

E 3523

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 11 mai 2007

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2007

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Livre Vert sur les services financiers de détail dans le marché unique.

COM(2007) 0226 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 4 mai 2007

9293/07

**EF 43
ECOFIN 189
CONSOM 56**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 3 mai 2007

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Livre Vert sur les services financiers de détail dans le marché unique

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2007) 226 final.

p.j. : COM(2007) 226 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.4.2007
COM(2007) 226 final

LIVRE VERT

sur les services financiers de détail dans le marché unique

(présenté par la Commission)

LIVRE VERT

sur les services financiers de détail dans le marché unique

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

RESUME

La Commission réexamine actuellement le fonctionnement du marché unique afin de s'assurer que ses politiques sont adaptées au 21^{ème} siècle. Le rapport intermédiaire remis au Conseil européen de printemps décrit la nouvelle approche adoptée en matière d'utilisation des instruments du marché unique et s'intéresse en particulier au renforcement de la satisfaction des consommateurs¹. Dans son rapport final qu'elle entend présenter à l'automne 2007, la Commission inclura un certain nombre de mesures concrètes en faveur des citoyens. Les services financiers de détail représentent un volet majeur de ce réexamen.

Les services financiers de détail constituent un aspect essentiel de la vie quotidienne des citoyens de l'UE. Malgré les importants progrès qui ont été accomplis ces dernières années dans la mise en place d'un marché unique des services financiers, les études réalisées montrent que l'intégration des services financiers de détail ne semble pas encore avoir donné tout son potentiel et que la concurrence reste insuffisante dans certains domaines.

Le présent livre vert, qui prend appui sur le livre blanc sur les services financiers 2005–2010², les résultats de l'étude sectorielle de la Commission sur la banque de détail³ et le rapport intermédiaire sur l'assurance des entreprises⁴, s'efforce d'élargir et d'approfondir notre compréhension des problèmes rencontrés par les consommateurs et les entreprises dans le secteur des services financiers de détail et d'apprécier le potentiel existant pour de nouvelles initiatives dans ce domaine, ainsi que les éventuelles difficultés qu'elles soulèveraient. Les résultats spécifiques de la présente consultation, comprenant d'éventuelles mesures pour améliorer les marchés des services financiers de détail, seront intégrés dans le rapport final, publié à l'automne 2007, qui clôturera le processus de *Single Market Review*.

Le présent livre vert définit les objectifs fondamentaux de la politique de la Commission dans le domaine des services financiers de détail, présente ensuite de manière plus détaillée les mesures envisagées pour faire en sorte que les avantages de l'intégration des marchés financiers de l'UE parviennent effectivement aux utilisateurs et invite enfin les parties prenantes à communiquer leurs observations sur les orientations choisies.

La Commission est convaincue que l'intégration des marchés de services financiers de détail de l'UE peut encore progresser grâce à des actions aux niveaux suivants:

¹ COM(2007) 60 du 22.2.2007.

² COM(2005) 629 du 1.12.2005.

³ COM(2007) 33 du 31.1.2007 et SEC(2007) 106 du 31.1.2007.

⁴ "Rapport intermédiaire sur le secteur de l'assurance des entreprises", 24.1.2007.

- apporter des avantages concrets aux consommateurs en faisant en sorte que des marchés ouverts et bien réglementés et une concurrence soutenue leur permettent de disposer de produits répondant à leurs besoins, en termes de choix, de valeur et de qualité;
- renforcer la confiance des consommateurs en veillant à ce qu'ils bénéficient si nécessaire d'une protection appropriée et à la solidité financière et à la fiabilité des prestataires;
- renforcer la capacité des consommateurs à prendre de bonnes décisions en rapport avec leur situation financière. Cela suppose d'intervenir à plusieurs niveaux, dont l'amélioration de leur culture financière, la fourniture en temps utile d'informations claires et appropriées, des conseils de qualité et des conditions de concurrence égales entre produits offrant des caractéristiques similaires. Les consommateurs seraient ainsi probablement mieux armés pour rechercher les meilleures offres correspondant à leurs besoins, quelle que soit la localisation du prestataire de services financier les proposant.

Au niveau de l'UE, plusieurs initiatives sont en cours ou imminentes dans des domaines comme les fonds d'investissement, les paiements, l'assurance, le crédit hypothécaire, les comptes bancaires ou les intermédiaires de crédit, mais dans d'autres domaines comme l'épargne retraite ou l'éducation financière, les travaux n'en sont en revanche qu'à un stade moins avancé.

La Commission estime devoir faire preuve d'une vigilance permanente pour s'assurer que les citoyens recueilleront tous les fruits du marché unique. Dans la mise en œuvre de sa stratégie, elle adoptera une approche ouverte et globalisante en vue d'identifier et de traiter les problèmes, elle prendra en compte toute la gamme des instruments disponibles pour ses politiques et, dans les cas appropriés, elle prendra des mesures ciblées.

La Commission invite les parties prenantes à lui communiquer leurs observations générales et leurs réactions au contenu du présent document et à répondre aux questions qui y figurent. Les réponses doivent être adressées à markt-retail-consultation@ec.europa.eu et parvenir le 16 juillet 2007 au plus tard. Elles seront mises en ligne sur le site web de la Commission sauf stipulation contraire expresse.

1. INTRODUCTION

- (1) La Commission procède actuellement à un réexamen du fonctionnement du marché unique afin de s'assurer que ses politiques sont adaptées au 21^{ème} siècle. Le rapport intermédiaire remis au Conseil européen de printemps décrit la nouvelle approche adoptée en matière d'utilisation des instruments du marché unique et s'intéresse en particulier au renforcement de la satisfaction des consommateurs⁵. Dans son rapport final qu'elle entend présenter à l'automne 2007, la Commission inclura un certain nombre de mesures concrètes en faveur des citoyens. Les services financiers de détail représentent un volet majeur de ce réexamen.

⁵ Voir note 1.

- (2) Le présent livre vert, qui prend appui sur le livre blanc sur les services financiers 2005–2010⁶, les résultats de l'étude sectorielle de la Commission sur la banque de détail⁷ et le rapport intermédiaire sur l'assurance des entreprises⁸, s'efforce d'élargir et d'approfondir notre compréhension des problèmes rencontrés par les consommateurs et les entreprises dans le secteur des services financiers de détail et d'apprécier le potentiel existant pour de nouvelles initiatives dans ce domaine, ainsi que les éventuelles difficultés qu'elles soulèveraient. Les conclusions de la consultation seront publiées dans la livraison d'automne prochain de la *Single Market Review*.
- (3) Le présent livre vert définit les objectifs fondamentaux de la politique de la Commission dans le domaine des services financiers de détail, présente ensuite de manière plus détaillée les mesures envisagées pour faire en sorte que les avantages de l'intégration des marchés financiers de l'UE parviennent effectivement aux utilisateurs et invite enfin les parties prenantes à communiquer leurs observations sur les orientations choisies.

2. CONTEXTE

- (4) Dans le présent document, on entend par services financiers de détail les services en matière 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. Ces produits ou services jouent un rôle essentiel dans la vie quotidienne des citoyens de l'UE en facilitant leur pleine participation à l'économie, en leur permettant de planifier à long terme et en les protégeant des aléas de l'existence. Ils supposent parfois des engagements financiers majeurs: les prêts au logement sont les plus grands engagements financiers de la vie de la majorité des citoyens de l'UE et les encours de prêts hypothécaires atteignent presque 50% du PIB de l'UE⁹. Les fonds d'investissement dans les différents États membres représentent entre 4% et 23% des actifs financiers des ménages¹⁰.
- (5) Les services financiers de détail ont une grande importance macroéconomique. La banque de détail (plus de la moitié du total des activités bancaires) génère annuellement 2% du PIB de l'UE en termes de revenu brut¹¹. Le vieillissement démographique accroît la pression sur les finances publiques et rend de plus en plus nécessaire le recours à des mécanismes privés ou professionnels de financement des retraites et de couverture santé. Cela explique en partie l'importance économique croissante des secteurs des retraites, de l'assurance et des fonds d'investissement. À la fin de 2004, les investissements des assureurs primaires atteignaient la somme de 6 000 milliards d'euros et les fonds de retraite privés de l'UE géraient des actifs d'une valeur de 2 500 milliards d'euros¹². La capitalisation des fonds d'OPCVM dépasse 5

⁶ Voir note 2.

⁷ COM(2007) 33 du 31.1.2007 et SEC(2007) 106 du 31.1.2007.

⁸ Voir note 4.

⁹ Hypostat 2005, Fédération hypothécaire européenne.

¹⁰ SEC(2006) 1057 du 26.7.2006.

¹¹ SEC(2007) 106 du 31.1.2007, p. 7.

¹² Voir note 10.

700 milliards d'euros, soit l'équivalent de plus de 50% du PIB de l'UE¹³. Les primes d'assurance vie représentent à elles seules 5% du PIB de l'UE¹⁴.

- (6) La mise en place d'un marché unique des services financiers de détail a avancé de manière significative. Le cadre réglementaire actuel garantit la solidité financière et l'intégrité des prestataires de services financiers européens dans les domaines de la banque, des assurances et des valeurs mobilières¹⁵. Ce cadre a été conçu pour satisfaire aux multiples objectifs des politiques, en particulier en termes de stabilité prudentielle, de promotion de la concurrence et de forte protection des consommateurs et des investisseurs. Dans certains secteurs comme les services d'investissement et l'assurance vie, des règles d'un caractère exhaustif ont été instituées afin de protéger les intérêts des clients et investisseurs de détail¹⁶. De plus, l'introduction de l'euro, conjuguée à l'impact de la mise en œuvre du plan d'action sur les services financiers, a eu pour effet de stimuler la concurrence sur les marchés européens de services financiers, en particulier les marchés de gros.
- (7) L'intégration des services financiers de détail n'a toutefois pas encore donné tout son potentiel et, sur certains marchés, la concurrence semble insuffisante, en particulier dans les domaines des paiements et de la banque de détail¹⁷, ce qui empêche les consommateurs de l'UE de bénéficier pleinement des avantages du marché unique. Cette situation est confirmée par les indicateurs suivants:
- **Modestie de l'activité transfrontalière.** Si l'on excepte les OPCVM, les transactions transfrontalières sont peu développées et les créations de filiales et les fusions transfrontalières sont moins nombreuses que dans la plupart des autres secteurs¹⁸. Les études de la Commission semblent indiquer qu'actuellement, seulement 1% environ des consommateurs de l'UE achètent des services financiers à distance dans d'autres États membres, alors que 26% le font dans leur propre pays, par téléphone ou sur internet¹⁹. Dans l'assurance, le secteur a connu une consolidation qui s'est essentiellement effectuée par le biais de fusions et de l'implantation de filiales, plutôt que par l'ouverture de succursales ou la prestation transfrontalière de services. Le volume des activités transfrontalières reste extrêmement faible²⁰, les entreprises d'assurance nationales représentant plus de 90% du total des revenus sous forme de primes sur la plupart des marchés. Les 20 groupes d'assurance européens les plus importants réalisent 50% de l'activité et sont le plus souvent fortement présents au niveau européen, voire mondial²¹.

¹³ EFAMA bulletin statistique trimestriel T3 2006.

¹⁴ Source: The European Insurance and Reinsurance Federation (CEA).

¹⁵ Directives 2004/39/CE, 2006/48/CE et 2006/49/CE notamment.

¹⁶ Directives 2002/83/CE et 2004/39/CE notamment.

¹⁷ COM(2007) 33 du 31.1.2007, p. 2 et p. 3.

¹⁸ SEC(2005) 927 du 1.7.2005 et SEC(2006) 1057 du 26.7.2006.

¹⁹ "Eurobaromètre 230: "L'opinion publique en Europe sur les services financiers", août 2005.

²⁰ Selon les données d'Eurostat, les prestations intra-UE25 de services d'assurance ont chuté de 14.6% entre 2003 et 2005.

²¹ Voir note 14.

- **Grande variabilité des prix.** Bien que le niveau des taux d'intérêt ait dans une certaine mesure convergé dans des domaines comme les prêts au logement, en grande partie sous l'effet d'une convergence macroéconomique générale et de l'introduction de l'euro²², des différences substantielles n'en subsistent pas moins au niveau des services de paiement et de produits comme le crédit à la consommation et les comptes courants²³. Les virements en euro, par exemple, sont gratuits dans certains États membres et facturés plus de 10 euros dans d'autres²⁴. Dans d'autres secteurs comme l'assurance automobile ou logement, les comparaisons portant sur le prix de base d'un produit d'assurance sont plus difficiles car la couverture et les conditions liées au risque local varient fortement²⁵. En 2008, la Commission étudiera les variations de prix pour les principaux types de services financiers de détail.
- **Manque de choix et de diversité des produits.** Dans certains États membres, les prêts hypothécaires de long terme à taux fixe et certains produits nouveaux, comme les hypothèques rechargeables, peuvent être difficiles à obtenir, ce qui a pour effet de limiter la demande des consommateurs et le développement du marché. Dans quatre États membres, plus d'un quart de l'ensemble des comptes d'épargne bénéficient d'incitations fiscales alors que ces produits sont peu présents ailleurs dans l'UE²⁶. Les problèmes liés à la déductibilité fiscale se sont révélés être un obstacle à la vente transfrontalière de certains produits d'assurance vie et de retraite.
- **Fortes disparités dans les performances de marché.** La rentabilité des prestataires de services financiers de détail varie fortement. Par exemple, la rentabilité de la banque de détail dans les pays scandinaves, l'Espagne et l'Irlande semble nettement supérieure à la moyenne dans l'UE, alors qu'elle est beaucoup plus faible à cette moyenne en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et en Belgique²⁷.

²² SEC(2005) 927 du 1.7.2005.

²³ COM(2007) 33 du 31.1.2007, p. 3.

²⁴ SEC(2007) 106 du 31.1.2007 p. 63.

²⁵ Les profils de risque sont différents d'un marché national, voire régional, à l'autre.

²⁶ SEC(2007) 106 du 31.1.2007 p. 40.

²⁷ SEC(2007) 106 du 31.1.2007 p. 22.

- (8) Si aucun nouvel effort n'est consenti, il est à craindre que les marchés financiers de détail européens restent fragmentés. Les divergences au niveau des cadres réglementaires et de protection des consommateurs et des politiques fiscales, conjuguées à cette fragmentation des infrastructures²⁸, entraînent la formation d'obstacles juridiques et économiques à l'entrée aux marchés²⁹. Les obstacles juridiques peuvent compliquer, voire empêcher, l'offre de certains produits ou l'accès aux infrastructures de marché, ce qui a pour effet de restreindre la concurrence et de brider l'innovation. Quant aux obstacles économiques, par exemple la nécessité d'adapter les produits, les modèles d'entreprise et les stratégies de prix, ils renchérissent le coût d'une extension de l'activité à d'autres États membres. Tous ces obstacles découragent les nouveaux entrants, restreignent le choix des consommateurs et poussent les prix à la hausse. Les coûts de transfert, quand ils sont élevés, peuvent nuire à la capacité des consommateurs de changer de prestataire pour des produits comme les comptes bancaires et les fonds d'investissement. Lorsque les consommateurs n'ont pas accès aux informations pertinentes, ou seulement un accès réduit, ils ne sont pas non plus en situation de sélectionner la meilleure offre proposée.
- (9) Les habitudes et les préférences des consommateurs peuvent aussi freiner l'intégration du marché. Malgré la mobilité croissante des populations et le développement des prestations transfrontalières de services financiers de détail (y compris par des vecteurs directs comme Internet)³⁰, les consommateurs continuent pour la plupart à opter pour des produits distribués localement par le biais de succursales, de filiales ou d'intermédiaires³¹.
- (10) Même s'il est probable que la majorité des consommateurs continuera à privilégier l'offre locale – et les consommateurs doivent rester libres de choisir un produit ou un service local si telle est leur préférence – la Commission n'en considère pas moins que de nouvelles réformes seront sans doute indispensables pour veiller à ce que le fonctionnement de certains marchés soit plus favorable aux consommateurs.

²⁸ Par exemple les systèmes de paiement, les systèmes de compensation et de règlement et les registres de crédit.

²⁹ Dans le secteur de l'assurance, par exemple, certains États membres ont imposé l'obligation de désigner un représentant fiscal chargé du recouvrement des taxes sur les primes dans le pays du risque, ce qui permet difficilement de dégager une rentabilité suffisante au départ, tant que la base d'activité reste modeste.

³⁰ Selon une récente enquête britannique, plus de 50% des utilisateurs d'Internet gèreraient leurs comptes bancaires en ligne (soit 16,9 millions de personnes).

³¹ Voir note 19.

3. UNE MEILLEURE REGLEMENTATION POUR LES SERVICES FINANCIERS DE DETAIL

- (11) L'amélioration du fonctionnement des marchés de services financiers de détail exigera certainement une action ciblée et réfléchie, prenant appui sur ce qui a déjà été réalisé. Ces dernières années, certaines des parties prenantes ont indiqué qu'à leur avis, un surcroît de réglementation dans ce domaine n'apporterait pas d'avantages appréciables aux consommateurs. Cependant, d'autres sources considèrent pour leur part qu'une approche réglementaire peut s'avérer nécessaire dans certains cas. Il est donc indispensable de parvenir d'abord à une compréhension commune des défis à relever pour pouvoir ensuite élaborer des politiques à même de produire des effets concrets favorables aux consommateurs.
- (12) Une initiative ne devra être mise en œuvre que s'il est démontré qu'elle apportera des avantages clairs et concrets aux citoyens et que sa rationalité économique est indiscutable. Les politiques doivent avoir une justification économique solide et être soumises à des analyses d'impact exhaustives. L'évaluation des solutions appropriées doit être réalisée au cas par cas, en fonction des spécificités du marché concerné et de la nature des problèmes identifiés. La Commission ne lancera de nouvelles initiatives dans le domaine des services financiers de détail que si leur justification économique est avérée et pour autant qu'il en résulte des améliorations au niveau de paramètres comme la confiance des consommateurs et le niveau de l'activité transfrontalière. Dès que les politiques mises en œuvre auront eu le temps de prouver leur efficacité, la Commission évaluera leur impact en vérifiant notamment si elles apportent vraiment des avantages concrets aux consommateurs. Au cas où des mesures ne fonctionneraient pas de manière satisfaisante, la Commission n'hésiterait pas à en proposer le retrait.
- (13) Dans la mise en œuvre de sa stratégie dans le domaine des services financiers de détail, la Commission adoptera une approche ouverte et globale en vue d'identifier et de traiter les problèmes, elle prendra en compte toute la gamme des instruments disponibles, juridiquement contraignants ou non, pour ses politiques en privilégiant le cas échéant les solutions issues du marché ou les régimes juridiques européens facultatifs tels que les "28^{ème} régimes"³². Des mesures ciblées seront prises dans les cas appropriés.

³² Les "28^{ème} régimes" sont des régimes juridiques européens qui ne remplacent pas les règles nationales existantes mais sont une alternative facultative à ces dernières (par exemple le statut de Société Anonyme Européenne).

4. OBJECTIFS ET ACTIONS

- (14) La présente section décrit quels sont les objectifs de la Commission dans le domaine des services financiers de détail, à savoir apporter des avantages concrets aux consommateurs, notamment en termes de prix et de choix, renforcer la confiance des consommateurs et leur conférer plus de pouvoirs, et elle précise ensuite selon quelles modalités la Commission envisage de les atteindre.

4.1. Des prix plus bas et un choix plus large pour les consommateurs

- (15) La Commission est déterminée à supprimer les obstacles aux prestations de services financiers de détail chaque fois où il en résultera des avantages concrets pour les consommateurs, sous la forme d'un éventail élargi de produits, correspondant à leurs besoins et proposés à des prix plus compétitifs.

Infléchir les prix à la baisse grâce à une concurrence accrue

- (16) Le cadre réglementaire de l'UE vise à créer des conditions favorables à la concurrence, de sorte que les forces du marché exercent une pression à la baisse sur les prix tout en préservant la qualité des services fournis. La Commission prendra les actions appropriées, que ce soit par l'application des règles de concurrence ou par la voie des procédures d'infraction, quand il s'avèrera que les règles européennes ne sont pas appliquées ou respectées. Elle pourrait également prendre d'autres mesures (y compris législatives, sous réserve d'études d'impact complètes) afin de garantir que les marchés soient justes et bénéficient davantage aux consommateurs. Les obstacles aux libertés fondamentales garanties par le traité CE seront supprimés afin d'assurer l'ouverture et le fonctionnement concurrentiel des marchés. Il ressort de l'enquête sectorielle sur la banque de détail réalisée par la Commission qu'un meilleur accès au marché des établissements financiers originaires d'autres États membres tend à réduire les prix facturés aux consommateurs³³.
- (17) Il est important que les consommateurs souhaitant changer de fournisseurs n'en soient pas dissuadés ou empêchés de quelque manière que se soit. Lorsque sur un marché, les consommateurs sont bien informés et mobiles, les établissements financiers sont contraints de se faire concurrence pour pouvoir attirer ou conserver leurs clients.
- (18) Les obstacles entravant la mobilité des clients, en particulier les frais prélevés pour la clôture d'un compte ou la résiliation d'une police, la mise à disposition d'informations insuffisantes ou trop complexes, les ventes liées de produits et l'importance des coûts administratifs en cas de changement de prestataire, doivent être supprimés.
- (19) Si les prêteurs ne sont pas en mesure d'avoir accès à une information fiable sur le crédit, ils sont susceptibles de facturer des prix plus élevés, voire de refuser de prêter aux consommateurs. Dans ces cas, ces derniers peuvent difficilement mettre en concurrence différentes offres, que ce soit dans un contexte national ou transfrontalier.

³³ SEC(2007) 106 du 31.1.2007 p. 32–33.

Initiatives en cours ou programmées

La Commission entend s'attaquer aux entraves à la concurrence constatées lors de l'enquête sectorielle sur la **banque de détail**³⁴. En ce qui concerne les cartes de paiement, la Commission appliquera le droit communautaire de la concurrence aux systèmes qui gonflent artificiellement les frais facturés aux consommateurs. Elle travaille actuellement sur le problème des commissions multilatérales d'interchange versées par la banque du commerçant à la banque du titulaire de la carte³⁵. Les pratiques de nature à affaiblir la concurrence entre réseaux seront examinées de près³⁶. Outre les cartes de paiement, l'action de la Commission visera à s'assurer que l'accès aux registres de crédit et aux systèmes de compensation et de règlement n'est pas indûment restreint.

La Commission collaborera avec les autorités nationales de concurrence dans le cadre du Réseau européen de la concurrence en vue de déterminer les modalités les plus appropriées pour s'attaquer aux pratiques qui restreignent la concurrence et nuisent aux intérêts des consommateurs.

Un **groupe d'expert sur la mobilité** traitant des comptes bancaires a été constitué par la Commission en 2006. Il publiera des recommandations en mai 2007. Le groupe a examiné un certain nombre d'options, dont la mise en place d'arrangements pour les changements de compte bancaire (au niveau national ou communautaire) et diverses mesures destinées à accroître la transparence et la comparabilité des informations. Toutes ces options seront soigneusement étudiées par la Commission, qui évaluera leur impact avant de prendre des décisions définitives.

La Commission, constatant la fréquence croissante avec laquelle des salariés sont amenés à travailler dans d'autres États membres et reconnaissant l'importance d'une préparation adéquate de la retraite, par exemple au moyen de régimes de retraite à base professionnelle ("work based"), a récemment proposé une directive visant à améliorer la **portabilité des droits à pension complémentaire**³⁷.

Le prochain livre blanc sur le crédit hypothécaire décrira un certain nombre d'initiatives destinées à faciliter la transférabilité des antécédents de crédit des consommateurs et à améliorer l'accès des prêteurs à l'**information sur le crédit**. Ces questions dépassant le seul domaine du crédit hypothécaire, la Commission est convaincue que des initiatives horizontales d'amélioration de l'accès aux données sur le crédit et de leur transférabilité sont envisageables.

³⁴ COM(2007) 33 du 31.1.2007 p. 4–9.

³⁵ Cf. COMP/34.579 en ce qui concerne MasterCard.

³⁶ Comme la technique dite du "blending" (pratique de la banque acquéreuse consistant à facturer aux commerçants un prix global pour l'acceptation de cartes de différents types et/ou émises par des réseaux différents) ou l'interdiction de la surfacturation, qui empêche les commerçants d'appliquer des commissions supplémentaires pour l'utilisation de moyens de paiement plus coûteux.

³⁷ COM(2005) 507 du 20.10.2005.

Élargir les choix, la qualité et l'innovation

- (20) L'innovation impose de relever de nouveaux défis, en particulier veiller à ce qu'une réglementation appropriée s'applique aux nouveaux produits, prestataires ou conseillers financiers, à ce que les consommateurs soient capables de comprendre et de comparer les nouveaux produits et à ce que des conditions de concurrence équitables entre produits soient assurées. La Commission souhaite élargir le choix offert aux consommateurs, à condition toutefois que cela leur soit réellement profitable. Les consommateurs se plaignent en effet souvent d'une offre trop abondante de produits, suscitant la confusion et compliquant la sélection du produit le mieux adapté à leurs besoins.
- (21) La Commission entend veiller à ce que la suppression des obstacles au marché unique dans le secteur des services financiers de détail se traduise par une amélioration, ou du moins un maintien, de la qualité des produits et services fournis, et à ce que les consommateurs soient en position de réaliser des choix informés. Ainsi, la directive sur les services de paiement s'efforce d'améliorer la qualité des prestations servies aux consommateurs en raccourcissant les délais d'exécution des opérations de paiement³⁸ et en facilitant l'offre transfrontalière et l'utilisation de certains produits de paiement comme les débits directs. La certification accréditée selon des normes internationales est un autre moyen de garantir la qualité du service fourni au consommateur³⁹. Elle pourrait en effet permettre de disposer d'une évaluation solide et transparente de différents aspects de la performance et servir d'indicateur de qualité pour les consommateurs, notamment dans un contexte d'activité transfrontalière.
- (22) L'éventail des produits bancaires, d'assurance et d'épargne disponibles dans l'UE est riche. Mais il est fréquent qu'un produit ou service proposé aux consommateurs sur un marché particulier ne puisse pas être offert sur un autre marché sans adaptation coûteuse aux exigences locales. C'est ainsi que l'exécution transfrontalière de débits directs peut ne pas être possible en raison de divergences entre régimes juridiques nationaux. Ces exigences peuvent être l'expression de coutumes ou de besoins locaux des consommateurs qui ont été intégrés à la législation de protection des consommateurs, au droit des contrats, à des systèmes fiscaux et juridiques divergents. Le choix peut également être inutilement limité par les restrictions pesant sur les prestataires et les canaux de distribution par lesquels les consommateurs ont accès aux services financiers de détail⁴⁰. Ces restrictions ne devront être maintenues que si elles sont objectivement justifiées.

³⁸ Dans certains États membres, la date de valeur des paiements des consommateurs est le jour de l'opération (J) alors que dans d'autres, elle est fixée à J+2 ou 3, voire plus pour un paiement transfrontalier.

³⁹ Pour plus d'information sur la certification, voir à l'adresse suivante:
http://CE.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm.

⁴⁰ C'est ainsi qu'actuellement, de nouveaux prestataires de services de paiement comme les supermarchés, les services de remise de fonds ou les opérateurs de téléphonie mobile ne sont pas autorisés à proposer leur services dans l'ensemble du marché unique.

- (23) Les directives d'assurance autorisent les assureurs à faire de la publicité et à placer toute la gamme de leurs produits d'assurance dans l'ensemble de l'UE et elles ont en outre supprimé l'agrément préalable du niveau des primes et des conditions des polices. Les produits d'assurance doivent toutefois respecter les règles nationales édictées en vue de protéger l'"intérêt général"⁴¹, ce qui peut aboutir à limiter le choix des produits mis à la disposition des consommateurs et imposer des coûts supplémentaires aux assureurs⁴². Les représentants du secteur de l'assurance sont d'avis que les activités de détail ont une nature locale et réclament une forte implantation de proximité. La Commission est convaincue que les actions devront privilégier l'élimination du protectionnisme des marchés et la réduction des coûts réglementaires inutiles, par exemple en supprimant les règles d'intérêt général injustifiées et les entraves bureaucratiques du type obligations d'information excessives. Avec un cadre réglementaire adapté, assurant un degré élevé de protection des consommateurs, les opportunités de prestation transfrontalière directe de services seront exploitées chaque fois qu'entreprises et consommateurs y trouveront un intérêt.

Initiatives en cours et programmées

Dans l'**assurance**, la Commission entend passer en revue en 2007, en collaboration avec le Comité européen des assurances et le Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAR), les règles nationales d'"intérêt général" en prenant en compte les principes de jurisprudence pertinents.

Le secteur des paiements, dans une optique d'autoréglementation, est en train d'élaborer les règles techniques et commerciales requises pour que l'**espace unique de paiement en euros (SEPA)** soit devenu une réalité en 2010 au plus tard. La Commission suit très attentivement ce processus. Dans une communication qu'elle prévoit de publier avant la fin de 2007, elle évaluera les progrès réalisés et examinera des mesures supplémentaires susceptibles d'assurer le succès du SEPA en termes d'avantages apportés aux consommateurs.

La Commission publiera dans les prochains mois un **livre blanc sur le crédit hypothécaire** contenant des propositions visant à faciliter la création d'un marché intégré du crédit hypothécaire. Les questions qui y seront traitées comprennent en particulier le remboursement anticipé, les obligations d'information, le taux effectif global annuel, le conseil, l'évaluation des biens immobiliers, l'enregistrement des biens fonciers et les procédures de forclusion. En 2008, la Commission examinera les réglementations nationales régissant la commercialisation des formules d'**hypothèques rechargeables** ("equity release") et le rôle des **non banques** sur les marchés hypothécaires afin d'apprécier si une initiative de niveau communautaire est nécessaire.

⁴¹ La notion d'intérêt général est fondée sur une jurisprudence abondante et constante de la Cour de justice. Voir par exemple la communication interprétative de la Commission sur la liberté de prestation de services et l'intérêt général dans le secteur des assurances, (JO C 43 du 6.2.2000).

⁴² Les exigences imposées aux produits d'assurance de détail au nom de l'intérêt général ne peuvent se justifier que si elles sont indispensables à la protection des consommateurs, si elles sont proportionnées et si elles ne doublent pas celles déjà imposées par le pays d'origine.

En vue de **développer une base de connaissances appropriée** pour ses futures initiatives et politiques, la Commission s'efforcera de déterminer les raisons pour lesquelles les consommateurs hésitent généralement à acheter des services financiers hors de leurs frontières et réfléchira aux modalités qui permettraient de les encourager à rechercher les offres les plus favorables pour eux, sans tenir compte de la localisation du prestataire de services financiers.

Le vieillissement démographique et les tensions accrues sur les finances publiques qui en résultent sont des défis auxquels tous les consommateurs et les investisseurs sont confrontés, et ces phénomènes ont créé un nouveau marché pour le secteur financier. Le cadre réglementaire de l'UE doit se doter de fondations solides en vue de permettre le développement d'un marché efficient proposant des solutions en matière d'**épargne à long terme, de retraites et de pensions** adaptées aux besoins des consommateurs. La Commission a commandé une étude à des experts extérieurs qui feront rapport à la fin de 2007 sur l'état actuel et l'évolution du marché des instruments d'épargne à long terme de détail, étude qui lui permettra de mieux connaître l'éventail des produits actuellement disponibles, les principaux canaux de distribution et les facteurs influençant le choix des consommateurs. Sur ces bases, la Commission examinera les évolutions affectant la commercialisation des produits d'épargne et de retraite ainsi que les arrangements régissant leur vente et leur recommandation. En raison de la nature spéciale des plans d'épargne à long terme et de retraite, il convient de veiller avec un soin particulier à ce que les produits proposés aux consommateurs soient réellement adaptés à leurs besoins et à ce qu'ils soient commercialisés de manière appropriée. Ils correspondent en effet à des décisions financières majeures, décisives dans la vie des consommateurs, et il est donc essentiel que ceux-ci soient en mesure de faire leur choix en pleine connaissance du produit concerné, sur la base d'une évaluation correcte de leur situation et de leurs besoins.

La Commission considère qu'il serait avantageux tant pour les consommateurs que pour les fournisseurs de services financiers, que des services financiers optionnels, standardisés et simplifiés, comme les **comptes bancaires de base**, soient disponibles. De tels services seraient moins complexes que les autres produits et satisferaient à des normes européennes de protection du consommateur, par exemple en matière d'exigences d'information. Ils pourraient dès lors être proposés sur une base transfrontière, sans devoir être adaptés aux exigences locales. Les banques ne seraient pas obligées de les proposer, et ne le feraient que si leur justification commerciale était démontrée. Les consommateurs auraient un choix plus large de produits plus faciles à comprendre. Des travaux supplémentaires pourraient être entrepris afin de mieux apprécier la nécessité, la faisabilité et l'utilité de ce type de produits standardisés optionnels.

4.2. Renforcer la confiance des consommateurs

- (24) La confiance est un élément nécessaire pour que les consommateurs européens fassent des choix dans de bonnes conditions. Or, les enquêtes réalisées montrent qu'ils restent préoccupés par les risques attachés aux prestations transfrontalières et qu'ils n'ont pas confiance dans la protection légale disponible⁴³. Des efforts supplémentaires doivent donc probablement être consentis pour faire en sorte qu'ils aient la conviction de jouir des mêmes droits, quelle que soit la localisation de l'établissement financier ou les modes de vente choisis. Quatre principaux problèmes se posent dans ce contexte: assurer la protection des intérêts des consommateurs, la sûreté juridique et un accès à des mécanismes de recours adéquats, et favoriser le développement d'établissements financiers de détail sains et sûrs.

Protection des intérêts des consommateurs

- (25) S'ils disposent d'un niveau de protection équivalent dans toute l'UE, les consommateurs pourront choisir en toute confiance parmi un éventail de prestataires où qu'ils se situent en Europe. Cette protection assure des conditions équitables dans les relations économiques, tant pour les consommateurs que pour les prestataires de services.
- (26) Traditionnellement, la législation communautaire en matière de services financiers de détail a cherché à instituer des règles minimales visant à protéger les consommateurs dans tous les États membres. La directive assurance vie impose par exemple un délai de réflexion minimum de 14 jours⁴⁴. Cette approche ne va toutefois pas sans difficultés: les États membres sont souvent allés au-delà de cette exigence minimale, ce qui a nuit à l'harmonisation des conditions de concurrence et créé des degrés de protection différents pour les consommateurs européens.
- (27) La proposition modifiée de modification de la directive sur le crédit à la consommation⁴⁵, dont le champ d'application est plus restreint que celui de la proposition originale de 2002, s'efforce de favoriser l'émergence d'un véritable marché unique du crédit à la consommation tout en garantissant un degré élevé de protection des consommateurs. Ces derniers doivent avoir accès à une gamme plus large de formules de crédit à la consommation, à des prix plus compétitifs. Les prestataires doivent pouvoir commercialiser leurs produits de crédit à la consommation dans tous les États membres sans être tenus d'adapter leurs caractéristiques essentielles aux différentes législations nationales. Jusqu'à présent, les États membres peinent à trouver un consensus sur le contenu et le degré d'harmonisation à prévoir dans ce domaine.

⁴³ Voir note 19.

⁴⁴ Voir article 35 de la directive 2002/83/CE.

⁴⁵ COM(2005) 483 du 7.10.2005.

- (28) De manière croissante, les services financiers sont vendus ou commercialisés sur Internet ou par téléphone. La directive relative à la commercialisation à distance de services financiers⁴⁶ a été adoptée en 2002 pour inciter les consommateurs à faire confiance à ces techniques et à les utiliser dans le cadre de la prestation transfrontalière de services financiers et en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché unique. Parmi les éléments clés de cette directive, on doit citer les exigences d'information précontractuelle et le droit de retrait.
- (29) La Directive sur les Marchés d'Instruments Financiers (DMIF)⁴⁷ introduit un ensemble harmonisé complet de règles opérationnelles qu'entreprises d'investissement comme établissements de crédit sont tenus d'appliquer et qui régissent la relation entre ces entités et leurs clients lorsqu'elles offrent des services d'investissement. Ce cadre comprend une série de règles de conduite professionnelle, de meilleure exécution et de traitement des ordres de clients, ainsi que des dispositions sur les avantages consentis et les conflits d'intérêts. Une attention spéciale est accordée aux clients de détail, auxquels s'applique un régime spécifique qui renforce l'obligation fiduciaire du prestataire à l'égard de son client. L'approche choisie vise à mieux protéger les consommateurs en incitant les entreprises à adopter un comportement responsable⁴⁸.
- (30) Les consommateurs sont aussi indirectement protégés par l'assurance de responsabilité civile professionnelle, laquelle garantit qu'en cas de perte financière imputable à des négligences ou autres erreurs professionnelles commises par des intermédiaires en assurance et en investissement, le client lésé peut réclamer des dommages-intérêts ou une compensation⁴⁹. Selon les conclusions d'un rapport récent, les obligations en matière d'assurance en responsabilité civile professionnelle restent valables, mais des vérifications supplémentaires seront nécessaires car la législation n'est pas encore entièrement appliquée dans les États membres⁵⁰.

Garantir la sécurité juridique aux consommateurs

- (31) La législation applicable aux obligations contractuelles est actuellement fondée sur la Convention de Rome de 1980. Sur la base de cette convention, le consommateur qui a conclu un contrat de fourniture de biens ou services est confronté à une situation complexe: la loi applicable au contrat est en principe celle qu'ont choisie les parties, ce qui signifie le plus souvent en pratique la loi choisie par le prestataire dans les conditions générales du contrat. Toutefois, un consommateur pourra bénéficier, sous certaines conditions, de la protection offerte par les dispositions impératives de la législation de son pays de résidence⁵¹. La proposition de règlement sur la loi

⁴⁶ Directive 2002/65/CE.

⁴⁷ Directive 2004/39/CE et ses mesures d'application, Règlement (CE) n° 1287/2006 et Directive 2006/73/CE.

⁴⁸ Afin d'éviter que des règles supplémentaires n'affectent l'égalité des conditions de concurrence et n'élèvent simultanément des barrières à l'entrée aux marchés sans pour autant renforcer la protection des investisseurs, la DMIF introduit une clause de flexibilité qui autorise les États membres – mais seulement dans des circonstances exceptionnelles strictes – à ajouter des règles au niveau national pour améliorer la protection des investisseurs.

⁴⁹ Cf. les dispositions incluses dans les directives 2002/92/CE et 2006/49/CE.

⁵⁰ COM(2007) 178 du 11.4.2007.

⁵¹ Article 5 de la Convention.

applicable aux obligations contractuelles⁵² modifiera quelque peu, pour les contrats avec les consommateurs, les règles déterminant la loi applicable aux obligations contractuelles. Un des changements les plus importants est l'introduction du principe selon lequel la loi du pays de résidence habituel du consommateur s'applique au contrat si le prestataire réalise ses activités commerciales dans le pays où le consommateur a sa résidence habituelle⁵³. Ces changements renforceront la sécurité juridique – et donc la confiance – car le consommateur saura que les règles qu'il connaît le mieux s'appliqueront au contrat. La proposition de Règlement est actuellement en discussion au Conseil et au Parlement afin, notamment, de trouver un équilibre adéquat entre les intérêts légitimes des consommateurs et de l'industrie.

Garantir l'accès à des procédures de recours adéquates

- (32) Pour qu'ils achètent des services financiers transfrontaliers en toute confiance, les consommateurs doivent savoir qu'ils peuvent avoir un accès aisé à des mécanismes de recours en cas de litige. Les consommateurs disposent fondamentalement de deux options: soit soumettre le litige à un tribunal, soit choisir un organe de résolution des litiges extrajudiciaire du type médiateur ou commission des litiges de consommation. Les mécanismes alternatifs de règlement extrajudiciaire des litiges ne remplacent pas les actions en justice mais ils offrent une solution de remplacement commode, plus économique et plus rapide. Il peut s'agir d'initiatives privées ou publiques, une diversité qui explique en partie le statut variable des décisions qu'ils rendent.
- (33) Normalement, un mécanisme alternatif de règlement des litiges (ARL) du pays du prestataire de services financiers a compétence pour traiter les plaintes des consommateurs. Les choses peuvent être plus compliquées pour les consommateurs impliqués dans des litiges à caractère transfrontalier, qui doivent pouvoir être au courant de l'existence et des caractéristiques des mécanismes ARL étrangers. En 2001, la Commission a mis en place un réseau unissant les mécanismes ARL de l'UE, baptisé FIN-NET⁵⁴, dont les membres coopèrent sur la base de règles communes et facilitent ainsi le règlement extrajudiciaire des différends transfrontaliers dans le secteur des services financiers. Du fait de cette coopération entre membres de FIN-NET, il suffit que les consommateurs concernés contactent les mécanismes ARL de leur propre pays, qui les aident à transférer leurs plaintes à l'ARL compétent du pays du prestataire de services financiers.
- (34) En dépit de ces efforts, le traitement des plaintes de consommateurs dans un contexte transfrontalier peut encore poser des problèmes particuliers.

⁵² COM(2005) 650 du 15.12.2005.

⁵³ Certains secteurs demeurent exclus de l'application de la règle proposée: les directives d'assurance vie et non vie prévoient en effet des règles de conflit de lois spécifiques et ces règles qui leur sont propres prévaudront sur le futur régime général. DK, IE et UK ne sont pas parties à la Convention et ne seront pas couverts par le règlement (UK et IE disposent néanmoins d'une clause de "opt-in").

⁵⁴ FIN-NET compte actuellement 48 membres provenant de 21 pays EEE.

Favoriser le développement d'établissements financiers de détail sains et sûrs

- (35) Il est essentiel de disposer d'un cadre prudentiel robuste. Les consommateurs doivent en effet avoir confiance dans la solidité des établissements financiers, où qu'ils soient situés dans l'Union. Le cadre prudentiel actuel de l'UE doit faire l'objet d'un suivi constant afin de pouvoir l'adapter aux évolutions du marché et des techniques financières. La prochaine étape qui sera franchie dans ce domaine sera la modernisation du cadre prudentiel des assurances, avec la proposition "solvabilité 2" qui va bientôt être présentée.
- (36) Des directives spécifiques couvrant les services d'investissement⁵⁵ et bancaires⁵⁶ permettent aux consommateurs de jouir dans toute l'UE d'un niveau élevé de protection en cas de défaillance de l'établissement dans lequel ils ont déposé des fonds ou investi. Après avoir procédé à un réexamen de la législation régissant les systèmes de garantie des dépôts, la Commission veillera à assurer que les consommateurs soient toujours bien informés sur la couverture de leurs dépôts, que tous les dépôts soient effectivement couverts, y compris pour les nouveaux produits financiers, et que le délai d'attente du remboursement par le consommateur soit limité⁵⁷.

Initiatives en cours et programmées

Les négociations au Conseil sur la proposition modifiée de nouvelle **directive sur le crédit à la consommation** se poursuivent dans la perspective d'une adoption rapide.

L'objectif consistant à promouvoir un recours accru des consommateurs aux prestations transfrontalières de services financiers à distance n'a pas encore été atteint⁵⁸. La Commission a commencé à revoir la **directive sur la commercialisation à distance de services financiers**⁵⁹ et lancé deux études visant à apprécier l'impact juridique et économique de la directive. Un rapport de la Commission est programmé pour 2008. Il examinera si la directive a atteint ses objectifs et, si ce n'est pas le cas, les raisons de l'échec. Le cas échéant, la Commission proposera des modifications de la directive.

La Commission suivra étroitement les travaux annoncés pour 2007 par le CECAPP, lequel examinera la **coopération entre instances prudentielles** sur des questions ayant une incidence directe sur la protection des assurés, par exemple le traitement des plaintes transfrontalières.

⁵⁵ Directive 97/9/CE.

⁵⁶ Directive 94/19/CE.

⁵⁷ COM(2006) 729 du 27.11.2006.

⁵⁸ Voir note 19.

⁵⁹ Directive 2002/65/CE.

La Commission évaluera l'efficacité des recommandations existantes⁶⁰ qui définissent un certain nombre de garanties minimales concernant les **mécanismes ARL**. La proposition de directive concernant certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale⁶¹, une fois adoptée, complètera les recommandations en assurant une relation saine entre processus de médiation et procédures judiciaires.

La Commission est consciente du fait que les organismes nationaux de résolution alternative des litiges ne sont pas tous membres de FIN-NET et que, dans certains Etats Membres, il n'y a pas d'organisme de résolution alternative des litiges dans le domaine financier. La Commission va prendre contact, dans le cours de l'année, avec les autorités nationales compétentes afin de collecter des données sur les organismes nationaux d'ARL qui ne sont pas membres de FIN-NET et d'identifier là où des mécanismes ARL n'existent pas. Elle évaluera ensuite comment combler ces lacunes tant au niveau national que dans le réseau FIN-NET.

4.3. Renforcer l'autonomie des consommateurs

- (37) Pour pouvoir tirer le meilleur parti du marché unique, les consommateurs doivent avoir une culture financière suffisante pour prendre leurs propres décisions en connaissance de cause, être bien informés, bénéficier de conseils de qualité fournis par des spécialistes indépendants et être en mesure de changer librement de fournisseur. Cette autonomie renforcée permettrait aux consommateurs de rechercher, avec une confiance accrue, les offres les plus propres à satisfaire leurs besoins, indépendamment de la localisation du fournisseur des services financiers. Cela pourrait stimuler la concurrence et améliorer le fonctionnement des marchés de services financiers.

Développer la culture financière des consommateurs

- (38) Il devient de plus en plus important de développer la culture financière des consommateurs, à mesure, notamment, que chacun d'entre eux joue un rôle croissant dans les décisions influant sur sa sécurité financière et que les marchés des capitaux s'ouvrent aux consommateurs. De nombreuses enquêtes internationales ont montré la faiblesse de la culture financière des consommateurs⁶². On observe également une forte corrélation entre la culture financière et la capacité de prendre des décisions appropriées dans le domaine financier. Les consommateurs peu formés sur le plan financier ont du mal à comprendre et à utiliser les informations qu'ils reçoivent lorsqu'ils achètent des services financiers, étant donné que ces informations sont généralement conçues à l'intention d'un «consommateur moyen» et non pas d'un public ayant des connaissances limitées en la matière.

⁶⁰ Recommandation concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation, du 30 mars 1998, et recommandation relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation, du 4.4.2001.

⁶¹ COM(2004) 718 du 22.10.2004.

⁶² Voir, par exemple, «Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline», UK Financial Services Authority, mars 2006, l'enquête de l'Irish National Adult Literacy Agency, août 2006 (<http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>) et les conclusions d'une étude publiée par un groupe de travail de l'Autorité des Marchés Financiers (France), juin 2005 (http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf).

Initiatives en cours ou programmées

Bien que l'éducation financière soit essentiellement du ressort des États membres, la Commission a déjà financé certaines initiatives de développement de la **culture financière**⁶³, dans le cadre de son travail sur la protection des consommateurs et la lutte contre l'exclusion sociale, et elle estime qu'on pourrait faire plus encore pour promouvoir une éducation financière de qualité. Le rôle de la Commission pourrait consister, par exemple, à élaborer des lignes directrices, à rechercher et à promouvoir les meilleures pratiques ou à indiquer les approches innovantes. Pour le développement de son action en faveur de la culture financière, la Commission s'inspirera des commentaires des participants à sa conférence sur la capacité financière du 28 mars 2007, ainsi que des conclusions d'une étude sur les systèmes de promotion de la culture financière dans l'UE qu'elle a commanditée et qui sera disponible à la fin de 2007.

Fournir la bonne information au bon moment

- (39) Le choix d'un produit inadéquat peut avoir des conséquences négatives pour le consommateur ou le petit investisseur, et la meilleure prévention réside dans une information de qualité. Une bonne information aide le consommateur à comprendre les caractéristiques essentielles d'un produit financier, notamment le risque, le rendement potentiel et le coût. Or, les données disponibles⁶⁴ donnent à penser que l'information fournie est souvent insuffisante ou trop complexe, ce qui complique la comparaison entre les prix, les produits et les fournisseurs, ainsi que la prise d'une décision financière en bonne connaissance de cause. Les produits financiers font l'objet d'obligations d'information variables, et offrent donc au consommateur un degré de protection inégal. La Commission estime que l'information doit être complète, correcte, claire, proportionnée et compréhensible, et qu'elle doit être fournie en temps utile. Les obligations des fournisseurs en matière d'information doivent également être cohérentes.

Initiatives en cours ou programmées

La Commission a lancé plusieurs **initiatives**, actuellement en cours, **en vue d'améliorer la qualité des informations fournies** aux consommateurs dans des secteurs tels que le crédit à la consommation, le crédit hypothécaire, les fonds de placement (OPCVM) et les services de paiement.

Des **tests** seront effectués afin d'évaluer la pertinence et l'utilité d'une **information précontractuelle** dans certains secteurs, comme le crédit.

⁶³ Par exemple, en 2005-2006, la Commission européenne a financé le développement du programme DOLCETA, outil de formation en ligne destiné aux fournisseurs d'enseignement pour adultes. En 2006, elle a financé une étude des initiatives d'éducation financière dans l'UE, en vue d'élaborer et d'échanger des modèles de bonnes pratiques et de nouvelles stratégies visant à ouvrir davantage les services financiers aux personnes souffrant de pauvreté et d'exclusion sociale – et plus particulièrement aux personnes surendettées – étude qui a été effectuée par un groupement d'agences de gestion de l'endettement. Ce travail a facilité l'échange d'informations entre les organisations participantes.

⁶⁴ SEC(2007) 106 du 31.1.2007 p. 67 et Eurobaromètre 230: "L'opinion Publique en Europe sur les Services Financiers", août 2005.

Dans le domaine de l'**épargne et de l'investissement à long terme**, et peut-être aussi dans d'autres domaines, une approche législative sectorielle a créé une situation où certains produits, bien qu'étant perçus par les investisseurs comme ayant des caractéristiques analogues, sont soumis à des exigences différentes, notamment en ce qui concerne la fourniture d'informations au point de vente et en continu. Soucieuse de faire en sorte que les obligations d'information imposées par la législation communautaire sur les services financiers soient appropriées et cohérentes, la Commission lancera une **étude trans-sectorielle** en 2008. Celle-ci s'appuiera sur les travaux des trois comités de niveau 3 chargés des règles de déontologie (en ce compris la fourniture d'informations) pour des produits d'investissement analogues.

Conseiller les consommateurs

- (40) La fourniture de conseils et celle d'informations sont deux choses différentes. Tandis que l'information décrit simplement un produit ou un service, le conseil implique de recommander à un consommateur déterminé le choix d'un produit particulier. Un conseil doit être objectif et tenir compte du profil du client. Il doit aussi être en rapport avec la complexité des produits ainsi qu'avec les risques associés à ceux-ci. Cette obligation est déjà prévue dans la MiFID pour ce qui concerne l'offre de conseils en investissement (les recommandations faites aux clients doivent tenir compte du profil personnel de ceux-ci). Pour certains produits comme les prêts au logement et l'épargne retraite, qui ont une incidence considérable sur la situation financière du consommateur, ce dernier peut compter, dans certains pays, sur des conseils qualifiés et indépendants, qui l'aident à prendre des décisions adéquates.
- (41) La Commission accorde une attention accrue au rôle des intermédiaires financiers. L'infrastructure de vente et de distribution du marché n'est pas toujours conçue pour aider au mieux les consommateurs à choisir des produits financiers sûrs et répondant à leurs besoins. Par exemple, l'intermédiation dans le secteur des produits de retraite varie actuellement en fonction des produits et du rattachement de ceux-ci à l'un ou l'autre «pilier»⁶⁵, y compris lorsque certains produits présentent des caractéristiques analogues.

Initiatives en cours ou programmées

La Commission lancera sous peu une étude sur les **intermédiaires de crédit**, en vue d'analyser le marché communautaire de l'intermédiation en crédit, d'examiner le cadre dans lequel les intermédiaires travaillent et de recenser les éventuels désavantages pour le consommateur. Sur la base de cette étude, elle évaluera la nécessité de proposer un cadre juridique communautaire approprié.

⁶⁵ Le cadre législatif communautaire en matière de retraites se caractérise en général par une structure en trois piliers, souvent utilisée dans les débats et discussions au niveau européen: 1er pilier: régimes légaux de sécurité sociale; 2eme pilier: régimes de retraites professionnelles; 3eme pilier: épargne retraite individuelle facultative. Ce classement reflète de manière générale les caractéristiques juridiques propres à chacun des trois piliers. À noter que les textes communautaires relatifs aux retraites n'utilisent pas expressément cette notion de «piliers».

La **directive sur l'intermédiation en assurance**⁶⁶ sera réexaminée, dans l'optique de vérifier qu'elle atteint son objectif de protéger les consommateurs tout en promouvant le marché unique de l'assurance. Dans un premier temps, la Commission a demandé au CECAPP d'examiner la façon dont la directive a été mise en œuvre. Ce rapport servira de base à une éventuelle révision de la directive en 2008-2009.

Le **Livre blanc sur le crédit hypothécaire** abordera la question de la fourniture de conseils qualifiés et indépendants aux consommateurs.

5. CONCLUSION

- (42) Le présent Livre vert vise à améliorer et à approfondir notre compréhension des problèmes que rencontrent les consommateurs et les entreprises du secteur des services financiers de détail, à évaluer l'opportunité de prendre de nouvelles initiatives dans ce secteur et à déterminer les obstacles auxquels ces initiatives pourraient se heurter. La consultation se clôturera le 16 juillet 2007. Sauf indication contraire, toutes les réponses à la consultation seront publiées sur le site web de la Commission à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm.
- (43) La Commission organisera une audition le 19 septembre 2007 en vue de tirer les conclusions de la consultation lancée par le Livre vert et de déterminer, avec toutes les parties intéressées, les mesures à prendre pour accroître l'efficacité du marché intérieur des services financiers de détail.
- (44) Les résultats de cette large consultation seront intégrés dans le rapport sur le réexamen du marché unique qui sera publié à l'automne prochain.

- (1) Êtes-vous d'accord avec les objectifs et priorités exposés dans le présent document?
- (2) Y a-t-il des sujets, non abordés dans ce Livre Vert, qui sont importants pour l'intégration des services financiers de détail et sur lesquels l'attention de la Commission devrait être attirée? Par exemple, les consommateurs sont ils confrontés dans leur vie quotidienne à des exigences ou des limitations de la part des prestataires de services financiers ou d'autres acteurs (employeurs, sécurité sociale, administrations, entreprises etc.) qui restreignent leur capacité à recourir à des services financiers transfrontières (par exemple l'obligation d'avoir un compte courant ou une police d'assurances dans un pays donné etc.).
- (3) La Commission a pris plusieurs initiatives dans le but d'améliorer la consultation des consommateurs et d'associer ceux-ci à l'élaboration de ses politiques. Devrait-elle prendre d'autres mesures et, dans l'affirmative, lesquelles?

⁶⁶ Directive 2002/92/CE.

(4) Le choix des consommateurs est-il limité par des restrictions tenant aux prestataires et aux canaux de distribution par lesquels ils accèdent aux services financiers? Quelles sont ces restrictions?

(45) Ce document présente les actions en cours visant à permettre aux utilisateurs de tirer parti des avantages du marché financier intégré, et invite les parties intéressées à donner leur point de vue sur les orientations actuelles en cette matière. Or, se fondant sur le travail réalisé à cette date, la Commission estime qu'il reste de la marge pour faire en sorte que les marchés européens des services financiers de détail atteignent pleinement leur potentiel et que les citoyens bénéficient pleinement des avantages du marché unique. La Commission souhaite en particulier recevoir des commentaires sur les questions spécifiques suivantes.

(5) En dépit des efforts consentis, notamment par la création du réseau FIN-NET, le traitement des **plaintes transfrontalières des consommateurs de services financiers** reste encore problématique. La Commission souhaiterait recevoir des propositions quant à la façon d'améliorer cette situation. Par exemple, conviendrait-il d'obliger les États membres à mettre en place des systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges? Les fournisseurs devraient-ils être contraints d'adhérer à un tel système? Devraient-ils être contractuellement tenus d'offrir une possibilité de règlement extrajudiciaire à leurs clients?

(6) La création de **l'espace unique de paiements en euros (SEPA)** crée des défis et des opportunités pour les entreprises comme pour les consommateurs. Que pensent les parties intéressées de l'impact du SEPA sur les consommateurs? Les consommateurs devraient-ils être associés davantage à la gouvernance et à la préparation du SEPA?

(7) Dans l'optique du lancement de son étude sur les **intermédiaires de crédit** dans le courant de l'année, la Commission aimerait savoir si les parties intéressées jugent le cadre législatif actuel suffisant et si les consommateurs rencontrent des problèmes particuliers lorsqu'ils traitent avec des intermédiaires de crédit, en particulier dans un cadre transfrontalier.

(8) La Commission estime qu'elle a un rôle important à jouer dans le développement d'un marché concurrentiel, ouvert et efficace de **l'épargne à long terme et des produits de retraite** qui réponde aux besoins des consommateurs. Les parties intéressées partagent-elles ce point de vue et quel doit être selon elles l'apport de la Commission? La création d'un régime légal facultatif européen («28ème régime») de l'épargne et des produits de retraite relevant du 3ème pilier pourrait-elle être envisagée?

(9) Pensez vous qu'il puisse y avoir des avantages tant pour les banques que pour les consommateurs, si les banques avaient la possibilité de proposer des **produits optionnels, simplifiés et standardisés** qui présenteraient un bon niveau de protection du consommateur, seraient faciles à comprendre et pourraient être proposés sur base transfrontière sans devoir être modifiés pour être adaptés aux règles locales?

- (10) La Commission estime qu'il y aurait plus à faire pour améliorer **la culture et les compétences financières des consommateurs**. Les mesures envisageables comprennent l'élaboration de lignes directrices et la promotion des meilleures pratiques. La Commission invite toute partie intéressée à lui indiquer les moyens permettant de développer cette politique.
- (11) Pensez-vous que, telles qu'elles se présentent, les dispositions sur **l'information des consommateurs** contenues dans les directives sur les services financiers sont appropriées et cohérentes entre elles? Si ce n'était pas le cas, comment la Commission pourrait elle veiller à ce que les exigences d'information soient placées au niveau approprié, garantissant une information adéquate et sans excès. Pensez-vous que l'information des consommateurs soit suffisante ou que des **conseils** doivent également être prodigués? Si oui, devraient-ils être obligatoires ou sur demande?
- (12) Des mesures visant à améliorer l'accès des prêteurs aux **données sur le crédit** seront examinées dans le cadre du prochain Livre blanc sur le crédit hypothécaire. La Commission est d'avis qu'il serait possible de faire davantage pour faciliter l'accès à ces données, notamment sur une base transfrontalière. Qui devrait pouvoir accéder aux données sur le crédit à la consommation? Comment pourrait-on faciliter la circulation transfrontalière des données sur le crédit à la consommation, et faire en sorte notamment que ces données suivent des consommateurs de plus en plus mobiles? Un protocole d'accord assurant une circulation fluide de ces données entre bureaux de crédit constituerait-il une solution réalisable?
- (13) La fragmentation des **marchés des produits d'assurance de détail**, par exemple en matière d'assurance automobile, empêche les consommateurs de tirer pleinement profit de l'intégration européenne dans ce secteur. Pensez-vous que davantage devrait être fait au niveau européen pour remédier à cette fragmentation?
- (14) La **mobilité des clients** et la concurrence sont étroitement corrélées. La Commission souhaiterait recevoir des propositions quant à la façon d'améliorer la mobilité des clients. En particulier, s'agissant des comptes bancaires et comme suite aux travaux du groupe d'experts, les parties intéressées jugeraient-elles opportun de mettre en place, par exemple, un système paneuropéen de commutation de comptes? Le SEPA aura-t-il un impact sur la mobilité des clients?