

Les progrès de la relation banques-consommateurs

La protection des consommateurs s'est largement déployée depuis 1984 : *concernant tout d'abord les plus défavorisés, elle s'étend aujourd'hui à l'ensemble des clients des établissements de crédit. Cette action s'inscrit de plus en plus dans le cadre européen et dans une notion de services financiers englobant banque et assurance.*

VINGT ANS DE LOI BANCAIRE se sont accompagnés de progrès substantiels dans la relation banques-consommateurs et la protection des consommateurs en matière de services bancaires.

Certes, un certain nombre d'éléments de base de la relation entre les établissements de crédit et leurs clientèles sont antérieurs à la loi bancaire de 1984. Il s'agit notamment des lois Scrivener applicables au crédit à la consommation et au crédit immobilier, qui datent de la fin des années 1970 et constituent en la matière, le socle de la protection des consommateurs en France. Mais le cadre législatif créé par la loi bancaire a favorisé des évolutions importantes des mentalités, des pratiques et des textes. Ainsi, depuis vingt ans, la concertation réalisée grâce au Comité consultatif

créé en 1984 au sein du Conseil national du crédit a été permanente entre les représentants tant des consommateurs que des établissements de crédit et des pouvoirs publics. L'objet de cette concertation, plus vivante que jamais, est bien de favoriser de nouveaux progrès dans la protection des consommateurs, ces progrès constituant autant d'atouts supplémentaires pour l'essor en France des moyens de paiement, du crédit et de l'ensemble des établissements dont c'est le métier. La remarquable vitalité de ce secteur témoigne de l'ampleur de son rôle dans la croissance économique et dans l'adaptation réussie des comportements au sein de la société française.



EMMANUEL CONSTANS
*Président
du Comité consultatif
CNCT*

L'action menée par le Comité consultatif a concerné les clientèles PME des établissements de crédit, notamment dans le domaine des moyens de paiement et des dates de valeur. Ce sont toutefois les opérations des particuliers qui sont au cœur de la compétence du Comité.

On peut distinguer deux périodes au cours des vingt années écoulées : une longue période de réflexion, de gestation et d'action centrée sur la protection des consommateurs les plus défavorisés ; puis, avec la loi Murcef de décembre 2001 et la loi sur la sécurité financière d'août 2003, la mise en œuvre d'orientations importantes qui concernent l'ensemble des clients des établissements de crédit. Par ailleurs, on observe que le cadre européen est aujourd'hui devenu incontournable et que la notion de secteur financier tend à rapprocher en un ensemble unique les secteurs jusqu'à présent bien séparés de la banque et de l'assurance.

FAIRE FACE AU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS

Les années 1980 et 1990 ont été marquées par un ensemble de mesures législatives et réglementaires pour faire face au surendettement des particuliers. Les commissions départementales de traitement du surendettement des particuliers, sous l'égide de secrétariats animés par la Banque de France, constituent

“Le Comité consultatif s'est prononcé contre l'instauration en France, à l'image de ce qui existe dans une majorité de pays européens, d'un fichier dit positif recensant l'ensemble des emprunteurs de crédit.”

l'outil privilégié de cette politique. Celle-ci est complétée par des mesures de prévention du surendettement qui s'appuient notamment sur l'utilisation par les établissements de crédit de base de données centralisées gérées par la Banque de France, telles que le Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). Les dis-

positions encadrant la publicité du crédit et fixant le taux de l'usure jouent également un rôle important. En outre, les établissements de crédit spécialisés ont développé des techniques de score sophistiquées qui assurent à la fois le développement du crédit et la nécessaire sélectivité de l'accès des consommateurs au crédit. En revanche, compte tenu de l'efficacité des dispositifs existants et des risques pour la protection des libertés individuelles, le Comité consultatif s'est prononcé à deux reprises, en 2002 et en 2004, contre l'instauration en France, à l'image de ce qui existe dans une majorité de pays européens, d'un fichier dit positif recensant l'ensemble des emprunteurs de crédit.

Enfin, la lutte contre le surendettement a donné lieu en 2003 à une réforme importante. La loi dite « loi Borloo » a créé une procédure de « rétablissement personnel » permettant au juge d'effacer les dettes d'un particulier à l'occasion de la liquidation de ses biens. Cette formule de « faillite civile » ouvre aux personnes surendettées dont la situation est irrémédiablement compromise la possibilité d'une « seconde chance ».

La mise en place par la loi bancaire d'un droit au compte et la définition par un décret de janvier 2001 des services bancaires de base gratuits, en application de la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion de 1998, constituent un autre acquis. Il semble toutefois que ce dispositif, mal connu, ne réponde pas complètement au rôle qui lui est dévolu. De nouvelles réflexions devront sans doute prochainement lui être consacrées, dans le contexte d'actualité de la lutte contre « l'exclusion bancaire ».

Un exemple concret : pour améliorer l'accès des personnes présentant un risque de santé aggravé à l'emprunt et à l'assurance, les banques, les assurances, les associations de malades, les organisations de consommateurs et les pouvoirs publics ont signé en septembre 2001 une convention : la convention Belorgey. Résultat : en 2003 plus de 15 000 dossiers qui n'avaient pas pu bénéficier d'un contrat d'assurance-groupe ont été acceptés dans le cadre de cette convention.

Autre avancée : la réforme créant en 2002 un « solde bancaire insaisissable », qui constitue un bon exemple de protec-

tion du consommateur contre « l'exclusion sociale ». Une évaluation de cette mesure est en cours au Comité consultatif en 2004.

LE PRINCIPE DES CONVENTIONS DE COMPTE

Le début du XXI^e siècle est également marqué par l'aboutissement législatif d'une double réforme qui signe un changement d'époque dans la relation banques-consommateurs : la généralisation de la médiation bancaire et la contractualisation écrite obligatoire de la relation entre tout établissement de crédit et chacun de ses clients. La loi Murcef de décembre 2001 accompagne ces mesures de l'instauration d'une transparence tarifaire qui est sans précédent vis-à-vis des clients particuliers en matière de services bancaires.

Ces réformes intéressent l'ensemble des clientèles des banques et de La Poste et ouvrent réellement une ère nouvelle de la protection du consommateur en matière de services bancaires : celle d'une relation contractuelle, personnalisée et équilibrée entre le client-consommateur et sa banque dans un cadre de libre concurrence entre les établissements de crédit.

Cette évolution répond à une attente profonde des consommateurs et l'opinion publique ne s'y trompe pas. Ainsi, un sondage réalisé en mai et juin 2004 par TNS/SOFRES pour le Comité consultatif révèle que les Français plébiscitent le principe des conventions de compte. Ils sont très nombreux à y voir des avantages, que ce soit en cas de litige (91 %), ou pour apprendre le fonctionnement du compte bancaire à tous ceux qui ouvrent leur premier compte de dépôt (90 %), ou pour clarifier les engagements du client vis-à-vis de sa banque (89 %) et les engagements de la banque vis-à-vis de chaque client (84 %).

La convention de compte de dépôt est appréciée de tous les Français, surtout des jeunes. Tous y voient une perspective de rééquilibrage de leur relation avec leur banque, une plus grande sécurité financière par le respect d'engagements réciproques et un gage de transparence grâce à l'information sur les tarifs. Les Français étaient, au printemps 2004, encore peu informés de l'existence de

ces conventions (1 personne sur 7 en avait entendu parler). Mais leur attente était claire : un document personnalisé, très complet, si possible facile à lire et à utiliser. 76 % d'entre eux souhaitaient que la convention leur soit envoyée d'office par courrier sans demande préalable.

LA GÉNÉRALISATION DE LA MÉDIATION

Quant à la médiation bancaire, autre avancée décisive, si elle était déjà en place dans plusieurs grandes banques depuis les années 1990, elle a été généralisée à tous les établissements de crédit par la loi Murcef. Désormais, par son existence même, et sous le contrôle du Comité de la médiation bancaire, que préside le Gouverneur de la Banque de France, la médiation bancaire, souvent encore insuffisamment connue, constitue une garantie nouvelle essentielle. Garantie pour chaque client, en cas de litige persistant avec sa banque, de pouvoir accéder gratuitement au service personnalisé d'un médiateur indépendant qui se prononcera en équité, dans un délai relativement court et dont l'avis sera suivi par l'établissement concerné. Bien entendu, les réclamations doivent toujours être d'abord traitées au niveau des agences, puis par le service clientèle, avant de parvenir, ultime recours, au médiateur bancaire. Mais la performance de l'ensemble du dispositif devrait assurer au client une qualité supplémentaire de service appréciable.

LA DIMENSION CROISSANTE DU CADRE EUROPÉEN

Une double mutation se dessine qui va marquer la relation banques-consommateurs au cours des prochaines années : d'une part la dimension croissante du cadre européen, d'autre part la globalisation du secteur financier qui va de plus en plus associer les deux secteurs de la banque et de l'assurance.

Si les entreprises du secteur bancaire

“Un sondage réalisé en mai et juin 2004 par TNS/SOFRES pour le Comité consultatif révèle que les Français plébiscitent le principe des conventions de compte.”

préparent aujourd'hui leur avenir à l'échelle mondiale et, à tout le moins, à l'échelle du grand marché unique européen et de l'euro, la protection du consommateur doit également être conçue et mise en œuvre dans ce secteur dans le cadre de l'Union européenne. Non qu'il s'agisse de vouloir unifier dans l'ensemble des États membres les règles de protection des consommateurs, ce qui serait à la fois impossible dans une Europe à 25 pays et inutile dans de nombreux domaines où la subsidiarité doit prévaloir. Mais il n'est pas possible de se contenter, dans un vrai marché unique, de la seule reconnaissance mutuelle ou de règles d'harmonisation minimales.

“La solution à laquelle l'ensemble des partenaires concernés sont très attachés en France consiste à promouvoir une harmonisation maximale sur tous les points fondamentaux de la question traitée au niveau européen.”

La solution à laquelle l'ensemble des partenaires concernés, c'est-à-dire l'État, les établissements de crédit et les organisations de consommateurs, sont très attachés en France consiste à promouvoir une harmonisation maximale sur tous les points fondamentaux de la question traitée au niveau européen, mais uniquement sur ces points. Un bon exemple de mise en œuvre de cette stratégie est fourni par la nouvelle directive européenne sur le crédit aux consommateurs. Dans l'intérêt de la protection des consommateurs français et européens, la France refuse une simple harmonisation minimale qui renverrait pour l'essentiel, aux dispositifs nationaux en vigueur. Les préoccupations françaises ont été largement entendues par le Parlement européen qui s'est prononcé en avril 2004 pour une harmonisation « optimale », c'est-à-dire élevée sur les points principaux de la proposition de directive, tout en limitant le champ d'application de la

directive (en excluant notamment les prêts immobiliers) par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne.

LA GLOBALISATION DU SECTEUR FINANCIER ASSOCIE DE PLUS EN PLUS BANQUE ET ASSURANCE

Quant à la notion de secteur financier englobant les secteurs de la banque et de l'assurance, c'est l'une des innovations marquantes de la loi sur la sécurité financière du 1^{er} août 2003. Il y est créé un « Comité consultatif du secteur financier » (CCSF) compétent pour les secteurs de la banque, de l'assurance et des entreprises d'investissement. Le CCSF, qui a fait l'objet du décret n° 2004-850 du 23 août 2004, remplace le Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre et la Commission consultative de l'assurance. Cette réforme traduit l'évolution générale qui, en France, en Europe et dans le monde, conduit les banques à devenir assureurs et, plus récemment, les assureurs à proposer des services bancaires. Au Royaume-Uni, la notion de services financiers correspond déjà à une réalité globale depuis plusieurs années.

Pour les consommateurs, cette nouvelle perspective ne manque pas d'intérêt. Elle devrait conduire à étendre de façon concertée les meilleures pratiques et les meilleures règles de protection des consommateurs du secteur bancaire ou du secteur des assurances à l'ensemble du secteur financier, en veillant à éviter toute sur-réglementation nuisible à la compétitivité des entreprises.

LES PROGRÈS ACCOMPLIS ET LES ÉVOLUTIONS À VENIR

De telles évolutions n'étaient encore guère imaginables à l'époque de la loi bancaire de 1984. Toutefois, le chemin parcouru depuis lors, les progrès accomplis dans la relation banques-consommateurs et les évolutions positives qui se dessinent pour demain en matière de protection des consommateurs et de développement durable d'un secteur particulièrement performant au plan économique tiennent non seulement au dynamisme des entreprises concernées, mais aussi à la qualité du cadre législatif fourni par la loi bancaire. ■