

**PROTEGER LES CONSOMMATEURS DE
SERVICES FINANCIERS DE DETAIL:
BESOIN DE SUPERVISEURS NATIONAUX
INDEPENDANTS ET EFFICACES DANS TOUTE
L'UE**

Demandes du BEUC

Contact: Anne Fily & Farid Aliyev – financialservices@beuc.eu

Ref.: X/2011/111 - 24/11/11

BEUC, the European Consumers' Organisation

80 rue d'Arlon, 1040 Bruxelles - +32 2 743 15 90 - www.beuc.eu

 EC register for interest representatives: identification number 9505781573-45 

Résumé

Une bonne législation protégeant les consommateurs n'est pas suffisante pour assurer un niveau élevé de protection des consommateurs ; il est aussi essentiel de s'assurer de l'application effective de cette législation dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Les activités de supervision financière menées au niveau national varient beaucoup d'un État membre à l'autre conduisant dans certains États membres à un faible niveau de protection des consommateurs. Une étude récente du BEUC intitulée « *Financial supervision in the EU: a consumer perspective* » a montré que la protection des consommateurs au niveau national est souvent négligée au profit de la supervision prudentielle.

Même s'il apparaît plus efficace que les contrôles permettant de vérifier l'application des règles de protection des consommateurs soient effectués par des autorités nationales plutôt que communautaires, les activités de contrôle de ces autorités nationales nécessitent cependant d'être harmonisées afin d'assurer un niveau élevé d'application du droit au bénéfice de tous les consommateurs de l'UE. C'est la raison pour laquelle le BEUC demande aux décideurs politiques européens d'adopter les mesures nécessaires pour s'assurer que des autorités de contrôle efficaces et indépendantes en charge de protection des consommateurs dans le domaine des services financiers (FCPA, Financial Consumer Protection Authorities en anglais) existent dans chaque État membre de l'UE. Ces mesures devraient porter sur les points suivants :

- objectifs poursuivis,
- champ d'activité,
- expertise,
- pouvoirs et sanctions,
- performance et efficacité,
- coopération entre autorités de contrôle et coordination au niveau européen,
- gouvernance,
- obligation de consulter les consommateurs.

Justification d'une action communautaire

Les demandes du BEUC concernant la prise en charge des intérêts des consommateurs par les autorités de supervision n'ont pas rencontré beaucoup de succès jusqu'à présent.¹ Au niveau européen, cet aspect de la supervision financière a été totalement absent de la Communication de la Commission sur "*La surveillance financière européenne*" publiée en mai 2009 qui visait à s'attaquer aux problèmes soulevés par la crise financière. Depuis lors, des autorités européennes de supervision financière ont été créés afin de renforcer la surveillance macro et micro-prudentielle au niveau européen, mais avec un rôle très limité en ce qui concerne la protection des consommateurs.

Même si du point de vue du consommateur nous sommes encore loin d'un marché unique des services financiers², il y a de plus en plus d'initiatives législatives européennes dans le domaine de services financiers de détail. Cependant, une bonne législation protégeant les consommateurs ne suffit pas à assurer un niveau élevé de protection des consommateurs ; il est aussi essentiel de s'assurer que cette législation est correctement appliquée partout dans l'Union européenne. Dans d'autres domaines de la consommation, ce rôle est habituellement dévolu aux autorités nationales de protection des consommateurs qui sont en charge de vérifier si les professionnels appliquent correctement la législation et qui imposent des sanctions si ce n'est pas le cas. Pour des raisons qui aujourd'hui semblent difficilement compréhensibles, les services financiers de détail ne sont pas traités comme des produits et services de consommation comme les autres. Pourtant les consommateurs de services financiers sont aussi confrontés à des pratiques commerciales déloyales, à des clauses abusives, à un manque d'information sur les éléments clés des produits financiers qui leur sont proposés, à des produits à haut risque voire toxiques, à un manque de voies de recours appropriées, etc.

Cette question de l'application effective du droit n'a jamais été traitée au niveau européen, voire à peine abordée, sauf à l'occasion d'une consultation récente de la Commission intitulée "*Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers*" qui peut être considérée comme un premier pas dans la bonne direction.

Au niveau national, les activités de supervision financière varient considérablement d'un État membre à l'autre conduisant dans certains États membres à un faible niveau de protection des consommateurs. C'est ainsi qu'en Allemagne, il n'existe aucun organisme public en charge des problèmes des consommateurs dans le domaine des services financiers. Dans de nombreux autres pays, la protection des consommateurs ne constitue pas une véritable priorité pour les autorités de supervision. Même s'il apparaît plus efficace que les contrôles permettant de vérifier l'application des règles de protection des consommateurs soient effectués par des autorités nationales plutôt que communautaires, ***les activités de contrôle de ces autorités nationales nécessitent cependant d'être harmonisées*** afin

¹ Voir la prise de position du BEUC "*Financial supervision in Europe: Consumer perspective*", juillet 2009 : www.beuc.eu

² Au niveau transfrontalier, il est encore impossible pour un consommateur d'ouvrir un compte bancaire ou un compte d'épargne, obtenir un prêt ou une assurance ou d'investir son argent dans un autre État membre de l'UE, s'il n'est pas un résident de ce pays.

d'assurer un niveau élevé d'application du droit au bénéfice de tous les consommateurs de l'UE.³

Actuellement, les autorités de supervision financière (ASF) sont principalement en charge de supervision prudentielle et du contrôle de la stabilité des marchés, alors que la supervision prudentielle et la protection des consommateurs sont souvent étroitement interdépendantes. Si les mesures prudentielles échouent, il devient plus difficile pour les consommateurs d'emprunter, de financièrement planifier leur avenir, de faire de nouveaux dépôts etc.

De l'autre côté, les pratiques commerciales déloyales, les rémunérations des intermédiaires ou du personnel bancaire basées sur des incitants qui nuisent aux intérêts des clients, les produits à haut risque peuvent causer d'importants préjudices aux consommateurs et peuvent en même temps présenter un risque prudentiel important. Au Royaume-Uni par exemple, dans le cadre du projet de nouvelle structure de supervision dite 'twin peaks', il est à craindre à l'avenir un manque de communication des données relatives aux questions de consommation à l'Autorité de régulation prudentielle.

Néanmoins, il est important de souligner que la prise en compte des intérêts des consommateurs doit constituer un objectif en soi pour les autorités de supervision, que les ***objectifs de supervision prudentielle et de protection des consommateurs ne sont par conséquent pas identiques et peuvent même conduire à des conflits d'intérêts.***

En 2010, le BEUC a commandité une étude visant à évaluer le niveau de protection des consommateurs dans le domaine des services financiers à travers les règles et les pratiques des autorités nationales de supervision financière et à fournir des recommandations pour une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs dans le futur.

Les résultats de cette étude intitulée « *Financial supervision in the EU: a consumer perspective* » montrent que :

- Pour certaines ASF, la protection des consommateurs ne constitue pas un objectif statutaire et celles ayant ce rôle effectuent un nombre limité de tâches ;
- Plusieurs ASF nationales ont un nombre limité de personnel chargé de la protection des consommateurs et certaines d'entre elles ne disposent pas de personnel traitant exclusivement de la protection des consommateurs ;
- La capacité d'inspection sur le terrain de nombreuses ASF est limitée ;
- 70% des ASF interrogées ne disposent pas de la capacité juridique qui leur permettrait de prendre des décisions contraignantes en matière de plaintes de consommateurs. Dans la plupart des cas, elles envoient simplement des lettres de notification aux parties intéressées ou à d'autres autorités gouvernementales ;
- Plusieurs ASF ne publient pas les sanctions qu'elles prononcent, ni les types de plaintes reçues des consommateurs. Dans de nombreux cas, les conflits d'intérêts sont un obstacle à de telles publications, comme la peur d'effets

³ Consultation de la Commission européenne "Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur financier", décembre 2010:

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/sanctions_en.htm

néfastes sur les marchés financiers. En outre, il peut y avoir des obstacles juridiques, comme dans le cas des sanctions pénales, à la publication des sanctions ou à leur publication à un stade jugé trop précoce en termes de procédure. Bien que nous ne contestions pas la nécessité de prendre des précautions afin de s'assurer que la publication de telles données soit appropriée, il devrait y avoir davantage de transparence dans les activités de supervision ;

- Dans l'écrasante majorité des cas, les consommateurs n'ont pas accès à des mécanismes de réparation des dommages subis ;
- Le financement de certaines ASF est parfois directement effectué par des prestataires de services financiers, ce qui peut constituer une source potentielle de conflit d'intérêts.

Les demandes du BEUC

C'est la raison pour laquelle le BEUC demande aux décideurs politiques européens d'adopter les mesures nécessaires⁴ pour garantir l'effectivité du droit dans le domaine des services financiers de détail. Ces mesures devraient porter sur les points suivants :

Indépendance des autorités de contrôle en charge de la protection des consommateurs dans le domaine des services financiers

- Des autorités de contrôle indépendantes et puissantes, en charge de protection des consommateurs dans le domaine des services financiers, sont nécessaires dans chaque État membre de l'UE. Des pare-feux devraient être créés pour éviter les conflits d'intérêts entre le contrôle prudentiel et la protection des consommateurs dans le cas où ces tâches seraient effectuées par une autorité de supervision unique. D'autre part, ces pare-feux ne devraient pas non plus entraver la coopération et l'échange d'informations entre les superviseurs ;
- Selon la situation nationale, ces autorités peuvent être soit totalement autonomes (par exemple, le Bureau de protection financière des consommateurs aux États-Unis), soit constituer une division au sein de l'autorité de supervision à la condition que les conflits d'intérêts soient exclus. Au Royaume-Uni par exemple, les réformes réglementaires actuellement proposées prévoient que le régulateur prudentiel puisse imposer son veto sur les décisions prises par l'autorité chargée de surveiller l'application des règles de bonne conduite, ce qui ne va pas manquer de laisser place non seulement aux conflits d'intérêts, mais aussi à l'aléa moral de la part de certaines institutions financières dites 'too-big-to-fail'⁵ ;
- Les autorités de contrôle doivent être financées par des redevances versées par les fournisseurs de services financiers, mais elles doivent bénéficier pour ce faire de l'indépendance de l'administration fiscale afin d'exclure toute influence induite.

⁴ Comme un exemple, voir la directive relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, [Directive 2002/21](#). L'article 3 impose aux États membres de mettre en place des régulateurs nationaux des télécoms et énonce leurs obligations et leurs fonctionnalités, notamment leur indépendance.

⁵ Ceci est particulièrement un problème étant donné que les propositions actuelles ne prévoient pas un panel de consommateurs statutaire.

Objectifs poursuivis par les autorités de contrôle

- Assurer un traitement équitable et responsable des consommateurs par les fournisseurs de services financiers ;
- Protéger les consommateurs contre les dommages, pertes d'actifs et de patrimoine ainsi que contre le surendettement ;
- Promouvoir une concurrence efficace ainsi que l'efficacité, l'accès et le choix dans les marchés de services financiers.

Champ d'action des autorités de contrôle

- Couvrir la totalité des services financiers de détail, y compris les investissements et les produits d'épargne, le crédit, les assurances, les services de paiement, les pensions (phases d'accumulation et de 'décumulation'), ainsi que tous les prestataires de services financiers (bancaires et non bancaires) ;
- Couvrir les produits liés afin d'éviter les arbitrages réglementaires et que certains produits n'échappent au contrôle ;
- Surveiller les pratiques et les règles en matière de formation du personnel de vente et des intermédiaires financiers, ainsi que les structures de rémunération, notamment tous les mécanismes financiers, ou de toute autre nature, incitant à la vente.

Expertise des autorités de contrôle

Les autorités de contrôle doivent disposer de mécanismes de contrôle efficaces et posséder une expertise juridique solide en matière de :

- règles administratives (règles prudentielles, codes de conduite, règles de concurrence) qui ont un impact direct sur la protection des consommateurs individuels ;
- règles de droit privé protégeant toutes les catégories de consommateurs, qu'ils soient salariés, chômeurs ou travailleurs indépendants (point important pour les retraites privées) ; règles transversales applicables à tous les produits et services, ainsi que les règles spécifiques dans le domaine des services financiers applicables aux épargnants, aux emprunteurs, aux assurés, aux déposants, aux utilisateurs de moyens de paiement....;
- règles portant sur l'information fiable, juste, complète, opportune, compréhensible sous une forme utilisable par les consommateurs ;
- règles relatives à la protection des données.

Pouvoirs des autorités de contrôle

Les autorités de contrôle devraient au minimum pouvoir effectuer les tâches suivantes⁶ :

- *Surveillance des produits:*
 - Contrôler les produits et évaluer leur impact sur les consommateurs. Cela devrait être fait de préférence de manière proactive avant que les mauvais produits, ou les mécanismes d'incitation inappropriés, ne soient sur le marché ;
 - Disposer de pouvoirs d'intervention sur les produits pour permettre au régulateur d'agir en temps opportun contre les produits ou certaines caractéristiques de produits de mauvaise qualité ;
 - Émettre des avertissements contre les produits dangereux ;
 - Intervenir à des fins de sécurité afin de promouvoir la concurrence, contrôler les frais accessoires, ainsi que rendre public les mesures prises contre des sociétés ou des produits ;
 - Promouvoir le développement de produits de base avec des résultats simples.
- *Compétences en matière d'enquête :*
 - Recueillir et évaluer les plaintes des consommateurs : a) déposées par les consommateurs eux-mêmes, b) déposées par l'intermédiaire des organisations de consommateurs (par exemple via le système britannique de 'super-complaints') ou c) portées à la connaissance des autorités de contrôle via un service de médiation offert aux consommateurs ;
 - Lancer des enquêtes et mener des investigations, recourir à des clients mystères, y compris à l'égard de pratiques dont les autorités de contrôle ont eu connaissance à travers leur réseau de consommateurs et les plaintes individuelles ou collectives contre un fournisseur. Les autorités de contrôle devraient aussi pouvoir recourir aux pouvoirs d'investigation du superviseur prudentiel ;
 - Surveiller les effets des produits, des pratiques commerciales et des règles juridiques sur les consommateurs ;
 - Conduire des recherches empiriques dans le domaine de la consommation de services financiers de façon proactive ainsi qu'à la demande des organisations de consommateurs et du gouvernement ;
 - Évaluer instantanément l'impact des nouvelles méthodes de commercialisation et des produits sur différents types de consommateurs (par exemple, Cf. le système néerlandais NIBUD) ;
 - Concentrer leurs recherches sur la compréhension des mécanismes d'incitation utilisés par le secteur financier poussant le consommateur à faire des choix inadaptés et la manière de limiter leur impact.

⁶ A ce propos, voir les propositions d'amendements du BEUC à la proposition de directive sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel, septembre 2011 : <http://docshare.beuc.org/docs/1/EHMPFMBBMNJKGBHBJCJJKINGPDWY9DB6719DW3571KM/BEUC/docs/DLS/2011-00395-01-E.pdf>

- *Sanctions et règlement des litiges*⁷ :
 - Imposer des sanctions pénales en de comportement criminel, refuser ou retirer une licence obligatoire, prévoir des amendes administratives pour mauvaise conduite, ordonner des changements de comportement ou de pratiques ;
 - Imposer des sanctions privées comme mettre en cause la responsabilité individuelle en cas de mauvaise conduite, annuler des contrats et des obligations du consommateur par exemple en cas de pratiques usuraires, d'erreurs forcées, de fausses déclarations. Il en va sans dire que le niveau des sanctions devrait toujours avoir un effet dissuasif ;
 - Intervenir pour modifier ou interdire certains produits et rendre cette décision publique;
 - Publier les sanctions de manière régulière ;
 - Mettre en place des moyens extrajudiciaires de règlement des litiges (ADR) indépendants et efficaces et contrôler les ADR privés ;
 - Fournir un appui aux organisations de consommateurs dans leurs procédures de recours collectifs.

- *Information financière* :
 - Mettre en place des formulaires-type d'information permettant aux consommateurs de mieux comprendre et comparer les produits financiers : contenu, mise en page et accès à l'information ;
 - Publier des informations relatives aux plaintes, les résultats des recours à des clients mystères, les publicités financières trompeuses identifiées par les autorités de contrôle. Ces informations sont de nature à mieux informer les consommateurs et améliorer les pratiques des fournisseurs de produits financiers ;
 - Fournir des outils d'information pour aider les consommateurs à comprendre et à choisir les bons produits ainsi qu'à exercer leurs droits avant, pendant et après l'achat des services financiers ;
 - Mettre en place une base de données publique facilement accessible sur Internet qui comprendrait :
 - la législation de protection des consommateurs,
 - les clauses contractuelles types dans le domaine des services financiers,
 - les décisions de condamnation, la jurisprudence,
 - les règles adoptées et les décisions prises par l'autorité de contrôle,
 - les codes de conduite issus d'accords entre toutes les parties concernées.⁸

⁷ Voir la réponse du BEUC à la consultation de la Commission «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur financier», février 2011 : <http://docshare.beuc.org/docs/1/EHMPFMBBMNJKGBHBJCIJKINGPDWY9DBYG39DW3571KM/BEUC/docs/DLS/2011-00147-01-E.pdf>

⁸ Pas les codes de conduite unilatérale émis par le secteur financier.

- *Education financière :*
 - Financer des projets indépendants et impartiaux d'éducation financière qui aident les jeunes et les ménages à développer leurs compétences en matière de gestion de leur budget ;
 - Organiser l'échange des meilleures pratiques avec les ONG travaillant dans ce domaine.

Efficacité et évaluation des autorités de contrôle

- Les autorités de contrôle doivent être dotées et équipées proportionnellement à la taille de leurs marchés nationaux, du nombre de plaintes et de fournisseurs de services financiers. Le fait de simplement rebaptiser les institutions existantes, les conseils ou les groupes d'experts n'améliorera pas la protection des consommateurs. L'UE doit évaluer si ces institutions sont suffisamment équipées et actives pour pouvoir traiter les problèmes et les plaintes des consommateurs et conduire les activités décrites dans le présent document ;
- Les autorités de contrôle devraient être évaluées pour vérifier si elles remplissent efficacement leurs fonctions : par exemple en ce qui concerne la rapidité avec laquelle elles collectent et diffusent les informations sur les problèmes des consommateurs et les traitent, le temps nécessaire à l'application effective des sanctions, des recours judiciaires, des règlements des litiges, etc.
- Les autorités de contrôle doivent publier des rapports annuels disponibles sur leur site web et rendre compte chaque année à leur parlement national.

Coopération entre autorités de contrôle et coordination au niveau européen

- Les autorités de contrôle devraient pouvoir s'appuyer sur une certaine forme de coordination au niveau de l'UE, en particulier en vue de faciliter un bon niveau de coopération entre les autorités nationales (enquêtes communes, échange de bonnes pratiques). Cette compétence pourrait être attribuée aux nouvelles Autorités européennes de supervision financière ou à la Commission européenne ;
- L'implication des parties prenantes clés devrait être facilitée à tous les niveaux. Cela devrait concerner au premier chef les organisations de consommateurs, mais aussi les syndicats, les instituts de recherche indépendants, les associations de conseils financiers et ainsi que des organismes de conseils en endettement;
- En matière de supervision de la commercialisation des services financiers au niveau transfrontière, les activités quotidiennes des fournisseurs de services financiers devraient être supervisées par les autorités de contrôle de l'Etat hôte. Le principe d'un 'permis de conduire européen' devrait s'appliquer au lieu et place d'un 'passeport européen' qui laisse peu de marge de manœuvre aux autorités de contrôle du pays où opère effectivement le fournisseur de services financiers.
- La Commission européenne devrait revoir les restrictions prévues par certaines directives sur les informations qui peuvent être divulguées par les autorités de contrôle et ce afin de mieux protéger et profiter aux consommateurs.

Gouvernance

- Les autorités de contrôle devraient créer des conseils consultatifs où les organisations de consommateurs auraient la possibilité de proposer des actions et pourraient exercer des contrôles comparables à ceux des conseils d'administration.

Obligation de consulter les consommateurs

- Les autorités de contrôle devraient avoir une obligation de consulter les consommateurs ; cela pourrait prendre la forme de panels indépendants composés d'utilisateurs de services financiers au niveau national.

FIN