



Le Colloque CCSF/Eurofi du 7 mars 2007 : les voies d'harmonisation des services financiers en Europe

En vue de souligner l'importance majeure de la dimension européenne dans l'évolution des services financiers offerts aux consommateurs sur leurs marchés nationaux, le CCSF et l'association Eurofi, co-présidée par MM. Jacques de Larosière et Daniel Lebègue, ont organisé conjointement avec la Banque de France un colloque sur les voies d'harmonisation des services financiers en Europe. À cette occasion, de hautes personnalités françaises et européennes ont été invitées à débattre dans le cadre de deux tables rondes et avec le public, après une présentation de la problématique d'ensemble et une ouverture par M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France.

Interventions liminaires

M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, a ouvert le colloque en rappelant que l'intégration financière européenne constitue un objectif important du marché intérieur et un pilier essentiel pour compléter et consolider l'Union et la monnaie unique européennes. Il s'agit de l'un des grands chantiers européens en cours, dont les travaux se concentrent sur la nouvelle directive relative au crédit à la consommation, le crédit immobilier, le projet d'espace unique de paiements en euros (SEPA), la directive sur les services de paiement et la mise en œuvre de la directive sur les marchés d'instruments financiers dont la date d'entrée en application est le 1^{er} novembre 2007. Il a notamment souligné que l'impact pour les consommateurs de ces nouvelles règles européennes de l'industrie financière devrait permettre d'apporter des sécurités nouvelles de nature à renforcer structurellement le marché intérieur et l'Union économique et monétaire.

M. Daniel Lebègue, co-président d'Eurofi, a ensuite précisé que l'Union européenne s'est donné pour objectif, il y a presque dix ans déjà, de mettre en place un marché intégré des services financiers qui contribue à renforcer durablement la croissance et la compétitivité de l'Union.

Il a ajouté qu'il semble qu'il existe, actuellement, un consensus entre les décideurs publics européens et nationaux, les principaux acteurs de l'industrie financière et les utilisateurs des services financiers que sont les entreprises, les investisseurs, les consommateurs en tant qu'épargnants, emprunteurs ou utilisateurs de moyens de paiement, pour progresser dans cette voie.

Dans cette perspective, il a indiqué que les deux questions qui seront débattues lors du colloque seront celles du pourquoi et du comment. Le pourquoi consistera à examiner dans le cadre d'une première table ronde quels sont les bénéfices concrets, tangibles à attendre de l'Europe, à court terme et à moyen terme, en matière de qualité d'offre, de prix, d'innovation et de sécurité du système financier pour les utilisateurs finals, et, en particulier, pour les ménages et les consommateurs, d'un côté, et les entreprises, de l'autre. Le comment sera traité dans le cadre d'une seconde table ronde et consistera à examiner quelles sont les voies envisageables pour progresser dans l'harmonisation et les échanges transfrontaliers.

MM. Didier Cahen et Jean-Marie Andrès (Eurofi) ont rappelé que, pour les institutions européennes, l'objectif est de supprimer les restrictions aux échanges transfrontaliers en s'appuyant sur l'harmonisation des réglementations. La dynamique d'intégration passe, d'abord, par la mise en

place d'une concurrence accrue entre les fournisseurs de services financiers. Les bénéfices de l'intégration financière pour le consommateur sont indirects, et procéderont de l'accroissement du nombre de fournisseurs, conjugué à des économies d'échelle. Toutefois, ces bénéfices ne pourront pas se matérialiser sans un effort conjoint de l'ensemble des utilisateurs et des pouvoirs publics en termes de normalisation technique, d'adoption de standards ou de suppression des barrières fiscales. Le chiffrage des bénéfices attendus de cette Europe intégrée des marchés de produits financiers de détail représenterait l'équivalent de 0,5 % à 0,7 % du PIB, soit environ 50 milliards d'euros selon certaines études académiques. La Commission européenne a, de son côté, évoqué des bénéfices financiers de l'ordre de 100 milliards d'euros au titre de la mise en place de l'espace unique de paiements en euros (SEPA) en 2008. M. Cahen a indiqué que les associations de consommateurs expriment le souhait de plus de transparence, de concurrence et de sécurité, car elles craignent que l'enrichissement de l'offre ne se fasse au détriment de sa qualité. Cette exigence suppose de lutter contre l'asymétrie d'information entre le consommateur et le fournisseur de services financiers, et de conserver à l'esprit que le conseil ne doit pas être remplacé par une grande variété d'informations. Ainsi, la matérialisation des bénéfices devrait provenir d'un contrôle des professionnels par les autorités de régulation d'une part, et d'une action conjointe de la Commission européenne et des autorités nationales de la concurrence, d'autre part.

Selon MM. Cahen et Andrès, les méthodes d'intégration reposent sur une harmonisation plus ou moins élevée. Elles doivent être envisagées à la lumière des trois défis majeurs que représentent l'harmonisation des éléments de protection du consommateur, les situations résultant de transpositions différentes entre les États membres qui empêchent l'exercice effectif de l'activité de libre prestation de services, et la maîtrise du rythme des investissements. Ces défis se posent également dans le cas où la voie choisie est celle du 28^{ème} régime, c'est-à-dire une situation où un corps de règles européennes communes, optionnelles, accessibles à tous les acteurs, coexiste avec les lois nationales, et est mis en œuvre par un règlement qui est d'application immédiate.

Première table ronde : les bénéfices tangibles de l'harmonisation pour les consommateurs et l'industrie des services financiers

Intervenants : Mme Berès (députée au Parlement européen et présidente de la commission des Affaires économiques et monétaires), Mme Mader (présidente de la CLCV), M. Villeroy de Galhau (président directeur général de Cetelem), M. de Boissieu (secrétaire général du GEMA) et Mme Sousi (professeur des Universités à Lyon III).

Table ronde animée par M. Emmanuel Constans, président du CCSF, et M. Daniel Lebègue, co-président d'Eurofi

Pour **Mme le Professeur Blanche Sousi**, les méthodes d'harmonisation sont comparables aux couleurs primaires qui pourraient correspondre :

- **le bleu, à l'harmonisation minimale.** L'avantage de cette méthode d'harmonisation est politique. C'est la plus facile à faire adopter, car chaque État se sent libre d'appliquer sur son territoire des dispositions nationales plus strictes. Mais cette liberté peut être un leurre lorsqu'il s'agit d'imposer cette législation à des agents économiques opérant sur son territoire à partir d'un autre État membre. Les opérateurs nationaux peuvent, de plus, subir sur leur territoire national, des exigences plus strictes que celles prévues par la directive, alors que les opérateurs des autres États membres peuvent y échapper sur la base des principes de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement. Cela entraîne des distorsions de concurrence, contraires à l'idée d'un marché intégré.
- **le rouge, à l'harmonisation maximale** (pleine harmonisation ou harmonisation complète) qui a l'avantage de constituer une méthode idéale pour réaliser les conditions d'une égale concurrence puisque les mêmes exigences pèsent sur tous les opérateurs dans tous les États membres, et que, pour les consommateurs, la législation est la même

partout. Son inconvénient est qu'elle s'avère politiquement difficile à faire adopter, car les États sont peu disposés à abandonner toute latitude pour légiférer chez eux.

- **le jaune, à la reconnaissance mutuelle**, dénommée aussi « loi du pays d'origine » ou « clause du marché intérieur », qui permet au législateur européen de ne pas légiférer, dès lors qu'il a posé le principe de la reconnaissance mutuelle dans tel ou tel domaine par voie de directive. Dans ce cadre, chaque État admet la législation en la matière des autres États membres. Son inconvénient : sauf contexte exceptionnel, il est politiquement impossible de faire adopter ce type de reconnaissance si elle n'est pas associée à de l'harmonisation.

Ces trois couleurs ou voies d'harmonisation peuvent être couplées. Il en résulte alors des avantages différents et des inconvénients variés. Par exemple, l'harmonisation minimale couplée à la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation ciblée et l'harmonisation minimale couplées à la reconnaissance mutuelle. Toutefois, selon Mme Soussi, aucune de ces méthodes n'est pleinement satisfaisante. Pour atteindre l'objectif d'une suppression de toutes disparités dans les législations, la solution juridique serait d'adopter, non pas des directives, mais des règlements : à 27, c'est presque une mission impossible.

Selon **Mme Pervenche Berès**, présidente de la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen, le marché intérieur doit conduire à la consolidation des acteurs industriels (acteurs de gros, création de champions européens), mais aussi à des bénéfices tangibles pour les consommateurs. Or le plan d'action sur les services financiers (PASF) a été établi, à titre principal, pour consolider les acteurs européens de gros. La reconnaissance mutuelle peut être une solution aux difficultés d'organiser l'harmonisation maximale ou minimale, mais elle a conduit à cristalliser des avantages acquis et, *in fine*, à créer des conditions de concurrence déloyale. Mme Berès a rappelé la sensibilité des États membres, au droit des consommateurs qui est un droit collatéral structurant des droits nationaux. La question fondamentale à poser serait alors, de son point de vue, celle de la supervision. S'agissant du marché des services financiers de détail, elle précise que trois points prioritaires méritent d'être soulevés :

- le marché financier de détail forme la colonne vertébrale de l'intégration des marchés financiers, dont les deux autres volets sont les activités de post-marché et la supervision ;
- il est nécessaire de distinguer entre client professionnel et client non professionnel, c'est-à-dire l'épargnant de base ;
- il faut toujours s'interroger sur les bénéfices finals que pourraient retirer les consommateurs des travaux qui sont entrepris au niveau européen. Ainsi, par exemple, dans le domaine des services de paiement, si la directive devait se traduire par une situation monopolistique en matière de cartes de paiement, il y aurait un réel problème.

Mme Reine-Claude Mader, présidente de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, considère que l'harmonisation est, avant tout, une question politique. Les associations de consommateurs ont le sentiment que les textes concernent plutôt la libéralisation des marchés et redoutent d'avoir plus à perdre qu'à gagner dans une harmonisation, sans une mobilisation forte de leur part. Les consommateurs européens sont attachés à bénéficier du niveau de protection le plus élevé possible, afin d'encourir le moins de risques possible et de disposer d'une offre de produits la plus diversifiée qui soit, pour choisir les meilleurs produits. Cela nécessite une information transparente, accessible et compréhensible. Pour les produits d'épargne, Mme Mader estime essentielle l'existence d'un devoir de conseil. Enfin, pour permettre la comparaison des produits européens entre eux, des règles devraient être établies en la matière. S'agissant des opérations transfrontières, Mme Mader souligne qu'elles sont appelées à se développer, même si la règle de la proximité devrait continuer de prévaloir sur les moyens modernes et Internet.

Au total, le bon niveau d'harmonisation pour les consommateurs est celui qui crée la confiance. Les associations de consommateurs ne souhaitent pas l'harmonisation maximale, car elles estiment préférable que l'État garde la possibilité d'apporter un niveau de protection supérieur. L'harmonisation

ciblée semble très compliquée et l'harmonisation minimale n'est pas réalisable pour le marché. En tout état de cause, selon Mme Mader, l'harmonisation pose fondamentalement la question du droit applicable au consommateur.

Pour **M. François Villeroy de Galhau**, président-directeur général de Cetelem, s'il y a bien des « europroducteurs » sous la forme de grands groupes dont Cetelem est le premier en Europe continentale et alors même qu'il n'existe pas d'harmonisation, les « euroconsommateurs » sont, pour leur part, moins clairement visibles. Les clients sont, en effet, avant tout des consommateurs domestiques, même si une forte concurrence prévaut au niveau européen et si l'effet Internet révolutionne la profession et constitue un facteur évident d'eupéanisation du consommateur. L'harmonisation est inévitable et, à ce titre, la question de la supervision est essentielle. Dans ce contexte, les régulateurs ont aujourd'hui une influence déterminante sur les coûts de production des établissements de crédit et, donc, sur les coûts supportés par la clientèle, à travers notamment la question des provisions. Or, aujourd'hui, dans le marché intérieur, il existe, pour Cetelem, dix-sept régulateurs nationaux qui ont des pratiques différentes bien qu'un certain nombre d'harmonisations aient été faites dans le cadre de la réglementation de Bâle sur les fonds propres des banques. L'harmonisation entraînera également une meilleure clarification de l'information qui est à la fois protectrice pour le consommateur et un facteur de croissance et de développement pour le marché européen (exemple de l'affichage du taux annuel effectif global-TAEG, en France, rendu obligatoire, début 2004, qui permet la comparabilité des offres). La question du « comment faire cette harmonisation » reste posée. À cet égard, après avoir écarté l'harmonisation minimale (qui conduit à un empilement des réglementations), et la reconnaissance mutuelle (qui engendre des distorsions de concurrence et abaisse le niveau de protection du consommateur), M. Villeroy de Galhau s'est déclaré favorable à l'harmonisation maximale qui peut, le cas échéant, être ciblée et se limiter à certains éléments sur lesquels le progrès est évident pour le consommateur (exemple du TAEG).

Pour **M. Jean-Luc de Boissieu**, secrétaire général du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA), l'assurance est dans une situation particulière (les produits d'assurance sont très différents d'un État membre à l'autre), l'intégration y est plus difficile et s'inscrit dans une perspective de long terme. D'abord, parce qu'en assurance de détail, pour progresser, il faut recourir à l'harmonisation maximale afin de respecter la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (ce qui est favorable aux consommateurs). Ensuite, parce que les produits de l'assurance sont des contrats, et que, si on veut avancer dans la voie de l'harmonisation, il faut harmoniser le contrat d'assurance, ce qui représente un vaste chantier qui prendra certainement beaucoup de temps. De plus, l'Europe travaille peu sur l'harmonisation des services de détail en matière d'assurance. Elle privilégie en effet les problématiques d'entreprise (réglementation Solvabilité II sur les fonds propres des sociétés d'assurance, la réassurance, les fonds anti-faillite) et de distribution (intermédiaires en assurance et vente à distance).

L'harmonisation relève donc de l'idée de créer des contrats européens d'assurance. En assurance dommage, la question se pose pour trois contrats importants : l'assurance multirisque habitation-incendie, l'assurance santé et l'assurance automobile. Concernant cette dernière, la question semble être moins celle d'un contrat d'assurance harmonisé, que celle d'organiser la possibilité de conduire son véhicule partout en Europe : cela a été rendu possible par un ensemble de directives qui ont conduit à la mise en place de « transformateurs », c'est-à-dire de procédures intersociétés qui permettent l'indemnisation des conducteurs accidentés. Au total, pour M. de Boissieu, peu importe que ce système comporte un peu d'harmonisation minimale ou d'harmonisation ciblée car l'important en la matière n'est pas de faire de l'harmonisation en soi, mais de faire en sorte que les citoyens puissent vivre avec un seul contrat d'assurance, partout en Europe.

Deuxième table ronde : l'intérêt de nouvelles voies d'harmonisation avec l'exemple d'un produit paneuropéen pour l'épargne retraite ; avantages et difficultés

Intervenants : Mme Pervenche Berès (présidente de la Commission des Affaires économiques et monétaires), M. Thierry Francq (chef du service du financement de l'économie du ministère de

l'Économie, des Finances et de l'Industrie), M. Renan Muret (directeur technique Épargne et Retraite d'entreprise d'AXA), M. François Perrin-Pelletier (président de la FAIDER), M. Jean-Luc Perron (responsable des affaires européennes au Crédit agricole).

Table ronde présidée par M. Jacques de Larosière, co-président d'Eurofi

M. Jacques de Larosière a souligné que dans tous les cas d'harmonisation, on se trouve confronté à des problèmes difficiles à contenu politique fort. La question reste posée de savoir s'il faut poursuivre dans la recherche d'une harmonisation maximale car cette action s'inscrit dans une perspective de long terme. Ne faut-il pas préférer une approche différente consistant à procéder à partir de deux ou trois contrats ou produits qui recueilleraient l'intérêt des consommateurs européens et des producteurs. En matière d'épargne, par exemple, la création de prototypes (avec un prospectus simplifié) permettrait de constituer des documents d'information pertinents pour que les consommateurs soient « bien » informés. Ces derniers pourraient alors regarder les différents produits proposés et mesurer les niveaux de protection offerts. Une autre simplification intéressante serait que le lieu de règlement du litige soit le pays du consommateur (et non celui de l'émetteur du contrat ou du produit).

Pour Mme Pervenche Berès, le 28^{ème} régime (29^{ème} avec l'adhésion prochaine de la Croatie) semble une bonne solution, sur le plan théorique, pour résoudre certains problèmes concrets. Il permettrait, en effet, de surmonter les dysfonctionnements du marché intérieur pour une catégorie de population (population mobile). Pour être réellement attractif, ce dispositif devrait être très avantageux et devrait donc résoudre des problèmes concrets, (par exemple, le délai de rétractation s'agissant du crédit consommation). De telles solutions pourraient par ailleurs rétroagir positivement sur les législations nationales. Mme Pervenche Berès a rappelé que le 28^{ème} régime constitue l'une des solutions mises sur la table, qui a reçu le soutien du Parlement européen. La question de l'éducation des épargnants devrait également être prise en compte dans la réflexion sur les voies de l'harmonisation.

M. Renan Muret, directeur technique Épargne et Retraite d'entreprise d'AXA, a évoqué l'exemple du 28^{ème} régime pour l'épargne retraite. L'idée sous-jacente d'un 28^{ème} régime est de faire émerger une solution paneuropéenne pour régler des situations de mobilité entre pays et identifier les obstacles à la libre prestation de services. Il faut avant tout retenir des travaux relatifs au 28^{ème} régime une approche qui consiste à s'interroger sur les points suivants. Qu'est-ce qui est nécessaire et suffisant pour bâtir et générer au quotidien une offre paneuropéenne ? Cette approche est-elle politiquement et techniquement acceptable pour les États membres ? Une approche est-elle envisageable pour d'autres services financiers ? En d'autres termes, ne doit-on pas s'efforcer, aussi, de définir à travers cette démarche, « un euro-consommateur » dans le cadre de l'épargne retraite, comme pour les autres services financiers de détail ?

M. François Perrin-Pelletier, président de la FAIDER, a regretté l'absence d'association européenne pour défendre les intérêts des épargnants auprès de la Commission à Bruxelles et pour élaborer un règlement européen. Le 28^{ème} régime pourrait s'appliquer à l'épargne retraite, puisqu'il favoriserait le développement de la libre prestation de services et ferait bénéficier les consommateurs des avantages d'une saine concurrence entre les produits nationaux et transnationaux. Toutefois, il a estimé indispensable que cette démarche s'appuie sur un texte réglementaire fixant un niveau minimum de droits pour l'épargnant. Il a également souhaité que l'enveloppe globale fiscale soit prise en compte dans le 28^{ème} régime. Il a estimé très souhaitable qu'une étude soit entreprise sur les dispositifs nationaux de protection des consommateurs et, s'agissant de l'information, a souligné l'importance que le consommateur soit en capacité d'assimiler les éléments qui lui sont communiqués. Il s'est déclaré attaché à la mise en place d'une charte européenne des droits de l'épargne qui pourrait s'inspirer de la charte élaborée par la FAIDER. Il faut que les épargnants soient représentés dans les organismes de régulation.

M. Jean-Luc Perron, responsable des Affaires européennes au Crédit agricole, a indiqué sa préférence pour l'harmonisation maximale, car elle permet de créer un cadre réglementaire non ambigu, sans distorsion de concurrence, avec une plus grande sécurité juridique pour le consommateur (la directive sur les marchés d'instruments financiers et la directive sur les services de paiements en sont de bons exemples). Concernant l'intégration européenne, le 28^{ème} régime constitue une voie intéressante, comme d'ailleurs la liberté de prestations de services inscrite dans le Traité et qui peut encore être utile. S'agissant du 28^{ème} régime, ce dispositif n'a d'intérêt que s'il permet de s'adresser à une masse critique de consommateurs, les 400 millions d'Européens, et non s'il est un produit de niche. Le 28^{ème} régime devrait permettre de réaliser des économies de conception, d'administration et de marketing, qui seront ensuite répercutées sur le consommateur.

En matière d'épargne retraite, M. Jean-Luc Perron a considéré que le 28^{ème} régime est une idée attractive en ce qu'il apporte une solution juridique pour déployer une offre paneuropéenne. Quatre questions pourraient être soumises aux candidats au 28^{ème} régime : (1) est-on en présence d'un intérêt économique majeur ? ; (2) existe-t-il un marché potentiel suffisant pour dégager une masse critique et des économies d'échelles susceptibles de se traduire par un bénéfice *in fine* pour le consommateur ? ; (3) le régime permet-il plus de rapidité dans la décision et d'homogénéité dans le produit final que la voie de l'harmonisation ? ; (4) le régime proposé est-il de nature à délivrer des solutions homogènes sans difficultés politiques majeures ? Ces questions doivent être posées, au cas par cas, pour chaque famille de produits. Pour l'épargne retraite, les réponses à ces tests sont positives.

M. Thierry Francq, Chef du service du financement de l'économie au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a rappelé l'intérêt fondamental du marché intégré qui devra permettre, d'une part, des économies d'échelle grâce à la consolidation des acteurs, d'autre part, une concurrence accrue par une offre diversifiée, en termes de produits comme en termes de canaux de distribution ; le consommateur devrait pouvoir utiliser l'opportunité que représente le marché, où qu'il se situe. L'harmonisation reste difficile pour des raisons juridiques qui tiennent à la fois aux différences des systèmes juridiques et judiciaires, et, dans le secteur financier, à la régulation prudentielle, mais aussi à des considérations culturelles. M. Thierry Francq perçoit deux types d'actions : celles plus techniques qui concernent essentiellement les industriels de la finance, et celles relatives au fonctionnement de la réglementation prudentielle, laquelle a un impact direct sur l'harmonisation des services financiers. Mais les unes ne sauraient aller sans les autres. Il faut faire ce double mouvement et cela explique la complexité du sujet. Il a rappelé que l'harmonisation maximale demeure une priorité pour les négociateurs français. Le 28^{ème} régime est une voie techniquement aussi complexe qu'une directive d'harmonisation. Il ne permet pas de régler tous les problèmes possibles de divergences, mais présente le double avantage de rendre possible l'expérimentation (ce qu'une directive d'harmonisation n'autorise pas) et de permettre d'imaginer avec les consommateurs, en se dégageant de leurs habitudes, un système qui permette de répondre à la question suivante : quel système les consommateurs européens veulent-ils que nous créions dans un secteur déterminé ?

Clôture du colloque

En conclusion, M. Jacques de Larosière a rappelé que le débat s'inscrit dans la perspective de la plus large intégration nécessaire des marchés financiers européens, porteuse d'attentes fortes en matière de meilleure concurrence et d'économies d'échelle pour les 400 millions de consommateurs européens. Il a souligné qu'au cours de ce débat, la supervision est apparue comme un sujet préoccupant les entreprises d'assurance et les établissements de crédit qui trouvent qu'une trop grande fragmentation des systèmes prudentiels complique leur travail et alourdit leurs coûts. Par ailleurs, il a noté que des demandes ont été faites, sur l'élaboration d'une charte européenne des droits de l'épargnant et sur la présence d'associations d'épargnants dans les organismes de supervision nationaux ou européens.

En ce qui concerne le 28^{ème} régime, il a considéré qu'une meilleure connaissance du sujet ferait vraisemblablement reculer le scepticisme ambiant. La crainte d'un régime à faible contenu, pour une catégorie de bénéficiaires limitée, ne se vérifie pas dans l'esprit des défenseurs du 28^{ème} régime

qui visent une masse critique de consommateurs. Si l'établissement d'un 28^{ème} régime est aussi difficile que l'adoption d'une directive d'harmonisation maximale, son caractère politiquement plus attrayant peut justifier l'intérêt d'une opération d'expérimentation. L'harmonisation maximale, qui a déjà été expérimentée, doit constituer un objectif à poursuivre chaque fois que l'occasion se présentera. Selon M. Jacques de Larosière, le 28^{ème} régime peut fonctionner si un vrai système juridique est bâti, en mêlant, à la fois, le droit du pays d'accueil et le droit du pays émetteur, dans les conditions complexes qui ont été énoncées. Cela ne réussira toutefois que si une bonne information sur le 28^{ème} régime est dispensée à l'ensemble des acteurs. Il faut donc désormais que des organismes tels que le CCSF ou Eurofi, se penchent sur la question du « comment communiquer ? » et trouvent des mécanismes et des interlocuteurs.