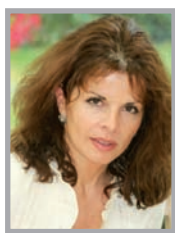


LES DIFFICULTÉS DE L'HARMONISATION EN EUROPE



**Pascale-Marie
Brien**

Affaires européennes
et internationales,
Antenne bruxelloise
FBF

L'application de règles harmonisées en matière de crédit à la consommation a pour objectif d'améliorer le fonctionnement et la stabilité des marchés européens. Bien que le texte final reste modeste par rapport à l'objectif affiché, il constitue un modèle de ce qu'il faut faire... et ne pas faire.

Difficile d'imaginer qu'un texte serait finalement adopté sur le crédit à la consommation... plus de cinq ans après la proposition initiale de la Commission européenne, et ceci dans un climat général de doute sur l'utilité d'une initiative communautaire et le bien-fondé du texte proposé par la Commission. Sans un travail acharné des partisans d'une harmonisation de la banque de détail, la directive n'aurait jamais vu le jour, remettant à de lointaines perspectives les chances d'une initiative communautaire en la matière.

SEPTEMBRE 2002 : LA PROPOSITION INITIALE

Les choses avaient en effet bien mal commencé lorsque la direction générale de la santé et de la protection des consommateurs (DG Sanco, aujourd'hui scindée en deux directions générales) présentait sa proposition au mois

de septembre 2002. Voulant retenir l'échec des directives d'harmonisation minimale [1], la DG Sanco avait opté pour une harmonisation pleine et ciblée, approche proposée par la France, malgré le scepticisme de nombreux pays (Royaume-Uni, Allemagne...). La grande part laissée à la reconnaissance mutuelle venait cependant quelque peu neutraliser la volonté d'harmonisation affichée par la Commission.

Le texte lui-même n'était qu'une accumulation des législations les plus restrictives en vigueur dans les États membres, tout en englobant des sujets aussi divers et complexes que le crédit à la consommation, le crédit immobilier, la lutte contre le surendettement... L'ensemble était donc non seulement incohérent, mais aurait bloqué toute possibilité pour les acteurs bancaires de proposer des produits attractifs à leurs clients, y compris au niveau national.

Autant dire que la première mouture présentée avait peu de chance de recevoir un large assentiment, tant il était clair que les professionnels avaient été peu consultés ou plutôt, devrait-on dire, peu écoutés, malgré des auditions publiques et leur forte mobilisation dès le début.

Personne n'a donc été étonné lorsque le premier rapporteur du dossier au Parlement européen proposa un rejet pur et simple du projet, fait rarissime, un an après la date de la proposition de la Commission. Les députés français, partisans d'une harmonisation de la banque de détail, ont pesé de tout leur poids pour sauver le projet et le Parlement européen rédige un rapport qui propose ni plus ni moins, une totale réécriture du texte.

[1] Les directives d'harmonisation minimale permettent aux États membres, au moment de la transposition, d'adapter le texte communautaire aux particularités nationales, et peuvent ainsi résulter dans 27 législations différentes, limitant ainsi substantiellement la portée d'une initiative communautaire.



OCTOBRE 2004 ET OCTOBRE 2005 : DEUXIÈME PROPOSITION DE LA COMMISSION

Chose peu commune, la Commission, comprenant l'ampleur de l'impasse dans laquelle la première proposition l'avait mise et les conséquences possibles d'une crise interinstitutionnelle, accepte une bonne partie de ces amendements et présente un texte modifié au mois d'octobre 2005 [2]. Ce texte, mieux élaboré, constituera la base des négociations qui trouveront leur aboutissement en janvier 2008 après d'âpres négociations entre Conseil, Commission et Parlement et la mise en évidence de substantielles différences d'approche entre les professionnels des différents pays de l'Union.

EXAMEN PAR LE CONSEIL & PREMIÈRE LECTURE DU CONSEIL

La présidence autrichienne (janvier 2006/juin 2006) ne parviendra pas à enregistrer des progrès notables et c'est la présidence finlandaise (de juillet à décembre 2006) qui tentera par tous les moyens de parvenir à un compromis en reprenant toutes les dérogations proposées par les États membres. Le compromis, du fait notamment de la très forte opposition de la France et de la Commission, n'aboutira cependant pas.

La présidence allemande succède à la présidence finlandaise (de janvier à juin 2007) et se dessine alors un début de compromis à base de dérogations faites aux États membres et de réduction de la partie soumise à une véritable et pleine harmonisation. L'arrivée de Meglena Kuneva en qualité de commissaire responsable de la protection des consommateurs à la DG Sanco va donner une forte impulsion politique pour que le texte aboutisse.

Les discussions au Conseil, plus encore que celles au Parlement, sont révélatrices de la difficulté qu'il y a à faire coïncider la volonté politique d'harmoniser la banque de détail avec les conséquences directes de cette harmonisation, qui va venir bouleverser des droits, us et coutumes nationaux. Pourquoi en effet porter le délai de rétractation pour les crédits de 7 à 14 jours (sans possibilité de réduction pour les crédits liés) alors que le système fonctionne en France à la satisfaction de tous, à commencer par les consommateurs ? Comment, par ailleurs, convaincre les partisans d'une harmonisation minimale et, faut-il le dire, parfois hostiles à toute initiative au niveau communautaire, de l'utilité d'une harmonisation pleine et ciblée alors que leurs professionnels ne démontrent aucune volonté de s'engager dans une acti-

« Les établissements français, qu'ils soient généralistes ou spécialisés se sont organisés dans un lobby coordonné et commun, permettant de rendre leurs propositions lisibles et convaincantes tant auprès des députés français que des députés allemands, italiens ou britanniques. »

vité transfrontière en matière de crédit à la consommation ? Comment enfin réconcilier les pratiques en cours dans les nouveaux États membres et celles de pays qui y ont recours massivement comme le Royaume-Uni ? À la surprise de tout le monde (tant les points de vue semblaient irréconciliables), un compromis intervient au mois de mai 2006, compromis fondé sur une pleine harmonisation ciblée assortie de larges dérogations. Chaque État membre a, en effet, défendu ses intérêts nationaux et ceux de ses professionnels au détriment de l'harmonisation.

LE PASSAGE DU RELAIS AU PARLEMENT

C'est à la présidence portugaise (de juillet à décembre 2007) que reviendra la lourde tâche de tenter de parvenir à un compromis avec le Parlement afin d'éviter une conciliation. Du fait de retards dans les traductions, le Parlement ne se saisit du dossier qu'en octobre 2007.

Le texte est maintenant plus cohérent, mieux défendu et mieux structuré. À la différence des négociations en première lecture, les lignes de fracture se dessinent plus nettement et permettent la mise en place d'un lobbying bien organisé. Les négociations entre le Conseil et le Parlement s'engagent mal car la position du Conseil semble peu conciliable avec celle du Parlement choqué que ce texte continue à être discuté alors que les critères de "mieux légiférer" n'ont toujours pas été mis en place : comment en effet juger de l'utilité d'une directive sans étude d'impact, sans avoir la moindre idée de ce que souhaite le consommateur en matière d'information précontractuelle ?

Malgré ses demandes répétées, le Parlement n'obtiendra pas satisfaction sur ces points, ou très partiellement.

La grande majorité des députés, à l'exception notable des députés français et italiens, restera presque jusqu'au bout sceptique sur l'utilité de l'adoption d'un texte qui ne démontre pas son utilité en termes d'harmonisation, et qui rencontre tant d'opposition de la part des professionnels comme des consommateurs.

Le relativement court laps de temps disponible pour faire évoluer le texte (4 mois) ainsi que la focalisation des débats sur les IRA [3] a laissé à penser qu'il serait impossible de faire adopter les modifications demandées par les établissements français, et nombreux étaient les observateurs et spécialistes à considérer la bataille perdue.

UN LOBBY FRANÇAIS UNI ET TRÈS MOTIVÉ

C'était sans compter sur la force d'un lobby français uni et très motivé : les établissements français, qu'ils soient généralistes ou spécialisés se sont organisés dans un

[2] Ce texte avait été précédé d'une proposition faite en octobre 2004, proposition qui s'est révélée difficilement utilisable par les professionnels car elle consistait en un texte d'une dizaine de pages reprenant les modifications proposées et une liste des amendements du Parlement, mais ne constituait pas en elle-même une base de travail. Cette proposition modifiée, mais quelque peu bâclée, s'expliquait par des raisons politiques, le Commissaire Byrne, alors en charge de la DG Sanco, souhaitant faire avancer ce dossier avant son départ (résultant du renouvellement de la Commission).

[3] Le point de focalisation des négociations au Conseil a porté sur les Indemnités de Remboursement Anticipé en monopolisant le temps de négociation et empêchant ainsi que des points essentiels puissent être négociés (délai de rétractation, définition des crédits liés, champ de la directive, crédits de moins de 3 mois, seuil...).

lobbying coordonné et commun, permettant de rendre leurs propositions lisibles et convaincantes, tant auprès des députés français que des députés allemands, italiens et, plus inhabituel, britanniques. Il faut ici saluer le formidable travail des députés français, mobilisés jusqu'à la dernière minute avant le vote en plénière, Jacques Toubon et Jean-Paul Gauzès, et Janelly Fourtou et de la représentation permanente de la France auprès des Communautés, sans lesquels aucun progrès n'aurait été possible.

La très grande majorité des amendements présentés par les établissements français ont été votés par la Commission IMCO [4] au mois de décembre. Forts de ce soutien du Parlement, ces amendements ont trouvé toute leur place dans les négociations finales, permettant à la France de peser de tout son poids, afin de les imposer au Conseil. Curieusement, la réduction du délai de rétractation a progressivement séduit d'autres pays (comme l'Irlande et le Luxembourg) qui ont souhaité sa généralisation, mais n'a cessé de rencontrer une hostilité totale de la part de la Commission qui en a fait un point de rupture. Sous la pression continue du "Club France", elle a, in fine, accepté un compromis permettant de maintenir la législation française en l'état, mais harmonise le délai de rétractation dans tous les pays à 14 jours sans dérogation possible.

Forte d'un accord en Conseil, la présidence portugaise n'a pas pu trouver d'accord avec le nouveau rapporteur convaincu de la nécessité de passer à la procédure de la conciliation, seul moyen de rouvrir de nombreux sujets, dont le plafonnement des IRA. Les députés socialistes du Parlement, désireux d'aboutir, ont passé outre à l'opposition du rapporteur et conclu un accord avec le Conseil (sous présidence slovène) et la Commission.

Le texte était enfin adopté le 16 janvier 2008 à 12h...

QUELLES LEÇONS PEUT-ON TIRER DE CET INTERMINABLE PROCESSUS

Rarement un texte aura connu de tels soubresauts. Parti d'une volonté d'ouvrir la banque de détail à une dimension paneuropéenne, le texte final satisfait raisonnablement les professionnels et les consommateurs français, car il permet d'harmoniser certains éléments (une fiche d'information standardisée, le seuil porté à 75 000 euros...) tout en sauvegardant des points clés de la réglementation française : le texte maintient la particularité française de réduction du délai de rétractation

« Il reste une réelle frustration de voir que ce texte n'aura que peu d'impact sur les possibilités de dégager des économies d'échelle au niveau européen. Les professionnels devront continuer à agir au niveau local, ne serait-ce que pour des raisons culturelles, linguistiques ou réglementaires »

pour les crédits liés, prévue dans la loi Scrivener, et élargit la définition des crédits liés.

Il reste néanmoins une réelle frustration de voir que, malgré la formidable mobilisation des acteurs français, ce texte n'aura que peu d'impact sur les possibilités de dégager des économies d'échelle au niveau européen. Les professionnels devront continuer à agir au niveau local, ne serait-ce que pour des raisons culturelles, linguistiques ou réglementaires pour les éléments non harmonisés par la directive.

D'aucuns considéreront ce texte comme inutile, voire néfaste. Pouvait-il en être autrement ? Pas vraiment, du fait de deux facteurs conjugués : la piètre qualité du texte initial et les fractures réelles entre les pays, leurs consommateurs et professionnels au sein de l'Union.

Un texte élaboré sans une connaissance approfondie des réalités du terrain, des souhaits clairement exprimés des vrais consommateurs, sans réel dialogue avec les professionnels ne peut, malgré les efforts d'un nombre substantiel d'acteurs, être modifié au point d'atteindre son objectif.

Les divergences en matière de banque de détail au sein de l'Union n'ont fait que rajouter à la complexité des négociations et ont constitué l'obstacle le plus important à l'adoption d'un texte structurant pour la banque de détail, car nombreux sont les pays qui souhaitent la maintenir dans des structures de proximité sans intervention législative au niveau communautaire.

UN PAS FONDAMENTAL

Nous ne partagerons pas ce pessimisme ambiant : d'un point de vue politique en effet, l'adoption d'une directive sur le crédit à la consommation constitue un pas fondamental sur la voie de l'élaboration progressive d'une banque de détail au niveau européen.

Ainsi, le principe d'une harmonisation pleine et ciblée a été retenu et permettra que des modalités essentielles du texte s'appliquent de la même manière dans les 27 États membres de l'Union aux prêteurs et aux emprunteurs. Ayant fini par recevoir l'assentiment de tous, l'harmonisation pleine et ciblée devrait servir certainement de base à toute initiative communautaire future et, progressivement, créer les bases d'une harmonisation réelle de la banque de détail. De son côté, la Commission a pris toute la mesure des échecs et erreurs qui se sont succédé depuis 2002 et il est fort probable que toute nouvelle proposition sera, à l'avenir, précédée d'études d'impacts et d'une consultation approfondie des consommateurs et des professionnels. ■

[4] IMCO : Internal market and consumer protection (Commission responsable pour le marché intérieur et la protection des consommateurs).



INTERVIEW

“LE PRINCIPE DE L’HARMONISATION COMPLÈTE CIBLÉE A PU ÊTRE CONCRÉTISÉ”



Emmanuel Constans

Président
CCSF

Le CCSF a joué un rôle important au moment des négociations à Bruxelles de la nouvelle directive sur le crédit à la consommation, en unissant les différentes positions françaises des établissements de crédit et des associations de consommateurs. Emmanuel Constans revient sur le contexte ainsi que sur les objectifs affichés de ce nouveau texte.

■ Que comprend cette nouvelle directive relative au crédit à la consommation ?

C'est une avancée importante pour l'harmonisation de la protection du consommateur et l'unification du marché du crédit à la consommation dans l'Europe des 27. Cette harmonisation porte sur cinq domaines fondamentaux. Elle traite tout d'abord de l'information précontractuelle et contractuelle. Ainsi, dans chaque État membre, des informations précontractuelles harmonisées sous forme de fiches standardisées seront mises à la disposition des emprunteurs pour que ceux-ci puissent comparer les offres de crédit en toute clarté. La directive prévoit également l'uniformisation à 14 jours, dans toute l'Europe, du droit de rétractation. Le mode de calcul du taux annuel effectif global (TAEG) est complètement harmonisé. Enfin, les indemnités de remboursement anticipé perçues par le prêteur seront strictement encadrées. Ces nouvelles règles s'appliqueront à tous les crédits à la consommation compris entre 200 et 75 000 euros.

■ Depuis quand les banques se préparent-elles à cette nouvelle organisation ?

Les discussions à Bruxelles de cette nouvelle directive ont commencé en 2002 mais le détail des mesures définitives vient d'être arrêté. Après l'accord donné sur ce texte par le Parlement européen en janvier dernier, la directive sera entérinée formellement par le Conseil des ministres européens au cours des prochaines semaines. Les États auront alors deux ans pour la transposer dans leur droit national. Cela laisse à chacun le temps de se préparer.

■ Quel a été le rôle du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) dans les négociations ?

Le CCSF s'est fortement impliqué dans le suivi des négociations depuis 2004. Il a contribué à ce que les positions françaises, sur chacun des points majeurs de la directive, fassent l'objet d'une discussion constructive et d'un accord préalable au sein du Comité, notamment entre représentants des établissements de crédit et représentants des associations de consommateurs.

Ce long travail technique et politique de recherche systématique du consensus a porté ses fruits en faisant prévaloir sur l'essentiel de la directive des positions françaises équilibrées.

Ainsi, le principe de l'harmonisation complète ciblée, cher au CCSF, a pu être concrétisé et la reconnaissance mutuelle exclue. C'était un enjeu clé.

Pour construire les fiches d'information standardisées, le CCSF avait l'expérience récente de l'actualisation réalisée des modèles types d'offres préalables de crédit.

Enfin, l'application aux contrats de crédit du droit du pays du consommateur a été garantie avec succès.

Il reste, dans le cadre des prochains travaux de transposition de la directive, que le CCSF veillera à ce que l'équilibre de la directive soit maintenu au service des droits renforcés prévus pour les consommateurs et des perspectives de développement du crédit à la consommation ainsi autorisées en France et dans toute l'Union européenne. ■

Propos recueillis par C.T.