

Colloque sur les moyens d'améliorer l'association des consommateurs, des professionnels, des entreprises et des administrations au processus d'élaboration des règles au niveau européen dans le secteur financier

(septembre 2008)

Dans le double cadre, d'une part, du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances réuni sous présidence française par Madame Lagarde à Nice et, d'autre part, de la Conférence Eurofi 1 sur les services financiers en Europe, le président du CCSF a organisé une réunion plénière du Comité tout à fait originale : tenue à Nice, elle avait pour thème « Comment améliorer l'association des consommateurs, des professionnels, des entreprises et des administrations à l'élaboration de la régulation au niveau européen dans le secteur financier ? ».

Les débats étaient organisés autour de deux tables rondes :

- la première portait sur les modalités de consultation des représentants des clientèles et des représentants de l'industrie des services financiers dans différents pays européens ;
- la seconde s'interrogeait sur les moyens d'améliorer la concertation au niveau européen dans le secteur financier.

Compte tenu de son contexte exceptionnel, cette réunion du CCSF était élargie à un certain nombre de personnalités qualifiées, non membres du Comité mais directement impliquées dans le sujet proposé, telles que, au niveau européen, deux députés européens, des représentants de la Commission européenne, du Bureau européen des unions de consommateurs, de la Fédération bancaire européenne et, pour la France, les présidents de la Fédération bancaire française et de la Fédération française des sociétés d'assurances, ainsi que Daniel Lebègue, co-président d'Eurofi.

La qualité des interventions et des débats a été unanimement saluée : les différentes pratiques européennes ont été décrites, les enjeux cernés, des préalables posés et des solutions proposées.

¹ Eurofi est un « cercle de réflexion et d'influence » (*think tank*) sur les services financiers, ayant pour but d'aider à construire un marché unique des capitaux en Europe, fluide, efficace et sûr. Créée en 2000, co-présidée par Jacques de Larosière et Daniel Lebègue, cette organisation à but non lucratif rassemble des institutions financières (banques, compagnies d'assurance, gestionnaires d'actifs, infrastructures de marché etc.) de tailles et statuts différents, basées dans les pays de l'Union européenne ou filiales d'entreprises américaines, dans le but de faire émerger des solutions ou propositions qui sont soumises aux autorités réglementaires et législatives européennes. Le colloque Eurofi, événement officiel de la présidence française, était organisé en marge de la réunion de l'Eurogroup et de la réunion Ecofin.

² Le CCSF a fait suite au Comité consultatif du CNCT, également créé par voie législative (article 59 de la loi bancaire de 1984), ce qui prouve l'ancienneté de la volonté de concertation du gouvernement français dans le secteur financier. La différence essentielle repose sur le champ d'application du CCSF, désormais étendu à l'ensemble du secteur financier, incluant assurances et produits financiers, alors qu'auparavant existait une Commission consultative de l'assurance pour ces activités

1. LES PRATIQUES DE CONSULTATION OU CONCERTATION EN EUROPE

Du strict point de vue sémantique, consultation et concertation sont assez distinctes. La consultation implique une action unilatérale « descendante » d'un décideur qui consulte, généralement des experts, pour recueillir un avis utile à sa prise de décision, alors que la concertation réunit des parties de même niveau qui s'entendent pour agir ensemble ou s'exprimer dans un but commun.

Dans la pratique, les deux notions sont souvent étroitement liées puisque, au niveau des décideurs politiques, la concertation se définit aussi comme « la politique de consultation avant toute décision » (dictionnaire Le Robert).

Les intervenants des deux tables rondes ont ainsi en général perçu les deux notions comme très proches.

1.1 Consultation et concertation en matière financière dans différents États membres

1.1.1 Le modèle français

Le modèle français repose sur une véritable politique de concertation, avec la création, par voie législative en 2004, du Comité consultatif du secteur financier², qui réunit 60 membres.

Le modèle français est original à plusieurs points de vue.

Il est tout d'abord la seule instance officielle de concertation pour l'ensemble du secteur financier (banques, assurances et entreprises d'investissement). En institutionnalisant le CCSF, le législateur reconnaît la capacité de ses membres, les représentants des clientèles, et des professionnels de l'industrie financière, à trouver ensemble, dans la concertation, les voies d'amélioration de leurs relations. Chaque membre du CCSF est nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de l'Économie.

Comme son nom l'indique, le CCSF est consultatif, c'est-à-dire constitué pour donner des avis « concertés » ou émettre des recommandations et non pour décider au sens des décisions réglementaires ou législatives. Il est toutefois parfaitement habilité pour élaborer des plans d'action ou convenir d'engagements qui sont aussi des formes de décisions même s'ils n'ont pas d'autre force contraignante que l'accord des parties.

Le CCSF permet ensuite à toutes les clientèles de services financiers (et pas seulement les particuliers) de faire entendre leur voix : à côté des consommateurs, les commerçants et les entreprises sont également représentés.

En quatrième lieu, la composition paritaire et large du CCSF garantit à la fois une bonne représentation au niveau national et l'établissement d'un équilibre de dialogue entre des forces économiquement très contrastées : l'industrie financière, puissante et organisée dans ses différentes composantes tant au niveau national qu'au niveau communautaire, face à des représentants des consommateurs peu structurés et aux moyens beaucoup plus limités mais parlant au nom de tous les clients des services financiers. Ainsi dix sièges pour les représentants des établissements de crédit et entreprises d'investissement assurent la couverture de l'ensemble du secteur des banques et du crédit, tous statuts confondus, de même que les dix sièges offerts aux représentants des sociétés et mutuelles d'assurance permettent également la présence de courtiers et agents généraux d'assurance. Du côté des clientèles, vingt sièges sont réservés aux représentants des particuliers (douze associations de consommateurs et d'épargnants) ainsi que du petit et du grand commerce, des PME et des grandes entreprises. Les salariés du secteur financier sont également représentés au CCSF.

Enfin, aux représentants des entreprises du secteur financier et de leurs clientèles, s'ajoute une troisième composante, elle-même diversifiée : siègent au CCSF deux députés et deux sénateurs, six personnalités qualifiées parmi lesquelles le Président est nommé par l'État et les représentants de l'administration. Il est à noter que ces derniers ne sont pas membres à proprement parler du Comité. Ils participent aux travaux du CCSF à l'invitation du Président en fonction des sujets traités. Le Président joue le rôle fondamental d'animateur et d'arbitre. Il favorise l'émergence de consensus et ne prend part aux votes qu'en cas de partage égal des voix. Un secrétariat général est mis à sa disposition par la Banque de France.

1.1.2 Le modèle britannique

Le modèle britannique de concertation dans le domaine des services et des marchés financiers repose sur la consultation d'un panel de consommateurs indépendants, nommés à titre personnel, The Financial Services Consumer Panel (FSCP).

Financé par The Financial Service Authority (FSA), autorité indépendante qui régleme nte l'industrie des services financiers au Royaume-Uni, le FSCP est ainsi une instance indépendante, qui dans un cadre légal et dans un esprit d'ouverture et de dialogue constructif et par son haut niveau d'expertise, protège les intérêts des consommateurs en conseillant le FSA et en évaluant son efficacité dans la réalisation de ses objectifs.

Le panel formule des observations, des recommandations et des avis sur la politique et les activités de la FSA. Il peut aussi conseiller les pouvoirs publics sur le champ d'application de la réglementation des services financiers.

1.1.3 Le modèle italien

Le modèle italien conjugue trois formes de dialogues :

La première, institutionnelle et placée sous l'autorité des pouvoirs publics, vise à instaurer un dialogue entre la profession bancaire et les organisations de consommateurs.

Parallèlement, est organisée une concertation sectorielle propre à l'association bancaire italienne Patti Chiari, consortium de banques qui cherchent à offrir des instruments simples et modernes aux clients, à leur faciliter la compréhension des produits et services en toute transparence.

Enfin, un dialogue bilatéral permanent est instauré entre les établissements du secteur coopératif et mutualiste et leurs membres qui sont aussi clients. Les vecteurs de ce dialogue sont des comités locaux composés de dirigeants de banques et de représentants de membres.

1.2 Consultation et concertation en matière financière dans les instances européennes

1.2.1 Les initiatives de la Commission européenne pour améliorer la concertation dans le secteur financier

Dans le domaine des services financiers de détail, la Commission pratique plusieurs types de consultations :

- la consultation formelle structurelle : consultation des groupes permanents constitués à cet effet (groupes d'experts sur les systèmes de paiement PSMG et PSGEG, groupe d'experts gouvernementaux sur le crédit hypothécaire GEGMC, groupe d'experts sur les usagers des services financiers FIN-USE etc.) ;
- la consultation formelle *ad hoc* : mise en place d'un groupe ponctuel d'experts (ex : mobilité

-
- bancaire) ; lancement d'un Livre vert (ex : crédit hypothécaire) ; tenue d'une audition (ex : services d'investissement de substitution) etc. ;
- la consultation informelle : contacts bilatéraux avec les parties intéressées, à l'initiative de la Commission ou à celle des parties.

Les consommateurs sont aujourd'hui systématiquement impliqués dans le processus consultatif, ce qui n'a pas toujours été le cas, mais ils sont en général consultés séparément des professionnels. La création en 2004 d'un panel d'experts FIN-USE a répondu à cette volonté d'intégrer les usagers au processus consultatif. Le panel se réunit six à sept fois par an et fournit des avis ou opinions à la Commission sur les projets à un stade très précoce. Il convient également de mentionner la création en 2006 du Financial Services Consumer Group (FSCG) qui représente des associations nationales de consommateurs et se réunit deux fois par an. La Commission invite systématiquement des représentants des consommateurs à participer aux groupes d'experts et aux consultations publiques. Enfin, elle entretient des contacts réguliers avec le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) — qui, au niveau européen, représente 43 associations de consommateurs issues de 31 pays européens, dont 3 françaises — et les associations nationales des consommateurs.

1.2.2 La concertation menée par le Parlement européen

Le Parlement européen, notamment sa commission des Affaires économiques et monétaires, procède à une consultation systématique des parties prenantes pour tous les textes soumis au vote du Parlement de Strasbourg. Dans le secteur financier, professionnels, administrations et représentants des associations de tous les pays exercent vis-à-vis du Parlement et des parlementaires un **lobbying** plus ou moins pressant et efficace selon les textes en cause et selon les moyens que peuvent déployer les uns et les autres.

2 LES ENJEUX D'UNE MEILLEURE CONCERTATION EN MATIÈRE FINANCIÈRE

2.1 Quel périmètre pour la concertation : l'équilibre entre le cadre légal et le cadre conventionnel

Le champ d'application de la concertation en matière financière peut être très variable.

Il peut s'agir dans une acception minimale, mais essentielle, de la consultation des parties (professionnels et consommateurs) en amont de projets de textes à portée législative, comme une véritable aide à la décision des autorités chargées de l'adoption des textes en question. La concertation peut aussi, à l'autre bout du spectre, conduire à l'élaboration et à l'adoption de mesures « conventionnelles » telles que des chartes ou des accords professionnels qui peuvent ensuite, le cas échéant, être repris dans des règles de droit.

2.1.1 Le socle minimal de concertation : la consultation de toutes les parties avant l'adoption des textes de portée législative

Cette consultation est fondamentale car elle permet d'éliminer le risque de décider sans connaître, ou même sans comprendre. Les services financiers sont certainement un des domaines où la consultation est la plus nécessaire en raison de la complexité et du nombre des enjeux. C'est sans doute également l'un des domaines où la consultation est la plus développée au niveau européen (Livres verts, auditions publiques, groupes d'experts etc.) sans être toujours bien structurée, transparente et représentative.

Par ailleurs, le nombre élevé d'États membres et d'organisations à consulter rend toute consultation longue et difficile alors même que la consultation est souvent urgente et se doit

d'être très réactive.

Si elle est fondamentale pour les autorités européennes, la consultation l'est aussi pour les consommateurs et professionnels nationaux, puisque c'est aujourd'hui au niveau européen que se prend l'essentiel des décisions qui réglementent et encadrent les relations des consommateurs avec leurs prestataires de services financiers. La marge de discussion qui existe au moment de la transposition au niveau national est en effet souvent trop limitée pour être suffisante.

Il est donc indispensable, s'agissant des consommateurs, que les associations qui les défendent au niveau national soient en mesure d'intervenir et de faire entendre leur point de vue au moment où se préparent les règles, ou même encore plus en amont, pour susciter ces règles, lorsqu'il existe un manque ou un dysfonctionnement. Plus généralement, il serait intéressant que les autorités européennes puissent entendre la voix des consommateurs et avoir directement connaissance de leurs expériences et des difficultés concrètes qu'ils rencontrent, dans des secteurs complexes où les incidences financières sont lourdes.

2.1.2 Une concertation élargie à l'élaboration de textes de nature conventionnelle

Les professionnels du secteur financier et leurs clientèles peuvent aussi se concerter pour favoriser l'émergence de solutions consensuelles, pratiques et adaptables dans le temps, à l'instar de ce qui se produit en France au sein du Comité consultatif du secteur financier. À cet égard, le nombre et le contenu des avis et recommandations du CCSF témoignent de la qualité des travaux et réflexions menés dans l'enceinte du CCSF entre les parties. Ils montrent également que cette instance répond à un vrai besoin. La mise en application des recommandations et des avis et le suivi concerté de cette mise en œuvre sont essentiels.

Une telle instance joue un rôle majeur pour dégager un bon équilibre entre ce qui relève du domaine réglementaire et législatif et ce qui relève d'engagements « conventionnels » résultant de la concertation. L'expérience française semble ainsi démontrer l'utilité d'instances de concertation et de dialogue où les professionnels et les consommateurs peuvent échanger ensemble sans tabous, afin d'aboutir à des solutions applicables et efficaces. Le principal avantage des codes de bonne conduite ou accords concertés est leur flexibilité inhérente. Le développement et l'efficacité des solutions de médiation permettent en outre de régler les problèmes entre professionnels et consommateurs lors de déséquilibres entre accords concertés et lois.

Il est important de noter toutefois que la frontière n'est pas étanche entre les deux formes de concertation. En effet, les accords ou engagements concertés (plans d'action, chartes, codes de bonne conduite, avis ou recommandations) peuvent parfois être formalisés et repris dans un texte de portée juridique supérieure. La force contraignante qui leur est ainsi conférée est un atout quand le non-respect de telles obligations entraîne l'application de sanctions, mais elle présente l'inconvénient de la rigidité et modifie la nature même des accords. L'adoption de ces textes juridiques peut se heurter à des difficultés et mettre beaucoup de temps à entrer en vigueur.

Le cadre légal et le cadre conventionnel étant complémentaires, il est intéressant de bénéficier autant que possible des avantages de chacun selon le sujet concerné, sans s'interdire une certaine porosité quand les difficultés d'application le justifient.

2.2 L'intermédiation des pouvoirs publics, la concertation et la pédagogie

Une bonne concertation doit reposer sur le principe de transparence dite pédagogique, c'est-à-dire la recherche des solutions permettant la compréhension sans surinformation, un trop grand détail d'information étant à la fois très lourd pour les professionnels et illisible pour les consommateurs. Si les pouvoirs publics ont une position d'ouverture en matière de concertation, allant

dans ce sens d'analyse tout à fait moderne, alors le rôle d'intermédiation de l'administration peut être plus limité.

Le but de la concertation n'est pas nécessairement celui de la réglementation : il peut aussi être celui de l'éducation financière. L'existence d'une instance de concertation permet ainsi des actions pédagogiques pour les membres eux-mêmes, en particulier les représentants des clientèles qui ne disposent pas par ailleurs de formation sur les aspects les plus complexes et techniques des services et produits financiers : mise à disposition de l'information, échanges et explications permettent de diminuer l'asymétrie d'information entre professionnels et représentants des clientèles. Il en résulte une meilleure qualité de dialogue, une plus grande richesse des débats ultérieurs et un meilleur climat de confiance entre les parties. Il permet ensuite d'élaborer en commun les meilleurs supports d'éducation financière du public.

2.3 La représentativité des personnes consultées

Un autre enjeu fondamental de l'efficacité de la concertation est la bonne représentation des parties consultées. Et pour un bon degré de représentativité des parties consultées, il faut s'assurer de leur équilibre tant en nombre qu'en termes de maîtrise des sujets à analyser, c'est-à-dire en termes tant d'information que de formation.

C'est ce dernier point, déjà évoqué, qui est un des plus délicats s'agissant des organisations de consommateurs qui, le plus souvent, sont des organisations généralistes qui ne disposent pas toujours d'expérience, notamment dans le champ très vaste des sujets financiers. C'est l'intérêt d'une instance telle que le CCSF que de contribuer à la formation et à l'information de ses membres.

Une bonne représentativité des associations nationales de consommateurs à consulter au niveau européen apparaît très difficile à assurer dans le cadre d'un groupe de travail d'un effectif limité.

3 LA POSITION DU COMITÉ CONSULTATIF DU SECTEUR FINANCIER SUR L'AMÉLIORATION DE LA CONCERTATION AU NIVEAU EUROPÉEN

Le point de départ des discussions a consisté, à partir de l'examen de différentes formules de consultation en matière de services financiers, dans plusieurs États membres et au niveau de la Commission européenne, à savoir si la formule française du CCSF, compte tenu de son intérêt, pouvait ou devait être transposée au niveau européen.

Cette formule française repose sur une véritable politique de concertation avec mise en place d'un organe consultatif de conception tripartite — industrie financière, clientèles financières et pouvoirs publics avec des personnalités qualifiées et notamment des universitaires — la représentation des professionnels du secteur financier et de leurs clientèles étant paritaire.

Si le premier pilier (la conception tripartite) n'a pas engendré de débats particuliers, le second s'est heurté au problème de la taille du forum à créer : pour notre seul pays le CCSF compte 60 membres. Une instance européenne équivalente pourrait-elle efficacement réunir régulièrement une telle représentation pour 27 États membres ?

Il est essentiel que la représentation des associations nationales de consommateurs soit bien calibrée car elles sont le véritable trait d'union entre les consommateurs et les autorités communautaires. Elles doivent donc être en mesure d'exercer un **lobbying** actif et rapidement réactif. Pour cela il faut qu'elles puissent vaincre plusieurs gros écueils, notamment celui de leur capacité à occuper les sièges qui leur sont (ou seraient) réservés. Les représentants des consommateurs souffrent en fait d'un manque de ressources qui peut freiner leur aptitude à contribuer aux débats, et ce de manière physique compte tenu du nombre élevé de places qui leur est alloué dans les groupes de travail, et de manière technique :

connaissances techniques, habitude des débats européens, aspect linguistique. À cet égard, les membres du Comité consultatif ont accueilli très favorablement les propositions d'amélioration formulées par la Commission européenne qui portaient principalement sur la formation des représentants des consommateurs et le financement des associations de consommateurs.

Le CCSF a ainsi considéré que l'emploi de la seule langue anglaise était non seulement peu respectueux des règles officielles des instances européennes, mais encore très pénalisant pour la bonne compréhension des enjeux compte tenu de la technicité et de la diversité évoquées plus haut en matière financière.

Quant aux moyens financiers nécessaires pour assister aux différentes réunions, les représentants des consommateurs insistent depuis fort longtemps sur la nécessité d'obtenir les subventions ou défraiements nécessaires à leur présence dans tous les débats importants.

Le très grand intérêt de discussions en face à face (industrie financière et consommateurs) a été souligné, même si les conditions d'un dialogue constructif ne sont pas nécessairement faciles à réunir. Quand les représentants se voient et se connaissent, la volonté de travailler de concert est plus évidente, l'information est mieux partagée, les échanges se révèlent plus constructifs, et les éventuels déséquilibres constatés sont plus facilement corrigés.

S'agissant du type idéal d'instance à mettre en place, le CCSF a marqué une préférence pour une instance unique couvrant tous les sujets du secteur financier, organisée par grande thématique pour assurer un dialogue constructif tout en couvrant tout le champ du secteur financier. Il n'a toutefois pas écarté la solution où coexisteraient plusieurs instances spécialisées, l'essentiel étant, quelle que soit la solution retenue, que se développe un réel dialogue, continu et constructif, pour une concertation multinationale efficace au niveau communautaire.

Au total, fort de son expérience aussi satisfaisante qu'ancienne au niveau national, le CCSF appelle de ses vœux une réflexion profonde sur les moyens d'arriver à une véritable concertation structurée au niveau communautaire où se préparent et se décident les conditions de mise en place d'un grand marché intérieur des services financiers.