



**COMMISSION EUROPÉENNE**

DG Marché intérieur et services

INSTITUTIONS FINANCIÈRES

**Opérations avec les particuliers, politique des consommateurs et systèmes de paiement**

Bruxelles, le **5 juin 2007**

## **SYNTHESE**

### **RAPPORT**

# **DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA MOBILITE DES CONSOMMATEURS CONCERNANT LES COMPTES BANCAIRES**

#### **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITE**

Les vues exprimées dans le présent rapport sont celles du groupe d'experts et de ses membres et non pas celles de la Commission européenne.

---

## AVANT-PROPOS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission estime que la mobilité des consommateurs est un des principaux moteurs de la concurrence sur les marchés des services financiers aux particuliers. Cet avis est confirmé par les conclusions de l'enquête sectorielle de la Commission sur les services bancaires aux particuliers. Selon cette enquête<sup>1</sup>, la mobilité et le choix dont bénéficient les consommateurs aiguïssent la concurrence entre les prestataires existants et potentiels, les amenant à améliorer continuellement leurs performances. Il convient donc de considérer que ces facteurs contribuent largement à rendre plus concurrentiels les marchés des services bancaires de détail. En outre, les obstacles à la mobilité peuvent constituer des barrières à l'entrée.

En mai 2006, la Commission a mis en place le groupe d'experts sur la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires, ci-après «le groupe», qui a pour missions de recenser les obstacles à la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires et de fournir à la Commission des avis sur la façon de remédier aux obstacles ainsi identifiés<sup>2</sup>. Les experts, dont la liste figure à l'annexe 1, ont été sélectionnés en fonction de leurs compétences et ne représentent pas nécessairement l'opinion de leurs organisations respectives. Il a été demandé au groupe de présenter un rapport final contenant des conclusions et des recommandations.

La Commission voit dans le rapport du groupe une contribution très importante à la préparation de ses décisions politiques dans le domaine de la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires. Il est toutefois à noter que la Commission n'a pas demandé au groupe de mesurer l'impact de ses recommandations. Conformément aux principes "Mieux légiférer" et à titre de suivi des travaux du groupe, la Commission organisera une consultation publique sur le rapport du groupe et procédera à l'évaluation d'impact des recommandations de celui-ci. La Commission envisagera ensuite les mesures à prendre pour améliorer la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires.

---

<sup>1</sup> Document de travail des services de la Commission SEC(2007) 106 du 31 janvier 2007. Disponible à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/sec\\_2007\\_106.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/sec_2007_106.pdf).

<sup>2</sup> Décision 2006/355/CE de la Commission du 16 mai 2006 (JO L 132, p. 37).

## DOCUMENT DE SYNTHÈSE

### INTRODUCTION

La Commission a demandé au groupe d'experts sur la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires («le groupe») d'envisager trois scénarios de mobilité de la clientèle: le changement national (passer d'une banque à une autre dans le même État membre); le changement transfrontalier (passer d'une banque dans un État membre à une banque dans un autre État membre); l'ouverture transfrontalière (ouverture d'un compte bancaire dans un autre État membre, avec ou sans présence physique).

Les avis des membres du groupe divergent sur la plupart des questions. Si, du côté des consommateurs, les experts considèrent la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires comme un problème, les experts du secteur bancaire sont d'un avis contraire. Les deux groupes d'experts fondent leur avis sur plusieurs rapports, études et enquêtes.

Le présent rapport fait la synthèse des discussions au sein du groupe et présente les recommandations des experts. Lorsque c'est possible, le rapport reflète les avis unanimes et, le cas échéant, les diverses positions exprimées. Les recommandations ont été faites sous réserve que des évaluations d'impact soient effectuées avant d'envisager toute application de ces recommandations.

Le rapport concerne la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires, notamment les formules de paiement attachées à ceux-ci (virements, débits directs et retraits de liquide) et les comptes d'épargne traditionnels (à l'exception, notamment, des comptes de titres ou des assurances-vie), pour autant que les obstacles et les solutions soient identiques ou similaires à ceux des comptes courants. Il porte sur la clientèle de détail (particuliers, micro-entreprises et petites entreprises).

### GENERALITES

Ce chapitre porte sur des questions que l'ensemble ou une partie du groupe a considérées comme importantes pour la mobilité de la clientèle.

#### a) **Futur développement du marché des paiements**

Le groupe estime que la directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur (directive sur les services de paiement – DSP), en interaction avec la mise en œuvre de l'espace unique de paiements en euros (SEPA), aura une influence sur la question de la mobilité de la clientèle en matière de comptes de paiement, puisque ces deux éléments déterminent l'avenir du marché des services de paiement. Les avis divergent toutefois sur le type d'influence et sur la manière dont les divers scénarios de mobilité de la clientèle en seront affectés. Les experts en consommation estiment que l'application de la DSP et le lancement des produits SEPA sont toujours entourés d'une grande incertitude. Les experts du secteur bancaire ne partagent pas cette opinion et font valoir que la DSP supprimera certains obstacles à la mobilité de la clientèle, tels que les frais de clôture, tandis que le SEPA réduira, selon eux et selon certains universitaires, la nécessité pour les consommateurs d'ouvrir un compte bancaire dans un autre État membre tout en offrant à ces consommateurs la possibilité de faire jouer la concurrence et d'ouvrir un compte bancaire dans un autre État membre. Pour maximiser les avantages potentiels du SEPA, il faut selon le groupe lever les obstacles à l'ouverture et au changement transfrontaliers de comptes bancaires.

Selon les experts du secteur bancaire membres du groupe, un autre développement important du marché des paiements qui devrait être pris en compte dans le débat sur la mobilité de la clientèle est le fait que les services de paiement seront de plus en plus souvent fournis par de nouveaux acteurs tels que les institutions de crédit (sans agences), les sociétés de transport public, les opérateurs mobiles, etc. D'après les experts du secteur bancaire, il importe que les mesures envisagées pour améliorer la mobilité de la clientèle s'appliquent de manière non discriminatoire à tous les acteurs du marché, qu'il s'agisse d'établissements de crédit, d'institutions financières en ligne ou d'institutions de paiement. Les experts en consommation avancent que le taux de pénétration des nouveaux acteurs dans le marché pourrait influencer le niveau de concurrence sur le marché des services de paiement. En revanche, ils estiment que la question des nouveaux acteurs n'est pas liée à l'amélioration de la mobilité de la clientèle, vu que les obstacles au changement de banque demeurent. En outre, le succès des services proposés par les nouveaux prestataires dépendra, entre autres, de la confiance que les consommateurs placeront en ces nouveaux acteurs mais aussi de l'adéquation de leurs produits aux besoins des consommateurs.

#### **b) Changement ou multi-banking ?**

Certains experts du secteur bancaire considèrent le multi-banking (le fait d'avoir des comptes auprès de plusieurs banques) comme la principale forme de mobilité et comme une alternative au changement de banque. Selon les experts en consommation, le multi-banking a des effets limités sur la concurrence et ne remplace pas le changement de banque.

#### **c) Comportement des consommateurs**

Selon le groupe, le comportement des consommateurs dépend essentiellement de la réponse aux questions suivantes: Les consommateurs sont-ils satisfaits de leur banque actuelle ? Agissent-ils sous le coup de l'inertie ? Croient-ils que toutes les banques sont pareilles ? S'intéressent-ils aux services dont ils bénéficient et aux services et tarifs proposés ailleurs et les comprennent-ils ? Leur comportement est également influencé par divers facteurs qui sont importants à leurs yeux lorsqu'ils choisissent une banque (qualité du produit, caractéristiques du service ou du produit, prix, confiance, géographie, etc.) ou décident de changer de banque (insatisfaction vis-à-vis de leur banque actuelle, meilleurs prix ou services ou encore raisons personnelles telles que changement de travail, déménagement, mariage, etc.). Pour les experts du secteur bancaire, le changement de banque ou le multi-banking ne s'explique pas par un facteur unique en Europe, ce qui rend difficile la mise en œuvre d'une solution uniforme.

Pour les experts du secteur bancaire, une faible mobilité de la clientèle ne constitue pas un problème en soi, mais reflète plutôt le taux élevé de satisfaction des clients et le fait que les consommateurs ont souvent des relations avec plusieurs banques. Les experts en consommation recommandent, lorsqu'il s'agit d'évaluer la nécessité de prendre des mesures visant à améliorer la mobilité de la clientèle et la concurrence, de prendre en compte la satisfaction des consommateurs avec précaution, car ce facteur dépend du niveau de leurs attentes. Ce qui importe, c'est de permettre aux consommateurs d'être mobiles sans obstacles, auquel cas même les consommateurs satisfaits pourraient vouloir changer de banque s'ils trouvaient de meilleures offres sur le marché.

Les experts du secteur bancaire signalent également que plusieurs sources indiquent que, sur le marché bancaire de certains États membres, la demande des consommateurs est très orientée sur leur propre pays. Les experts en consommation affirment que la faiblesse de la demande des consommateurs en services transfrontaliers et due, au moins en partie, à l'absence de concurrence transfrontalière entre les banques mais aussi, plus généralement, aux obstacles qui entravent le changement de banque, notamment le manque de transparence et de comparabilité des offres, ainsi qu'à l'absence de confiance des consommateurs envers les prestataires étrangers. Les experts du secteur bancaire font valoir qu'il existe suffisamment d'informations utiles et que la majorité des

consommateurs sont suffisamment intelligents pour comprendre les tarifs des comptes courants et des services qui y sont associés.

#### **d) Stratégies bancaires**

Les experts du secteur bancaire participant au groupe estiment qu'il importe d'analyser les stratégies d'expansion des banques étant donné que, selon eux, il conviendrait de prendre davantage en compte certains scénarios de mobilité de la clientèle que d'autres, en fonction des stratégies d'expansion des banques et des orientations du marché. Ils évoquent notamment des exemples de stratégies bancaires qui ne nécessitent pas de la part des consommateurs un changement de banque. En outre, toujours selon ces mêmes experts, les banques proposant des services aux consommateurs dans plusieurs pays sont confrontées à des exigences juridiques et réglementaires divergentes pour l'ouverture de comptes bancaires, ce qui crée des coûts supplémentaires pour ces banques. Selon les experts en consommation, les stratégies des banques en tant que telles ne permettent pas de lever les obstacles à la mobilité de la clientèle, tels que le manque de transparence et la comparabilité des informations ou encore les frais de clôture.

### **DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS<sup>3</sup>**

#### **a) Changement de banque**

##### *Asymétrie de l'information et manque de transparence des tarifs*

Selon les experts en consommation, les informations sur les produits et les tarifs ne sont pas transparentes ni comparables et sont difficiles à obtenir. De plus, il existe de nombreux types de frais. Ils estiment que l'asymétrie de l'information ainsi que les compétences cognitives et informatiques limitées des consommateurs entraînent une faible substituabilité des produits et services complexes. Par conséquent, les consommateurs tendent à utiliser des substituts imparfaits au lieu des prix et des conditions des contrats pour trouver les produits alternatifs (marques, réputation, proximité). Les experts du secteur bancaire estiment que les consommateurs sont de plus en plus avisés et possèdent de nombreuses compétences pour poser leurs choix. Pour eux, la proximité, la marque et la réputation ne devraient pas être considérés comme des critères imparfaits. La concurrence fait apparaître des structures de prix divergentes, ce qui explique selon eux l'existence de nombreux types de frais. Ils soulignent que les banques ont déjà l'obligation de communiquer leurs frais aux consommateurs en vertu du règlement 2560/2001 et d'un grand nombre de dispositions nationales. En outre, le titre III de la DSP introduit un régime de transparence uniforme dans le domaine des paiements, ce qui devrait réduire l'asymétrie de l'information. Par conséquent, ils estiment que les recommandations du groupe ne devraient pas faire double emploi avec la DSP. Pour les experts en consommation, le titre III de la DSP constitue une bonne base uniforme pour améliorer la transparence des prix, point de départ des autres mesures à prendre.

Le rapport contient 9 recommandations (plus ou moins soutenues par le groupe) visant à réduire l'asymétrie de l'information et à améliorer la transparence des prix: une étude paneuropéenne déterminant comment les consommateurs recherchent et choisissent actuellement leurs comptes bancaires dans différents États membres; des programmes d'éducation financière; un examen des exigences réglementaires en matière d'information; la transmission aux consommateurs de la liste des frais, des extraits annuels indiquant les frais bancaires qu'ils ont payés et des informations sur

---

<sup>3</sup> Les recommandations sont soit présentées unanimement par le groupe, soit attribuées uniquement à certains membres du groupe.

les modifications des tarifs; un glossaire public national du vocabulaire des banques de détail; une base de données comparant les prix des produits et services dans chaque État membre; ainsi qu'un portail communautaire comportant des liens vers des plateformes nationales en ligne de comparaison et d'information.

### ***Subordination et vente liée***

Selon les experts en consommation, la subordination et la vente liée peuvent réduire la transparence en compliquant la tâche des consommateurs qui souhaitent comparer les offres et les prix. La vente croisée renforce la dépendance des consommateurs vis-à-vis de leur banque. Il est par conséquent moins aisé pour eux de mettre un terme à une relation contractuelle ou d'avoir plusieurs banques. Il se peut aussi que les consommateurs n'obtiennent pas l'offre la plus avantageuse. Les experts en consommation sont d'avis que les consommateurs devraient toujours avoir la possibilité d'acquérir des services sans être obligés d'ouvrir un compte bancaire comme condition préalable à l'achat d'autres services et vice versa (vente liée).

Selon les experts du secteur bancaire, la subordination est pratique pour les consommateurs, car elle leur permet de payer une redevance unique pour un ensemble de services qui coûteraient davantage s'ils étaient pris séparément. En outre, pour autant que les consommateurs puissent résilier leur contrat, qu'il fasse l'objet d'une subordination ou d'une vente liée, il n'y a pas de problème. D'après les experts en consommation, si certains consommateurs pourraient tirer quelque avantage de la subordination, il s'agit d'un effet purement statique, largement compensé par l'effet dynamique en termes de limitation de la concurrence, qui désavantage tous les consommateurs. En outre, dans de nombreux cas, les consommateurs ne sont pas capables de résilier leur contrat en raison du coût élevé de cette opération dû à la subordination.

Les experts en consommation recommandent l'interdiction de la subordination pure et de la vente liée. En cas de subordination mixte, les experts en consommation préconisent que les consommateurs soient mieux informés. Les experts du secteur bancaire, tout en reconnaissant l'importance de la transparence, recommandent de laisser la question de la subordination et de la vente liée à la concurrence entre banques.

### ***Charge administrative***

Selon les experts en consommation, changer de compte courant peut constituer une opération complexe pour les consommateurs en raison de toutes les fonctions habituelles effectuées au moyen du compte. Remplir les formulaires nécessaires pour ouvrir un nouveau compte, fermer l'ancien, transférer les soldes et les débits directs, établir les instructions de paiement, informer les consommateurs sur le nouveau numéro de compte demande du temps et des efforts de la part du consommateur. En outre, les débits directs et les autres transactions peuvent être perdus.

Selon les experts du secteur bancaire, l'obstacle n'est pas le changement lui-même, mais le fait que les consommateurs le perçoivent comme difficile. Pour certains de ces experts, c'est la charge administrative et les obstacles dans l'administration et les entreprises, qui semblent incapables de modifier rapidement le numéro de compte de leurs clients dans leur propre administration pour l'exécution des débits directs, qui crée des problèmes pour les consommateurs qui changent de compte bancaire.

Les experts du secteur bancaire renvoient au fait que dans un certain nombre d'États membres, leur secteur a déjà pris des mesures qui, selon eux, sont efficaces et aident les consommateurs à changer plus facilement. Selon les experts en consommation, même lorsqu'il existe des systèmes facilitant le changement, certains d'entre eux requièrent toujours que les consommateurs effectuent eux-mêmes de nombreuses démarches.

Selon ces experts, devoir changer de numéro de compte peut constituer pour les clients un obstacle au changement de banque, étant donné qu'ils doivent en informer tous les tiers (employeurs, débiteurs directs, etc.). Ils considèrent dès lors la portabilité du numéro de compte comme nécessaire et prennent pour exemple le système "Bankgiro" suédois. Selon les experts du secteur bancaire, le système "Bankgiro" n'est pas comparable à une quelconque proposition visant à créer un système communautaire de mobilité des comptes courants qui devrait être utilisé par toutes les banques européennes et, surtout, entraînerait des modifications importantes des structures fondamentales de chaque banque.

Le rapport contient 10 recommandations (certaines adoptées à l'unanimité, d'autres non) afin de réduire la charge administrative: laisser cette question à la concurrence entre banques; guide du changement de banque à élaborer par chaque banque; guide européen du changement transfrontalier; services nationaux de changement de banque et leurs caractéristiques principales; le Conseil européen des paiements devrait proposer d'autres services facultatifs sur la base de ses normes actuelles, ou envisager d'étendre ses normes aux produits SEPA (par exemple, les messages R) afin de faciliter la mobilité; les banques devraient fournir aux clients souhaitant changer de banque la liste des opérations bancaires récurrentes; obligation pour les débiteurs directs de modifier les coordonnées bancaires dans un délai défini; portabilité paneuropéenne du numéro de compte.

### ***Frais de clôture***

Les frais de clôture augmentent le coût du changement de banque et constituent donc un obstacle à ce changement. Si plus de la moitié des États membres ont aboli les frais de clôture des comptes courants, d'autres pays les ont maintenus et certaines banques les imposent à leurs clients.

Les experts du secteur bancaire considèrent qu'aucune recommandation du groupe ne devrait faire double emploi avec la DSP et que toute mesure allant au-delà devrait faire l'objet d'une autorégulation par les banques. Les experts en consommation soulignent que la DSP n'abolit les frais de clôture que pour les contrats de plus de douze mois et considèrent que les mesures allant au-delà de la DSP devraient être imposées par un règlement.

Le rapport contient 3 recommandations (plus ou moins soutenues par le groupe) relatives aux frais de clôture: interdiction des frais de clôture sur les comptes courants simples; indication claire des frais de clôture des produits liés aux comptes courants; suppression des pénalités et des frais de clôture pour les consommateurs résiliant leur contrat de compte courant à tout moment, même s'il s'agit d'un contrat de moins de 12 mois.

### **b) Ouverture transfrontalière**

Le groupe a relevé un certain nombre d'obstacles à l'ouverture d'un compte bancaire dans un autre État membre.

#### ***Obstacles juridiques et réglementaires***

Selon les experts du secteur bancaire, le motif le plus fréquent de refus d'ouverture d'un compte est la connaissance insuffisante du client et donc la non-conformité aux règles anti-blanchiment.

Le groupe fait deux recommandations: la Commission devrait analyser l'impact des règles anti-blanchiment sur la mobilité de la clientèle ainsi que les effets des exigences juridiques et réglementaires divergentes sur l'ouverture de comptes bancaires dans l'Union européenne.

### ***Obstacles et incertitudes en matière d'information***

Selon les experts en consommation, il est difficile pour les consommateurs d'obtenir des informations sur les offres, sur les démarches à effectuer et sur les documents à fournir. Les sites web et formulaires sont presque toujours disponibles uniquement dans les langues nationales. L'information est souvent incomplète. Les exigences imposées aux consommateurs semblent varier non seulement à l'intérieur d'un même État membre, mais aussi entre les différentes agences d'une même banque. Selon les experts du secteur bancaire, cela est dû aux incertitudes qui entourent l'application des règles anti-blanchiment aux non-résidents. Ils rappellent en outre les exigences réglementaires plus strictes en matière de commerce à distance. Il demeure des incertitudes relatives autour du commerce électronique et des signatures électroniques.

Le rapport contient 6 recommandations (plus ou moins soutenues par le groupe) relatives à ces questions: promotion des sites web des banques dans plusieurs versions linguistiques; accès ouvert et non discriminatoire, pour toutes les banques de l'Union européenne, aux registres contenant des informations sur les consommateurs; création d'un formulaire de mobilité unique; interdiction des exigences administratives pouvant être considérées comme des discriminations directes ou indirectes selon le droit communautaire; la Commission devrait envisager sérieusement la possibilité d'ouvrir des comptes bancaires au moyen d'une signature électronique acceptée dans toute l'Union; la Commission et les autorités nationales devraient vérifier si le numéro d'identification fiscale peut faire office de preuve de résidence.

### ***Décisions commerciales des banques***

Hormis dans plusieurs pays garantissant le droit à un compte bancaire de base, les banques ne sont pas obligées d'ouvrir des comptes bancaires. Selon les experts du secteur bancaire, cette liberté est un principe fondamental de l'économie de marché, garantie par les Constitutions de plusieurs États membres. Les experts en consommation rétorquent qu'il est aujourd'hui devenu impossible de prendre part à la vie socioéconomique sans compte bancaire. Les consommateurs dépourvus de compte bancaire ont les pires difficultés à trouver un emploi et sont ainsi menacés d'exclusion sociale. C'est pourquoi le droit à un compte bancaire de base pourrait être garanti par une obligation de service universel. Les experts du secteur bancaire affirment que la question de l'exclusion sociale ne relève pas du présent rapport et que le groupe n'a pas discuté en profondeur du service universel en tant que tel.

Le rapport contient 3 recommandations (plus ou moins soutenues par le groupe): diffusion d'informations au niveau communautaire aux consommateurs sur les banques qui proposent des comptes bancaires aux consommateurs d'autres États membres; recherche des raisons pour lesquelles les banques de certains États membres ne proposent pas de comptes bancaires aux non-résidents, le cas échéant; droit de disposer d'un compte bancaire de base.

### ***Frais d'ouverture et de clôture***

Mêmes problèmes et recommandations que sous "Changement de banque".