

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Annule & remplace le même document du 16 septembre 2014

**ANNEXE AU COMPTE RENDU SUCCINCT DE LA 120^e RÉUNION DU COMITÉ DE LA
CONCURRENCE TENUE LE 26 FÉVRIER 2014**

**- Compte rendu succinct de la discussion sur le rôle de la concurrence en matière de protection financière
des consommateurs -**

Ce document rédigé par le Secrétariat de l'OCDE est un compte rendu détaillé de la discussion tenue lors de la Session VII de la 120^e réunion du Comité de la Concurrence de l'OCDE tenue le 26 février 2014.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur www.oecd.org/daf/competition/competition-in-financial-consumer-protection.htm

JT03365481

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



COMPTE RENDU SUCCINCT DE LA DISCUSSION

1. **Le Président** ouvre la discussion sur le rôle de la concurrence en matière de protection financière des consommateurs, expliquant que les débats s'appuieront sur les contributions de 18 pays reçues en réponse à un questionnaire consacré à la protection financière des consommateurs que leur a adressé le Groupe de réflexion de l'OCDE et du G20.

Le Président fait observer que la discussion portera sur les trois grandes thématiques suivantes :

- les avantages induits par un changement de fournisseur et les obstacles qui s'y opposent,
- un tour d'horizon des problèmes de concurrence survenant dans le cadre des marchés financiers,
- la séparation structurelle des marchés financiers.

Le Président donne ensuite la parole au Secrétariat du Groupe de réflexion de l'OCDE qui propose de présenter un tour d'horizon des réflexions menées à ce sujet par l'OCDE pour le compte du G20, dans le cadre de la consultation lancée sur les questions financières.

2. **M. Michael Chapman** commence par rappeler qu'en 2010, le Comité des marchés financiers avait organisé une session spéciale consacrée à la protection financière des consommateurs au cours de laquelle était rapidement apparue la grande importance des questions traitées. À la suite de cette session, un Groupe de réflexion composé d'experts a été mis en place. Après cela, les dirigeants de pays du G20 ont invité le Conseil de stabilité financière (CSF), l'OCDE et d'autres organisations internationales à étudier les modalités par lesquelles il serait possible de renforcer la protection financière des consommateurs. L'OCDE a été invitée à élaborer des principes de haut niveau relatifs à ce sujet. Le Groupe de réflexion G20/OCDE a ensuite défini un ensemble de dix principes de haut niveau, que les pays du G20 ont validé lors du Sommet de Cannes. L'OCDE a ensuite été chargée de continuer à rendre compte de la mise en œuvre de ces principes et, s'il y a lieu, d'élaborer de nouvelles orientations à ce sujet. En juillet 2012, le Conseil de l'OCDE a adopté les principes de haut niveau en question sous la forme d'une Recommandation.

3. M. Michael Chapman explique que la discussion qui a eu lieu a eu globalement pour objet de répertorier les approches efficaces en matière de protection financière des consommateurs. De ce fait, le Groupe de réflexion de l'OCDE a décidé de mettre au point des approches efficaces sur trois principes prioritaires que sont la diffusion d'informations et la transparence ; la conduite responsable des fournisseurs de services financiers et les mécanismes de traitement des plaintes et de réparation. En mettant au point ces approches, le Groupe de réflexion de l'OCDE a mis en évidence (i) des approches communes, autrement dit des mesures favorisant la mise en œuvre du principe concerné et qui sont uniformes dans un certain nombre de pays ou territoires et (ii) des approches innovantes ou en train d'apparaître, autrement dit des pratiques susceptibles de permettre de faire face à de nouveaux enjeux et qui n'ont jusque-là été mises au point que par un petit nombre de pays, voire dans certains cas par un seul, ou qui sont liées à un service financier particulier. Lors du Sommet de Saint-Petersbourg de septembre 2013, les dirigeants des pays du G20 ont approuvé le premier ensemble d'approches efficaces définies. Le Groupe de réflexion de l'OCDE s'est ensuite attaché à mettre au point des approches efficaces pour six autres principes.

M. Michael Chapman conclut en notant qu'étant donné l'ampleur du travail déjà effectué sur le principe relatif à la sensibilisation et à l'éducation aux questions financières par l'intermédiaire du réseau international du G20 sur l'éducation financière, l'OCDE n'est pas pour l'instant en train de recenser des approches efficaces pour ce principe particulier afin d'éviter tout double emploi avec les travaux menés par le G20.

4. Le **Président** remercie M Michael Chapman pour son tour d'horizon et fait remarquer que la discussion portera sur le Principe 10 dont l'énoncé est le suivant : « *Des marchés concurrentiels à l'échelle nationale et internationale devraient être favorisés pour offrir aux consommateurs un plus grand choix de services financiers et exercer sur les fournisseurs des pressions les poussant à offrir des produits compétitifs, renforcer l'innovation et maintenir une haute qualité de service. Les consommateurs devraient pouvoir étudier les produits et les fournisseurs, les comparer et, le cas échéant, passer de l'un à l'autre aisément et pour un coût raisonnable et connu d'avance* ». Le Président donne ensuite la parole à Mme Mary Starks, Directrice chargée de la concurrence de la *Financial Conduct Authority* britannique qui est l'une des membres du Groupe de réflexion de l'OCDE.

5. **Mme Starks** prend la parole en faisant observer que les dix principes précédemment évoqués par M. Mike Chapman sont dans une certaine mesure étroitement liés entre eux. Le Groupe de réflexion apprécie les questions de concurrence principalement sous l'angle de la protection des consommateurs, et non sous un angle plus large comme celui de la croissance économique. L'un de ses principaux axes de réflexion est de se demander dans quelle mesure les autorités de réglementation du secteur financier tiennent compte de l'impact de leurs interventions sur la concurrence. De ce fait, l'une des questions intéressante à cette égard est de déterminer jusqu'à quel point ces autorités tiennent compte de l'incidence de leurs actions sur la concurrence et sur les consommateurs. Mme Starks souligne que les autorités de réglementation s'accordent largement sur le fait que dans un environnement plus concurrentiel, toutes choses égales par ailleurs, la situation des consommateurs sera meilleure. Cela étant, il existe également un assez grand nombre de sujets de préoccupation concernant l'interaction entre la concurrence et d'autres objectifs de la réglementation financière, notamment la protection des consommateurs, mais aussi l'intégrité du marché et la stabilité financière. Mme Starks souligne la complexité du lien entre la concurrence et ces autres objectifs. Si ces objectifs peuvent être complémentaires, cela n'est pas toujours le cas et il peut donc parfois s'ensuivre un certain antagonisme entre eux.

6. Mme Starks estime que les autorités de réglementation du secteur financier doivent réfléchir à la question des obstacles réglementaires à l'entrée. Au Royaume-Uni par exemple, l'examen des exigences de fonds propres a révélé que ces normes étaient plutôt appropriées dans une situation stationnaire pour les banques déjà en activité sur le marché. Elles se sont cependant avérées très difficiles et très onéreuses à mettre en œuvre pour les nouveaux entrants tenus de détenir des niveaux de fonds propres élevés avant même d'avoir pu se constituer un volume d'affaires proportionnellement aussi élevé. De ce fait, les autorités de réglementation devraient se préoccuper davantage de savoir si les obstacles à l'entrée sont bien situés là où ils doivent l'être ou s'il est nécessaire de les réévaluer.

7. Mme Starks explique en outre que l'une des questions posées dans le questionnaire concernait les dispositions institutionnelles et en particulier la relation entre l'autorité de réglementation du secteur financier et l'autorité de la concurrence. Ainsi, un petit nombre seulement d'autorités de réglementation ont explicitement fait de la promotion de la concurrence l'un de leurs objectifs prioritaires ou sont dotées de prérogatives de mise en œuvre du droit de la concurrence. Certaines d'entre elles sont cependant tenues de tenir compte de l'impact de leurs interventions réglementaires sur les marchés et sur la concurrence et elles sont nombreuses, dans la pratique, à agir de manière à favoriser les possibilités de choix des consommateurs. Elles peuvent ainsi recourir à une très large panoplie de moyens d'action pour favoriser ce choix, allant de règles simples relatives à la diffusion et à la communication des informations à des règles relatives aux conflits d'intérêts et à l'impartialité. Les spécialistes de l'économie comportementale se sont

interrogé sur la question de savoir dans quelle mesure la diffusion d'informations est un moyen efficace de favoriser le choix des consommateurs, si bien que l'on cherche en outre de plus en plus à assurer que les mesures allant dans ce sens reposent, dans les faits, sur l'éclairage que peut apporter leur discipline.

8. Le **Président** partage l'avis selon lequel, de fait, un très petit nombre d'autorités de réglementation du secteur financier font de la promotion de la concurrence l'un de leurs objectifs prioritaires et que ces autorités n'estiment généralement pas que la concurrence puisse permettre d'atteindre le niveau voulu de protection des consommateurs, d'intégrité des marchés et de stabilité financière. Le Président donne ensuite la parole à Mme Federica Maiorano du Secrétariat de l'OCDE.

9. Le **Secrétariat** évoque l'importance de la question des frais de transfert de compte¹. Lorsque ces frais sont élevés, les consommateurs sont liés à leur prestataire actuel qui peut de ce fait bénéficier d'un pouvoir de marché en aval. Cela veut dire que les entreprises se livrent concurrence en amont pour conquérir leurs clients plutôt que période par période. Une question que les pouvoirs publics doivent se poser est de savoir si la concurrence à laquelle se livrent les prestataires pour gagner de nouveaux clients constitue un substitut suffisant à la forme de concurrence plus classique qui se déroule période par période. La pratique de l'offre groupée de services est un autre facteur expliquant pourquoi il est difficile pour les consommateurs de passer d'une banque à l'autre. D'un côté, ils encourent des frais lorsqu'ils se procurent différents services auprès de différents prestataires, mais de l'autre la facilité liée au regroupement de différents services qu'ils peuvent se procurer auprès d'un seul et même prestataire peut limiter les possibilités des nouveaux entrants à livrer concurrence voire à prendre pied sur le marché. De surcroît, le prestataire actuel a accès aux informations les plus détaillées sur le profil d'emprunteur de ses clients. Cela signifie que les nouveaux prestataires ne peuvent connaître la solvabilité réelle des nouveaux clients qui ont décidé de changer de banque.

10. Le Secrétariat aborde ensuite la question de la relation entre les taux de changement de prestataire observés et la concurrence qui s'exerce. En théorie, des taux élevés laissent supposer que les consommateurs font jouer la concurrence en comparant les offres des différents fournisseurs et, en ce sens, disciplinent le marché. Cela étant, selon certains éléments tant théoriques qu'économétriques, les changements de prestataires peuvent en réalité être inefficients. Un certain nombre d'exemples montrent en effet que dans le secteur de l'énergie, des télécommunications, voire dans le secteur bancaire, les consommateurs changent pour des solutions de rechange de moindre qualité. En revanche, des taux peu élevés de changement de prestataire peuvent ne pas être incompatibles avec l'existence d'un marché concurrentiel sur lequel les prestataires ne se livrent pas concurrence période par période. Le Secrétariat fait observer que même une menace crédible de changement de prestataire peut suffire à discipliner le marché. La question est donc de savoir si ce sont les frais de transfert de compte qui sont à l'origine de la faiblesse des taux de changement. Un grand nombre d'enquêtes étudient les raisons présidant à la décision des consommateurs de rechercher ou non un nouveau prestataire et à d'en changer ou non. Certaines d'entre elles font apparaître que c'est la nature même des services proposés qui compte, par exemple le fait que ces services doivent ou non être périodiquement renouvelés. En outre, l'ampleur des avantages que les consommateurs attendent d'un changement de prestataire peut avoir un impact sur leur décision de franchir le pas ou non.

11. Le **Président** indique que pour comprendre dans quelle mesure les taux de changement de prestataire permettent d'expliquer les problèmes de concurrence et de protection des consommateurs, il est nécessaire d'analyser les observations recueillies et de comprendre dans quelle mesure il est réellement avantageux pour les consommateurs de faire jouer la concurrence. Le Président invite ensuite les intervenants des pays ayant réalisé des études sur les avantages découlant d'un changement de prestataire à s'exprimer.

¹ OCDE (2014), *Competition Role in Financial Consumer Protection*, [DAF/COMP\(2014\)6](#).

12. Le délégué de la **Belgique** renvoie aux observations recueillies dans le secteur de l'énergie. Après la libéralisation de ce secteur, le taux de changement de prestataire y est resté faible et les pouvoirs publics ont décidé de lancer, en coopération avec l'autorité de la concurrence, une campagne d'information sur les avantages qui peuvent découler de ce changement. Dans le cadre de cette campagne, des guichets ont été ouverts dans environ 8 mairies sur 10. En six mois, le taux de changement de prestataire avait spectaculairement évolué. L'enseignement tiré de cette campagne d'information a été que si les comparateurs de prix en ligne sont un outil important, il convient de ne pas sous-estimer le contact direct avec un interlocuteur. Étant donné le succès de cette campagne, la Belgique a décidé de mettre en œuvre des mesures analogues concernant les marchés de la téléphonie mobile et de l'Internet. Aucune mesure similaire n'a toutefois été lancée jusque-là concernant les services financiers du fait que les consommateurs changeaient davantage de prestataire dans ce secteur que dans d'autres et que les pouvoirs publics n'ont donc pas estimé une telle initiative nécessaire.

13. Le délégué des **Pays-Bas** explique que l'autorité de la concurrence néerlandaise a mis en place une unité de suivi du secteur financier. Cette unité a recensé les quinze produits les plus appréciés que les consommateurs achètent et a calculé les économies qu'ils pourraient réaliser en faisant jouer la concurrence. Il ressort de cette étude que ces économies pourraient être très importantes. Les consommateurs pourraient ainsi économiser de 300 EUR à 400 EUR par an sur leurs prêts hypothécaires. Pour certains produits, comme l'assurance voyage, l'assurance des biens et des personnes et l'assurance construction, le prix du prestataire le plus cher pouvait être deux voire trois fois plus élevé que celui pratiqué par le prestataire le moins cher. L'unité a calculé les économies que pourraient réaliser huit ménages différents en utilisant un assortiment différent de services financiers. D'après ce calcul, un couple de retraités pourrait économiser près de 650 EUR par an et un jeune ménage avec deux enfants jusqu'à 1000 EUR par an.

14. Le délégué de la **Norvège** mentionne l'accord interbancaire conclu en 2008 et fait observer qu'il a permis aux consommateurs de changer très facilement de banque. En substance, la nouvelle banque se charge de tout pour le client, transférant ses obligations financières et ses comptes de toutes sortes. Le délégué indique en outre que selon une enquête menée par une association bancaire, quelque 5 % des clients changent de banque et que ceux qui le font sont pour la plupart âgés de 40 à 44 ans.

15. Le délégué de l'**Italie** explique que l'autorité de la concurrence a publié, en coopération avec l'autorité du secteur financier, une série de recommandations visant à améliorer la transparence des coûts encourus s'agissant des comptes courants. Ces recommandations ont été publiées après l'enquête menée en 2007 par l'autorité de la concurrence en vue d'analyser les taux de transfert de compte. Toutefois, sous la pression du public estimant qu'il était encore très difficile de transférer un compte, l'autorité de la concurrence a réalisé une autre enquête en 2012. D'après celle-ci, le taux de transfert de compte n'avait pas évolué. Pourtant, les avantages découlant d'un tel changement sont suffisamment importants puisqu'ils se chiffrent à quelque 180 EUR par an. L'autorité de la concurrence a donc diffusé une nouvelle série de recommandations afin d'améliorer l'information sur les frais globaux que le consommateur type peut avoir à déboursier lorsqu'il souscrit certains comptes. Le délégué fait également état d'une enquête menée à bien avec l'aide de l'autorité de réglementation financière qui dispose de données très précises sur le taux de mobilité et de conversion de compte au sein d'une seule et même banque. Ces données montrent que le taux de conversion est très faible et que plus de 70 % des consommateurs n'ont pas changé de compte en banque au cours des cinq dernières années, décision qui leur coûte en moyenne environ 50 EUR de plus que le coût de la meilleure offre proposée dans la pratique par leur banque. Il ressort de ces données que, premièrement, il est possible de faire plus pour améliorer les informations dont disposent les différents clients sur les offres commercialisées par leur banque mais aussi que des économies susceptibles d'être mineures ne sont pas suffisantes pour inciter les consommateurs à opter pour un transfert de compte.

16. Le délégué de l'**Allemagne** fait observer que l'autorité de la concurrence de son pays n'ayant mené ni étude ni enquête sectorielle, les données sur les taux de changement de prestataire sur les marchés financiers proviennent principalement des études d'impact des fusions portant sur des caisses d'épargne locales. Confirmant les avis déjà exprimés par les délégués de l'Italie et de la Norvège, le délégué de l'Allemagne souligne que les consommateurs sont plutôt passifs en matière de changement de banque, car il est fastidieux de passer d'un établissement à l'autre et que cette démarche s'accompagne d'un grand nombre de formalités administratives. En outre, comme il est difficile d'estimer le prix unitaire de chacun des produits d'une offre groupée, le consommateur a du mal à appréhender les coûts réels lorsqu'ils se décident à changer de prestataire. Le délégué explique ensuite que l'autorité de la concurrence a mis en évidence un problème particulier concernant les petites et moyennes entreprises qui entretiennent généralement des relations commerciales sur une longue durée avec leur banque locale (caisse d'épargne, banque coopérative ou succursale locale d'une grande banque). Des observations ont révélé que la solvabilité des petites et moyennes entreprises est parfois mieux notée par les banques locales et qu'il peut donc ne pas être avantageux pour elles, sur le long terme, de changer de banque, même si, ponctuellement, les conditions de crédit peuvent être meilleures.

17. La délégation des **États-Unis** partage l'observation du délégué de l'Allemagne et souligne à quel point il importe de pouvoir obtenir des prêts, en particulier en phase de ralentissement de l'activité économique, ce facteur étant susceptible d'avoir une incidence sur la propension à changer de banque. En outre, il ressort des usages observés aux États-Unis que la disposition des clients à changer de prestataire est fonction du type de produits qui leur sont proposés.

18. Le délégué de l'**Irlande** note qu'un certain nombre de dispositions ont été mises en place dans son pays dans le contexte de l'effondrement du secteur bancaire et du renflouement des banques par la Troïka en vue de favoriser la concurrence dans ce secteur. Le délégué fait ensuite état d'un comparateur de prix en ligne qui était dans un premier temps administré par la banque centrale avant d'être transféré à l'agence nationale de protection des consommateurs. Le comparateur actuel couvre 230 produits différents et effectue un grand nombre de comparaisons, notamment s'agissant des produits ciblant les étudiants. Selon le délégué, les gens choisissent généralement une banque très tôt dans leur vie pour ne plus jamais en changer par la suite dans la mesure du possible. Il importe donc de disposer également de comparaisons aussi ciblées. Une autre mesure adoptée dans le cadre de la décision relative à l'aide de l'État a consisté à inscrire dans la loi les dispositions du code de conduite des banques relatives au changement de compte courant alors qu'il appartenait jusque-là aux établissements bancaires de les mettre en œuvre de leur propre initiative. Pour conclure, le délégué précise que l'agence nationale de protection des consommateurs, qui mesure tous les six mois les taux de changement de prestataire, a observé que ce taux est passé de 2 % par an en novembre 2011 à 6 % par an en décembre 2013 – un chiffre que l'on peut encore juger faible compte tenu du nombre considérable de sorties forcées du marché qui se sont produites.

19. Le **Président** explique que la partie suivante de la discussion portera sur deux questions : les moyens d'actions qui ont été utilisés pour tenter d'augmenter les taux de changement de prestataire et la question de savoir si l'économie comportementale peut expliquer les comportements des consommateurs à cet égard. Avant de donner la parole au délégué du Mexique, le Président demande si la menace d'un changement de prestataire a conduit les banques à modifier ou à aligner leurs offres, dans la mesure où telle évolution aurait aussi un effet sur la concurrence. Le Président note qu'il est très difficile de savoir de façon normative ce que serait un taux approprié de changement de prestataire.

20. Le délégué du **Mexique** évoque la situation sur le marché des fonds d'épargne-retraite, marché prioritaire pour l'autorité de la concurrence de son pays. En 2006, la Commission de la concurrence a estimé nécessaire de permettre aux salariés de choisir leur fonds de retraite à leur guise. Cette autorité a en particulier proposé que les transferts vers un nouveau fonds ne puissent être soumis à aucune restriction de calendrier, de taux de rendement ou liée au niveau des commissions. En effet, la loi empêchait alors les

salariés de changer de fonds d'épargne-retraite plus d'une fois par an. En 2007, cette loi a toutefois été modifiée pour permettre les transferts vers un nouveau fonds si celui-ci réalisait de meilleures performances que le fonds d'origine. Cela étant, l'exercice de ce droit était soumis à une méthode conçue pour calculer une différence minimale de performance entre deux caisses. De plus, les salariés étaient tenus de ne pas rechanger de fonds pendant au moins 12 mois. Les données disponibles montrent que la réforme n'a pas produit les résultats escomptés puisque les salariés n'ont pas changé de fonds d'épargne-retraite, quel que soit le montant des commissions ou le rendement obtenu.

21. Le délégué de la **Roumanie** explique que, dans son pays, le bilan concernant le changement de banque est plutôt positif puisque le taux de changement de prestataire y a doublé, à partir, il est vrai d'un niveau relativement faible. Selon ce délégué, l'autorité de la concurrence a avancé, en coopération avec l'organisme de protection des consommateurs, une proposition visant à supprimer une commission appliquée en cas de remboursement anticipé. D'après lui, le doublement du taux de changement de prestataire peut être attribué à cette mesure puisqu'il s'est produit en un peu plus d'un an à peine. Ce délégué ajoute qu'un domaine dans lequel aucun progrès n'est survenu est celui de la réglementation bancaire prudente adoptée par la banque centrale. Les consommateurs dont les revenus ont baissé peuvent en particulier se trouver piégés avec leurs prêts en cours car ils ne remplissent pas les conditions leur permettant de les refinancer.

22. Le délégué du **Taipei chinois** expose le cas d'une collecte abusive de remboursements anticipés de prêts immobiliers et, en particulier, de l'application de pénalités ayant pour effet d'accroître les coûts de transfert de compte. En majorant le coût des pénalités, les prestataires de services financiers étaient en situation de limiter l'éventail des solutions offertes aux consommateurs. La FTC a mené une enquête sur ce problème et a conclu que les dispositions prises par les banques concernant les remboursements anticipés n'étaient pas conformes aux directives relatives à l'application de pénalités par les entreprises financières en cas de remboursements anticipés de prêts immobiliers. Ces directives prévoient que les institutions financières doivent proposer aux consommateurs plusieurs solutions qui doivent faciliter ce type de remboursements et leur permettre d'opter pour d'autres prestataires de services financiers lorsque les consommateurs peuvent obtenir auprès d'eux un taux d'intérêt plus avantageux. Ces directives encouragent donc la concurrence sur le marché des prêts immobiliers en allégeant les coûts de transfert de compte encourus par les consommateurs et en leur offrant un plus large éventail de choix.

23. Le délégué de la **Corée** évoque une affaire d'entente formée sur le marché de l'assurance dans le cadre de laquelle seize compagnie d'assurance-vie se sont entendues, de 2001 à 2006, sur le taux d'intérêt appliqué aux polices à fonds réservés. Ces compagnies ont pu ainsi s'assurer des bénéfices stables en empêchant les consommateurs de passer à la concurrence. L'autorité de la concurrence a prononcé une ordonnance de cessation et d'abstention à l'encontre des membres de l'entente auxquels elle a imposé une amende de quelque 340 millions USD.

24. Le délégué de la **Pologne** évoque la question du changement de prestataire dans le contexte d'une affaire d'abus de position dominante impliquant PZU Życie, une compagnie d'assurance polonaise. L'assureur en question exerçait son activité sur le marché de l'assurance collective et abusait de sa position dominante en imposant des conditions contractuelles défavorables. Il a notamment érigé des obstacles artificiels à l'entrée en dissuadant les entreprises clientes d'opter pour d'autres compagnies d'assurance. Ainsi, l'une des obligations qu'il leur imposait était d'obtenir le consentement d'au moins 75 % des salariés assurés pour mettre fin au contrat, même si l'employeur, et non les salariés, en était le souscripteur. Les employeurs avaient du mal à satisfaire à cette obligation compte tenu de la position extrêmement forte de la compagnie d'assurance sur le marché : celle-ci proposait des polices d'assurance collective depuis plus de 50 ans en Pologne et, jusqu'en 1989, a été la seule à commercialiser ce type de produit financier. La compagnie est en outre dotée d'un réseau de distribution très développé puisque ces agents travaillent au sein même des entreprises assurées (et sont généralement issus du service des ressources humaines des

entreprises en question). Selon l'autorité de la concurrence, pour certaines catégories d'employeurs, en particulier celles dont l'assise financière est plutôt faible comme les établissements scolaires, les structures pour l'accueil des tout petits ou les petites entreprises, cette obligation constituait une incitation suffisante à ne pas changer d'assureur et à promouvoir les produits de PZU Życie auprès de leur personnel. Le délégué conclut en expliquant qu'aucune étude n'a été menée pour vérifier si la situation avait changé. Cela étant, le nombre de compagnies d'assurance ayant augmenté, PZU Życie ne détient plus aujourd'hui 90 % de parts de marché et on peut supposer que ce résultat est la conséquence des interventions menées par l'autorité de la concurrence.

25. **Mme Mary Starks** fait observer que lien entre le changement de prestataire et l'entrée sur le marché est un aspect important qui n'a pas encore été abordé au cours de la discussion. Faisant référence aux remarques du délégué de l'Irlande sur le fait que les banques acquièrent leurs clients quand ils sont étudiants, elle note qu'une décision qui consisterait à créer une banque viable en se contentant de conquérir quelques clients de chaque génération d'étudiants supposerait de viser un modèle économique s'inscrivant dans une durée incroyablement longue. La facilité de changement de prestataire est donc une condition indispensable pour que le jeu de la concurrence puisse réellement s'exercer sur le marché. Il ne s'agit pas là bien entendu d'une condition suffisante. Mme Starks évoque en outre l'exemple du marché des rentes viagères et la solution, hypothétique du point de vue des pouvoirs publics, qui exigerait que la totalité des consommateurs prennent une décision active au moment de leur départ en retraite.

26. Le **Président** remercie les délégués et Mme Starks pour leurs interventions et en vient à la partie suivante de la discussion, portant sur les éclairages que procure l'économie comportementale sur les changements de prestataires.

27. Le délégué de la **Finlande** attire l'attention sur le fait que les marchés financiers sont très complexes et très difficiles à comprendre pour les consommateurs, ce qui explique leurs comportements irrationnels et les erreurs qu'ils peuvent commettre. Le délégué fait ensuite état du recours à l'économie comportementale pour les travaux de l'autorité de la concurrence et des annonces qui ont été faites d'initiatives législatives lancées principalement du fait que les informations relatives au secteur financier sont difficiles à comprendre.

28. Le délégué du **Danemark** note que l'autorité de la concurrence de son pays a préparé un rapport sur le marché des services bancaires grand public en 2013 pour lequel elle a fait appel à l'économie comportementale. Le délégué fait en outre savoir que l'autorité de la concurrence a recommandé une autre initiative visant à encourager les consommateurs à recourir à un système d'enchères pour obtenir des prêts.

29. Le délégué de l'**Irlande** mentionne des études actuellement réalisées par l'*Economics and Social Research Institute* pour le compte de plusieurs institutions et portant sur l'aptitude des consommateurs à évaluer et à comparer des offres de produits complexes. Ces études ont pour objet de tenter d'évaluer à partir de quel stade la complexité des produits devient telle que les consommateurs se trompent systématiquement lorsqu'ils les évaluent et les comparent et de quelle manière de telles limites ont une incidence sur les décisions qu'ils prennent s'agissant de l'énergie, des services financiers et des télécommunications.

30. À l'invitation du Président, le délégué du **BIAC** analyse les avantages et les inconvénients du recours à l'économie comportementale. Le délégué commence par faire observer que le prix n'est pas le seul aspect qui intéresse les consommateurs. S'agissant du changement de prestataire, les autorités compétentes ne peuvent mettre en œuvre de mesures efficaces si elles n'appréhendent pas complètement comment et pourquoi les consommateurs agissent comme ils le font. C'est là qu'intervient l'économie comportementale. Cette discipline donne avant tout des éclaircissements sur les modes de comportement des consommateurs : si une autorité de la concurrence comprend mieux leurs comportements, elle peut être

à même de mieux identifier la source du problème et d'élaborer des mesures correctives pour y remédier. Le délégué fait ensuite remarquer que l'un des sujets de préoccupation tient au fait que les consommateurs ne comprennent tout simplement rien aux taux d'intérêt ou sont induits en erreur par les banques, ce qui explique pourquoi les observateurs ont la conviction que les taux d'intérêt sont un sujet important et devraient motiver le comportement des consommateurs. Si tel était bien le cas, la mesure corrective à prendre serait d'imposer aux banques plus de transparence à ce propos. Le vrai problème cependant est que la grande majorité des consommateurs ne cherchent tout simplement pas à comprendre le fonctionnement des taux d'intérêt. De fait, certaines études ont montré que les taux d'intérêt jouent un rôle mineur dans la psychologie de l'épargne. Le délégué évoque ensuite certaines limites de l'économie comportementale. Premièrement, si elles se fondent uniquement sur cette discipline pour prendre leurs décisions, les autorités se doivent d'y recourir avec prudence car la marge d'erreur est assez importante. Deuxièmement, la méthodologie utilisée, ainsi que l'analyse des enquêtes effectuées et des données comportent certaines limites qui leur sont propres. Le délégué fait ensuite observer que l'on s'accorde généralement sur le fait que les consommateurs doivent être en mesure de passer d'une banque à l'autre et disposés à le faire afin de dynamiser et de stimuler la concurrence dans le secteur des services bancaires grand public. Cela étant, certains observateurs ont également le sentiment que les autorités accordent trop d'importance au niveau des taux de changement d'établissement bancaire pour évaluer si ce marché est ou non concurrentiel. Or ces taux ne constituent pas à eux seuls un bon indicateur du degré de concurrence du marché ou du fait que les consommateurs en bénéficient.

31. Le **Président** remercie le délégué du BIAC pour son intéressante contribution et précise que la discussion va désormais se poursuivre sur les problèmes de concurrence survenant dans le secteur financier.

32. Le délégué du **Japon** explique que l'autorité de la concurrence de son pays s'inquiète de la situation des petites et moyennes entreprises. Selon une enquête menée il y a quelque temps, 71.8 % de ces entreprises n'avaient pas changé de banque pour obtenir un prêt. Cette observation sommaire donne à penser que ces entreprises sont en position d'infériorité et peuvent ne pas être à même de trouver d'autres banques auprès desquelles emprunter. Le cas échéant, le risque existe que les banques ne se livrent à des comportements anticoncurrentiels en tirant avantage de leur position de force lors des négociations. Ainsi, en 2005, l'autorité de la concurrence a mené une enquête sur une affaire d'abus du pouvoir de négociation au terme de laquelle elle a conclu que la plus grande banque du pays obligeait les emprunteurs à faire l'acquisition d'un contrat d'échange sur taux d'intérêt, un instrument financier de fait sans rapport avec le prêt qu'ils souscrivaient.

33. Le délégué du **Portugal** commence par indiquer que les marchés des services financiers comportent un certain nombre de caractéristiques qui posent des problèmes particuliers concernant la définition du marché pertinent et l'évaluation du pouvoir de marché. Ces difficultés tiennent à la multiplicité de la nature des produits commercialisés par les entreprises du secteur et par les offres groupées, la vente croisée, la complexité des grilles tarifaires, la capacité à exercer une discrimination par les prix et l'existence de frais de recherche et de transfert de compte. Selon le délégué, l'ampleur des frais de transfert de compte et le taux de mobilité peuvent être des indicateurs utiles pour définir le marché pertinent, ainsi que pour évaluer le pouvoir de marché mais, pour que ces éléments soient pleinement informatifs, ils conviennent de les accompagner d'une série de statistiques et d'informations concernant, par exemple, les stratégies de prix, la capacité à exercer une discrimination par les prix, le ratio nouveaux clients/clients captifs. Dans la pratique, l'autorité de la concurrence portugaise s'est servie de ce type d'informations dans le cadre de son dispositif de contrôle des fusions. Les frais de transfert de compte réduisent la substituabilité entre différents produits et entre produits de différents prestataires, ce qui explique pourquoi les réactions de la demande aux changements de prix sont limitées, cette situation ayant des conséquences évidentes lorsqu'il s'agit de définir le marché. L'analyse économique ne permet toutefois de se livrer à aucune prédiction simple sur l'interaction entre le niveau des frais de transfert de

compte et le pouvoir de marché. L'impact des changements de prestataire sur les prix dépend notamment du degré de contestabilité du marché. De ce fait, le postulat selon lequel des frais de transfert de compte élevés engendrent un renforcement du pouvoir de marché doit être justifié. En outre, il convient de compléter à l'aide d'autres informations le recours à l'indicateur que constitue le taux de changement de prestataire. Le délégué précise par ailleurs que les conséquences des frais de transfert de compte dans le secteur financier peuvent également varier selon les produits. Ainsi, l'étude de marché élaborée par l'autorité de la concurrence en coopération avec la banque centrale portugaise a révélé que la modulation des prix des prêts hypothécaires selon qu'ils sont accordés à des clients captifs ou à de nouveaux clients est plus importante que celle observée pour les prêts personnels à la consommation, ce qui est sans doute lié à la durée du contrat.

34. Le délégué du **Royaume-Uni** explique que bien que les autorités de son pays aient mené des enquêtes consacrées à un certain nombre de marchés financiers au fil des ans, son intervention portera sur le marché de l'assurance des prêts qui a été examiné dans le cadre du mécanisme d'enquête sur le marché. L'enquête a révélé qu'un grand nombre d'éléments circonstanciels montrent que les consommateurs ne font pas jouer la concurrence, ce qui procure à leur établissement bancaire (le prêteur) un avantage concurrentiel considérable au point de vente. Alors que le postulat de départ était que le marché en cause était celui des prêts personnels sur lequel l'assurance des prêts était proposée comme un produit accessoire, il est apparu clairement qu'il s'agissait en réalité d'un marché de l'assurance sur lequel le prêt était un produit accessoire. L'autorité a jugé le dysfonctionnement du marché si grave qu'une interdiction de vendre ces produits d'assurance au point de vente devrait être imposée, autrement dit les banques ne pourront plus commercialiser des produits d'assurance en même temps que des prêts. À ce jour, les banques ont versé des dommages et intérêts de plus de 10 milliards EUR et le montant total des provisions qu'elles ont dû constituer pour avoir pratiqué des ventes abusives est supérieur à 25 milliards EUR. Le délégué évoque le recours à l'économie comportementale dans le cadre de cette enquête et explique que cette discipline a aidé l'autorité de la concurrence à se rendre compte que certaines solutions économiques étaient susceptibles de ne pas fonctionner. Dans l'ensemble, le délégué estime que l'éclairage apporté par l'économie comportementale explique très bien pourquoi il est très important de ne pas dissocier la concurrence de la protection des consommateurs, dans la mesure où il est parfois très difficile de faire la différence entre un problème de concurrence et un problème de protection des consommateurs.

35. Le délégué du **Danemark** précise que l'autorité des marchés financiers est en train de mettre au point certaines règles de gouvernance applicables aux produits afin de protéger les consommateurs et qu'elle doit mettre au point en outre une règle d'intervention concernant les produits.

36. Le **Président** annonce l'ouverture de la dernière phase de la discussion qui portera sur la séparation structurelle des banques.

37. Le **Secrétariat de l'OCDE** explique que suite à la crise financière, le secteur bancaire a suscité un regain d'attention et plus précisément les très grandes banques qui sont si interconnectées que tous les risques et les déséquilibres liés à leurs activités ont un impact sur le reste du marché financier. Le premier problème est que ces banques étant considérées comme trop grandes pour faire faillite, les consommateurs les jugent en fait plus sûres que les autres, convaincus que les pouvoirs publics interviendront en cas de problème. Cela signifie que les investisseurs et les consommateurs peuvent accepter de ces établissements des rendements moins élevés que la normale, estimant que leur argent sera plus en sûreté auprès d'eux qu'auprès d'autres banques. Globalement, cela signifie que ces établissements bénéficient de coûts de financement et d'un coût du capital moins élevés. Par ailleurs, si une banque bénéficie d'un coût du capital plus faible, elle peut se lancer dans des projets plus risqués qui peuvent donc offrir de meilleurs rendements. Cela se cumule à l'avantage de départ que représentent les moindres coûts encourus. Si l'on pourrait considérer que cet état de fait plaide, du point de vue de la concurrence, en faveur de l'existence de banques plus petites et plus sûres, il faut reconnaître d'un autre côté que le démantèlement d'une banque

verticalement intégrée peut aboutir à des pertes d'économies d'échelle et de gamme. Pourtant, dans le cas des banques, il ne semble pas y avoir de convergence de vues sur l'ampleur réelle de ces économies. Le Secrétariat évoque en outre le risque de conflits d'intérêts et de possibilités de partage d'informations. On peut en effet présupposer qu'une grande banque peut se servir des informations tirées de l'un de ses services pour apporter des éléments d'information utiles aux activités d'un autre service, un avantage dont les banques plus petites et moins diversifiées sont privées. On peut enfin se demander si la mise en œuvre d'un régime de séparation structurelle au niveau des différents pays peut engendrer certains déséquilibres à l'échelon international étant donné que le marché du capital est presque complètement mondialisé. Le cas échéant, une plus grande coordination de l'action peut s'avérer nécessaire.

38. Le délégué de l'UE présente la proposition de Règlement de la Commission qui a été adoptée le 29 janvier 2014 dans le cadre d'un train de mesures. Le délégué mentionne le *Glass Steagall Act* américain et fait observer que la question de la séparation des activités bancaires n'est pas nouvelle. Cela étant, avant la crise, la philosophie reposant sur le modèle de la banque universelle primait et les dispositifs de prévention de la propagation des risques entre les activités de banque commerciale et les activités de banque d'affaire avaient été supprimés. Après la crise, le débat sur la séparation structurelle a été relancé. Les États-Unis ont adopté la règle dite « règle Volcker » qui impose aux banques de dissocier, au sein du groupe, leurs activités de négociation de leurs autres activités. Le Royaume-Uni a adopté une loi imposant fondamentalement le cantonnement des entités de droit britannique acceptant les dépôts. Bon nombre d'autres États membres ont pris des mesures similaires. Des mesures structurelles ont ainsi été jugées appropriées en Allemagne, en Belgique et en France. C'est dans ce contexte que la proposition de l'UE et le rapport Liikanen ont été présentés. Dans son rapport, l'auteur formule des recommandations à l'intention de la communauté bancaire et de la Commission. Ces recommandations concernent la séparation des activités de négociation, la nécessité de mettre en place des plans de redressement des banques et de résolution de leur défaillance, l'utilisation d'instruments de renflouement interne, les exigences de fonds propres supplémentaires, les surcharges en fonds propres et les restrictions en matière de grands risques pour un certain nombre d'activités ainsi qu'un régime renforcé de gouvernement d'entreprise. La proposition de la Commission se rapporte à la première de ces recommandations et dans une certaine mesure à la seconde (relative au gouvernement d'entreprise) et à la cinquième (les plans de redressement et de résolution). Le délégué fait observer que la proposition de la Commission se situe à la toute fin d'une série de réformes qui ont eu lieu au cours des cinq dernières années. La Commission a adopté plus d'une trentaine de règlements et directives différents dans le secteur financier, relatifs aux fonds propres, à la liquidité, à l'effet de levier, au renforcement de la surveillance, à la notation financière, aux fonds d'arbitrage, à la résolution des crises, à la constitution d'une autorité de surveillance unique et à l'union bancaire. Le délégué ajoute qu'étant donné que les banques de l'UE exercent leurs activités au sein d'un marché unique, il serait difficile de mettre en œuvre différents modèles de séparation structurelle, ce qui explique pourquoi l'initiative de l'UE dans ce domaine est assurément justifiée. Si la stabilité financière est de toute évidence au cœur de la proposition de la Commission, il existe un certain nombre d'objectifs secondaires : réduire la prise de risque excessive, faciliter la résolution des crises et le redressement des banques de manière ordonnée, gérer et surveiller efficacement les banques et promouvoir une concurrence loyale.

39. Le délégué fait remarquer que rien ne fausse davantage la concurrence que les subventions implicites dont bénéficient certaines grandes banques. Ces subventions implicites ont pour effet de faire baisser le coût des activités de financement. Le délégué ajoute que selon les estimations, de 30 à 35 banques seront couvertes par le Règlement de la Commission. Cela étant, ce chiffre peut changer d'ici l'entrée en vigueur de ce texte aux alentours de 2016 et 2017, les prévisions actuelles reposant sur des données rétrospectives datant de 2000 à 2006. En termes de périmètre territorial, le Règlement s'appliquera aux banques européennes et aux banques ayant leur siège en Europe, ce qui signifie que toutes les succursales à l'étranger des banques européennes seront couvertes sauf si le régime dans le cadre duquel elles exercent leurs activités est équivalent. Ce Règlement s'appliquera aussi aux succursales de banques

étrangères actives en Europe, mais seulement pour les activités qu'elles exercent au sein de l'UE. Le délégué ajoute que l'exposition aux fonds d'arbitrage est également proscrite lorsqu'elle est liée à des opérations pour compte propre. Cela étant, un certain nombre de dérogations sont prévues, la plus particulière étant celle relative à la négociation de la dette souveraine de l'UE ou à toutes les négociations liées aux besoins de couverture ou de gestion de trésorerie des clients ou aux services ce type qui leur sont proposés. Le délégué explique ensuite que la proposition de Règlement prévoit une série de moyens d'action qui peuvent être utilisés pour séparer les activités bancaires lorsque cette solution est jugée appropriée. Fondamentalement, la proposition répertorie les activités qui devrait faire l'objet d'un examen de l'autorité de surveillance afin d'être scindées si un certain nombre de paramètres de risques sont réunis. Les paramètres de risque répertoriés par la Commission concernent la taille relative, l'effet de levier, l'interconnexion, les taux de crédit, les taux de marché et la complexité des négociations d'actifs. Le délégué souligne que la proposition ne prévoit pas que cette séparation soit imposée par la loi mais qu'elle confère au contraire un pouvoir d'appréciation en la matière aux autorités de surveillance. Alors que dans certaines circonstances, la séparation sera dans une certaine mesure automatique si les seuils de risque sont dépassés pour plusieurs des paramètres, les banques pourront tout de même l'éviter si elles convainquent l'autorité de surveillance que les activités qui doivent en faire l'objet ne posent pas de problème particulier pour leur stabilité financière. Si le Règlement est adopté en 2015, l'interdiction frappant les activités pour compte propre entrera en vigueur en janvier 2017 alors que le processus de séparation prendra effet en 2018.

40. Le **Président** souligne que si la séparation structurelle protégera les consommateurs en réduisant le risque systémique et donc en renforçant la sécurité du secteur financier, il reste à savoir comment ce processus pourra assurer que le jeu de la concurrence n'est pas faussé.

41. Le délégué de l'UE répond que la question sur l'impact de la séparation des activités bancaires sur la concurrence est assurément très intéressante. Les grandes banques universelles bénéficient de ce que l'on appelle une subvention implicite en raison de leur taille et de leur importance systémique. Il s'agit là d'un avantage qui fausse considérablement le jeu de la concurrence. Si la séparation n'est pas une panacée, elle atténue assurément le problème des subventions implicites, à tout le moins pour le volet que constituent les activités de négociation. Après la séparation, ces activités ne bénéficieront plus, par exemple, de la note de crédit attribuée à l'ensemble du groupe. Les agences de notation sont en fait déjà en train de réviser leurs notes à la suite de la réforme structurelle. Selon le délégué, il s'agit là d'une avancée majeure pour assurer la loyauté de la concurrence. Bien entendu, étant donné les diverses réformes entreprises dans les différents pays, il existe un risque de fragmentation accrue, ce qui n'est à l'évidence pas souhaitable. Le délégué conclut en ajoutant qu'il est à espérer que le CSF et le G20 proposeront certains mécanismes qui atténueront le risque d'incompatibilité entre les réformes des marchés financiers engagées.

42. Le **Président** résume la discussion en indiquant qu'à cette occasion ont été évoqués un certain nombre de moyens grâce auxquels les autorités de la concurrence cherchent à assurer qu'une concurrence plus dynamique s'exerce sur les marchés financiers et que les consommateurs sont bien protégés.

43. **Mme Starks** conclut en soulignant l'importance des marchés financiers, ajoutant que ces marchés sont de plus en plus considérés comme une nécessité de la vie moderne et qu'il n'est plus envisageable de fonctionner correctement dans un pays développé moderne sans disposer d'un compte en banque.