



L'INTÉGRATION DES SERVICES FINANCIERS : LE POINT DE VUE DES CONSOMMATEURS

JIM MURRAY *

L'achèvement du Marché intérieur est au cœur du projet d'intégration européenne, dès les origines (Traité de la CECA) pour le charbon et l'acier, ou d'une manière plus globale avec le Traité de Rome et la création de la Communauté économique européenne.

Pendant longtemps, l'attention s'est davantage portée sur le marché des biens ou celui des produits agricoles que sur celui des services financiers. Après la relance du processus d'intégration avec l'Acte unique européen, le Plan d'action pour les services financiers lancé en mai 1999 visait à la fois à achever un Marché unique dans le domaine des services financiers de gros, et à développer des marchés de services financiers de détail ouverts et sûrs. Cette dernière ambition a été réaffirmée dans le livre blanc de la Commission sur la politique en matière de services financiers (2005-2010).

Cependant, les spécificités des marchés de services financiers de détail pour les consommateurs ne peuvent être ignorées. L'opacité des offres, les difficultés à obtenir une information claire, complète et comparable, l'immobilité forcée des consommateurs mettent en valeur le déséquilibre en termes de pouvoir de marché entre consommateurs et opérateurs et sont autant d'obstacles à la concurrence. Ces problèmes ont un impact sur la manière dont l'intégration des services financiers

* Directeur du BEUC, the European Consumers Organisation.

Le BEUC, Bureau Européen des Unions de Consommateurs, est une fédération de quelque 40 organisations nationales de consommateurs émanant de plus de 28 pays européens. Sa mission consiste à tenter d'influencer l'évolution de la politique de l'UE dans l'intérêt des consommateurs.

de détail doit être envisagée, non seulement du point de vue du législateur, mais également en termes de priorité politique.

LES CONSOMMATEURS ET LES SERVICES FINANCIERS DE DÉTAIL

L'intégration des marchés des services financiers de détail pourrait potentiellement profiter aux consommateurs, en leur permettant notamment de réaliser des gains financiers substantiels (réduction des prix grâce à une concurrence accrue).

Cependant, ces avantages potentiels seront réduits à néant si la confiance des consommateurs est remise en cause, ou en cas de manque de transparence des offres, de faible mobilité ou de concurrence limitée.

Des marchés particuliers pour les consommateurs

Les marchés de services financiers de détail ne présentent pas les mêmes caractéristiques que les marchés de biens. Ainsi, le degré d'asymétrie en matière d'information et de connaissances (techniques) entre le consommateur et le prestataire est particulièrement élevé. Les « professionnels » possèdent un avantage indéniable en termes d'information et de connaissances techniques¹.

Il semble improbable que « l'éducation (financière) des consommateurs » en tant que telle résolve cette asymétrie. Il est peu réaliste d'imaginer que le consommateur moyen soit capable de saisir les subtilités de produits hautement complexes. « L'amateur éclairé » en matière de services financiers aura probablement du mal à atteindre le même niveau d'expérience ou même un niveau « suffisant » par rapport à celui des « professionnels ».

Cela tient à la nature même des services financiers, et également à la complexité croissante des produits, liée aux formules de « paquets », ainsi qu'à la volonté des acteurs financiers de développer une « relation globale » avec leurs clients.

Une information complexe et difficile à obtenir

Les services financiers consistent en un ensemble de droits et d'obligations, pour le fournisseur ainsi que pour le consommateur. Cela complexifie naturellement l'information, et rend la comparabilité des offres plus difficile.

Par conséquent, on ne peut pas supposer qu'une concurrence accrue ou une extension du « choix » en tant que telles auront nécessairement des avantages pour les consommateurs. À titre d'exemple, il y a cinq ans, il y avait au moins 30 000 produits financiers au Royaume-Uni.

Ainsi, pour des services financiers essentiels, tels que les crédits

hypothécaires, la complexité des produits, l'asymétrie en matière d'information et la faible influence des consommateurs sont d'autant plus problématiques, que les risques et les conséquences d'une mauvaise décision sont significatifs.

Au-delà de ces aspects, le nombre et la multiplication des lignes tarifaires, le manque de clarté des services couverts alimentent la confusion. L'UFC-Que Choisir avait ainsi relevé plus de 180 frais dans le seul domaine de la banque de détail en 2003 en France² (fonctionnement du compte bancaire, carte bancaire, espèces, chèques, virements, prélèvements, incidents sur comptes, prêts).

Des frais d'avis divers, d'encodage ou d'intervention peuvent être réclamés, sans que le consommateur sache très bien ce à quoi ils correspondent. L'innovation tarifaire a pour corollaires la non standardisation des dénominations des services considérés, la non linéarité de la tarification (un même service peut être gratuit pour un certain nombre d'opérations, puis payant), tandis que pour certaines opérations une formule tarifaire complexe est d'application.

L'accès même à ces tarifs est difficile. Ainsi, en dépit de l'engagement des banques françaises en novembre 2004 de rendre facilement accessibles tous les tarifs sur Internet et en agence sous forme de dépliants et d'affiches, une enquête menée début 2006 par la CLCV (Confédération logement et cadre de vie) dans 280 agences couvrant 10 réseaux a montré que dans seulement 50 % des cas les dépliants tarifaires étaient présents³. L'obligation faite aux établissements bancaires français de mettre à disposition une liste des opérations automatiques et régulières pour un prix raisonnable est respectée, mais a permis à certaines banques de créer une nouvelle ligne tarifaire. Il en coûte ainsi 30 € dans plusieurs caisses du Crédit Agricole et à la Société Générale.

L'immobilité, cause et conséquence du manque de concurrence

Dans un marché où la transparence des prix est faible, et le coût d'acquisition de l'information élevé, le degré de concurrence entre les acteurs du marché est nécessairement plus limité.

Cette immobilité des consommateurs a été mise en avant, par exemple, dans le cadre de l'investigation sectorielle menée par la direction générale Concurrence de la Commission européenne⁴.

Elle peut s'exprimer en quelques chiffres : en Belgique, 8 consommateurs sur 10 n'ont pas changé de banque ces dix dernières années, bien que 65 % d'entre eux ne soient pas satisfaits du service offert. Au Royaume Uni, seul 1 consommateur sur 20 a changé de banque ces deux dernières années.

La plupart des consommateurs veulent « divorcer », mais n'en ont



pas les moyens. Les frais de clôture de comptes bancaires posent un problème car ils ont un impact négatif sur la capacité/volonté des consommateurs à changer de prestataire. En Autriche, par exemple, selon la VKI⁵ (Verein für Konsumenteninformation), les frais de clôture d'un compte courant vont de 5 € à 25 €, la moyenne étant d'environ 12 €.

Les frais de clôture d'un compte bancaire devraient être peu élevés et fonction des coûts réels. Ces frais devraient être interdits lorsque la décision de clôture résulte de la non-acceptation de nouvelles conditions bancaires ou contractuelles.

Cependant, la mobilité des consommateurs dépasse le cadre de la problématique des frais de clôture.

La capacité des consommateurs à choisir entre des prestataires/produits ou des services (transparence des informations, comparabilité des offres) et leur capacité à exercer leur choix (absence d'obstacles au changement/à la mobilité des consommateurs, degré de concurrence sur le marché) doivent être pris en compte.

L'UFC-Que Choisir a ainsi évalué les coûts d'opportunité liés au changement de banque en France à environ 335 €⁶. Outre les frais imposés aux consommateurs en cas de clôture d'un compte, d'autres frais directs doivent être pris en compte (le transfert de contrats, par exemple, le coût de paiements « égarés » liés au changement, les frais administratifs, c'est-à-dire la nécessité d'envoyer des lettres, de remplir des formulaires, le temps perdu à rechercher un nouveau prestataire).

La charge administrative liée au changement de comptes devrait également être allégée. En Autriche, des frais supplémentaires sont imputés pour des services particuliers tels que les ordres permanents. En général, les banques désirent attirer les consommateurs leur proposent de s'occuper des démarches administratives - mais ne prennent pas en charge les frais de clôture.

Si le consommateur a souscrit ou souscrit à un « paquet » de services bancaires, il est fort probable qu'au moins certains de ces services se chevaucheront et conduiront par conséquent à une (coûteuse) double facturation.

La vente de « paquets », voire la vente liée, ont un impact négatif en termes de transparence, mais également en termes de mobilité tout court, car un consommateur peut craindre, par exemple, que le taux d'intérêt qu'il a obtenu pour son crédit hypothécaire ne soit remis en cause s'il change de prestataire de compte bancaire.

Cette immobilité forcée a un impact sur le niveau de concurrence sur le marché, ainsi que sur l'entrée de nouveaux concurrents.

Les asymétries en matière d'information, la similarité des structures de coûts, la stabilité de la demande ainsi que le pouvoir de marché limité

des consommateurs (atomicité de la demande) font peser un risque de collusion tacite entre opérateurs. La multiplication des frais bancaires, le parallélisme apparent des prix dans certains États membres, sont des éléments à considérer à cet égard.

Paradoxalement, les pratiques d'exclusion de firmes dominantes (diminutions des prix, tarification avantageuse des « paquets », bonus de fidélité) peuvent sembler à l'avantage des consommateurs à court terme. Cependant, si ces offres font partie d'une stratégie visant à évincer les concurrents du marché, les consommateurs en souffriront à moyen ou long terme. Cette stratégie est donc à différencier du comportement concurrentiel efficace et légitime qui est à l'avantage permanent du consommateur.

Les taux d'attrition très faibles, à environ 9 % l'an en moyenne dans l'Union européenne⁷ ont un impact sur le niveau d'entrée sur le marché. Ainsi, le fait que peu de consommateurs changent de fournisseur en raison du manque de transparence et des coûts d'opportunité élevés rend la demande relativement inélastique aux prix. Cette inélasticité, ainsi que la nécessité pour les nouveaux entrants de réaliser des économies d'échelle pour rentabiliser leur entrée sur le marché, peut rendre les coûts d'acquisition de clients prohibitifs.

« MEILLEURE » RÉGLEMENTATION ET EFFICACITÉ LÉGISLATIVE

Les problèmes soulevés plus haut ont un impact sur la manière dont l'intégration des services financiers de détail doit être envisagée du point de vue réglementaire.

L'approche intitulée « meilleure réglementation », assortie d'études d'impact approfondies et d'une consultation extensive, est mise en avant comme un leitmotiv au niveau européen.

Même si « réglementation excessive » et « bureaucratie » doivent naturellement être évitées, on peut légitimement se demander comment on pourrait aboutir à une législation « simple/plus simple » dans un secteur caractérisé par des produits sophistiqués, des offres compliquées/liées et une asymétrie en matière d'information, ainsi que par une législation « pas si simple » au plan national.

Le test pour qu'une législation soit proposée ne devrait en aucun cas être sa « simplicité » supposée, mais sa capacité à résoudre les problèmes que consommateurs et prestataires pourraient rencontrer sur le marché. Les règles doivent manifestement être proportionnelles et il convient d'assurer une bonne transposition des règles européennes. Il est cependant difficile d'imaginer que des règles non complexes puissent être efficaces dans le domaine des services financiers de détail.

Le processus de prise de décision nécessite davantage de transparence et de consultation. L'implication effective et la représentation des organisations de consommateurs sont essentielles.

La création d'un EU Financial Services Consumer Panel, sur le modèle du panel britannique similaire, devrait être envisagée. Il conseillerait les institutions communautaires sur les progrès en matière d'intégration du point de vue des consommateurs, la manière dont les initiatives réglementaires influent sur les consommateurs et les domaines dans lesquels les décideurs politiques devraient concentrer leurs efforts.

De même, l'intégration de la politique de protection des consommateurs dans les autres politiques communautaires telle que définie dans l'article 153 du Traité doit être mise en œuvre, et le processus législatif devrait refléter cette intégration.

Par conséquent, l'utilisation d'Études d'impact consommateurs, afin d'évaluer le coût/bénéfice de la législation proposée et de tenir compte de l'impact sur le bien-être des consommateurs, devrait être obligatoire.

L'AGENDA POLITIQUE : PRIORITÉ À L'INTÉGRATION ?

La protection des consommateurs en tant que telle ne devrait pas être considérée comme un obstacle à la réalisation du marché intérieur des services financiers de détail. Au contraire, un niveau élevé de protection des consommateurs est nécessaire pour stimuler la confiance des consommateurs (dans tous les prestataires de services financiers de l'UE).

C'est la seule manière de résoudre (en partie) le problème de la relation asymétrique entre les consommateurs et les prestataires de services financiers. L'harmonisation ne doit pas conduire à une détérioration du niveau existant de protection des consommateurs. La reconnaissance mutuelle et l'harmonisation maximale ne constituent pas une option viable en la matière.

Il ne peut être question de reconnaissance mutuelle que lorsqu'il y a eu un processus naturel d'adaptation des produits et des services de détail à la demande locale. Les consommateurs ont déjà du mal à comparer les services financiers, même au sein d'un seul État membre. Il ne semble pas réaliste de s'attendre à ce que les consommateurs puissent faire « un choix éclairé en matière de droit des contrats », car ils devraient comprendre les différentes législations nationales pour bénéficier des avantages potentiels et du choix plus étendu liés à la libre circulation.

L'harmonisation maximale renforcerait incertitudes et ambiguïtés, car les consommateurs ne pourraient plus compter sur « leurs » règles nationales développées pour traiter des problèmes pertinents pour « leur »

marché. Ce ne sont pas de « simples obstacles » à l'intégration, qui devraient être éliminés. Les États membres devraient pouvoir conserver/introduire des règles de protection supplémentaires allant au-delà du niveau (européen) harmonisé. L'harmonisation maximale est de nature à miner la confiance des consommateurs.

Le choix de l'instrument réglementaire le plus approprié doit se faire de manière juste et équilibrée et de ne pas mettre l'accent de manière excessive sur l'autorégulation, en particulier parce qu'elle n'est pas forcément plus « rapide » ou « meilleure » en termes d'adoption ou de mise en œuvre, ni plus « flexible » qu'une réglementation contraignante.

Enfin, la convergence en matière de supervision ne doit pas remettre en question la capacité d'intervention des autorités nationales si un prestataire ne respecte pas les règles ou porte atteinte aux intérêts des consommateurs. Ceci inclurait la possibilité d'interdire un prestataire ou de lui retirer sa licence si nécessaire.

Il est important de mettre activement en œuvre la politique de la concurrence dans le domaine des services financiers, mais il y a également place pour des mesures contraignantes afin de remédier à la « captivité » des consommateurs et au groupage des produits. En particulier, Il faudrait résoudre le problème des frais de remboursement anticipé et autres clauses contractuelles tendant à rendre le consommateur « captif ».

L'harmonisation des « interfaces » (présentation structurée et normalisée des produits, par exemple) devrait également figurer à l'ordre du jour, afin de permettre une meilleure information, transparence et comparabilité des produits.

L'amélioration de la formation ou des compétences financières pourrait présenter des avantages importants à long terme et permettre, par exemple, de mettre l'accent sur les « éléments de risque » des différents produits. Néanmoins, compte tenu du fait que la plupart des consommateurs ont une vie très active et que leur capacité de suivre une formation sur les services financiers est nécessairement très variable, cela n'est certainement pas la panacée.

Pour que les consommateurs gèrent plus efficacement les produits financiers, il est par conséquent important qu'ils reçoivent des conseils de qualité, professionnels et indépendants leur indiquant le(s) produit(s)/service(s) le(s) mieux adapté(s) à leurs besoins et à leur situation (financière) (ex : capacité à rembourser, emploi personnel et situation familiale). Le besoin de tels conseils ne fera qu'augmenter avec la fourniture transfrontière de services, l'extension du choix et l'implication accrue des intermédiaires financiers.



L'accès au recours est également indispensable et les consommateurs doivent pouvoir introduire une plainte auprès des autorités locales de leur pays de résidence, sans avoir à porter plainte auprès des autorités de l'État membre dont provient l'entreprise responsable.

Enfin, sans compte bancaire, un grand nombre de services financiers demeurent inaccessibles, et même la recherche d'un emploi peut être difficile en raison de la charge administrative liée au paiement du salaire en espèces. Peu de consommateurs des « nouveaux » États membres ont accès à un compte bancaire. En fait, moins de 40 % d'entre eux possèdent un compte en Pologne, Lituanie ou Lettonie⁸. La question d'obligations de service universel dans le domaine des services financiers se pose également.

NOTES

1. « The mind of the merchant, the lawyer, the physician, and the man of science, becomes gradually equipped with a store of knowledge and a faculty of intuition, which can be obtained in no other way than by the continual application of the best efforts of a powerful thinker for many years together to one more or less narrow class of questions ». In Alfred Marshall (1920), *Principles of Economics*, Book IV, Chapter 9, paragraph 3.
2. « Frais bancaires - les Français exigent une facture séparée », Étude IFOP/UFC-Que Choisir Mars 2003.
3. « Banques : des engagements non tenus ! », Confédération Logement et Cadre de Vie, Avril-Mai-Juin 2006.
4. « Interim Report II Current Accounts and related services », Sector Inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on retail banking, 17th July 2006.
5. « Bankenwechsel - Auf Nimmerwiedersehen ! », Konsument 3/2005 p. 38-39.
6. « Étude sur le coût des services bancaires », UFC-Que Choisir, juillet 2004.
7. « Interim Report II Current Accounts and related services », Sector Inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on retail banking, 17th July 2006.
8. Candidate countries Eurobarometer 2003. 5 May 2004.