

**COMMUNICATION DE M<sup>me</sup> KROES, MEMBRE DE LA COMMISSION  
EN ACCORD AVEC M. McCREEVY, MEMBRE DE LA COMMISSION**

**MÉMORANDUM SUR LES ENQUÊTES SECTORIELLES DANS LE  
DOMAINE DES SERVICES FINANCIERS (BANQUE DE DÉTAIL ET  
ASSURANCE DES ENTREPRISES)**

**I. BASE JURIDIQUE**

1. Aux termes de l'article 17 du Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil<sup>1</sup>, lorsque l'évolution des échanges entre États membres, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée à l'intérieur du marché commun, la Commission peut mener des enquêtes générales sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs. Il n'est pas nécessaire à cet effet qu'il existe des éléments indiquant que certaines entreprises auraient enfreint les dispositions pertinentes du traité. En vertu de l'article 17, la Commission peut publier un rapport sur les résultats de son enquête et inviter les parties intéressées à faire part de leurs observations.
2. Lorsqu'elle adopte une décision en vertu de l'article 17 du Règlement n° 1/2003, la Commission est dotée de pouvoirs d'enquête lui permettant d'obtenir tous les renseignements nécessaires des entreprises et associations d'entreprises.
3. Elle dispose à cet effet des pouvoirs définis aux articles 18, 19, 20 et 22 du Règlement n° 1/2003. En vertu de l'article 18, paragraphe 1, la Commission peut, par simple demande ou par voie de décision, demander aux entreprises et associations d'entreprises de fournir tous les renseignements nécessaires; elle peut infliger des amendes en vertu des articles 23 et 24 lorsque les renseignements fournis sont incorrects ou dénaturés ou que (suivant une décision demandant aux intéressés de fournir des renseignements) les réponses sont incomplètes ou les renseignements ne sont pas fournis. L'article 18, paragraphe 6 lui permet aussi de demander aux gouvernements et autorités de la concurrence des États membres tous les renseignements nécessaires. En vertu de l'article 19, la Commission peut interroger toute personne physique ou morale qui accepte d'être interrogée. Elle est en outre habilitée par l'article 20 du Règlement n° 1/2003 à procéder à des inspections dans le cadre de l'enquête ainsi que dans le cadre de l'Article 22 elle peut demander aux autorités nationales de concurrence de procéder pour elle à des inspections.
4. Les renseignements ne peuvent être recueillis qu'aux fins de l'article 17, pour l'application des articles 81 et 82 CE, soit seuls, soit en liaison avec l'article 86. Une enquête menée en vertu de l'article 17 comporte pour les entreprises les garanties nécessaires de protection des données confidentielles.
5. Dans les cas où l'enquête sectorielle viendrait confirmer l'existence d'accords ou de pratiques anticoncurrentiels ou d'abus de position dominante, la Commission ou, lorsqu'il est plus approprié, les autorités nationales de concurrence, peuvent

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité JO L 1, 04/01/2003

envisager d'utiliser les renseignements recueillis afin de prendre des mesures nécessaires pour rétablir la concurrence sur les marchés en cause, notamment par le biais de décisions individuelles sur les fondements des Articles 81 et/ou 82 du Traité individuellement ou, pour la Commission, en application conjointe avec l'Article 86 du Traité CE.

## II. CONTEXTE

6. Comme le souligne la stratégie de Lisbonne, des marchés financiers intégrés qui fonctionnent bien sont une condition préalable pour faire de l'Union Européenne «l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde». Or, l'intégration des marchés financiers de détail, en particulier, demeure insatisfaisante, malgré l'introduction réussie de l'Euro.
7. En 1999, la Commission a lancé le plan d'action pour les services financiers (PASF), qui visait à définir des mesures destinées à promouvoir l'intégration des marchés financiers de l'Union Européenne ainsi qu'à renforcer globalement la convergence des pratiques en matière de surveillance. Aujourd'hui, l'objectif est de consolider, durant les cinq années qui viennent, les progrès accomplis dans la mise en place d'un marché financier européen intégré, compétitif, ouvert et plus efficace et de combler les lacunes économiquement importantes qui subsistent. Au cours de cette nouvelle phase, l'accent portera sur la consolidation de la législation et sur un petit nombre de nouvelles initiatives bien ciblées. Deux domaines en particulier ont été identifiés comme devant faire l'objet d'une intégration plus poussée: la gestion des actifs et les services financiers de détail.
8. Des enquêtes sectorielles permettront à la Commission de trouver les moyens d'améliorer la concurrence sur les marchés financiers de deux façons complémentaires. Premièrement, il s'agira, fondamentalement, de comprendre le fonctionnement du secteur afin d'identifier in fine les ententes ou distorsions de concurrence concrètes que la Commission ou les autorités de concurrence nationales appartenant au Réseau européen de la concurrence peuvent traiter conformément aux articles 81 ou 82 du traité. Pour ce faire, il conviendra de prendre en compte le contexte légal et réglementaire approprié. Deuxièmement, un accroissement de la transparence en matière de fixation des prix et des pratiques générales des marchés financiers, permettra aux consommateurs de faire leur choix en meilleure connaissance de cause, contribuant à renforcer leur pouvoir de négociation et, par là même, à accroître la pression concurrentielle sur le comportement des banques et des assureurs.

## III. INDICATEURS DE DISTORSIONS DE CONCURRENCE

9. Un certain nombre d'indicateurs de rigidité des prix, liés entre eux, et d'autres circonstances encore donnent à penser que la concurrence est sans doute faussée ou restreinte à l'intérieur du marché commun

### **A. Indicateurs de division des marchés et de barrières à l'entrée dans le secteur de la banque de détail**

10. Les prix de produits comparables, dans le secteur de la banque de détail, semblent varier considérablement à travers l'Union européenne. Il existerait par exemple dans

le domaine des systèmes de cartes de paiement des différences importantes au niveau des commissions interbancaires nationales et des commissions payées par les commerçants. Bien que la tarification intérieure des produits bancaires puisse varier considérablement elle aussi, les écarts ont tendance à être moins prononcés à l'intérieur d'un marché donné qu'entre les marchés nationaux au sein de l'UE. On note en outre une certaine rigidité des modèles de prix sur les marchés nationaux, avec des différences sensibles d'un pays à l'autre.

11. La rentabilité des banques est assez variable elle aussi à l'intérieur de l'Union. Cela peut être le signe, entre autres choses, d'un manque de concurrence sur certains marchés domestiques, dû éventuellement à l'existence de barrières à l'entrée sur ces marchés. En effet, les entreprises en place, elles, continuent à dégager des rentes élevées.
12. Le niveau de concentration des marchés bancaires nationaux s'est accru sans cesse au cours des dernières années et dans toute l'Europe (quoique dans des proportions très variables d'un État membre à l'autre)<sup>2</sup>. Il semble que cela corresponde principalement à un mouvement de consolidation domestique.
13. Par contraste, les fusions transfrontalières ont été très limitées dans le secteur bancaire. Le degré de participation étrangère au capital des banques est très variable. Très élevé dans certains des nouveaux États membres, il est très faible au contraire dans d'autres États membres. Dans ce dernier cas, cela peut s'expliquer par des interventions inappropriées des régulateurs bancaires nationaux.
14. Les possibilités de coordination sont nombreuses dans le secteur financier, à travers les accords bilatéraux que passent les participants au marché et les réseaux qu'ils forment. Il existe en outre des participations croisées.

#### **B. Indicateurs d'une puissance insuffisante de la demande dans le secteur de la banque de détail**

15. Les prix de certains produits bancaires de détail peuvent être supérieurs à leur niveau concurrentiel. Plusieurs facteurs, tels que les coûts de mobilité et la vente liée, peuvent entraîner une certaine captivité des consommateurs ou peser d'une façon quelconque sur leur choix et, partant, affaiblir le pouvoir compensatoire de la demande par rapport à l'offre.
16. Enfin, ce ne sont pas seulement les consommateurs, mais aussi les PME en tant que clientes des services bancaires de détail, qui ont à souffrir des imperfections du marché.

#### **C. Indications de l'existence de distorsions de concurrence dans le domaine de l'assurance des entreprises**

17. En dépit des mesures déjà prises au cours des cinq dernières années dans le cadre du PASF, la réalité est que les marchés d'assurance nationaux ne sont pas entièrement intégrés. La fourniture transfrontalière de certains types d'assurance aux entreprises peut être limitée par diverses conditions à l'entrée sur le marché.

---

<sup>2</sup> Rapport de suivi de l'intégration financière (2004), établi par la DG Marché intérieur

18. En particulier, d'éventuelles distorsions de la concurrence peuvent résulter de la manière dont est organisé le secteur de l'assurance, et notamment de l'existence d'une étroite coopération, tant verticale qu'horizontale, entre ses principaux acteurs.
19. Par exemple, dans certains domaines de l'assurance des entreprises, les associations et comités d'assureurs tendent à fixer ensemble des conditions types d'assurance, ce qui peut ne laisser que peu de marge aux clients, même les plus importants, pour négocier des modalités différentes.
20. Qui plus est, une coopération excessive peut s'instaurer dans le cadre des associations d'assureurs et dans le contexte des accords de co-assurance.
21. Les accords verticaux réunissant assureurs, réassureurs et/ou intermédiaires sont courants sur les marchés de l'assurance. Les méthodes existantes de rémunération des intermédiaires et les réseaux de distribution pourraient limiter l'incitation à agir de manière concurrentielle.
22. Les conditions d'entrée sur certains marchés suscitent aussi des préoccupations légitimes, en particulier l'absence d'accès aux données de risques, l'absence de statistiques et l'absence d'accès aux circuits de distribution. Ces craintes concernent surtout l'entrée transfrontalière. Thèmes des enquêtes et données à recueillir
23. Les enquêtes sectorielles envisagées couvrent respectivement les produits et services bancaires de détail – notamment, référence aux consommateurs et aux PME – ainsi qu'aux produits et services d'assurance et de réassurance des entreprises fournis dans l'UE. Les données à collecter couvriront les structures de marchés, des accords entre entreprises, des associations et réseaux d'entreprises et des données économiques, ainsi que les aspects réglementaires car la conduite des entreprises dans ces secteurs ne peut être évaluée que dans son contexte économique et réglementaire propre.
24. L'enquête portant sur la banque de détail abordera en particulier les trois questions suivantes:
  - *Conditions d'entrée sur le marché et de fourniture des produits et services bancaires de détail*, en ce compris les conditions à la fois de la prestation transfrontalière de services et de l'établissement d'une présence commerciale sur des marchés autres que celui du pays d'origine. Ce volet de l'enquête s'intéressera notamment aux signes de l'existence d'éventuels accords ou pratiques entre banques nationales, ou des actions d'associations ou des réseaux de banques, pouvant entraîner des coûts d'entrée élevés ou limiter la possibilité d'accès aux réseaux. Pourront également être traitées les questions des modalités et schémas d'entrée, caractérisés notamment par un manque d'information (possibilité d'accès restreinte aux bases de données par exemple), ainsi que les effets possibles de la législation nationale et les problèmes de droits de distribution exclusifs pour les produits subventionnés.
  - *Conditions de concurrence dans des infrastructures communes ou réseaux sélectionnées pour les produits de détail, par exemple les systèmes de paiement*. Dans le cadre de ce volet, on s'efforcera notamment de collecter des données sur les différences de prix et l'accès aux systèmes de paiement. Seraient en outre abordées les questions relatives à l'espace unique de paiement dans le contexte de l'Union européenne.

- *Étendue effective du choix offert aux consommateurs et aux PME.* Pour permettre une évaluation complète, l'enquête traiterait aussi des effets sur le côté demande, par exemple l'effet des coûts de mobilité et de la vente liée sur les consommateurs, des schémas de prix existants, de l'information asymétrique ou d'autres facteurs affectant l'accès des consommateurs et des PME au financement.
25. Dans une phase ultérieure, l'enquête pourrait cibler plus nettement certains produits et services particuliers et se concentrer, le cas échéant, sur un nombre limité d'États membres.
26. L'enquête sur le secteur de l'assurance des entreprises porterait quant à elle sur la fourniture de produits et services d'assurance (dont la réassurance) aux entreprises. L'intermédiation en matière d'assurance et de réassurance constituerait un volet important de cette enquête. Les produits examinés incluraient notamment, sans se limiter nécessairement à cela, l'assurance et la réassurance de biens et de dommages. Il s'agirait, en particulier, de vérifier ce qu'il en est:
- des conditions d'entrée (par exemple, accès aux données de risque, accès aux statistiques, accès aux circuits de distribution, réglementation existante, structure de marché);
  - de l'existence d'éventuels accords verticaux entre assureurs et courtiers ou autres intermédiaires d'assurance et de réassurance;
  - du rôle des associations d'assureurs, des accords de co-assurance et autres accords horizontaux impliquant des acteurs du marché de l'assurance et de la réassurance;
  - de l'étendue des accords de pools d'assurance;
  - de l'accord sur et l'emploi de clauses types;
  - du partage des données pertinentes concernant les risques (accès aux bases de données).
27. Les données à recueillir durant la phase d'investigation peuvent consister en tarifs, politiques de prix, ratios de rentabilité et données relatives aux coûts, classés par activité ainsi que par produit et volume; elles peuvent aussi concerner les spécifications des produits et les conditions types, la gamme de produits, les produits parallèles et les produits spéciaux, les modalités contractuelles avec les clients, ainsi que les fournisseurs et autres opérateurs du marché; enfin, elles peuvent avoir trait à l'activité des associations professionnelles et à la législation nationale applicable, y compris l'octroi éventuel de droits spécifiques pour la distribution de produits subventionnés par l'État, ou encore inclure les informations pertinentes remontant du secteur ou émanant des consommateurs et associations de consommateurs.
28. Les divers acteurs à contacter comprennent:
- les établissements bancaires et autres institutions fournissant des produits et services bancaires de détail, y compris les prestataires de services de paiement et les fournisseurs d'infrastructures et de services en amont, ainsi que les associations professionnelles du secteur;

- les entreprises d'assurance et autres fournisseurs de produits et services d'assurance, les réassureurs ainsi que les associations professionnelles du secteur;
- les intermédiaires de services financiers;
- les utilisateurs de services financiers, y compris les organisations de consommateurs le cas échéant;
- les autorités des États membres.

#### **IV. PROCEDURE**

29. L'article 17 du règlement n°1/2003 prévoit que le comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes est consulté avant de proposer à la Commission de décider le lancement d'enquêtes sectorielles. Le comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes a donné son accord à la décision anticipée de la Commission de lancer les enquêtes sectorielles dans les domaines de banque de détail et d'assurance des entreprises et a recommandé la publication de cette décision. Conformément à la pratique courante, le compte rendu des résultats de cette consultation est joint à la présente communication. La Commission informera de façon régulière les autorités de concurrence nationales sur l'évolution des enquêtes sectorielles.

#### **V. PROPOSITION**

30. Il est proposé par la présente que la Commission décide, en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003, de mener une enquête dans les secteurs suivants des services financiers:

- banque de détail,
- assurance des entreprises.