Commission pour des calculs avec une précision de une à deux décimales.

3.3.4. L'impact au plan pratique du calcul des TAEG à deux décimales près aura des effets pervers sur

⁽¹⁾ Allemagne, Finlande, Suède, Liechtenstein et Norvège: *cf.* rapport, § 124 à 128 et tableau § 124.

les consommateurs. Cette exigence signifiera que les institutions financières ne seront plus en mesure de préparer à l'avance les tableaux qui sont actuellement utilisés à des fins publicitaires. Ceux-ci fournissent des détails sur les prêts que les consommateurs utilisent pour comparer les coûts de l'emprunt avant d'introduire une demande auprès de l'institution de leur choix.

3.3.5. Compte tenu du fait qu'une minorité de pays calculent encore sur la base de l'année de 360 jours et qu'en ce qui concerne l'adoption de la deuxième décimale, la pratique courante est déjà alignée dans presque tous les cas sur cette formule, l'ampleur des coûts à supporter ne semble pas justifier à elle seule une modification des systèmes qui ne se sont pas encore conformés aux prescriptions de l'annexe 2. Le Comité se demande si les modestes résultats pratiques d'une telle harmonisation et les bénéfices qui en découleront pour les consommateurs sont vraiment proportionnels aux coûts à supporter.

3.4. Article 9

3.4. Cet article fixe au 1^{er} janvier 1997 la date d'entrée en vigueur de la directive. Si la Commission a pensé

pouvoir prévoir un délai aussi rapproché, c'est qu'évidemment elle ne considère pas comme particulièrement difficile l'adoption de ces propositions, qui sont en effet, en partie, d'une importance intrinsèque marginale (légère modification des systèmes de calcul) et, en partie, l'accomplissement d'une obligation qui était déjà prévue (expiration de la faculté d'utiliser un système différent).

3.4. Le Comité se demande cependant si, compte tenu des coûts de transformation des programmes (cf. paragraphes 3.2.1 et 3.2.2) à effectuer à deux reprises (cf. paragraphe 2.12), il ne serait pas opportun de reporter au 1^{er} janvier 1999 l'entrée en vigueur de la directive.

À cette date les modifications de calculs s'imposeront aux États qui suivent déjà la méthode de calcul du TAEG décrite dans la directive 88/90/CEE de 1990. Pour des raisons identiques, il est proposé que les États qui ont bénéficié de la dérogation prévue à l'article premier bis, paragraphe 5 a) de la directive 87/102/CEE modifiée, disposent aussi d'un délai expirant à la date de passage à la monnaie unique pour adopter la méthode de calcul du TAEG prévue par la directive.

Bruxelles, le 26 septembre 1996.

Le Président

du Comité économique et social

Carlos FERRER

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Amendements repoussés

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été examinés et repoussés.

Paragraphe 2.9

Supprimer à partir de la 3^e phrase «Dans ce cas également ...» et remplacer par:

«Il est par conséquent impératif de bien informer le consommateur sur sa signification et lui faire comprendre à travers des campagnes d'information que le symbole n'est pas le reflet d'une recommandation des autorités de l'UE en faveur d'un certain type d'offre de crédit, mais qu'il sert simplement à remplacer à l'échelle européenne un terme renvoyant à une méthode uniforme de calcul du taux annuel.»

Exposé des motifs

Bien que le risque de méprise pour le consommateur ne puisse être exclu, comme l'indique le rapporteur, le rejet pur et simple du symbole par celui-ci va trop loin. Des campagnes d'information contribueraient à prévenir le risque de méprise. L'obtention d'un crédit dans un autre État membre étant appelée à prendre de l'importance, en particulier après l'introduction de l'Euro, le consommateur devrait être informé de manière simple sur l'application d'une méthode uniforme de calcul des taux de charge annuels. Aucun accord n'ayant pu être obtenu quant à un «langage uniforme», l'introduction d'un symbole peut être considérée comme la meilleure solution de rechange.

Résultat du vote

Voix pour: 34, voix contre: 47, abstentions: 21.

Paragraphe 2.10

Supprimer.

Exposé des motifs

Voir amendement 4.

Résultat du vote

Voix pour: 34, voix contre: 47, abstentions: 21.

Paragraphe 2.12

Supprimer.

Exposé des motifs

L'importance de l'entrée en vigueur d'une méthode harmonisée pour le calcul du taux annuel effectif global au 1^{er} janvier 1997 compense largement le surcoût, minime par comparaison, qu'entraînera une nouvelle modification des programmes pour l'introduction de l'Euro deux ans après. Il est tout simplement inexact de déclarer que le renvoi suggéré permettra des économies substantielles. Le surcoût devrait être évalué par rapport au montant des crédits accordés annuellement. Par ailleurs, il ne serait pas sage de choisir la même date pour l'introduction de l'Euro et pour la mise en œuvre de la directive sur le crédit à la consommation. Les banques devront déjà travailler à la limite de leurs possibilités pour faire face à l'introduction de l'Euro, comme le dit clairement l'excellent avis du Comité sur la question. En outre, on ne sait pas trop encore quels États membres accéderont en définitive à la monnaie unique. Les États membres qui ne seront pas concernés au 1^{er} janvier 1999 n'auront aucun surcoût à supporter. Enfin, le renvoi suggéré établit un précédent dangereux en matière de fixation des dates d'entrée en vigueur des directives en général, étant donné que la plupart des mesures impliquent certains coûts.

Résultat du vote

Voix pour: 37, voix contre: 62, abstentions: 12.
