

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.1.2007
COM(2007) 33 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Enquête par secteur menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur la
banque de détail (rapport final)**

{SEC(2007) 106}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Enquête par secteur menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur la banque de détail (rapport final)

1. Le 13 juin 2005, la Commission a lancé une enquête sur la banque de détail. L'instrument applicable aux enquêtes par secteur est fondé sur l'article 17, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1/2003. En vertu de cette disposition, la Commission peut décider de mener une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs 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. Le présent document est le rapport final de l'enquête sur la banque de détail¹.

1. INTRODUCTION

2. Le secteur bancaire européen s'est considérablement développé et diversifié ces vingt dernières années. Il apporte actuellement plus de trois millions d'emplois directs dans l'Union européenne. La banque de détail, définie comme la fourniture de services aux consommateurs et aux petites et moyennes entreprises (PME), est toujours le sous-secteur bancaire le plus important puisqu'il représente, en terme de produit intérieur brut plus de 50% de l'activité totale dans l'UE. La Commission estime qu'en 2004, la banque de détail dans l'Union européenne a produit un revenu brut de 250 à 275 milliards d'euros, soit environ 2% du PIB total de l'UE².
3. Le secteur bancaire européen fournit des services fondamentaux aux consommateurs et aux petites et moyennes entreprises, tel que les services d'épargne, d'emprunt ou de paiement. Un certain nombre d'indicateurs, tels que la fragmentation du marché, la rigidité des prix et l'absence de mobilité des clients, indiquaient que la concurrence sur le marché de la banque de détail dans l'Union européenne pourrait ne pas bien fonctionner. C'est la raison pour laquelle la Commission a décidé, en vertu du règlement (CE) n° 1/2003³, d'ouvrir une enquête sur le secteur de la banque de détail⁴, notamment en ce qui concerne la concurrence transfrontalière.
4. L'enquête sectorielle s'intègre dans le contexte politique plus large du programme d'action de Lisbonne et contribuera à atteindre les objectifs fixés dans le livre blanc sur la *politique des services financiers 2005-2010*⁵, dans lequel la Commission souligne l'importance d'une interaction étroite entre la politique du marché intérieur et la politique de concurrence. Elle s'est fixé en outre pour priorité la création d'un environnement plus concurrentiel entre fournisseurs de services, et notamment ceux

¹ Les rapports intermédiaires ont été publiés le 12 avril 2006 (cartes de payement) et le 17 juillet (comptes courants et services connexes).

² Chiffres tirés du Rapport intermédiaire II de l'enquête sectorielle sur la banque de détail.

³ Voir: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2003/l_001/l_00120030104fr00010025.pdf.

⁴ Voir:

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_retailbanking_fr.pdf

⁵ Voir : http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_fr.htm

qui sont actifs sur les marchés de détail. La réalisation de ces objectifs permettra aux consommateurs européens de bénéficier pleinement du marché unique. L'enquête sectorielle sur la banque de détail apporte une contribution utile à cet égard en mettant en lumière le fonctionnement du marché, en soulignant les défaillances éventuelles du marché et en indiquant celles qui peuvent être réglées grâce à l'application du droit de la concurrence ou, au besoin, d'autres mesures.

5. Afin de soutenir le développement d'un marché unique des services financiers et de déployer tous les avantages potentiels de l'euro, le secteur bancaire européen met en place un espace unique de paiement en euros (Single Euro Payment Area - SEPA). Le projet SEPA vise à créer un marché intégré des services de paiement sur lequel joue une concurrence effective et qui ne fasse pas de distinction entre les paiements transfrontaliers et les paiements nationaux à l'intérieur de la zone euro. La Commission et la Banque centrale européenne, soutiennent résolument le projet et collaborent étroitement avec le secteur pour le développement du SEPA.

2. PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ENQUETE SUR LE SECTEUR DE LA BANQUE DE DETAIL

6. L'enquête sectorielle a permis de déceler un certain nombre de symptômes qui indiquent que la concurrence ne fonctionne peut-être pas comme il convient dans certains domaines de la banque de détail. Elle a confirmé que les marchés restaient fragmentés selon les frontières nationales, et notamment dans les infrastructures de la banque de détail telles que les systèmes de paiement et les registres de crédit.
7. Des structures de marchés différentes peuvent expliquer des comportements et des performances de marché différentes. Cela se reflète par exemple, comme il ressort de l'enquête, par une grande diversité de marges de profit, de prix et de systèmes de vente entre les États membres. Par contraste, l'enquête a trouvé des éléments révélateurs d'une convergence des prix et des politiques des banques dans différents États membres.. Des profits élevés peuvent être le résultat d'une conjoncture ou de conditions macroéconomiques favorables ou de nombreux autres facteurs, comme une plus grande efficacité des opérations bancaires. Néanmoins dans quelques Etats membres la conjonction de profits élevés, d'un fort taux de concentration, et l'existence de barrières d'accès au marché est préoccupante, les banques pouvant abuser de leur pouvoir de marché à l'égard des consommateurs et des petites entreprises.
8. L'enquête sectorielle a permis de relever un certain nombre de facteurs qui peuvent suggérer que les symptômes évoqués plus haut reflètent un problème de concurrence.. Tout d'abord, le secteur bancaire se caractérise par divers obstacles à l'entrée sur le marché. Il peut s'agir d'exigences de réseaux et de normalisation pour certaines infrastructures ou bien d'entraves réglementaires ou touchant aux comportements. Du point de vue de la politique de concurrence, ce sont, .. les comportements relatifs aux obstacles à l'entrée qui suscitent le plus de préoccupations, par exemple les obstacles à l'accès aux systèmes de paiement qui peuvent résulter de l'exploitation abusive d'une position dominante, notamment d'un réseau dominant, ou de pratiques coordonnées des exploitants traditionnels afin d'exclure de nouveaux arrivants.

9. En second lieu, par nature, le secteur de la banque de détail crée un espace de coopération formelle entre les acteurs du marché. Certains types de coopération (consistant notamment à créer et à exploiter des normes et plates-formes en commun) peuvent être nécessaires pour obtenir des gains d'efficacité, mais si elle s'étend aux stratégies et à la politique des prix ou de vente des banques, la coopération comporte le risque d'une collusion visant à limiter la concurrence et/ou à exclure les tiers.
10. Pendant le déroulement de l'enquête sectorielle et la consultation publique qui a suivi, les banques ont eu la possibilité, en toute confidentialité, de mettre en évidence des barrières à l'entrée ou d'autres problèmes de concurrence qu'elles rencontrent. Peu d'entre elles ont utilisé cette possibilité même si quelques unes ont fait état de problèmes d'accès du fait de leur origine étrangère.
11. L'enquête sectorielle permet de relever différents aspects pouvant susciter des problèmes de concurrence: (1) les systèmes de paiement, et notamment les systèmes de cartes de paiement; (2) les registres de crédit; (3) la coopération entre banques; (4) la fixation des prix et des politiques. Les autorités de la concurrence doivent donc intervenir, en étroite coopération avec les autorités réglementaires et de surveillance, afin de renforcer la concurrence dans plusieurs États membres.

2.1. Les systèmes de paiement

2.1.1. Les systèmes de cartes de paiement

12. Le secteur européen des cartes de paiement est l'instrument par lequel passe une part notable des ventes en Europe. Le total des achats effectués à l'aide de cartes dans l'Union européenne a représenté plus de 1 350 milliards d'euros en 2005⁶.
13. L'enquête sectorielle a mis en lumière plusieurs problèmes de concurrence importants sur le marché européen des cartes de paiement⁷ qui confirment qu'il est nécessaire de faire appliquer résolument le droit de la concurrence en coopération étroite avec les autorités nationales de la concurrence. La Commission est déjà intervenue dans plusieurs affaires, notamment l'affaire MasterCard⁸ et celle du groupement des cartes bancaires⁹.

2.1.1.1. Fortes variations des frais liés aux cartes dans l'Union européenne

14. Les écarts substantiels en ce qui concerne les redevances appliquées aux commerçants, les cotisations des titulaires de cartes et les commissions interbancaires (commission interbancaire multilatérale) d'un État membre à l'autre font ressortir la fragmentation du marché. En 2004, les commissions interbancaires perçues sur les cartes de crédit dans les réseaux Visa et MasterCard au Portugal étaient plus du double de ce qu'elles étaient en Slovaquie. Parallèlement, les frais acquittés par les commerçants pour le même type de cartes au Portugal et dans la République tchèque dépassaient de plus de trois fois leur niveau en Finlande et en Italie. Bien que les

⁶ Cette estimation ne porte que sur les opérations aux points de vente. Les opérations aux guichets automatiques ne sont pas incluses.

⁷ L'analyse actuelle ne s'étendait pas aux opérations aux guichets automatiques.

⁸ Affaire COMP/34579.

⁹ Affaire COMP/38606.

États membres aient généralement des traditions tout à fait différentes dans ce domaine, des différences de cet ordre pourraient s'expliquer par l'existence d'entraves à la concurrence.

15. Les *commissions multilatérales interbancaires* soulèvent des problèmes de concurrence, surtout dans certains pays. Les exploitants de réseaux de cartes de paiement font valoir qu'en égard aux particularités des mécanismes de paiement par carte¹⁰, les émetteurs de cartes supportent généralement l'essentiel des coûts du système de paiement, tandis que la plupart des recettes sont collectées par les acquéreurs sous forme de frais imputés aux commerçants. Par conséquent, les exploitants de réseaux jugent nécessaire de redresser le déséquilibre des coûts au moyen d'un mécanisme de commissions d'interbancaires, consistant dans le versement d'une commission par les acquéreurs aux émetteurs. Il apparaît toutefois que la plupart des réseaux de cartes de débit nationales fixent les commissions d'interbancaires à un niveau nettement plus bas (voire nul) que ne le font les réseaux internationaux sur les opérations par carte de débit, ce qui allège généralement les frais à charge des commerçants.
16. L'analyse des données du marché examiné indique que la seule émission des cartes (c'est-à-dire sans commission d'interbancaire) produit des profits dans vingt États membres¹¹. L'un des aspects qui fait débat porte sur la nécessité pratique des commissions d'interbancaires multilatérales pour permettre un fonctionnement efficace des réseaux de cartes de paiement; si elles sont nécessaires, il y a lieu de se demander à quelles conditions elles doivent satisfaire.

2.1.1.2. Les entraves structurelles dans les réseaux de cartes de paiement

17. Dans plusieurs États membres, c'est un monopoleur qui acquiert les opérations effectuées à l'aide de Visa et/ou de MasterCard. Ces acquéreurs sont des *entreprises communes* des banques bien établies qui sont en même temps émetteurs des cartes sur ce marché. Cette situation peut permettre aux émetteurs d'exercer un pouvoir de marché important et donne lieu de ce fait à des redevances non concurrentielles appliquées aux commerçants.

2.1.1.3. Les accords en matière d'accès et de gouvernance

18. Dans les réseaux internationaux (Visa et MasterCard) ainsi que dans les systèmes nationaux de cartes de paiement existant en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, en Irlande, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal et en Espagne, *des règles d'affiliation* réservent le droit d'émission ou d'acquisition *aux établissements de crédit* et/ou établissements financiers ou à une entité directement contrôlée par ces établissements. On peut soutenir que cette condition préalable est justifiée par des raisons de supervision ou de stabilité financière, mais elle limite substantiellement la participation des commerçants et des sociétés de

¹⁰ On trouvera une description d'un mécanisme de paiement par carte dans le Rapport intermédiaire I sur les cartes de paiement.

¹¹ Le Portugal, la Lettonie, l'Estonie, la République tchèque et l'Italie ont, selon les estimations, les niveaux les plus élevés de rentabilité de l'émission (marge brute de profit par rapport aux coûts d'au moins 60%) du secteur des cartes de crédit, sans tenir compte des recettes tirées des commissions d'interbancaires.

traitement aux activités d'émission et d'acquisition, ce qui porte atteinte à la concurrence entre réseaux dans ces pays. Des problèmes du même ordre surgissent en ce qui concerne l'accès aux infrastructures¹². En Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal, les règles des *systèmes nationaux* exigent la présence locale d'un nouveau concurrent étranger, par l'établissement d'une succursale et/ou filiale locale. Cette condition alourdit les coûts d'une entrée étrangère, ce qui peut limiter la concurrence à l'intérieur du réseau.

19. Selon certains *accords de gouvernance* au sein des systèmes nationaux de paiement par carte français et espagnol, ainsi que dans les réseaux Visa et MasterCard, les membres associés sont tenus de communiquer des renseignements commerciaux sensibles aux membres principaux sans partage de données réciproque. Un tel système porte atteinte à la position des membres associés dans la concurrence et réduit la pression concurrentielle subie par les membres principaux.

2.1.1.4. Les règles du réseau et les droits d'adhésion

20. Les acquéreurs appliquent un *prix moyen unique*¹³ aux produits concurrents dans les systèmes de paiement par carte nationaux et internationaux. Les acquéreurs de France, de Belgique, du Danemark, de Hongrie, d'Irlande et du Portugal font état d'un prix moyen unique total (100%) pour les frais Visa et MasterCard imputés aux commerçants, tandis que pour l'Espagne, la Suède et Malte, cette pratique est signalée dans plus de 60% des cas. Il ressort de l'enquête qu'un prix moyen unique peut affaiblir la concurrence par les prix entre réseaux, ce qui entraîne à son tour un renchérissement des frais pour les détaillants.
21. Des *règles de comarquage* appliquées par certains réseaux¹⁴ peuvent également empêcher ou en tout cas entraver l'entrée de nouveaux concurrents. L'interdiction du comarquage avec des réseaux qui sont censés être concurrents et avec des établissements non bancaires peut limiter la concurrence entre réseaux ainsi qu'entre banques et non-banques.
22. De la même façon, l'interdiction faite aux commerçants de demander des frais d'utilisation, un supplément, aux clients¹⁵ dans de nombreux réseaux peut entraver le développement d'instruments de paiement efficaces, car les frais véritables sont dissimulés aux consommateurs grâce aux subventions croisées.
23. Si les *droits d'adhésion* varient fortement dans les réseaux de l'Union européenne, les systèmes de paiement de certains États membres (comme la Belgique, le Danemark et la Finlande) imposent des droits d'adhésion particulièrement élevés, ce qui dissuade directement de nouveaux candidats d'adhérer au cercle des membres.

¹² L'obligation d'être un établissement financier pourrait disparaître du fait de la directive sur les services de paiement.

¹³ En appliquant un prix moyen unique, les banques acquéreuses comptent aux entreprises un prix global pour l'acceptation des cartes de différents types et/ou émises par différents réseaux, sans distinction entre les niveaux des commissions d'interbancaires.

¹⁴ La définition de la règle de comarquage peut varier d'un réseau de cartes à un autre. Elle correspond en général à la présence du logo de la carte et d'un second logo (d'un autre réseau ou d'un établissement non bancaire) sur le côté face de la carte.

¹⁵ Les commerçants ont l'option de demander un supplément pour l'utilisation des instruments de paiement les plus chers.

L'analyse du niveau de ces droits montre que l'importance des droits d'adhésion/d'affiliation pourrait ne pas s'expliquer seulement par la taille du pays considéré.

2.1.1.5. Les accords bilatéraux préférentiels sur les commissions

24. En concluant et en appliquant des *accords préférentiels sur les commissions interbancaires*, les monopoles, qui exercent à la fois des activités d'émission et d'acquisition, peuvent avoir entravé indirectement l'arrivée de nouveaux concurrents en ne leur appliquant pas les mêmes conditions favorables, ce qui alourdit les coûts d'entrée. Des accords bilatéraux préférentiels en matière de commissions¹⁶ (commissions d'interbancaires "on-us") existent au moins au Portugal, en Belgique, en Autriche, en Espagne et au Royaume-Uni. Depuis la publication du rapport intérimaire sur les cartes de paiement en Avril 2006, les banques de la plupart de ces pays ont commencé à réviser leurs accords sur les commissions interbancaires. La Commission considère qu'il s'agit d'un premier pas.
25. Au Royaume-Uni, en Irlande et en Finlande, l'existence d'*accords de compensation bilatéraux* entre banques locales complique l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché. En règle générale, ils ont besoin, pour la compensation des opérations, d'une banque de parrainage qui n'est pas enthousiaste à aider des concurrents potentiels.

2.1.2. Les systèmes de paiement autres que les cartes de paiement

26. Toute banque qui envisage de pénétrer sur le marché de la banque au détail et d'offrir aux clients des services bancaires de base tels que les comptes courants doivent absolument avoir accès au système de compensation et de règlement. Les exploitants des infrastructures établies sont en mesure d'élever des obstacles à l'entrée sur le marché sous diverses formes:
- *Des classes différentes d'affiliation et des conditions particulières pour les membres directs*: les systèmes de compensation nationaux distinguent diverses classes d'affiliation. Dans certains cas, les accords d'affiliation peuvent fausser les conditions dans lesquelles les différents établissements membres se font concurrence ou dans lesquelles les nouveaux venus potentiels peuvent faire concurrence aux établissements déjà en place.
 - *L'obligation d'être une banque*: la plupart des systèmes de compensation n'admettent que les banques. Ce contrôle peut contribuer à garantir la stabilité financière de ces systèmes, mais il peut empêcher l'arrivée de des établissements non bancaires dans les systèmes de paiement, surtout si d'autres moyens efficaces permettent d'assurer la fiabilité financière.
 - *Les droits d'adhésion et la structure des droits*: dans certains États membres, la structure des frais des systèmes de paiement, c'est-à-dire le niveau des droits d'adhésion et les frais par opération, pourrait constituer une entrave à la

¹⁶ Les opérations faites selon des accords de commission préférentiels sont également appelées opérations "on us", c'est-à-dire des opérations où l'émetteur et l'acquéreur sont les mêmes sociétés ou appartiennent au même groupe. Par contraste, les opérations "off-us" sont celles où l'émetteur et l'acquéreur sont des établissements de crédit différents.

concurrence d'acteurs nouveaux ou de taille plus réduite sur le marché de la banque de détail.

- *La nécessité de s'adapter à des normes nationales différentes:* les fournisseurs de services de paiement doivent respecter des spécifications techniques différentes pour pénétrer dans des systèmes de paiement nationaux différents, de même qu'une procédure d'essai et de certification. Dans certains systèmes, cette procédure peut prendre jusqu'à douze mois et entraîner des coûts élevés.
- *Les commissions d'interbancaires pour les virements et les prélèvements automatiques:* dans certains États membres où il existe des accords en matière de commissions d'interbancaires, ces frais peuvent fausser la concurrence entre différents moyens de paiement ainsi que la concurrence pour la fourniture de services de paiement au consommateur. La concurrence entre moyens de paiement peut être faussée lorsque les banques ont intérêt à promouvoir l'utilisation de moyens de paiement qui s'accompagnent de commissions d'interbancaires élevées.

2.2. Les registres de crédit

27. Un accès ouvert et à des conditions abordables à des données de bonne qualité sur les crédits constitue une condition préalable importante pour les banques qui souhaitent fournir des produits de banque de détail essentiels, tels que les prêts hypothécaires, les prêts à la consommation et les cartes de crédit. Or, plusieurs États membres ne disposent pas de données sur le crédit largement disponibles, soit pour des raisons réglementaires, soit en raison du développement limité des marchés de données sur le crédit¹⁷.
28. De surcroît, les observations recueillies lors de l'enquête sectorielle indiquent que des aspects de l'exploitation des registres de crédit dans certains États membres pourraient être incompatibles avec le droit de la concurrence. Dans deux États membres au moins, les registres de crédit détenus et exploités en tant qu'entreprises communes par les banques considérées paraissent proposer un accès à des données à des conditions discriminatoires, ce qui décourage des concurrents potentiels de faire leur entrée sur le marché bancaire.

2.3. La coopération entre les banques

29. Les banques de détail coopèrent dans toute une gamme d'activités telles que la normalisation et les infrastructures ou l'exploitation de systèmes de paiement. Les banques d'épargne et coopératives ont de longue date des relations de coopération encore plus étroites. Ces catégories bien précises de banques représentent une part non négligeable du secteur de la banque de détail en Europe et jouent un rôle important dans plusieurs États membres tels que l'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie et l'Espagne. Toutefois, les liens de propriété et les structures des sociétés, le niveau de coopération, ainsi que des dispositions réglementaires et prudentielles,

¹⁷ La création et le fonctionnement de registres de crédit doivent être en totale conformité avec les législations des États membres sur la protection des données mais une telle évaluation n'est pas du domaine de cette enquête.

varient considérablement d'un État membre à l'autre¹⁸. Une appréciation uniforme est donc impossible.

30. Dans la mesure où les banques d'épargne et coopératives restent juridiquement indépendantes, elles ont tendance à coopérer dans différents domaines. Ainsi, elles gèrent souvent leurs propres infrastructures de paiement, ont un système commun de gestion des risques et de protection des dépôts ou peuvent même avoir une stratégie commune en matière de commerce et de marketing, et notamment une marque commune. Plusieurs caisses d'épargne et/ou banques coopératives appliquent, le principe régional ou territorial réservant à une banque de détail donnée une zone géographique déterminée pour ses activités.
31. La coopération entre banques peut produire des avantages sur le plan économique et pour le consommateur. C'est généralement le cas lorsque les banques sont des PME et qu'elles ne détiennent pas ensemble une part importante du marché. Lorsque des banques indépendantes occupant ensemble une position forte sur le marché se livrent à une coopération ayant pour objet ou pour effet de limiter la concurrence entre elles ou d'exclure de nouveaux venus, il est toutefois possible que la concurrence soit entravée. La Commission alors effectuera une analyse approfondie des problèmes de concurrence provoqués par une coordination qui irait au-delà du strict nécessaire pour produire des avantages sous l'angle de la concurrence.
32. Par conséquent, s'il se pose des problèmes de concurrence, la Commission doit examiner si le comportement anticoncurrentiel est induit ou maintenu par des dispositions législatives ou d'autres mesures prises par les États.

2.4. La fixation des prix et des politiques

33. Les décisions des clients de la banque de détail sont également restreintes en raison de l'asymétrie de l'information et des coûts de conversion élevés. L'asymétrie de l'information variera en fonction de la complexité des produits vendus et de la transparence des prix. Une information claire et transparente des consommateurs peut déjà apporter une amélioration à cet égard. De plus, les autorités de plusieurs États membres cherchent à mieux faire connaître le secteur financier aux consommateurs.
34. Des coûts de conversion élevés limitent eux aussi la mobilité des clients. Certains coûts de conversion non financiers paraissent inévitables pour des produits tels que les comptes courants, où le coût administratif de la conversion – et la perception qu'en a le consommateur – peut le décourager de changer de fournisseur. Toutefois, l'enquête révèle que certaines banques créent des barrières artificielles (comme les ventes liées¹⁹ de produits bancaires ou l'imposition de frais de clôture élevés) qui

¹⁸ Ainsi, les banques d'épargne sont toujours des établissements publics et/ou gérés par le public dans certains États membres tels que l'Allemagne, le Luxembourg et dans une large mesure l'Espagne. Elles sont totalement privatisées dans d'autres, surtout dans les nouveaux États membres, restructurées sous forme d'un groupe coopératif (en France) ou forment des structures hybrides où des banques d'épargne privées co-existent avec des banques publiques (Autriche). Par contre, les banques coopératives sont en général fondées sur le principe qu'elles fournissent des services bancaires à leurs propriétaires et ne sont pas autorisées à posséder (ou à céder) un certain nombre d'actions de contrôle.

¹⁹ Les ventes liées consistent, pour une banque, à lier l'achat d'un produit (comme un crédit hypothécaire) à l'acceptation d'un autre produit distinct (comme un compte courant).

alourdissent les coûts de conversion pour le consommateur et réduisent de ce fait l'intensité de la concurrence.

35. Les données de l'enquête montrent que la mobilité des consommateurs sur les marchés des comptes courants est généralement faible. Ce phénomène peut s'expliquer principalement par le fait que des consommateurs satisfaits gardent la même banque. L'analyse de l'enquête suggère toutefois que les banques ont des pouvoirs de marché plus importants lorsque les consommateurs sont moins mobiles.
36. Les prix des produits de la banque de détail varient substantiellement d'un État membre à l'autre. Or, l'enquête fait apparaître qu'au niveau national, on observe un comportement convergent en ce qui concerne les prix et les pratiques pour les produits essentiels de la banque de détail. Dans le cas des comptes courants, ce comportement convergent s'observe à l'égard de la fixation de plusieurs paramètres, dont les frais de gestion des comptes, les frais de clôture, les frais des guichets automatiques et les intérêts négatifs.
37. Les ventes liées de produits sont un autre domaine dans lequel les banques de la majorité des États membres font preuve d'un comportement convergent. Cette pratique peut affaiblir la concurrence dans la banque de détail en augmentant les coûts de conversion, en réduisant la transparence des prix et en décourageant l'arrivée de nouveaux acteurs (en particulier les fournisseurs d'une seule ligne de produits). L'étude de marché réalisée dans le cadre de l'enquête indique que dans la plupart des États membres, la majorité²⁰ des banques lie l'octroi de crédits hypothécaires, de prêts personnels et de prêts aux PME à l'ouverture d'un compte courant. De plus, lorsque la plus grande banque pratique les ventes liées de ses produits, l'enquête indique que la majorité de ses concurrents lui emboîtent le pas.

3. LES MESURES EVENTUELLES A PRENDRE

38. Se fondant sur les observations faites dans le cadre de l'enquête sectorielle, la Commission recommande diverses mesures afin de renforcer la concurrence dans la banque de détail, et notamment sur le marché des cartes de paiement.

3.1. L'application du droit de la concurrence

39. L'application du droit de la concurrence peut permettre de résoudre plusieurs des problèmes de concurrence relevés dans l'enquête sectorielle. Les domaines dans lesquels une intervention pourrait s'envisager sont d'abord les entraves à l'accès, les règles discriminatoires, les structures des frais et les accords de gouvernance dans certains réseaux de cartes de paiement et systèmes de compensation et de règlement.
40. Deuxièmement, l'ouverture de procédures peut également être opportune dans le cas des commissions d'interbancaires élevées et des redevances appliquées aux commerçants dans certains réseaux de cartes de paiement.

²⁰ La "majorité" des banques est l'expression qui recouvre les banques étudiées dans l'enquête de la Commission dont la part de marché cumulée est de plus de 50%.

41. En troisième lieu, la Commission pourrait rassembler des informations dans le but d'analyser si la coopération des caisses d'épargne et/ou des banques coopératives qui occupent une position importante sur le marché restreint sensiblement la concurrence, soit entre elles, soit avec d'autres concurrents actuels ou potentiels.
42. Quatrièmement, certaines formes de ventes liées de produits par des banques peuvent ne pas être conformes avec le droit de la concurrence, par exemple lorsque cette pratique constitue un abus de position dominante sur les marchés de produits en cause.
43. Enfin, il peut être utile de recourir au droit de la concurrence pour résoudre le problème des obstacles à l'accès et des règles discriminatoires en ce qui concerne les registres de crédit.
44. Les dispositions à prendre à cet effet exigeraient une analyse approfondie des particularités de chaque cas en consultation avec les autorités nationales de la concurrence.

3.2. Les mesures réglementaires et l'autorégulation visant à résoudre des problèmes de concurrence

3.2.1. Les systèmes de paiement

3.2.1.1. Espace unique de paiement en euros (SEPA)

45. Plusieurs des entraves à la concurrence que l'enquête sectorielle a mises en lumière pourraient être éliminées par l'établissement d'un SEPA proconcurrentiel. Pour les réseaux de cartes de paiement, le SEPA pourrait éliminer de nombreuses règles restrictives. La Commission veillera tout particulièrement à éviter que les restrictions en matière de comarquage ne servent à fragmenter les marchés²¹.
46. Le cadre du SEPA pour les cartes de paiement donne aux détaillants un choix plus vaste de fournisseurs pour les services d'acquisition, de manière à ouvrir la concurrence sur ce marché hautement concentré²².
47. Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, la Commission peut proposer des mesures législatives. Dans sa proposition de directive concernant les services de paiement²³, la Commission interdira les restrictions d'accès aux systèmes et infrastructures de paiement fondées sur le statut de l'établissement. Cette directive est en cours de discussion au Parlement et au Conseil. Son application permettra aux citoyens de bénéficier de services de paiement plus compétitifs et plus efficaces. Dans SEPA les réseaux de cartes de paiement et les systèmes de compensation et de règlement ne devraient pas pouvoir fausser la concurrence en imposant des règles et des accords de gouvernance discriminatoires.

²¹ Ce phénomène peut se produire par exemple si un système de cartes international considère un autre système comme un concurrent simplement parce qu'il décide d'exercer ses activités en dehors de son État membre d'origine.

²² Rappelons que dans certains États membres, les distributeurs ne reçoivent actuellement qu'une seule "offre" d'un fournisseur monopoleur de services d'acquisition (voir point 17 pour de plus amples détails).

²³ Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_fr.htm

48. La Commission continuera, avec les autorités nationales de la concurrence, à surveiller la compatibilité du cadre SEPA avec le droit de la concurrence, comme l'y a invitée le Conseil Ecofin²⁴.

3.2.2. *Les registres de crédit*

49. L'enquête sectorielle a montré que le principe d'un accès réciproque non discriminatoire aux registres de crédit n'était pas encore pleinement appliqué. Il subsiste également des entraves substantielles au partage transfrontalier de données. La proposition de directive sur le crédit à la consommation demande aux Etats membres de garantir l'accès transfrontalier aux registres de crédit de façon non discriminatoire²⁵. La Commission étudie actuellement ces questions au sujet du marché européen des prêts hypothécaires²⁶. Il pourrait également être utile d'examiner la compatibilité d'un tel système avec un marché du crédit à la consommation européen ouvert et concurrentiel.
50. Les autorités qui souhaitent renforcer la concurrence et l'efficacité sur le marché du crédit pourront envisager des réformes réglementaires concernant le partage de données sur le crédit, notamment afin d'élargir le champ d'application des registres de crédit. Cependant, l'encadrement de la protection et du partage des données sur le crédit sont des questions sensibles qui requièrent un examen attentif par les gouvernements des États membres. Dans un petit nombre d'États membres, l'enquête a fait ressortir que les registres de crédit n'appliquent peut-être pas parfaitement les règles de protection des données.

3.2.3. *La fixation des prix et des politiques*

51. Il peut être utile d'examiner les effets des ventes liées sur la concurrence sur certains marchés de produits bancaires. Les autorités d'un petit nombre d'États membres ont instauré des règles visant à limiter ou à interdire cette pratique dans la banque de détail.
52. La Commission a constitué un groupe d'experts²⁷ afin d'examiner la mobilité des consommateurs en ce qui concerne les comptes bancaires. Le groupe examine les mesures visant à faciliter l'ouverture et le changement de compte bancaire à l'intérieur d'un même pays et sur le plan transfrontalier, en examinant les meilleures pratiques des États membres. Le groupe d'experts présentera ses recommandations au premier semestre de 2007.

4. CONCLUSION

53. L'enquête sectorielle a mis en lumière quatre questions dont la Commission et les autorités nationales de la concurrence devront s'occuper:

²⁴ Voir conclusions du Conseil sur le SEPA, 10 octobre 2006:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF

²⁵ http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fina_serv/cons_directive/2ndproposal_fr.pdf. La proposition correspondante se trouve dans l'article.

²⁶ Le Livre vert de la Commission sur le crédit hypothécaire, publié en juillet 2005 figure sur le site: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_fr.htm#greenpaper

²⁷ Voir: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_fr.htm

- la conception et le fonctionnement des systèmes de paiement, et notamment des systèmes de paiement par carte,
- les registres de crédit,
- la coopération entre les banques,
- la fixation des prix et des politiques des banques, notamment en matière de ventes liées.

54. La Commission européenne n'hésitera pas à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 81, 82 et 86 CE pour faire respecter les règles de concurrence dans la banque de détail, ainsi que sur les différents marchés des paiements et pour le projet SEPA en particulier. La Commission européenne continuera aussi ses efforts dans d'autres domaines que la politique de concurrence afin de faire bénéficier les citoyens du grand marché unique des services bancaires.