

Synthèse générale du Rapport EFR « Consumer Protection and Consumer Choice »

Le Plan d'action pour les services financiers

Les dirigeants européens ont choisi le secteur des services financiers pour en faire un domaine prioritaire de l'action européenne. Le Plan d'action pour les services financiers, qui a reçu l'aval des chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Lisbonne en 2000 identifie de manière très claire la nécessité de disposer d'un secteur des services financiers concurrentiel et efficace dans le cadre d'un effort plus large pour stimuler l'économie européenne. L'EFR (European Financial Services Round Table), qui compte parmi ses membres les présidents ou directeurs généraux des plus grandes banques et sociétés d'assurance de l'UE souhaite apporter son soutien à l'Union européenne dans ses efforts pour accélérer la création d'un véritable marché unique des services financiers. Dans cette perspective, elle produit une série d'études permettant d'identifier les grandes problématiques qui ont, jusqu'à présent, entravé l'évolution vers la mise en place d'un marché unique des services financiers et elle tente de proposer des solutions alternatives.

La situation actuelle : un patchwork de régimes de protection des consommateurs

La protection des consommateurs figure parmi les questions les plus délicates auxquelles il convient de s'intéresser en premier lieu. Compte tenu de la nature complexe des nombreux produits relevant des services financiers, et des conséquences susceptibles de modifier la vie des individus en cas de défaillance des marchés, il existe un consensus généralisé quant à la nécessité de prendre des mesures visant à protéger les intérêts des consommateurs, en plus d'une réglementation prudentielle et systémique. Cependant, comme chacun des Etats membres de l'UE a développé son propre régime de protection des consommateurs, différents régimes réglementaires sont juxtaposés les uns aux autres. Faute d'un accord sur la façon d'harmoniser ces régimes, ou tout du moins faute d'œuvrer dans le sens d'une plus grande convergence entre les dispositifs existants, toute évolution vers un marché européen intégré des services financiers de détail demeurera impossible.

Une approche commune européenne doit parvenir au bon équilibre

Il existe là une opportunité majeure d'améliorer le bien-être des citoyens européens. En effet, un marché véritablement intégré apporterait un plus grand choix, une réduction des coûts et davantage de produits innovants dans les services financiers de détail, qui pourraient être fournis à un éventail de population plus large. Toutefois, même s'il convient de garantir ces avantages, il est important que tout en cherchant à créer un cadre européen harmonisé pour la protection des consommateurs, les

législateurs ne perdent pas de vue la nécessité d'adopter une approche équilibrée. Une législation excessivement intrusive ou casuistique reviendrait à annuler les avantages qu'elle est censée apporter, car elle générerait des coûts et neutraliserait l'innovation. Une démarche aboutissant à un marché unique calqué sur les règles des régimes de protection les plus sévères n'agirait pas, non plus, au mieux des intérêts des consommateurs. Nous recommandons, en revanche, une approche fondée sur une évaluation mûrement pensée de ce qui constitue la meilleure façon de protéger les droits des consommateurs.

Le bilan des actions antérieures menées par l'Union européenne en la matière est plutôt mitigé. La nécessité d'une approche commune équilibrée a été reconnue par la Commission Européenne dans le cadre de ses propositions de mai 2002 en vue de l'amélioration de la politique de protection des consommateurs¹. Mais, alors même que la Commission a explicitement reconnu l'importance d'une consultation avec les organisations représentatives des consommateurs, la pénurie de consultation du secteur a parfois posé problème. Le projet de Directive sur le Crédit à la Consommation² est un bon exemple illustrant les efforts très importants de la Commission pour traiter la question complexe de la protection des consommateurs. Toutefois, les institutions européennes sont désormais fortement sollicitées pour revoir en profondeur ce projet de directive compte tenu des implications négatives contenues dans le premier projet présenté, qui ont été mises en lumière lors des débats.

Sortir de l'impasse en adoptant une approche à plusieurs volets

C'est pour cette raison que l' EFR en est venue à soumettre sa propre proposition afin de sortir de l'impasse dans ce domaine. D'une manière générale, l' EFR estime que la mise à disposition d'une information appropriée et complète est une façon plus efficace de protéger le consommateur, plutôt qu'une intervention réglementaire prescriptive, par exemple en plafonnant les prix ou en interdisant purement et simplement certains types de produits. L' EFR estime donc que cela doit constituer le fondement sur lequel construire le régime de protection des consommateurs au plan européen.

Plutôt que de rechercher une approche de type "big bang" de l'harmonisation, l' EFR a proposé une approche à plusieurs volets :

- Premièrement, l'adoption, tant par les législateurs nationaux que par ceux de l'Union européenne, d'un ensemble de normes générales auxquelles toutes les parties intéressées par la protection des consommateurs au sein de l'UE doivent souscrire. Ces normes générales auront pour objet de poser les grands principes que les consommateurs peuvent raisonnablement espérer voir s'appliquer dans le domaine de la protection des consommateurs. Le résultat devrait constituer la base des Normes Essentielles Communes

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006, COM (2002) 208 final, 7 mai 2002.

² Projet de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des lois, réglementations et dispositions administratives des Etats membres concernant le crédit à la consommation, présenté par la Commission - COM(2002) 443 (final), 11 septembre 2002.

(Common Core Standards) qui devraient avoir force de loi et porter sur les questions jugées essentielles pour la mise en place d'un régime adéquat de protection des consommateurs.

- Deuxièmement, après l'adoption de ces Normes Essentielles Communes, il faudra s'attacher à leur mise en oeuvre par le biais de règles détaillées au cas par cas. Ces Règles communes de protection des consommateurs devront être totalement harmonisées au niveau de l'Union européenne afin de garantir une approche cohérente.
- Troisièmement - et cette étape pourrait se dérouler parallèlement aux travaux détaillés sur la mise en oeuvre des Règles communes de protection des consommateurs -, la Commission européenne tout comme les autorités des Etats membres devront mener un effort concerté pour s'occuper des réglementations déjà existantes au plan national, mais qui n'entrent pas dans le champ des Normes Essentielles Communes et qui, de ce fait, n'entrent pas dans le cadre de la définition établie au niveau de l'UE de ce qui apparaît comme indispensable pour garantir un niveau adéquat de protection des consommateurs. Comme dans le domaine du gouvernement des entreprises, le principe impliquant de "se conformer ou se justifier" (« comply or explain ») doit s'appliquer : les Etats membres en liaison avec la Commission Européenne pourront évaluer si ces exceptions nationales se justifient par un réel besoin ; auquel cas, ils devront s'expliquer sur le motif à l'origine d'une telle exception. Faute de pouvoir se justifier ou en cas de rejet de l'explication fournie, il sera demandé aux Etats membres de renoncer à ces exceptions. Sinon, ces Etats pourront en conclure qu'il existe en fait un problème plus général au niveau européen, qui nécessite l'intervention de l'UE. Quelle que soit la voie adoptée, l'objectif est de s'assurer que les barrières qui se créent pour cause de conflits entre cadres réglementaires nationaux sont bien abolies, tout en s'assurant que les consommateurs bénéficient d'un champ d'action égalitaire en termes de choix, de prix et de niveau de protection.
- Pour finir, une fois parvenu à un niveau de convergence suffisant, il sera bien plus facile de convenir de la façon de venir à bout des dernières restrictions qui portent entrave à la prestation de services financiers de détail et de passer à un marché intérieur, véritablement libre.

Accélération du processus de décision

Dans le cadre de notre position en faveur de cette approche, nous devons être conscients des difficultés suivantes qui resteront à surmonter :

- Il y aura des domaines où il sera difficile de parvenir à un consensus quant à ce qui est indispensable et à ce qui ne l'est pas, dans le but de garantir les droits des consommateurs.
- De nombreuses règles nationales risquent de perdurer dans les domaines non concernés par les Normes Essentielles Communes et les Etats membres risquent de se montrer réticents à abolir ces règles spécifiques, même si elles ne se justifient pas.

L' EFR s'est penchée sur deux façons différentes de surmonter ces obstacles. L'une de ces approches consisterait à adopter le principe de la reconnaissance mutuelle dès qu'un accord aura été trouvé sur des Normes Essentielles Communes et l'harmonisation des Règles communes de protection des consommateurs qui en découleront, dans le but de favoriser l'ouverture des marchés nationaux aux échanges internationaux. Une variante plus radicale reviendrait à introduire une harmonisation conditionnée par le principe de reconnaissance mutuelle, comme la voie ouverte pour encourager les Etats membres à convenir d'une harmonisation. L'autre approche consisterait à continuer d'appliquer le principe du pays d'origine dans les domaines où les Etats membres n'ont pas pu s'entendre sur des normes et des règles harmonisées, ou en attendant un accord sur de telles normes et règles. Cela permettrait d'éviter aux consommateurs tout risque de confusion sur les produits ne répondant pas aux règles auxquelles ils sont habitués.

Ces deux approches ont leurs avantages et leurs inconvénients. Chacune induira des conséquences significatives pour les consommateurs, les prestataires et les marchés. Par conséquent, l' EFR estime qu'il est nécessaire de poursuivre le débat avant qu'il ne soit possible de se prononcer définitivement en faveur de l'une ou l'autre de ces approches. Une troisième option est toutefois possible, qui consisterait à adopter une approche pragmatique articulée autour de décisions au cas par cas. Dans tous les cas, la nécessité d'accélérer le processus de décision et de s'entendre rapidement sur des Normes Essentielles Communes devrait être dans la ligne de mire de tous les débats.

Vers un ensemble de principes fondamentaux

L' EFR estime que les principes suivants devraient constituer la base d'une approche saine de toute réglementation dans le domaine de la protection des consommateurs :

- Toute réglementation se doit d'être **claire, utile et représentative**.
- L'adoption d'une nouvelle législation ne peut se faire qu'après une **évaluation** correcte **de ses conséquences** et en **concertation** avec le secteur et les consommateurs.
- Chaque produit ou service concerné ne doit se conformer qu'à un **seul ensemble de réglementations sur la protection des consommateurs**.
- Il doit exister un **régime prudentiel fort**.
- Tant pour les consommateurs que pour le secteur, il est indispensable que le **mode d'interprétation et d'application des règles** par les régulateurs s'exerce de manière **cohérente**.

L' EFR estime également que le consommateur est en droit d'avoir les attentes suivantes eu égard au secteur et aux régulateurs :

- S'assurer que les prestataires mettent à la disposition du consommateur une **information appropriée** pour lui permettre de prendre ses décisions en toute connaissance de cause afin de décider si tel produit est adapté à ses besoins et à sa situation personnelle :
 - Priorité doit être donnée à la qualité de l'information fournie, et non à la quantité.

- Le consommateur ne doit pas être submergé par un volume d'informations trop important.
- L'information standardisée (exemple du taux d'intérêt annuel équivalent - TAEG) aura sa place, mais uniquement dans la mesure où elle apporte de manière manifeste une aide à la décision.
- Les consommateurs doivent avoir **le temps ou l'opportunité de réfléchir**, soit **avant de s'engager**, soit par le biais de mesures spécifiques telles qu'un **droit de rétractation**.
- Les régulateurs doivent autoriser **une certaine souplesse dans la conception des produits**.
- Les clients doivent pouvoir recevoir des **conseils** personnalisés adaptés à leur situation personnelle, mais ce, à **titre optionnel** uniquement s'ils le souhaitent.
- Les régulateurs doivent s'assurer qu'il existe **un dispositif simple et peu coûteux pour que les consommateurs aient une voie de recours** en cas de défaillance des produits qu'on leur a vendus ou s'ils ont été mal conseillés.

Ces cinq grands principes devraient pouvoir former le socle des Normes Essentielles Communes que l'Union Européenne adoptera conformément à l'approche à plusieurs voies avancée par l' EFR.

Conclusion

L' EFR estime que cette approche a besoin d'être affinée dans le cadre d'un grand débat associant consommateurs, législateurs et régulateurs, tant au niveau des Etats membres que de l'UE, et au sein de l'industrie elle-même. Toutefois, l' EFR estime qu'il existe là une base pour accomplir de réels progrès.

Pour plus d'information sur l' EFR et obtenir le rapport complet : www.efr.be