

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Annule & remplace le même document du 30 septembre 2014

**LE RÔLE DE LA CONCURRENCE DANS LA PROTECTION FINANCIÈRE DES
CONSOUMATEURS**

-- Note de réflexion du Secrétariat --

26 février 2014

Ce document rédigé par le Secrétariat de l'OCDE est une note de réflexion en vue de la session VII de la 120ème réunion du Comité de la Concurrence de l'OCDE tenue le 26 février 2014.

Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur www.oecd.org/daf/competition/competition-in-financial-consumer-protection.htm

Pour toute question concernant le présent document, veuillez contacter Mme Patricia Hériard-Dubreuil [patricia.heriard-dubreuil@oecd.org].

JT03365477

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



LE RÔLE DE LA CONCURRENCE DANS LA PROTECTION FINANCIÈRE DES CONSOMMATEURS

Note de réflexion du Secrétariat

1. Introduction

1. La concurrence dans le secteur financier et l'importance qu'elle revêt pour permettre d'offrir des « gains d'efficacité, [...] [des] produits de meilleure qualité aux consommateurs finaux, un surcroît d'innovation, une baisse des prix » (OCDE, 2009) a déjà fait l'objet de débats au sein du Comité de la concurrence de l'OCDE (voir les principales conclusions du document OCDE (2011)). La présente note de réflexion a été élaborée pour faciliter l'examen, par le Comité, de l'enquête communiquée aux membres du Groupe de réflexion G20/OCDE sur la protection financière des consommateurs (Principe 20 – Concurrence). Elle met l'accent sur deux aspects précis qui complètent les domaines couverts par l'enquête :

- Le rôle des taux de changement de fournisseur lors de l'évaluation de la concurrence dans les services bancaires aux particuliers et aux petites et moyennes entreprises (PME).

Il est difficile de mesurer la concurrence dans les services bancaires en raison de facteurs tels que « l'asymétrie de l'information dans les relations avec les entreprises, les coûts de sortie et les réseaux de services bancaires aux particuliers » (OCDE, 2009). En particulier, les coûts de sortie peuvent réduire la capacité des clients à faire jouer la concurrence pour trouver les meilleures offres et ainsi discipliner le marché. La présente note décrit les coûts de sortie en résumant les principaux résultats tirés des publications économiques et en présentant certaines données relatives aux coûts de sortie dans le secteur des services financiers. Elle ouvre un débat de haut niveau sur les taux de changement de fournisseur et sur leur interprétation lors de l'évaluation de la concurrence en vigueur sur un marché. La Partie 2 résume, en particulier, les données d'observation qui montrent que les consommateurs sont parfois amenés à ne pas choisir la meilleure option lorsqu'ils changent de fournisseur. Y sont en outre décrits certains des facteurs pouvant expliquer la faiblesse des taux de changement dans le secteur des services bancaires. Il est également admis qu'un niveau limité de changement peut ne pas toujours découler d'un manque d'information ou de la complexité des choix mais qu'il peut être dû aux préférences des consommateurs, comme le montrent les éclairages apportés par l'économie comportementale.

- Les mesures visant à séparer les services bancaires aux particuliers des services bancaires de grande clientèle et d'investissement.

En réaction à la crise financière mondiale, les pouvoirs publics et les autorités de réglementation ont manifesté un intérêt renouvelé tant pour la structure institutionnelle et la structure d'activité du secteur financier que pour les règles qui régissent le comportement des acteurs du marché. Les récentes initiatives publiques menées pour réformer le secteur bancaire envisagent toute une série de solutions permettant d'améliorer la stabilité du secteur. On peut globalement les classer dans deux catégories principales d'action publique : i) les mesures réglementaires, consistant notamment à fixer des exigences de fonds propres ou des règles de liquidité, accompagnées par un contrôle renforcé exercé par les autorités compétentes ; et ii) les mesures qui modifient la structure

des banques, consistant par exemple à « transférer les activités considérées comme trop risquées et trop complexes dans des filiales autonomes [ou] purement et simplement à interdire aux banques de se livrer à ce type d'activités » (Viñals *et al.*, 2013). Le débat a tendance à se concentrer sur la stabilité du secteur financier, la capacité de résistance du système financier dans son ensemble en cas de futures crises et la protection renforcée des finances publiques contre les risques provenant du secteur financier. Dans ce contexte, la Partie 3 de la présente note tente de résumer quelques problèmes de concurrence que pose la séparation des activités bancaires. En particulier, elle décrit les retombées du principe du renflouement systématique des grandes banques sur leurs coûts de financement et passe rapidement en revue les données d'observation disponibles sur les économies d'échelle et d'envergure dans le secteur bancaire. Elle met par ailleurs en évidence les risques liés à l'absence de coordination internationale.

2. Évaluation de la concurrence : les taux de changement de fournisseur

2. La présente partie de la note décrit brièvement comment la concurrence dans le secteur financier est habituellement analysée et, en particulier, le rôle que les taux de changement de fournisseur jouent lors de l'examen et de l'évaluation de la concurrence. Elle concerne essentiellement les services bancaires (par exemple, les comptes courants, les prêts, le crédit à la consommation) offerts aux particuliers et aux petites et moyennes entreprises (PME)¹.

3. Plusieurs méthodologies complémentaires ont été retenues pour évaluer l'efficacité de la concurrence dans les services bancaires aux particuliers (OCDE, 2011a ; Beck *et al.*, 2010), notamment² :

- L'analyse de la structure du marché, par un examen de l'évolution des parts de marché et de la concentration du marché dans le temps.

Un accroissement de la concentration du marché est interprété comme le signe d'une plus grande intégration. En outre, comme l'a fait ressortir l'analyse du marché des comptes courants pour les particuliers réalisée par l'*Office of Fair Trading* (OFT), des taux relativement stables de parts de marché et de concentration peuvent être le signe d'une concurrence limitée (OFT, 2013). La réputation d'une banque revêt une grande importance pour les consommateurs qui peuvent hésiter à quitter une institution bien connue pour un nouveau concurrent. Cet aspect peut permettre d'expliquer la stabilité relative des parts de marché sur certains marchés bancaires. Cependant, comme cela est expliqué dans le document OCDE (2011), les indicateurs de concentration et les indicateurs structurels ne suffisent pas pour évaluer le niveau de concurrence dans le secteur financier. Par exemple, ils ne tiennent pas compte du fait qu'« il peut arriver que les banques ne soient pas en concurrence directe pour le même type d'activités ». Par ailleurs, leur interprétation est compliquée par le fait qu'il est malaisé de savoir si la structure du marché dans le secteur bancaire détermine le comportement ou vice versa (Beck *et al.*, 2010).

- La quantification de la rentabilité des banques.

Des études de marché du secteur bancaire peuvent également se fonder sur des mesures de bénéfices³ dans le temps et en comparaison avec d'autres secteurs, sur le rendement des capitaux

¹ Cette définition des services bancaires aux particuliers est conforme à celle qui a été retenue lors des tables rondes antérieures du Comité de la concurrence de l'OCDE. Voir notamment OCDE (2006).

² Les mesures directes de la concurrence évaluant les réactions des prix ou de la production aux évolutions des coûts sont également examinées par Beck *et al.* (2010) et OCDE (2011a), qui relève en outre que ces mesures sont « de plus en plus utilisées dans les travaux de recherche économétriques ».

³ Elles peuvent également être mesurées en termes de bénéfice avant impôt.

propres⁴ et sur des mesures de la rentabilité de l'investissement d'une banque⁵ (Sénat australien, 2011). Cependant, lorsque l'analyse concerne essentiellement un marché pertinent bien précis et non l'ensemble du secteur, il se peut que des données ventilées n'existent pas et qu'il soit par conséquent impossible d'évaluer la rentabilité au niveau de ce marché.

- L'étude des composantes des services sur lesquelles la concurrence repose, telles que les frais et la qualité de service.

La tarification des services bancaires fait intervenir plusieurs aspects, dès lors que les services comprennent généralement eux-mêmes plusieurs composantes comme, par exemple, le mandat bancaire, la facilité de caisse ou le prélèvement automatique. Compte tenu du caractère fragmenté de la tarification et du nombre de composantes concernées, il n'est pas facile de comparer les prix de différents fournisseurs. Pour remédier à ce problème, l'autorité italienne de concurrence a élaboré un indicateur synthétique qui rassemble les différentes composantes de la tarification d'un compte courant pour particulier (AGCM, 2013).

La qualité de service n'est pas un indicateur facilement observable et nécessite des variables de substitution appropriées, comme les plaintes de consommateur. Ainsi, l'OFT (OFT, 2013) a observé combien de fois le médiateur du secteur financier avait donné raison à des clients qui avaient déposé une plainte et conclut qu'en moyenne, il ne l'avait fait que dans une minorité des cas, ce qui semble montrer que la plupart des fournisseurs du marché sont généralement soucieux d'offrir une bonne qualité de service. Il n'en demeure pas moins que les données font apparaître un écart sensible entre différents acteurs du marché, ce qui pourrait montrer qu'ils ne se livrent pas une concurrence très intense sur le plan de la qualité de service.

- L'évaluation des obstacles à l'entrée et à l'expansion.

Il est possible d'analyser les obstacles à l'entrée et à l'expansion afin d'évaluer l'évolution future éventuelle de la structure du marché. Ces obstacles peuvent avoir pour origine des prescriptions réglementaires (Banco de Mexico, 2013), telles que des taux de réserves obligatoires ou des exigences de fonds propres, ou des facteurs économiques, tels que la structure des coûts de l'entreprise ou l'inertie des consommateurs, en rapport avec les coûts de recherche et de sortie, évoqués plus haut. Par exemple, les banques de dépôts disposent habituellement d'un vaste réseau de succursales qui est de plus en plus souvent complété par des services bancaires par Internet, téléphone et téléphone portable. Les réseaux de succursales sont très commodes en raison de leur proximité et ont un effet positif sur la fidélité à la marque, mais ils nécessitent également des investissements considérables et peuvent donc constituer un obstacle à l'entrée pour les nouveaux acteurs⁶.

4. Le reste de la présente partie est organisé comme suit. Premièrement, elle donne un aperçu des coûts du changement de fournisseur dans les services bancaires. Deuxièmement, elle examine le rôle des taux de changement dans l'évaluation de la concurrence, en se fondant notamment sur l'expérience des

⁴ Le rendement des capitaux propres est le rapport entre le résultat net et les capitaux propres.

⁵ Par exemple, la marge d'intérêt nette est un indicateur des décisions d'investissement qui compare le rendement de l'investissement et les intérêts versés pour déterminer si une société tire plus d'argent de ses investissements qu'elle ne paie d'intérêts.

⁶ L'utilisation de l'Internet pour accéder aux services bancaires varie selon les pays mais, même lorsqu'une part importante des clients d'une banque y recourent régulièrement, on peut supposer que pour d'autres clients les succursales sont importantes en raison de leur commodité et de leur proximité. Sur la base d'enquêtes auprès des consommateurs réalisées en 2008 et en 2012, l'OFT a conclu qu'au Royaume-Uni, un réseau de succursales était important pour les clients et qu'il « pourrait donc constituer un obstacle à l'entrée et à l'expansion » (OFT, 2013).

marchés de l'énergie. Troisièmement, elle synthétise certaines mesures qui peuvent être mises en œuvre pour encourager le changement de fournisseur.

2.1. Les coûts de sortie dans les services bancaires

5. On parle de coûts de sortie dès lors qu'« un utilisateur qui change de fournisseur doit encourir des coûts de transaction, d'apprentissage ou financiers » (Klemperer, 2005). Lorsque les coûts de sortie sont élevés, un client se retrouve captif après avoir effectué son achat initial, ce qui génère un pouvoir de marché *ex post* que se disputent les entreprises *ex ante*. En d'autres termes, les entreprises se livrent une concurrence pour toute une série de transactions et non pour des transactions uniques. C'est pour cette raison que les tarifs, pris individuellement, ne permettent pas toujours de prendre la pleine mesure de l'intensité de la concurrence sur le marché. S'agissant des mesures d'action publique qu'il convient de prendre, la question est donc de savoir si une concurrence *ex ante* intense « se substitue de façon appropriée à une concurrence standard, sur plusieurs périodes, sans coûts de sortie » (Klemperer, 2005). Dans un modèle simplifié, on pourrait montrer que le faible niveau des prix initiaux payés par de nouveaux clients compense les frais élevés dont ils devront s'acquitter une fois « captifs », si bien que les coûts liés au changement de fournisseur n'ont pas d'incidence sur le total des paiements effectués sur le « cycle de vie ».

6. Cependant, comme l'ont expliqué Farrell et Klemperer (2007), les travaux publiés montrent que « si les coûts de sortie ne provoquent pas nécessairement de problèmes de concurrence, ils fragilisent vraisemblablement la concurrence ». On pourrait citer, à titre d'exemple d'un problème de concurrence, la segmentation artificielle du marché. Les entreprises sont incitées à vouloir à tout prix dégager un surplus de leur clientèle existante et à se disputer de façon moins agressive les clients de leurs concurrents. Une autre conséquence est que des restrictions relatives à la discrimination par les prix peuvent avoir des effets néfastes. Lorsque les grandes entreprises ne peuvent appliquer de prix différenciés à leurs nouveaux clients et à leurs clients existants (captifs), elles fixent des prix plus élevés puisqu'elles sont en mesure d'exploiter une vaste clientèle captive, au lieu de fixer des tarifs plus bas en vue d'attirer de nouveaux clients (ce que l'on peut appeler l'effet « crésus »).

7. Les offres groupées et les ventes liées viennent encore compliquer davantage le changement de fournisseur dans les services bancaires. Lorsque les banques groupent leurs services, elles instaurent ce que l'on appelle des « coûts de shopping » entre leurs produits (Farrell et Klemperer, 2007), ce qui signifie que les clients devront engager des coûts s'ils décident d'acheter des produits apparentés auprès de différents fournisseurs au lieu d'acheter l'offre groupée⁷. C'est pourquoi des clients pourront préférer une banque qui offre la gamme complète de services et un nouvel entrant devra par conséquent offrir la même gamme complète de services pour pouvoir concurrencer le fournisseur historique et attirer des clients (Klemperer et Padilla, 1997). L'enquête menée par la Commission européenne a fait apparaître que les ventes liées sont largement répandues dans les États membres de l'UE, certaines banques exigeant de leurs clients qu'il aient un compte courant chez elles pour pouvoir bénéficier de prêts hypothécaires ou de prêts aux PME (Commission européenne, 2007).

8. Le document OCDE (2006) donne un aperçu des coûts de sortie dans les services bancaires, y compris les coûts prévus par le contrat (par exemple, les frais de fermeture ou d'ouverture), de la charge administrative assumée par les clients (liée, par exemple, au fait de prendre des dispositions pour permettre le transfert des ordres de paiement permanents et des prélèvements automatiques) et les coûts de recherche. Les coûts de recherche sont en particulier les coûts monétaires et non monétaires qui sont engagés pour

⁷ Les coûts de shopping sont des coûts de sortie engagés par le consommateur lorsqu'il « décide d'acheter des produits apparentés auprès de plusieurs fournisseurs au lieu d'un seul fournisseur » (Farrell et Klemperer, 2007).

trouver un nouveau fournisseur, et ils sont plus élevés lorsqu'il s'agit de produits complexes tels que les services bancaires. Un autre type de coûts de sortie, surtout sur le marché des prêts et celui des cartes de crédit, est lié aux asymétries de l'information. La relation banque-client repose généralement sur des informations protégées par le secret professionnel, et les autres banques ne connaissent pas nécessairement à l'avance le degré de solvabilité d'un client potentiel, ce qui peut poser un problème d'antisélection. Pour les clients de bonne qualité, un changement de banque peut entraîner une dégradation des conditions qui leur sont proposées dès lors que, n'ayant pas accès aux informations relatives à leur solvabilité, le nouveau fournisseur peut leur proposer des conditions qui sont normalement réservées aux clients de moins bonne qualité⁸.

9. Des travaux universitaires et des études orientées vers la recherche de solutions fournissent des observations sur les coûts de sortie dans le secteur financier. Calem *et al.* (2006) examine ainsi des données sur les ménages aux États-Unis et relève « la persistance d'obstacles informationnels empêchant des emprunteurs disposant d'un solde de carte de crédit élevé de changer d'émetteur ». Hannan et Adams (2011) constatent l'existence de coûts de sortie sur le segment des dépôts en exploitant les écarts locaux dans les données et les flux de migration. Barone *et al.* (2011), qui s'appuie sur des données relatives à un échantillon de sociétés italiennes et aux prêts, examine la décision des entreprises de quitter leur établissement de prêt principal⁹ et conclut qu'« être le principal établissement pendant la période précédente augmente de 70 % les chances de le rester au cours de la période actuelle ». Kim *et al.* (2003) évalue les coûts de sortie dont doit s'acquitter un échantillon d'emprunteurs norvégiens et estime que leur montant est d'environ un tiers du taux d'intérêt du marché sur les emprunts. D'autres travaux empiriques, résumés dans le document OCDE (2006), concernent essentiellement des éléments tels que la durée de la relation banque-entreprise ou examinent les différences de comportement des entreprises lorsqu'il s'agit de changer de fournisseurs en fonction de facteurs tels que l'âge, le taux de croissance, le marché et les caractéristiques de la banque.

10. Les coûts de sortie peuvent empêcher les consommateurs de bénéficier de meilleures conditions, surtout s'il s'agit de produits bancaires tels que des prêts hypothécaires pour lesquels les montants concernés sont considérables et les coûts de sortie sont généralement élevés et manquent parfois de transparence¹⁰. Ainsi, une étude de marché sur le secteur bancaire australien a fait apparaître que les coûts de sortie en cas de remboursement anticipé des prêts hypothécaires étaient plus élevés en Australie que dans d'autres pays, variaient considérablement selon les établissements financiers du pays, et qu'ils étaient jugés excessifs et non calculés en fonction des coûts (Sénat australien, 2011).

11. Les constatations faites en ce qui concerne les personnes qui changent de fournisseur au niveau de l'UE¹¹, fondées sur des données d'Eurobaromètre de 2008, montrent que seuls 9 % des titulaires d'un compte bancaire avaient tenté de changer de fournisseur au cours des deux années précédentes et que 1 % d'entre eux ne sont pas allés au terme de cette démarche¹². Un niveau de changement de fournisseur tout

⁸ Cet effet peut être atténué par la mise en commun des données relatives à la solvabilité entre les banques, par exemple par l'intermédiaire d'une agence d'évaluation du crédit, comme nous le verrons plus loin.

⁹ Le recours à plusieurs banques est très courant chez les entreprises, y compris les PME, mais il arrive souvent qu'une de ces banques joue un rôle plus important pour l'entreprise. Dans ce cas, le changement de banque peut désigner le fait de changer de banque principale.

¹⁰ Des ressources telles que les sites Internet d'associations de propriétaires ou, en règle plus générale, les sites comparateurs de prix atténuent les difficultés liées à la complexité de la structure des prix.

¹¹ Commission européenne (2009).

¹² Le rapport rendu au terme de l'étude de la Commission européenne contient des données sur le changement de banque, tant pour les PME que pour les particuliers, bien qu'elles soient mesurées de façon différente par rapport à l'enquête d'Eurobaromètre. Sur la base des informations relatives aux titulaires

aussi faible a pu être constaté pour les prêts à long terme, puisque 10 % des clients avaient quitté leur banque, alors que, pour les prêts hypothécaires, le taux de changement était plus élevé (13 %), et que 2 de clients supplémentaires avaient tenté de changer de banque. Selon les mêmes données d'Eurobaromètre, les taux de changement les plus élevés pour les services couverts par l'étude¹³ ont été enregistrés pour la téléphonie (18 à 19 %), les services Internet (22 %) et l'assurance automobile (25 %).

12. En Australie, une étude menée en 2010 par une organisation de défense des consommateurs a fait apparaître des taux de sortie peu élevés pour les titulaires de compte bancaire pour particuliers : seuls 7.6 % des personnes interrogées ayant changé de compte bancaire au cours des deux années précédentes (CHOICE, 2010). Des niveaux de changement plus importants ont été enregistrés pour les prêts hypothécaires et les dépôts, environ un tiers des nouveaux prêts hypothécaires approuvés durant le premier semestre de 2011 étant attribuable à un changement d'établissement de prêt (Gouvernement australien, 2011).

13. Des données plus récentes provenant du Royaume-Uni confirment le faible niveau du changement de fournisseur pour les comptes bancaires. Selon l'enquête de recherche financière menée par l'institut GfK (OFT, 2013), le taux de changement, mesuré sur les 12 mois précédents, était passé en moyenne de 2.3 % en 2008 à 3.1 % en 2012¹⁴, les consommateurs plus jeunes étant davantage enclins à changer de banque. Ces données ne nous livrent pas encore d'informations sur l'impact du nouveau régime régissant les changements de fournisseur mis en place en septembre 2013.

d'un compte courant (Commission européenne, 2007), les taux de changement d'établissement moyens sont plus faibles pour les particuliers que pour les PME, et la longévité de la relation avec la banque est plus grande pour les particuliers.

¹³ Les services inclus dans l'enquête d'Eurobaromètre étaient les suivants : « Comptes courants ; produits d'économies et d'investissement ; prêts hypothécaires ; dispositifs de prêt à long terme ; assurance automobile (responsabilité civile) ; assurance habitation ; services Internet (haut débit) ; services téléphoniques fixes ; services téléphoniques mobiles ; services d'approvisionnement en électricité ; services d'approvisionnement en gaz (alimentation par le secteur et en bouteille) ».

¹⁴ L'étude d'Eurobaromètre porte sur les changements de banque effectués au cours des 24 derniers mois, tandis que pour l'enquête britannique, le taux de changement de banque désigne « la proportion de titulaires d'un compte courant qui ont indiqué avoir ouvert un compte au cours des 12 derniers mois en transférant leur compte principal depuis une autre banque ou un autre établissement de crédit hypothécaire » (OFT, 2013).

Encadré 2.1. Services bancaires aux petites et moyennes entreprises (PME)

En mars 2000, le ministre du Commerce et de l'Industrie et le Chancelier de l'échiquier ont demandé à la Commission de la concurrence (CC) du Royaume-Uni d'examiner les services bancaires offerts par les grandes banques commerciales aux PME. Après une enquête de deux ans¹⁵, les constatations ont fait apparaître un très faible taux de transfert de comptes principaux des PME. Selon les résultats de l'enquête, nombre des difficultés recensées concernaient la nécessité de transférer les ordres de paiement permanents de l'ancien compte vers le nouveau, les engagements non réglés en suspens sur l'ancien compte du client ou la nécessité pour les entreprises ou organismes bénéficiaires des prélèvements automatiques de rediriger ces derniers vers la nouvelle banque.

Pour remédier à ces difficultés, la CC a relevé que ces problèmes seraient résolus si les banques s'engageaient à : i) améliorer leurs pratiques afin de faciliter le changement de fournisseur, au moins sur la base d'une norme sectorielle minimale approuvée par l'OFT ; ii) prendre des mesures en vue de faciliter le changement de fournisseur pour les prêts et les arrangements visant la sécurité ; iii) élaborer des numéros de compte bancaire portables afin de faciliter le transfert de comptes entre banques ; iv) prendre à leur charge les coûts du transfert de compte ; v) prévoir un calendrier précis pour l'exécution du changement et des sanctions en cas de non-respect de ce calendrier ou en cas d'erreurs, en plus d'un dédommagement pour tout coût encouru par les PME au cours de cette opération ; et vi) procurer à leurs clients un rapport transférable sur leurs antécédents d'emprunteurs, en vue de faciliter leur sortie.

Préoccupés par « les niveaux élevés de concentration du marché, un manque de transparence des prix, les faibles niveaux de changement de banque (et l'inertie des entreprises), ainsi que par des obstacles importants à l'entrée et à l'expansion de nouveaux établissements de plus petite taille »¹⁶, l'*Office of Fair Trading* (OFT) et la *Financial Conduct Authority* (FCA) ont lancé en juin 2013 une nouvelle étude de marché sur les services bancaires aux PME. Cette étude n'a pas encore été menée à son terme.

2.2. Les taux de changement de fournisseur dans l'évaluation de la concurrence

14. Les coûts de sortie et les mesures prises pour les réduire sont des éléments importants de l'évaluation de la concurrence dans divers secteurs comme ceux des services bancaires (Commission européenne, 2007 ; OFT, 2008 et 2013 ; Banco de Mexico, 2013), de l'énergie (voir encadré 2.2) et des télécommunications (OCDE, 2007)¹⁷.

15. On estime que les taux de changement¹⁸ donnent une idée de la fréquence à laquelle les consommateurs font jouer la concurrence pour trouver les meilleures offres et, ce faisant, disciplinent le marché. Cependant, les publications économiques montrent qu'il y a également des situations dans lesquelles le changement de fournisseur peut être inefficace. L'étude réalisée par Farrell et Klemperer (2007) porte sur un certain nombre de situations de ce type. Par exemple, des établissements réclament des prix moins élevés à leurs nouveaux clients (s'ils sont autorisés à pratiquer une différenciation des prix), si bien qu'un client donné pourra se voir proposer des prix différents par différents fournisseurs, même si ceux-ci supportent les mêmes coûts. Dans ce cas, le changement de fournisseur ne sera pas efficace. Dans

¹⁵ Voir *Competition Commission* (2002), « *The supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises: A report on the supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises within the UK* », sur : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2002/462banks.htm.

¹⁶ OFT (2013), *Update on proposed scope for SME banking market study*, septembre 2013.

¹⁷ OCDE (2007).

¹⁸ Différentes définitions des taux de changement de fournisseur ont été retenues dans les enquêtes. On pourrait définir ce taux comme la proportion des consommateurs qui ont changé de fournisseur principal au cours des 12 derniers mois.

un autre exemple, à savoir une situation où les sociétés ne sont pas autorisées à pratiquer la différenciation des prix, une grande entreprise maintiendra des prix élevés afin d'exploiter sa base de clientèle. Pour certains des clients de cette société, les coûts de sortie pourront être moins élevés que pour d'autres clients (par exemple, s'ils connaissent mieux les produits et que leurs coûts de recherche sont plus bas). Ainsi, les prix élevés pratiqués encouragent ce type de clients à opter pour une société plus petite ou un nouvel entrant.

16. En outre, des travaux économétriques présentent de nombreux exemples de clients optant pour de moins bonnes solutions à partir d'une série de choix possibles. Sur le marché de l'électricité au Royaume-Uni, Wilson et Waddams (2010) constatent que, dans leur échantillon de consommateurs, entre 17 % et 32 % des clients qui ont changé de fournisseur « semblent avoir perdu une partie de leur surplus en effectuant ce choix ». Ce résultat est d'autant plus frappant qu'à l'époque où les données de l'étude ont été recueillies, les fournisseurs proposaient dans les faits une seule option tarifaire, rendant donc les comparaisons relativement plus faciles à effectuer. Des résultats comparables peuvent être constatés pour le marché des télécommunications, pour lequel les conclusions présentées par Economides *et al.* (2008) s'agissant du marché de la téléphonie de l'État de New York montrent qu'après l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché local, quelque 42 % des consommateurs ont opté pour des fournisseurs plus chers. Dans le secteur financier, une expérience menée aux États-Unis a montré qu'en présence de deux cartes de crédit au choix, plus de 40 % des clients avaient opté pour la plus chère (Agarwal *et al.*, 2006).

17. Ces études donnent à penser que, même si les taux de changement de fournisseur étaient « suffisamment élevés », ces taux ne refléteraient pas nécessairement la discipline qu'impose dans les faits le comportement des consommateurs sur le marché, en raison de la part importante des consommateurs qui commettent des erreurs lorsqu'ils évaluent la meilleure option proposée¹⁹.

Encadré 2.2. Changer de fournisseur sur le marché de l'énergie au Royaume-Uni²⁰

Malgré leur libéralisation durant les années 1990, les marchés de l'énergie au Royaume-Uni connaissent un faible niveau de changement de fournisseur, et il arrive souvent que des consommateurs n'optent pas pour la meilleure offre disponible. Pour comprendre cette situation, l'autorité britannique de réglementation du marché de l'énergie, l'Ofgem, a lancé une étude en 2008²¹. Elle a pu établir que des tarifs complexes conjugués à une faible comparabilité entre les fournisseurs exacerbent les partis pris des consommateurs, tels que le biais de statu quo. À la lumière de ces constatations, l'Ofgem a pris des mesures en vue de simplifier les tarifs de l'énergie. Cependant, des recherches menées au *Centre for Competition Policy* de l'Université d'East Anglia montrent que d'autres facteurs peuvent également permettre de comprendre pourquoi le taux de changement reste faible.

Premièrement, les consommateurs prennent souvent la décision de changer de fournisseur parce qu'ils s'attendent à pouvoir bénéficier d'avantages. Une décision des autorités de réglementation visant à réduire ces avantages peuvent par conséquent avoir également un impact sur le niveau de changement de fournisseur. L'évolution du marché britannique entre 2008 et 2012 est un bon exemple. Lorsque l'Ofgem a interdit aux fournisseurs d'énergie de pratiquer une différenciation injustifiée des prix, les avantages disponibles ont été réduits de moitié. Pendant cette période, le taux de sortie a également diminué dans la même proportion.

¹⁹ En outre, certains problèmes de mesure peuvent donner une fausse idée de la situation. Par exemple, sur le marché de l'énergie, les consommateurs peuvent passer de deux fournisseurs distincts, c'est-à-dire un pour l'électricité et un pour le gaz, à un contrat mixte conclu avec l'un de ces deux fournisseurs. Il faut donc se poser la question de savoir si cette démarche correspond réellement à un changement et donc si les chiffres recueillis de cette manière ne sont pas susceptibles d'être gonflés.

²⁰ Cet encadré se fonde sur Waddams, C. (2013), *Shedding light on consumer behaviour in energy markets*, in ESRC Centre for Competition Policy.

²¹ Ofgem (2008), *Energy Supply Probe – Initial Findings Report*, sur : <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/38437/energy-supply-probe-initial-findings-report.pdf>.

Deuxièmement, les consommateurs n'optent pas toujours pour la meilleure offre disponible sur le marché, même lorsqu'il est relativement aisé de comparer les tarifs. Troisièmement, les consommateurs ne forment pas un groupe homogène. Par conséquent, dès lors que différents facteurs ont des incidences sur différents consommateurs, il pourra être nécessaire de mener différentes actions pour stimuler efficacement le changement de fournisseur. Quatrièmement, l'hypothèse selon laquelle les consommateurs opteront pour une meilleure offre ne vaut que si les consommateurs prenaient des décisions de façon tout à fait rationnelle. Or, il se peut malheureusement que les consommateurs ne prêtent pas l'attention qui est de mise pour engager, aux mieux de leurs intérêts, des relations avec les fournisseurs de services énergétiques. Ce problème est particulièrement préoccupant sur des marchés sur lesquels opère un fournisseur par défaut, comme c'est le cas du secteur de l'énergie. Une expérience sur le marché de l'énergie grand public au Royaume-Uni, menée par Sitzia, Zheng et Zizzo, a montré que : i) le niveau de complexité des contrats énergétiques avait une influence sur le nombre de consommateurs qui finissaient pas signer des contrats qui ne servent pas aux mieux leurs intérêts ; et ii) l'existence d'une option par défaut avait une influence sur le choix des consommateurs²². En outre, les consommateurs peuvent avoir des attentes inductives, ce qui signifie qu'ils ne prêteront attention à la question que si les économies qu'ils sont susceptibles de réaliser sont importantes.

18. Les paragraphes ci-dessus offrent quelques exemples de cas où le comportement en cas de changement de fournisseur peut ne pas être efficace et, par conséquent, des taux de changement élevés ne sont pas nécessairement le signe d'une concurrence intense sur le marché. À l'inverse, il peut aussi arriver que de faibles niveaux de changement soient compatibles avec une concurrence efficace. La menace crédible qu'une part suffisante de la clientèle serait disposée à se tourner vers une meilleure offre peut peser sur les prix, même si elle ne se concrétise pas et que les clients ne changent pas de fournisseur. En effet, comme nous l'avons vu dans la partie 2.1. plus haut, les sociétés se livrent une concurrence sur la base du cycle de vie et tiennent compte, pour leurs décisions en matière de prix, de la possibilité qu'après avoir acquis un client, ce dernier puisse les délaisser pour un concurrent (Farrell et Klemperer, 2007). L'intensité de la concurrence en vue d'acquérir de nouveaux clients serait donc un aspect complémentaire dont il est indispensable de tenir compte pour analyser les taux de changement des clients existants.

19. L'examen des taux de changement s'inscrit habituellement dans le cadre d'une analyse des facteurs expliquant pourquoi des consommateurs ne cherchent pas un autre fournisseur et n'en changent pas (Commission européenne, 2009 ; OFT, 2008 et 2013). Par exemple, la faiblesse des taux de changement ne peut s'expliquer que partiellement par l'importance des coûts de sortie. L'enquête d'Eurobaromètre a révélé que seuls 4 % des consommateurs de l'échantillon n'avaient pas essayé de transférer leur compte bancaire actuel en raison des difficultés du processus et que 12 % d'entre eux avaient fait valoir d'autres raisons pour expliquer leur décision de ne pas changer²³. En outre, une majorité de ces consommateurs (69 %) ont répondu qu'ils ne souhaitaient pas transférer leur compte bancaire.

20. En règle générale, on peut faire observer que contrairement aux contrats d'assurance qui sont renouvelés régulièrement, les services bancaires auxquels sont associés de faibles taux de changement, comme les comptes bancaires et les prêts à long terme, n'ont pas de date d'expiration ou de renouvellement. Cela permet d'expliquer, du moins en partie, pourquoi les consommateurs ne se montrent guère intéressés par la recherche d'un nouveau fournisseur et un changement de fournisseur.

21. Il se peut que les consommateurs soient satisfaits de leur fournisseur actuel ou que la pression concurrentielle ait déjà réduit les avantages découlant du changement. Des données provenant du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord, rapportées respectivement par le document OFT (2008) et celui de la *Competition Commission* (2007), mettent en évidence les avantages limités d'un changement de

²² Sitzia, S., Zheng, J. et D.J. Zizzo (2012), « Complexity and Smart Nudges with Inattentive Consumers », *Centre for Competition Policy Working Paper*, n° 12-13.

²³ Le document BEUC (2012) résume les informations récentes sur les obstacles au changement dans certains pays européens.

fournisseur pour certaines catégories de consommateurs. En particulier, compte tenu du modèle de prix appliqué par les banques britanniques, c'est-à-dire celui de la « gratuité pour les clients dont le solde est créditeur », les avantages sont en effet limités pour certaines catégories de consommateurs qui changent de fournisseur. C'est en particulier le cas pour les clients dont le solde est créditeur et qui ne recourent pas aux découverts non autorisés. Le manque d'avantages attendus découlant du changement de fournisseur était également l'une des raisons les plus courantes invoquées par les consommateurs dans une enquête réalisée en Australie (CHOICE, 2010), selon laquelle 44 % des consommateurs qui n'avaient pas transféré leur compte courant à une autre banque estimaient qu'ils ne trouveraient pas de meilleure offre. L'encadré 2.2 présente l'exemple d'une situation, observée dans le secteur de l'énergie, où les avantages découlant d'un changement de fournisseur ont été réduits suite à la décision de l'autorité de réglementation d'interdire toute différenciation des prix et où il s'en est suivi un recul des taux de changement qui en découle pendant la même période.

22. Une autre raison pour laquelle des consommateurs ne changent pas de fournisseur pourrait être liée au fait que les services financiers sont complexes et que leur tarification repose sur plusieurs éléments. Cela peut expliquer pourquoi les consommateurs ont du mal à comprendre les coûts des services financiers, même si leur fournisseur leur communique les informations qui s'y rapportent. Du fait de cette méconnaissance des services disponibles, entre autres facteurs, les consommateurs sont moins enclins à chercher un autre fournisseur et à changer de fournisseur²⁴.

23. Enfin, des clients qui menacent de passer à un autre fournisseur peuvent être en mesure de renégocier les conditions applicables afin qu'elles correspondent aux autres offres sur le marché, or cet effet ne se manifesterait pas dans les taux de changement communiqués.

Encadré 2.3. Chercher d'autres fournisseurs et changer de fournisseur

Selon une étude réalisée par le *Centre for Competition Policy* (CCP) de l'Université d'East Anglia (Royaume-Uni) en 2005 pour huit marchés de services²⁵, le nombre des consommateurs qui quittent leur fournisseur varie d'un marché à l'autre. Cependant, bien que les taux de changement diffèrent selon les marchés, on observe, sur chaque marché, que 30 à 50 % des consommateurs ont cherché un autre fournisseur mais n'en ont pas changé.

Zhu (2013)²⁶ a recensé deux types de consommateurs : i) ceux qui cherchent un autre fournisseur mais qui ne changent pas, et ii) ceux qui ne cherchent pas et qui ne changent pas. Le fait d'être satisfait de son fournisseur actuel est l'une des raisons pour lesquelles des consommateurs ne cherchent pas de nouveau fournisseur. C'est également le signe que des consommateurs ignorent généralement qu'il existe de meilleures offres. Les consommateurs qui cherchent un autre fournisseur le font parce qu'ils sont mécontents des prix élevés qu'impose leur fournisseur actuel. D'autres raisons avancées, comme des économies insuffisantes en perspective ou le manque de temps pour effectuer une recherche, semblent étayer l'argument selon lequel les consommateurs cherchent de meilleures offres lorsqu'ils pensent que chercher un nouveau fournisseur et en changer peut leur procurer des avantages potentiels.

²⁴ L'encadré 2.4. et le document OFT (2008) donnent des exemples de l'importance qu'attachent les autorités compétentes et les responsables de l'action publique à l'information. En particulier, l'une des principales conclusions de l'étude de l'OFT était que les consommateurs ne disposaient pas d'informations suffisantes pour prendre des décisions rationnelles.

²⁵ L'étude couvrait les marchés suivants : électricité, téléphonie portable, téléphonie fixe, appels nationaux/internationaux, Internet haut débit, assurance automobile, prêts hypothécaires, comptes courants.

²⁶ Zhu, M. (2013), « *Searching and switching across markets: Is consumer 'inertia' the result of a mistake or a preference?* », dans ESRC Centre for Competition Policy (2013), *Behavioural Economics in Competition and Consumer Policy*, Université d'East Anglia, sur <http://competitionpolicy.ac.uk/ccpbook>.

Les motifs avancés pour ne pas chercher un autre fournisseur et ne pas en changer sont très comparables sur les différents marchés étudiés par le CCP. En outre, les consommateurs qui cherchent un nouveau fournisseur et ceux qui n'en cherchent pas avancent des raisons comparables pour justifier leur comportement. Les consommateurs qui cherchent semblent ne pas trouver de meilleures options. Il est intéressant de noter que l'absence de meilleures options est l'une des préoccupations des consommateurs qui de toute façon ne cherchent pas un nouveau fournisseur. Zhu (2013) explique cette absence d'offres meilleures par la complexité et l'incertitude de cette recherche. En effet, les consommateurs sont incertains lorsque l'avantage qu'ils peuvent tirer de leur recherche et du changement de fournisseur ne sont que probables et que le nouveau client ne peut déterminer avec certitude dans quelle mesure l'avantage en question est plus ou moins probable. En outre, plusieurs raisons (comparaisons difficiles, manque de clarté des démarches à entreprendre pour changer de fournisseur et temps qu'il faut y consacrer) sont sources de confusion.

24. Les paragraphes ci-dessus tentent d'esquisser certains des facteurs liés aux faibles niveaux de changement de fournisseur (voir également l'encadré 2.3.). Cependant, des facteurs tels que l'absence d'informations et la complexité de la tarification ne permettent d'expliquer qu'en partie le comportement des consommateurs, tandis que l'inertie des consommateurs peut être l'expression des préférences des consommateurs dans des situations incertaines et complexes. Des biais comportementaux peuvent permettre d'expliquer les décisions des consommateurs et appuyer l'évaluation de mesures correctives éventuelles. Zhu (2013) propose deux théories qui pourraient contribuer à interpréter la faiblesse des taux de changement : i) la théorie des perspectives, en vertu de laquelle des agents pondèrent les résultats lorsqu'ils prennent des décisions dans un climat d'incertitude (Kahneman et Tversky, 1979) ; et ii) la théorie des regrets, en vertu de laquelle les agents font des choix en intériorisant les attentes, qu'ils ont anticipées, de « regret ou de joie une fois obtenu le résultat visé » (Loomes et Sugden, 1982).

25. Selon Zhu (2013), les enseignements utiles que l'on tire de la théorie des perspectives sont ce que l'on appelle l'effet de certitude, en vertu duquel les consommateurs attachent une plus grande importance à un résultat certain qu'à un résultat incertain, et l'effet de réflexion, qui signifie que les consommateurs attachent une plus grande importance aux pertes qu'aux avantages d'ampleur comparable. Au regard de ces résultats, les consommateurs sont plus réticents face à la perspective d'une perte qu'ils n'apprécient un avantage potentiel, ce qui réduit leur propension à changer de fournisseur. Cet effet est exacerbé par le caractère incertain de l'avantage potentiel. La théorie des regrets contribue également à réduire la propension à chercher un autre fournisseur et à changer de fournisseur, puisqu'elle tend à démontrer qu'un agent peut s'attendre à ce que le processus de changement est susceptible de déboucher sur plus de regrets dus à des pertes que de joies dues à l'obtention d'avantages d'ampleur équivalente (Zhu, 2013).

2.3. Solutions visant à réduire les coûts de sortie

26. Ce que l'on appelle les « modules de transfert de compte » ou « mécanismes de transfert », la portabilité des numéros de compte et l'échange d'informations entre les institutions financières sont autant de solutions possibles pour réduire les coûts de sortie dans le secteur des services bancaires. Les deux premières mesures visent à alléger la charge administrative et à réduire les inconvénients liés au transfert de comptes. Le partage d'informations entre banques vise à réduire le problème de l'asymétrie de l'information évoqué plus haut.

27. Les modules de transfert de compte impliquent le transfert d'informations entre l'ancienne banque et la nouvelle si bien qu'un client ne devra pas s'occuper du processus de transfert, et notamment transférer tous les ordres de prélèvement automatique et les ordres de paiement permanents d'un compte à l'autre. Bien que les modules de transfert varient d'un pays à l'autre, de tels systèmes ont été adoptés par de nombreux pays membres de l'OCDE, comme le Canada, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et la Norvège (OCDE, 2009b). Une évolution récente dans ce domaine a été le lancement en septembre 2013 par

le *Payment Council* britannique²⁷ d'un service de transfert de compte courant qui garantit que la durée du transfert d'un ancien compte vers un nouveau compte ne dépasse pas sept jours ouvrables. Cette initiative faisait suite à l'examen du marché par l'*Independent Commission on Banking*²⁸, laquelle a relevé les difficultés liées au système de transfert en place et a recommandé un service de réacheminement. Ce nouveau système a été conçu pour garantir que : i) les clients obtiennent dans les sept jours ouvrables tout ce dont ils ont besoin pour utiliser leur nouveau compte, comme une carte de débit, un numéro d'identification personnel et un carnet de chèques ; ii) la nouvelle banque du client prenne des dispositions pour que toutes leurs instructions de d'encaissement ou de décaissement soient réacheminées de l'ancien compte vers le nouveau ; iii) le solde des clients soit versé sur leur nouveau compte ; iv) tout versement destiné à l'ancien compte le septième jour ouvrable ou ultérieurement soit automatiquement « capté » pour être acheminé vers le nouveau compte ; v) le client ne subisse aucun préjudice en cas d'erreurs commises par la banque ; et vi) l'ancien compte courant soit clôturé à la fin du processus.

28. La portabilité du numéro de compte (PNC) permet aux clients de conserver le même numéro de compte bancaire lorsqu'il change de fournisseur et donc « supprime presque intégralement les coûts de sortie » (OCDE, 2006). Cependant, elle pourra nécessiter une plus grande normalisation des systèmes de paiement et des numéros de compte, et elle implique des coûts fixes substantiels²⁹. La Suède a mis en place le système Bankgiro, qui est exclusivement réservé aux entreprises clientes. Toutes les banques participantes fournissent à leurs clients un numéro Bankgiro universel, lequel peut être relié à tout compte bancaire et fonctionne comme un point de référence pour acheminer les transactions³⁰. Au niveau européen, le coût d'un système PNC pour toute l'Europe a été estimé à 14.7 milliards EUR, ce qui est jugé élevé par rapport à l'objectif de renforcement de la mobilité de la clientèle et de réduction des coûts de transaction du processus de transfert³¹.

29. Les échanges d'informations relatives à la solvabilité des clients entre les banques et d'autres institutions financières au moyen de registres de crédit et d'agences d'évaluation du crédit peut réduire les coûts de sortie découlant d'asymétries de l'information (voir partie 2.1. ci-dessus)³². En effet, les nouveaux fournisseurs potentiels peuvent consulter au moins certaines des informations relatives au client détenues par sa banque actuelle. Les conséquences positives pour les clients peuvent être doubles : d'une part, ils peuvent se voir offrir de meilleures conditions, en fonction de leur solvabilité, que cela ne serait le cas si

²⁷ Le *Payments Council* est l'organisme chargé de définir la stratégie relative aux paiements au Royaume-Uni. Il a été créé en 2007 pour assurer que dans ce pays, les systèmes et les services de paiement répondent aux besoins des prestataires de services de paiement, de leurs usagers et de l'ensemble de l'économie. Pour de plus amples informations sur ce service, consultez **Error! Hyperlink reference not valid..**

²⁸ L'*Independent Commission on Banking* a été créée par le gouvernement britannique en juin 2010 en vue d'évaluer les politiques, structurelles ou non, visant à réformer le secteur bancaire britannique. Les réformes que devait proposer cette commission avaient pour objectif de promouvoir la stabilité financière et la concurrence.

²⁹ En Norvège, par exemple, un groupe de travail examinant la possibilité d'instaurer le système PNC a conclu que les coûts annuels liés à un tel système, estimés à 50 millions EUR, dépasseraient très vraisemblablement les avantages escomptés (OCDE, 2009b). Le secteur bancaire néerlandais a estimé que le coût du système PNC (de 300 à 500 millions EUR) était disproportionné par rapport aux avantages escomptés (BEUC, 2012).

³⁰ BEUC (2012).

³¹ Voir la réponse à une question parlementaire, 2011, sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-005875&language=ET>.

³² Des registres publics du crédit sont tenus par le secteur public, par exemple, la banque centrale, tandis qu'une agence d'évaluation du crédit est gérée par le secteur privé (OCDE, 2009a).

les nouveaux fournisseurs potentiels n'avaient pas accès à ces informations ; d'autre part, cela pourrait être un facteur de discipline pour les emprunteurs et réduire le risque de surendettement de leur part (OCDE, 2006). Les agences d'évaluation du crédit reçoivent des informations sur les emprunteurs que leur communiquent les prêteurs, regroupent ces informations et les traitent pour les transmettre en retour aux prêteurs. Ils couvrent essentiellement les particuliers et les sociétés de plus petite taille que celles généralement évaluées par les agences de notation. Les agences d'évaluation du crédit communiquent des informations tant sur les comptes et les prêts des clients, y compris sur des données rétrospectives, que sur la fiabilité des clients, et notamment le nombre de défauts de paiement (IFC, 2006).

30. Le rôle positif de telles formes de partage d'informations sur le crédit est bien documenté dans les travaux menés qui sont résumés dans le document OCDE (2009a). Cependant, il convient de relever que toutes les formes d'échange d'informations ne sont pas de nature à promouvoir la concurrence. Ainsi, l'échange d'informations sur les taux d'emprunt applicables à certains clients pourrait amener les banques à coordonner leur action.

Encadré 2.4. Initiatives menées au niveau de l'UE en faveur de dispositifs de transfert

En mai 2006, la Commission européenne³³ a créé le Groupe d'experts sur la mobilité de la clientèle en matière de comptes bancaires afin de recenser les obstacles existants à la mobilité de la clientèle et de lui fournir des recommandations sur la manière de les éliminer. Son rapport³⁴ contenait des arguments de spécialistes de la protection des consommateurs selon lesquels les informations sur les produits et les prix n'étaient pas transparentes et étaient difficiles à obtenir, les banques imposaient des frais supplémentaires qui n'étaient pas tout à fait transparents, et les comparaisons de prix étaient peu aisées. Ce rapport contenait plusieurs recommandations, telles que i) une étude paneuropéenne visant à déterminer dans le détail comment se déroule actuellement, dans la pratique, le processus de recherche et de sélection de comptes bancaires dans différents États membres ; ii) une liste des frais appliqués aux services bancaires aux particuliers par les succursales et sur les sites Internet des banques ; iii) des informations communiquées aux consommateurs sur les modifications des barèmes effectuées par les banques trois mois avant l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs ; iv) une Directive visant la création d'une base de données permettant de comparer les prix des produits/services ; et v) un portail européen permettant aux utilisateurs d'accéder grâce à des liens à des plates-formes Internet nationales de comparaison des tarifs et d'information, qui seraient créées et administrées par la Commission.

En 2008, la Commission européenne a invité le Comité européen de l'industrie bancaire (EBIC) à élaborer les principes devant régir le comportement des banques au cas où les consommateurs souhaiteraient transférer leurs comptes bancaires³⁵. Ces principes s'appliquent au transfert de compte bancaire courant dans un pays donné. Le principe essentiel défini par l'EBIC est que chaque place bancaire nationale pourra prendre des mesures visant à faciliter le transfert de comptes bancaires de telle manière que les consommateurs puissent, s'ils le veulent, désigner la nouvelle banque comme *point de contact principal* lors de leur transfert de compte, au lieu de contacter eux-mêmes leur ancienne banque. En parallèle, les principes fixent plusieurs obligations tant pour l'ancienne banque

³³ La Commission européenne a récemment présenté une proposition de Directive sur la transparence et la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement de base, voir le communiqué de presse sur http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-415_fr.htm.

³⁴ Commission européenne, « *Report of the Expert Group on Customer Mobility in relation to Bank Accounts* », 2007, sur http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm.

³⁵ EBIC (2008), *Common Principles for Bank Accounts Switching*, sur <http://www.eubic.org/Position%20apers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.

que pour la nouvelle en vue de faciliter le transfert. Les Principes communs pour le changement de compte bancaire ont fait l'objet d'un examen pendant un an et, en 2010, l'EBIC a rendu un rapport³⁶ sur leur mise en œuvre.

Le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) qui a participé activement aux débats sur les transferts de comptes bancaires depuis l'élaboration des principes communs a indiqué³⁷ que « l'engagement de chaque banque à respecter son propre code de bonne conduite varie sensiblement entre les places bancaires européennes. Si certaines d'entre elles ont montré qu'elles s'efforçaient de respecter leurs engagements, pour d'autres cette autodiscipline n'a en rien suscité une modification de leur comportement ». C'est ainsi que le BEUC a recommandé ce qui suit : i) une meilleure formation du personnel bancaire ; ii) la mise en place d'un système de réacheminement automatique ; iii) la mise en place d'un dispositif de portabilité des numéros de compte ; iv) la fixation d'une date-limite pour la clôture de l'« ancien » compte ; v) la garantie du respect de ces principes et la surveillance; et vi) l'adoption de lois contraignantes sur le changement de compte.

Principaux points à examiner :

- La concurrence dans le secteur bancaire a-t-elle fait l'objet d'une évaluation dans votre pays ? Le cas échéant, quels étaient les facteurs et indicateurs qui ont le plus influencé les conclusions finales ?
- Cette analyse a-t-elle conclu que la concurrence est plus intense pour les nouveaux clients ? Le cas échéant, quels effets cela a-t-il eu sur les conclusions globales pour le secteur ou le marché ?
- Des études ont-elles été réalisées ces dernières années sur le comportement des particuliers et des PME en matière de recherche et de changement de banque ? Existe-t-il, entre les différents services bancaires, des différences de comportement en cas de changement de banque ? Quelles sont les principaux obstacles à la recherche et au changement dans votre pays ?

3. La séparation des activités bancaires

31. En réaction à la crise économique mondiale, les gouvernements et les autorités de réglementation se sont de nouveau intéressés tant à la structure institutionnelle qu'à la structure des activités du secteur financier et aux règles qui régissent le comportement des acteurs du marché. Ainsi, aux États-Unis, la Loi Dodd-Frank pour la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs, qui a été votée en 2010, est une vaste refonte du système réglementaire³⁸. En Europe, le gouvernement britannique a créé en 2010 l'*Independent Commission on Banking* en vue d'évaluer les politiques visant à réformer le secteur bancaire britannique. Les recommandations de cette commission indépendante (le rapport Vickers) comprenaient des mesures sur la séparation des activités bancaires (Vickers, 2011) qui ont été incorporées dans la loi de 2013 sur les services financiers (réforme du secteur bancaire)³⁹. En 2012, la Commission européenne, entre autres cadres d'action, a constitué un groupe d'experts chargés de travailler sur la réforme structurelle des banques, et leurs recommandations ont été présentées dans le rapport dit Liikanen

³⁶ EBIC (2010), *Report on the implementation of the EBIC common principles on bank account switching*, sur <http://www.eubic.org/Position%20papers/2010.08.02%20PUBLIC-%20EBIC%20Implementation%20Report%20-%20Common%20Principles%20on%20Bank%20Account%20Switching%20July2010H.pdf>.

³⁷ BEUC (2011), « *Easy Switching? – A long way to go* », BEUC Monitoring Report of the Common Principles for Bank Account Switching, janvier 2011, disponible sur <http://www.beuc.org/custom/2011-00183-01-E.pdf>.

³⁸ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/html/PLAW-111publ203.htm>.

³⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/33/contents/enacted>.

(Liikanen, 2012). Récemment, la Commission européenne a présenté des projets de propositions en vue de la réforme structurelle⁴⁰⁴¹.

32. Plusieurs sources (Liikanen, 2012 ; Viñals *et al.*, 2013 ; Blundell-Wignall *et al.*, 2013) se sont dites préoccupées par le fait que la structure du secteur bancaire – dans lequel de nombreuses institutions sont considérées comme des établissements financiers d'importance systémique en raison de leur taille, de leur rôle essentiel dans le système financier et du degré d'interdépendance avec d'autres institutions et marchés financiers⁴² – a contribué à la propagation de la crise financière et à ses effets de contagion au reste de l'économie. En particulier, les banques d'importance systémique peuvent tirer un avantage du fait qu'elles bénéficient de la garantie implicite qu'elles seront soutenues par des fonds publics ; une telle garantie inciteraient à mauvais escient les dirigeants de ces établissements à prendre des risques (Vickers, 2011 ; Blundell-Wignall *et al.*, 2013). Le fait qu'une banque ne gère pas les risques de façon adéquate impose une externalité sur l'ensemble du système bancaire puisqu'il entraîne le risque de contagion. En outre, cet effet est exacerbé par la juxtaposition au sein de la même entité de services bancaires aux particuliers, de services bancaires de grande clientèle et d'activités de banque d'investissement, y compris les activités de négociation, qui présentent des profils de risques de rentabilité divers. Par conséquent, différentes formes de séparation (ou plus précisément de cantonnement) des services bancaires aux particuliers, d'un côté, et des activités de banque d'investissement, de l'autre, ont été proposées. Comme l'a souligné le rapport Liikanen, « [c]ette séparation a pour objectifs centraux de faire en sorte que les groupes bancaires, en particulier celles de leurs activités qui sont vitales pour la société (essentiellement la collecte de dépôts et la fourniture de services financiers aux secteurs non financiers de l'économie), soient plus sûrs et moins liés à des activités de négociation à haut risque, et de limiter l'exposition, implicite ou explicite, du contribuable aux risques encourus par les composantes de ces groupes qui exercent des activités de négociation » (Liikanen, 2012).

33. En particulier, les avantages recensés par les partisans de la séparation des activités bancaires (par exemple, Vickers, 2011) sont notamment les suivants :

- La séparation des activités bancaires mettrait les services bancaires aux particuliers à l'abri des chocs financiers, y compris ceux qui découlent de l'exposition des banques aux marchés internationaux.
- Elle permettrait aux autorités de réglementation et aux responsables de l'action publique de définir des mesures mieux ciblées visant les banques et, s'il y a lieu, de « sauver » les banques qui connaissent des difficultés financières. Par conséquent, un processus mieux ordonné de résolution des défaillances bancaires permettrait de réduire tant le risque de contagion que la nécessité d'avoir recours à l'argent du contribuable. Il permettrait également de garantir que l'offre de services bancaires aux particuliers, pour lesquels les clients n'ont aucune solution de substitution immédiate, ne soit pas interrompue en cas de difficulté.

⁴⁰ Commission européenne (2014), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'UE, COM(2014) 43 final, 29 janvier 2014, sur <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-43-FR-F1-1.Pdf>.

⁴¹ Suivi du rapport Liikanen, avec consultation publique et proposition de règlement, sur : http://ec.europa.eu/internal_market/bank/structural-reform/index_fr.htm.

⁴² CSF, FMI et BRI (2009).

- Si elle était accompagnée de mesures imposant la transparence aux banques, la séparation des activités bancaires contribuerait à promouvoir un meilleur contrôle du marché par les autorités compétentes.

34. Parmi les inconvénients d'une telle séparation, sous les diverses formes qui ont été proposées, figurent la perte potentielle d'économies d'échelle et la diversification par rapport aux coûts de mise en œuvre qui en découleraient (Viñals *et al.*, 2013).

35. La plupart des études relatives à la séparation des activités du secteur bancaire évaluent l'opportunité de cette mesure à l'aune de son impact probable sur la stabilité du système financier. Cependant, la réglementation du secteur financier, conjuguée plus précisément à une mesure susceptible de modifier la structure du marché comme la séparation des activités bancaires, peut avoir une influence sur les résultats obtenus en matière de concurrence. Le Comité de la concurrence de l'OCDE et ses groupes de travail se sont déjà intéressés à la question de l'influence de la réglementation prudentielle sur la concurrence et vice-versa (voir les principales conclusions du document OCDE (2011)).

36. La présente discussion concerne essentiellement les mesures de séparation des activités bancaires. Premièrement, la présente partie décrit brièvement les caractéristiques élémentaires des mesures structurelles proposées dans certains pays de l'OCDE. Deuxièmement, elle établit un parallèle avec les mesures de séparation mises en œuvre dans d'autres secteurs. Troisièmement, elle résume les principales conséquences, pour la concurrence, d'une séparation des activités bancaires.

3.1. *Les modèles de séparation des activités bancaires*

37. Quelques pays de l'OCDE ont soit adopté des politiques structurelles, soit envisagent de le faire. Il s'agit notamment de la règle Volcker aux États-Unis⁴³, du rapport Liikanen adressé à la Commission européenne⁴⁴, des propositions de l'*Independent Commission on Banking* au Royaume-Uni⁴⁵ et de la législation en vigueur en France et en Allemagne⁴⁶.

38. Les principales caractéristiques des propositions relatives à la séparation des activités bancaires concernent : i) les activités qui doivent faire l'objet d'une séparation ; ii) l'ampleur de la séparation ; et iii) les dérogations *de minimis*. Dans les propositions, la ligne de séparation se situe quelque part entre les « activités commerciales » et les « activités d'investissement ». Comme l'a résumé la Commission européenne (2013), parmi les activités bancaires commerciales destinées aux particuliers figurent les dépôts garantis, les prêts consentis aux ménages et aux PME et l'offre de services de système

⁴³ La règle Volcker est appliquée aux États-Unis en vertu de l'article 619 de la Loi Dodd-Frank sur la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs, laquelle a été signée par le Président Obama en juillet 2010. Voir note de bas de page n° 38.

⁴⁴ Le 29 janvier 2014, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement sur la séparation des activités bancaires, voir note de bas de page n° 40.

⁴⁵ La loi de 2013 sur les services financiers (réforme du secteur bancaire) met en œuvre les propositions du rapport Vickers concernant le cantonnement des activités. Voir note de bas de page n° 39.

⁴⁶ La France et l'Allemagne sont les deux premiers pays membres de l'Union européenne qui ont adopté une réglementation législative relative à la séparation des activités bancaires après la crise financière. En France, la Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de réglementation des activités bancaires peut être consultée sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027754539>. La loi allemande *Gesetz zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen* peut être consultée sur : <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0094-13.pdf>. Ces deux textes législatifs exigent que la séparation des activités bancaires intervienne avant juillet 2015.

de paiement, tandis que les activités des banques de grande clientèle et de banque d'investissement comprennent la prise ferme de titres, la tenue de marché et la négociation pour compte propre. S'agissant de l'ampleur de la séparation⁴⁷, c'est-à-dire l'« ampleur » de la ligne de démarcation entre les activités, il peut s'agir d'une séparation fonctionnelle (qui impose à une société de créer une unité séparée au sein de la même entité juridique) ou d'une règle plus stricte qui impose une séparation de pleine propriété (qui impose à une société de créer une entité juridiquement distincte), qui est par exemple l'optique retenue dans la Loi Glass-Steagall de 1933 aux États-Unis. L'encadré 3.2 présente un bref aperçu des dispositions de cette loi et de leur impact sur le marché. Quant aux banques susceptibles de faire l'objet de mesures de séparation, certaines solutions structurelles soit ne s'appliquent qu'aux plus grandes banques de dépôts soit s'appliquent à tous les établissements de dépôts. Par exemple, un seuil adéquat peut être défini en termes d'importance des produits dérivés, des financements de gros et des activités de négociation par rapport au total des actifs de la banque (Blundell-Wignall *et al.*, 2013).

39. Les mesures de séparation actuelles varient quelque peu au regard des trois caractéristiques décrites ci-dessus. En particulier :

- Aux États-Unis, la règle Volcker, telle qu'elle est mise en œuvre dans le cadre de la Loi Dodd-Frank, limite la capacité des banques à avoir recours à la négociation pour compte propre⁴⁸, avec quelques dérogations, notamment pour les opérations de couverture, la tenue de marché et la négociation de valeurs du Trésor américain (Gambacorta et van Rixtel, 2013). Dès lors que cette interdiction ne s'applique pas seulement aux banques commerciales financées par les dépôts aux États-Unis mais également à l'un quelconque de leurs établissements affiliés, la règle Volcker impose dans la pratique des restrictions à la propriété. Elle s'applique en outre à tous les établissements de dépôts, quelle que soit leur taille⁴⁹.
- Les propositions contenues dans le rapport Liikanen adressé à la Commission européenne envisagent de transférer la négociation pour compte propre et d'autres activités importantes de négociation vers une entité juridique distincte, laquelle est toutefois autorisée à rester au sein du même groupe sous la forme d'un établissement de dépôts. Sur la base de cette proposition, si les activités de négociation constituent une part importante des activités de la banque ou dépassent un seuil minimal, la banque ferait l'objet d'une évaluation par l'autorité de surveillance dont elle dépend, comme l'autorité de tutelle nationale compétente ou la banque centrale. En application de la législation qui a récemment été proposée par la Commission européenne, les autorités de contrôle auraient le pouvoir d'imposer aux banques de transférer certaines activités, comme la tenue de marché et la négociation de produits dérivés, vers des entités distinctes. Cette proposition de Règlement, qui va dans le sens de la règle Volcker, empêchera les activités de négociation pour compte propre d'instruments financiers et de matières premières. Enfin, cette proposition ne concerne que les plus grandes institutions présentes en Europe.

⁴⁷ Une forme plus souple de séparation, la séparation comptable, est imposée dans plusieurs pays, par exemple aux opérateurs de télécommunications en position dominante afin d'éliminer les problèmes de différenciation des prix entre l'entreprise verticalement intégrée et ses concurrents en aval.

⁴⁸ La négociation pour compte propre désigne les négociations effectuées par la banque pour son propre compte dans le but de réaliser des bénéfices (voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-85_fr.htm).

⁴⁹ Même si elle ressemble quelque peu à la Loi Glass-Steagall de 1933, la règle Volcker est moins restrictive dans la mesure où elle interdit un moins grand nombre d'activités de négociation que ne le faisait la Loi Glass-Steagall. En outre, elle autorise la prise ferme intégrale de valeurs mobilières si cette activité est proposée par une filiale rattachée à la société de holding bancaire.

- Parmi les réformes mises en œuvre au Royaume-Uni⁵⁰ figure le cantonnement des activités de dépôts des particuliers et des PME « par rapport à toute une série d'activités qui n'ont pas de rapport direct avec l'offre de services de paiement et de prêts ». Comme l'explique le rapport Vickers, parmi les services qui ne sont pas autorisés figurent « les activités liées au portefeuille de négociation, la négociation de produits dérivés et les services liés aux activités sur les marchés secondaires » (Vickers, 2011). Dans la pratique, les activités cantonnées pourraient être réunies au sein d'un groupe plus large d'activités bancaires, mais les relations entre les différentes parties du groupe s'exerceraient dans des conditions d'indépendance.

40. Dans le reste de cette partie, nous examinons les considérations qui s'appliquent généralement aux différentes définitions de la notion de séparation. Cependant, les différences qui existent entre les diverses propositions peuvent être à l'origine de différentes conséquences pour le marché, et interagir différemment avec d'autres mesures d'action publique, comme les exigences de fonds propres. Ainsi, Blundell-Wignall *et al.* (2013) montrent à titre d'illustration les conséquences de la proposition faite par les auteurs concernant une banque universelle classique. La proposition préconise le cantonnement des activités liées aux valeurs mobilières par rapport aux activités principales de dépôts, en plus de l'instauration d'un ratio de levier distinct pour les activités principales de dépôts, tandis que les activités liées aux valeurs mobilières seraient soumises aux exigences globales de fonds propres. Blundell-Wignall *et al.* (2013) montrent que leur proposition permet de bénéficier d'une structure plus sûre⁵¹ et d'une amélioration sensible par rapport au statu quo.

⁵⁰ La loi de 2013 sur les services financiers (réforme du secteur bancaire), entre autres dispositions, met en œuvre les recommandations du rapport Vickers concernant la séparation des activités bancaires. Voir la note de bas de page n° 39.

⁵¹ Cet article se fonde sur la distance par rapport au défaut, « une mesure qui utilise une combinaison de données communiquées par la banque et d'informations sur le marché pour calculer le nombre d'écarts-types qui séparent une banque du point de défaillance » (Blundell-Wignall *et al.*, 2013).

41. L'encadré ci-dessous compare de manière simplifiée ces trois modèles de séparation structurelle des services financiers.

Encadré 3.1. Résumé des options de séparation des activités bancaires⁵²			
	Rapport Liikanen	Royaume-Uni	États-Unis
Société holding menant des activités bancaires et de négociation	Autorisé	Autorisé	Non autorisé
Établissement de dépôts participant à la négociation pour compte propre de valeurs mobilières et de produits dérivés	Non autorisé (sauf pour d'autres sociétés du groupe)	Non autorisé (sauf pour d'autres sociétés du groupe)	Non autorisé ⁵³
Établissement de dépôts investissant dans des fonds spéculatifs et des fonds de capital-investissement	Non autorisé (sauf pour d'autres sociétés du groupe)	Non autorisé (sauf pour d'autres sociétés du groupe)	Non autorisé
Établissement de dépôts offrant des services de tenue du marché	Non autorisé (sauf pour d'autres sociétés du groupe)	Non autorisé (sauf pour d'autres sociétés du groupe)	Non autorisé
Règle plus stricte en matière de capacité d'absorption des pertes	Oui, via un ratio de levier pour les activités de négociation qui dépassent un certain seuil	Oui, comme mesure complémentaire au volant de conservation pour les banques britanniques cantonnées	Pour les banques d'importance systémique avec une forte présence aux États-Unis ⁵⁴
Seuil minimal d'application	Oui, s'applique à toutes les banques dont le portefeuille de négociation dépasse 100 milliards EUR ou dont les actifs de négociation représentent plus 15 % à 25 % du bilan	Oui, s'applique à toutes les banques et tous les établissements de crédit hypothécaire dont les dépôts sont supérieurs à 25 milliards GBP	Non
Promulgué en tant que loi	Non	Devrait l'être en 2015	Loi Dodd-Frank
Règlement d'application finalisé ?	Non	Non	Non

Source : Viñals *et al.* (2013)

⁵² La loi britannique de 2013 sur les services financiers (réforme du secteur bancaire) a reçu la sanction royale le 18 décembre 2013, après la publication de Viñals *et al.* (2013).

⁵³ Les valeurs émises par l'État fédéral américain et ses agences, les obligations et les titres émis par les États fédérés et leurs administrations publiques et par les institutions financière spécialisées d'intérêt public à capitaux privé, et les produits dérivés de ces valeurs sont exemptés des restrictions applicables aux activités de la négociation pour compte propre imposées par la règle Volcker.

⁵⁴ La Loi Dodd-Frank impose des obligations prudentielles plus strictes aux banques américaines dont l'actif est supérieur à 50 milliards USD.

3.2. Exemples d'expérience internationale de séparation des activités bancaires

42. Comme on l'a vu, la scission entre les services bancaires aux particuliers, d'un côté, et les activités bancaires de grande clientèle et d'investissement, de l'autre, a été imposée aux États-Unis après l'adoption de la Loi Glass-Steagall de 1933 (voir encadré 3.2.). D'autres pays avaient mis en œuvre des politiques comparables pendant la Grande Dépression, comme la Belgique et l'Italie, et dans les années 40 (comme la France et le Japon). Pour quelques autres pays (le Canada, le Royaume-Uni), il n'existait aucune obligation juridique imposant une séparation mais cette séparation existait du fait des pratiques en vigueur sur le marché.

43. Au lendemain de Grande Dépression, la proximité entre les banques et le secteur industriel a fait l'objet d'un vif débat dans de nombreux pays⁵⁵. En Belgique et en Italie, les banques furent contraintes de se concentrer sur la collecte de dépôts et de céder leurs participations dans des activités industrielles et commerciales. En 1934, la Belgique a adopté un décret obligeant les banques à séparer leurs activités de dépôts de leurs activités d'investissement⁵⁶. En Italie, une loi de 1936 a scindé les banques universelles en banques commerciales et en banques d'investissement⁵⁷. Ces deux pays ont abandonné ces restrictions au début des années 90.

44. En France, la séparation entre les banques commerciales et les banques d'investissement, autorisées à consentir des crédits et financer des investissements à long terme, a été imposée en 1945⁵⁸ et a été supprimée par la Loi bancaire de 1984. Une variante de la Loi Glass-Steagall a également été adoptée au Japon⁵⁹. La séparation des sociétés bancaires et des sociétés de placement au Japon découle de l'article 65 de la loi de 1948 sur les instruments financiers et les opérations de change⁶⁰, laquelle interdit aux banques, entre autres, de participer à la prise ferme de valeurs mobilières.

45. Le Canada avait également imposé une séparation entre les activités commerciales et d'investissement. Cependant, avant 1980, cette restriction découlait de la coutume et de la tradition et non d'une interdiction explicite. Cette situation a changé en 1980 avec l'adoption de la Loi sur les banques, qui interdisait aux banques à charte de participer à la prise ferme de titres d'entreprises et d'offrir des conseils en placement. En 1987, une réforme de cette loi a abrogé la partie relative à la séparation, et ainsi le marché des valeurs mobilières aux banques à charte du Canada et aux banques étrangères⁶¹. De même, le Royaume-Uni avait des banques commerciales et des banques d'affaires distinctes qui étaient spécialisées dans l'accès aux marchés financiers, comme cela était par exemple imposé aux grandes institutions pour des projets d'infrastructures⁶². Ce régime de séparation a été intégralement supprimé avec la libéralisation du secteur financier en 1986.

⁵⁵ Commission européenne (2014).

⁵⁶ Voir <http://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/1934/1934.08.25-BULL.pdf>.

⁵⁷ Voir http://www.bancaditalia.it/bancaditalia/storia/1936/la_depressione.

⁵⁸ Voir [http://www.fbf.fr/en/french-banking-sector/history-of-banks-in-france/5---between-the-state-and-the-market-\(since-1945\)](http://www.fbf.fr/en/french-banking-sector/history-of-banks-in-france/5---between-the-state-and-the-market-(since-1945)).

⁵⁹ Dale (1987). Avant 1948, le Japon avait suivi le modèle européen et instauré un système de banque universelle et non de banque scindée.

⁶⁰ La loi originale de 1948 était appelée « Loi sur les valeurs mobilières et les opérations de change », mais a ensuite été modifiée pour devenir la « Loi sur les instruments financiers et les opérations de change ». Ce texte est disponible en suivant le lien <http://www.fsa.go.jp/news/19/ginkou/20080627-4/02.pdf>.

⁶¹ Freedman (1992).

⁶² Goodhart (2013).

46. L'une des formes les plus restrictives de séparation observée sur un marché financier est celle que la Chine⁶³ a mise en œuvre en 1993 en application de la Résolution sur la réforme du marché financier et de l'article 43 de la Loi de 1995 sur les banques commerciales. Ce dernier interdit aux banques commerciales de réaliser des placements de fonds en fiducie, de négocier des actions, d'investir dans des actifs fixes non destinés à un usage propre ou d'investir dans des établissements parabancaires et des entreprises en République populaire de Chine⁶⁴. Comme l'explique l'Académie chinoise des sciences sociales, la décision de mettre en œuvre une forme stricte de séparation dans le secteur bancaire a été prise sur la base d'études comparant le modèle américain de banques séparées et le modèle européen de banques universelles⁶⁵. Cependant, afin de promouvoir le développement des marchés financiers et d'y participer pleinement, la Chine a décidé d'assouplir progressivement les restrictions dans le secteur bancaire. Le premier pas en ce sens a été fait en 2004 lorsque les dispositions correspondantes ont été modifiées avec l'adoption d'une clause autorisant les « exceptions stipulées par l'État »⁶⁶.

Encadré 3.2. Les enseignements de la Loi Glass-Steagall

En réaction à la défaillance de près de 5 000 banques pendant la Grande Dépression⁶⁷, le Congrès des États-Unis a adopté la Loi Glass-Steagall en 1933 qui a mis fin à l'évolution vers des banques dites « universelles » en interdisant aux banques commerciales de négocier des valeurs mobilières et aux banques d'investissement d'accepter des dépôts. La séparation entre les banques commerciales et les banques d'investissement était essentiellement motivée par la crainte que la prise ferme de titres d'entreprises par les banques commerciales soit à l'origine d'un grave conflit d'intérêts, lequel pourrait être exploité par les banques. Cette situation pouvait à son tour menacer la stabilité du système financier.

Quatre interdictions ont été pour beaucoup dans la mise en œuvre de cette séparation. En particulier, les articles 16 et 20 interdisaient aux banques nationales et aux banques à charte d'État qui faisaient partie du Système fédéral de Réserve de participer à la prise ferme de titres de dette et d'actions de sociétés et de parts de capital social. L'article 21, en revanche, interdisait aux entités qui participaient à la prise ferme de titres d'accepter des dépôts. Malgré ces restrictions, la Loi Glass-Steagall contenait un certain nombre de failles qui permettaient tant aux autorités de contrôle qu'aux banques de contourner efficacement bon nombre de ses dispositions, en particulier en réinterprétant son article 20⁶⁸. Ces réinterprétations ont par exemple amené la Réserve fédérale à autoriser au cas par cas des banques à créer, en application de l'article 20, des filiales spéciales qui pouvaient se livrer à certaines activités liées aux valeurs mobilières.

⁶³ Institute of International Bankers (2011).

⁶⁴ En application de l'article 6 de La loi de 1998 sur les valeurs mobilières de la République populaire de Chine : « Les activités liées aux valeurs mobilières sont menées et administrées de façon autonome par rapport aux activités bancaires, de fiducie et d'assurance. Les sociétés de placement sont établies séparément des banques, des sociétés fiduciaires et des compagnies d'assurance ». De même, l'article 104 de la Loi de 1995 sur les assurances de République populaire de Chine dispose ce qui suit : « Les fonds de la compagnie d'assurance ne peuvent être utilisés qu'aux seules fins de dépôt bancaire, de négociation d'obligations d'État et d'obligations financières et d'autres formes d'utilisations fixées par le Conseil d'État. Les fonds des compagnies d'assurance ne peuvent pas être utilisés pour créer des sociétés de négociation de valeurs mobilières ou pour investir dans des entreprises ».

⁶⁵ Académie chinoise des sciences sociales (2001).

⁶⁶ De telles modifications ont été apportées à l'article 43 de la Loi sur les banques commerciales et à l'article 6 de la loi sur les valeurs mobilières. Pour un aperçu plus détaillé du modèle bancaire chinois, voir Loechel et Xiang Li (2010).

⁶⁷ *New York Times*, « Glass-Steagall Act (1933) », disponible sur http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/g/glass_steagall_act_1933/.

⁶⁸ Gande, A., Puri, M. et A. Saunders (1999), « Bank entry, competition, and the market for corporate securities underwriting », *Journal of Financial Economics*, vol. 54, p. 165 à 195.

Bien que des économistes qui ont examiné les effets de cette loi aient estimé qu'elle « avait imprudemment mis les banques d'investissement à l'abri de la concurrence et n'avait pas permis d'empêcher les banques de prendre des risques inconsidérés »⁶⁹, la plupart des études sur son impact ont essentiellement porté sur les conflits d'intérêts et la question des risques. Pour Gande *et al.*, l'insuffisance des études menées sur la structure concurrentielle des activités de prise ferme de titres de dette d'entreprises peut s'expliquer par le fait que la Loi Glass-Steagall a concrètement protégé le secteur des banques d'investissement⁷⁰. Cependant, avec l'érosion progressive des interdictions énoncées dans cette loi, les banques commerciales ont commencé à participer activement au marché de la prise ferme de valeurs mobilières, et l'examen de l'impact de la séparation sur la concurrence est devenu possible.

Ainsi, Kim *et al.* (2008) posent la question de savoir si l'entrée des banques commerciales sur le marché de la prise ferme de titres a eu des effets favorables au niveau de la concurrence sur les marges de prise ferme sur une période de 30 années⁷¹. Dans leur étude, les auteurs définissent trois régimes différents qui reflètent les étapes de la législation qui a dissout la séparation entre les banques commerciales et les banques d'investissement pour la prise ferme⁷². Durant le Régime 1, le moins concurrentiel, qui a duré de 1975 à 1989 pour les introductions en bourse et les augmentations de capital par émission de valeurs confirmées (et jusqu'en 1988 pour les émissions obligataires), les banques commerciales n'étaient pas été autorisées à participer à la prise ferme d'une quelconque émission. Le Régime 2 – de 1990 à 1998 pour les introductions en bourse et les augmentations de capital par émission de valeurs confirmées et de 1989 à 1998 pour les émissions obligataires – a été caractérisée par un degré limité de concurrence dans la mesure où les banques commerciales ont participé à la prise ferme d'émissions de valeurs mobilières via des filiales créées en application de l'article 20 de la loi. Enfin, pendant le Régime 3, le plus concurrentiel, de 1999 à 2004 pour les introductions en bourse, les augmentations de capital par émission de valeurs confirmées et les émissions obligataires, les banques commerciales ont pu être en concurrence avec les banques d'investissement sur le marché de la prise ferme de valeurs mobilières dès lors que la restriction qui était été auparavant imposée a dans les faits été supprimée.

Premièrement, les auteurs concluent que les banques commerciales faisant leur entrée sur le marché ont généralement appliqué des marges de prise ferme plus basses. Deuxièmement, leur analyse a révélé que « le marché de prise ferme le moins concurrentiel (Régime 1) présentait les marges de prise ferme les plus élevées, suivi par les marchés de prise ferme restreints et par les marchés entièrement concurrentiels ». Globalement, les auteurs estiment que leurs conclusions tendant à confirmer que l'entrée des banques commerciales sur le marché de la prise ferme avait eu un effet positif sur la concurrence en réduisant les marges⁷³.

⁶⁹ Litan, R.E. (1988), « Reuniting investment and commercial banking », *Cato Journal*, p. 803 à 821.

⁷⁰ Gande *et al.* (1999).

⁷¹ Gande *et al.* expliquent que deux facteurs majeurs déterminent les marges de prise ferme : divers types de coûts (coûts de distribution, coûts de production d'informations, etc.) et le degré de concurrence sur le marché, en particulier si les établissements garants peuvent tirer une rente de monopole.

⁷² Kim, D., Palia, D. et A. Saunders (2008), « The impact of commercial banks on underwriting spreads: Evidence from three decades », *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 43, n° 4, p. 975 à 1000.

⁷³ Ibid. Gande *et al.* ont également abouti à une conclusion comparable. En outre, ils ont estimé que les premiers éléments tendant à montrer l'entrée de banques commerciales sur ce marché laissaient présager une diminution de sa concentration. (Gande *et al.*, dont l'étude a été publiée en 1999, ont relevé que les banques commerciales n'ont commencé qu'en 1997 à acquérir des banques d'investissement).

3.3. *La séparation des activités dans d'autres secteurs*

47. En 2001, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés⁷⁴, qui préconise la prise en compte des avantages et des coûts de la scission structurelle entre les activités potentiellement concurrentielles et les activités non concurrentielles d'entreprises réglementées. L'entreprise réglementée offre le service non concurrentiel (par exemple, un accès à un réseau) à des sociétés en aval et en amont, et les conditions auxquelles cet intrant est fourni aux concurrents sont susceptibles d'entraver la concurrence. Une restructuration pourra être nécessaire lorsque des mesures comportementales, telles que la réglementation de l'accès, sont insuffisantes pour instaurer des conditions équitables entre l'entreprise réglementée et ses concurrents. Il est admis dans la recommandation admet que la mise en balance des coûts et des avantages doit refléter les différentes caractéristiques des différents secteurs et pays, et que le degré de concurrence qui peut être atteint dans des activités concurrentielles complémentaires varie.

48. En 2006 et 2011, le Comité de la concurrence a fait rapport au Conseil sur la question de la mise en œuvre de la Recommandation⁷⁵. Une séparation structurelle a été effectuée par plusieurs pays dans des secteurs aussi variés que ceux de l'électricité, du gaz, des chemins de fer et des télécommunications. Ainsi, des exigences sur la séparation des activités de réseau impliquant un monopole naturel sont en vigueur dans l'Union européenne dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Les Rapports de l'OCDE concluent qu'il est peu fréquent qu'une société verticalement intégrée entame un processus de séparation, bien que des engagements volontaires puissent être utiles pour prévenir l'intervention d'une autorité de contrôle qui imposerait des mesures correctives structurelles.

49. Bien que les Rapports de l'OCDE montrent clairement que la séparation structurelle est une solution susceptible d'offrir un certain nombre d'avantages, il importe de reconnaître que la mise en œuvre de cette mesure correctrice dans les industries de réseau et dans le secteur bancaire se fonde sur différentes préoccupations. La séparation structurelle dans les industries de réseau, caractérisées par la présence d'un monopole naturel, tend en particulier à restructurer les monopoles qui étaient auparavant à capitaux publics et à instaurer davantage de concurrence en isolant les éléments qui ne peuvent pas être reproduits. En revanche, dans le secteur financier, l'objectif au cœur de la séparation est le cantonnement, c'est-à-dire la protection de composantes essentielles des groupes bancaires contre des activités à haut risque.

3.4. *Conséquences de la séparation des activités bancaires pour la concurrence*

50. Il est peu aisé d'anticiper les effets potentiels des politiques de séparation sur la concurrence dans le secteur bancaire. La séparation modifierait la structure du secteur et les incitations des acteurs du marché de façon complexe ; en définitive, les effets dépendront de la forme particulière de séparation imposée sur le marché et des modalités de sa mise en œuvre⁷⁶. Dans le reste de la présente partie, nous présenterons brièvement quelques-unes des facteurs importants susceptibles de déterminer la façon dont la concurrence est

⁷⁴ OCDE (2001). La recommandation a été modifiée en 2011.

⁷⁵ OCDE (2006a).

OCDE (2011b).

⁷⁶ La séparation ne se limiterait pas uniquement à la séparation des activités bancaires destinées aux particuliers des autres formes d'activités bancaires, mais elle pourrait également viser la scission des banques de dépôts existantes, comme le précise une récente proposition du Parti travailliste au Royaume-Uni. BBC, « *Labour to Force Bank Breakups* », 16 janvier 2014. (<http://www.bbc.co.uk/news/business-25768906>).

influencée. Cette discussion suppose que la ligne qui entoure les parties protégées des activités soit suffisamment « ample », surtout en cas de difficultés financières, c'est-à-dire que la séparation soit crédible⁷⁷.

3.4.1. Coûts de financement

51. Les banques d'importance systémique bénéficient de la garantie implicite qu'elles seront soutenues par des fonds publics. Cette garantie implicite réduit le risque que représente une banque systémique du point de vue des investisseurs et des créanciers. Par conséquent, ces bailleurs de fonds sont disposés à accepter un rendement plus faible des capitaux qu'ils allouent à une grande banque, laquelle bénéficie ainsi de coûts de financement moins élevés de sa dette et de ses capitaux propres qu'en l'absence de cette subvention implicite⁷⁸. En résumé, une grande banque bénéficie de charges moins élevées que ses concurrentes, et ce pour des raisons qui sont sans rapport avec son efficacité. Par conséquent, la séparation permettrait de réduire la taille des banques et d'éliminer en partie des distorsions de concurrence entre des grandes banques qui feraient l'objet d'un renflouement systématique et des banques de plus petite taille.

52. Comme l'a relevé le rapport Vickers (Vickers, 2011), il semble bien que les banques systémiques bénéficient de l'anticipation que l'État interviendra, par exemple de coût de capitaux propres plus faible et d'une capitalisation boursière plus importante⁷⁹. Des articles récents confirment que les banques systémiques profitent de frais financiers moins élevés et offrent aux actionnaires un rendement plus faible (Bertay *et al.*, 2013 ; Gandhi et Lustig, 2010), même s'il existe d'autres facteurs, telle que la diversification des risques découlant d'un portefeuille plus important de prêts et de dépôts (Hughes et Mester, 2013). Ces conclusions sont corroborées par les données d'observation recueillies lors de la crise financière, à savoir que les grandes banques ont été en effet plus susceptibles de bénéficier d'un appui des États et donc que les anticipations des actionnaires et des créanciers à cet égard ont été confirmées ces dernières années. Comme l'a montré un document de travail du FMI, pendant la récente crise, les banques de grande taille par rapport à « l'économie de leur pays et/ou qui représentaient une grande partie des dépôts nationaux étaient davantage susceptibles de bénéficier d'un soutien public en cas de difficultés que d'autres catégories de banques » (Ötoker-Robe *et al.*, 2011). La probabilité de bénéficier d'un soutien public en cas de difficulté était de plus de 90 % pour les banques se situant dans le quartile de tête en termes de taille de l'actif contre moins de 20 % de pour les banques se situant dans le dernier quartile⁸⁰.

53. En relation avec la question évoquée ci-dessus, « les grandes banques dont les consommateurs jugent qu'elles seront systématiquement renflouées peuvent être la cause de distorsions de la concurrence

⁷⁷ Il pourrait y avoir un manque de crédibilité du fait que, si une filiale du groupe était proche d'une situation de défaillance, il serait optimal de la sauver au moyen de transferts internes en provenance du reste du groupe. Dans la même logique que celle du problème de l'incohérence dynamique qui a été largement examiné dans les publications économiques, si les investisseurs et les créanciers anticipaient la présence d'une incitation à subventionner la banque *ex post*, ils évalueraient alors les risques comme si la banque ne faisait qu'une seule et même entité, qu'une séparation ait donc été ou non imposée.

⁷⁸ Noss et Sowerbutts (2012) examinent la subvention implicite des banques au Royaume-Uni. Schich et Lindh (2012) analysent les principales méthodes de mesure des garanties implicites et fournissent des estimations de la réduction des coûts de financement liée à la garantie implicite dans certains pays européens.

⁷⁹ Les agences de notation tiennent habituellement compte de l'aide publique implicite dont bénéficient les grandes banques appelées à faire l'objet d'un renflouement systématique. Toutes choses égales par ailleurs, ces banques se verraient dès lors accorder une meilleure note, ce qui pourrait avoir un impact sur leurs coûts de financement.

⁸⁰ Ötoker-Robe *et al.* (2011) définissent la probabilité d'une aide en cas de difficulté comme « la part des institutions ayant bénéficié d'un soutien public exprimé en pourcentage du nombre total des institutions qui étaient en difficulté dans chaque quartile ».

puisque'elles peuvent de ce fait bénéficier d'un avantage artificiel » s'agissant de leurs activités de dépôt (OCDE, 2011). Dans la mesure où les consommateurs estiment que ces banques sont plus sûres que d'autres, ils sont disposés à leur confier une plus grande part de fonds qu'ils ne le feraient autrement. De même, cet avantage peut réduire la pression concurrentielle exercée sur les grandes banques, ce qui est à l'origine des frais relativement plus élevés qu'elles pratiquent et de la qualité inférieure des services qu'elles proposent. Si l'assurance des dépôts atténue cet effet, cette garantie ne concerne que les dépôts inférieurs à un certain montant et ne protège donc qu'une partie du patrimoine des consommateurs contre la défaillance de la banque. Enfin, dans la mesure où le portefeuille de dépôts est habituellement la source de financement la moins chère pour les banques, les déposants pratiquent en réalité une subvention croisée d'activités plus risquées et plus lucratives pour la banque.

3.4.1.1. Risques et rendement

54. Les banques qui bénéficient de coûts de financement moins élevés peuvent lever plus de fonds propres et placer plus de titres de dette, et utiliser ces financements additionnels pour développer leurs activités, notamment en investissant dans des actifs ou en finançant des projets risqués⁸¹. L'argument de la prise de risques excessifs est très présent dans les publications financières et dans les documents d'orientation relatifs au régime de séparation (Vickers, 2011). Il a également des conséquences pour la concurrence, dans la mesure où les banques qui adoptent des stratégies plus risquées présentent en moyenne des rendements plus élevés. Par conséquent, elles sont en mesure de réaliser éventuellement des rendements plus importants que leurs concurrents. En supprimant la subvention implicite qui réduit le coût du capital des grandes banques, la séparation permettrait également de supprimer cette distorsion de concurrence.

3.4.2. Économies d'échelle et d'envergure

55. Lors de l'évaluation des avantages et des coûts de la séparation, il importe de tenir compte de la structure des coûts du secteur, c'est-à-dire de savoir si les banques sont caractérisées par des économies d'échelle et d'envergure. Les économies d'échelle reflètent la réduction des coûts unitaires que les banques peuvent réaliser dans des activités qui nécessitent des coûts fixes considérables, tels que la fourniture et le traitement de transactions de paiement. Les économies d'envergure dans le contexte de services bancaires peuvent découler d'économies dans le domaine des coûts, de la vente croisée de produits et de la diversification des risques pour les banques qui offrent différents services et que ces services offrent des flux de revenus qui ne sont pas parfaitement corrélés (Liikanen, 2012).

56. Les éléments dont on dispose sur les économies d'échelle et d'envergure sont contrastés. Comme l'ont résumé Gambacorta et van Rixtel (2013), des études sectorielles ont mis en évidence les avantages considérables qui sont tirés de la taille et de la diversification. Ce constat voudrait dire qu'imposer la séparation des activités bancaires occasionnerait des pertes d'échelle et de synergies. Cependant, les études universitaires ne confirment pas souvent ces résultats et dressent un tableau plus nuancé de la situation, mettant en avant la complexité conceptuelle et technique de l'estimation (Boot, 2011 ; DeYoung, 2010 ; Wheelock et Wilson, 2012). En particulier, certaines études (Amel *et al.*, 2004) font apparaître des économies d'échelle mais seulement lorsque la banque atteint une grande taille, et il ne semble exister aucun consensus quant au niveau d'actifs à partir duquel les économies d'échelle disparaissent (Liikanen, 2012). Ces résultats contrastés des travaux publiés trouvent leur écho dans les débats sur les mesures d'action publique à prendre, certains estimant que les économies d'échelle sont significatives tandis que d'autres considèrent qu'elles ne sont pas le facteur plus important dans les politiques bancaires (Mester, 2010 ; DeYoung, 2010). Les éléments dont on dispose sur les économies d'envergure montrent que la

⁸¹ Par exemple, un projet qui est évalué sur la base de sa valeur actualisée nette a plus de chance d'être financé si le taux d'escompte (c'est-à-dire le coût du capital) est plus bas.

diversification s'accompagne de nombreux inconvénients. S'il est avéré que la combinaison des activités de dépôts et de prêt, deux services bancaires classiques, crée des économies d'envergure, il n'est pas certain que cela soit le cas pour d'autres activités. En effet, l'examen mené par Gambacorta et van Rixtel (2013) montre très clairement que, selon de très nombreuses observations, la diversification des produits a des effets négatifs, surtout lorsque les banques commerciales se lancent dans des activités d'investissement. La complexité organisationnelle est également un facteur important qui peut contribuer à expliquer ces effets défavorables.

57. Les conflits d'intérêts sont un autre aspect à prendre en compte concernant les économies d'échelle et d'envergure et la diversification. Ainsi, des conflits d'intérêts surviennent « si les banques participent à la prise ferme de capitaux propres et que leurs clients utilisent le produit de ces opérations pour rembourser des prêts bancaires. Des conflits peuvent également survenir si des banques accordent des prêts à des clients pour acheter d'autres titres pris fermes par la banque ou, également, si les banques utilisent les informations dont elle dispose sur les emprunts souscrits par ses clients pour orienter ses activités de prise ferme » (Cyree, 2000). Imposer la séparation des activités bancaires permettrait d'éliminer les conflits d'intérêts ou en tout cas de les atténuer.

58. Globalement, la séparation peut renforcer la réputation de la banque et contribuer à accroître la transparence pour les clients. Elle réduirait également la possibilité pour les grandes banques d'exploiter tout avantage découlant du fait qu'elles ont en commun des clients et échangent des informations sur ceux-ci pour leurs différentes activités, et permettrait ainsi d'instaurer des conditions plus équitables pour les petites banques comme pour les grandes. Cependant, selon les mesures particulières qui seront mises en œuvre dans les différents pays, les conflits d'intérêts seront plus ou moins maîtrisés par le régime de séparation en place. Dans l'exemple présenté dans le document Cyree (2000), au Royaume-Uni, ces conflits d'intérêts seraient éliminés grâce à la législation inspirée des propositions Vickers, dès lors que les activités de prise ferme de titres seraient restreintes et ne seraient pas menées par les activités bancaires cantonnées.

3.4.3. *Coordination internationale*

59. Les initiatives stratégiques concernant la séparation qui sont en cours d'examen ou qui ont été menées dans certains pays de l'OCDE diffèrent quant au champ des activités couvertes et à l'ampleur de la séparation entre ces activités. Si différents pays adoptent des règles différentes, l'affectation des capitaux à l'échelon international sera faussée, ce qui profitera aux établissements bancaires exerçant leurs activités dans les pays où les règles sont plus favorables. Ces banques pourront très probablement lever des capitaux à un coût moindre que les banques d'autres pays et bénéficieront sans doute d'un avantage concurrentiel sur les marchés internationaux (par exemple, ceux de la négociation, des fusions-acquisitions, de la gestion d'actifs). Le cas échéant, le manque de coordination internationale pourrait inciter les établissements bancaires à mener leurs activités dans certains pays dont le régime réglementaire est plus favorable. En outre, les exigences de séparation imposées au niveau national influenceront sur les règles internationales, comme celles concernant les capitaux et les liquidités, et vice-versa. L'effet global de ces deux ensembles de mesures dépendra du modèle économique particulier appliqué par les banques, en fonction des exigences en matière de séparation en vigueur (Blundell-Wignall *et al.*, 2013). Enfin, le manque de coordination internationale entraînerait des coûts de mise en conformité plus élevés (Viñals *et al.*, 2013)⁸².

⁸² Selon certains rapports, Morgan Stanley estime que la disparité des nouvelles règles coûterait au total 15 milliards USD chaque année aux plus grandes banques du monde (Reuters, 2014).

Les principaux points à examiner :

- Des propositions concernant la séparation des activités bancaires ont-elles été faites dans votre pays ? Quel en est leur état d'avancement ?
- Quels avantages la séparation des activités bancaires peut-elle conférer en matière de concurrence ? Si cette question a été examinée dans votre pays, veuillez fournir des précisions sur le type d'analyse qui a été menée.
- Une enquête a-t-elle été réalisée auprès des consommateurs sur les choix dont ils disposent en matière de services bancaires aux particuliers ? Le cas échéant, quels sont les principaux déterminants du choix des clients ? Les clients connaissent-ils et apprécient-ils la garantie implicite dont bénéficient les grandes banques d'importance systémique ?

4. Remarques finales

60. Les principes de haut niveau élaborés par le Groupe de réflexion G20/OCDE ont pour objectif de renforcer « la protection des consommateurs dans le domaine des services financiers » (Groupe de réflexion G20/OCDE, 2011). Ils reconnaissent explicitement l'importance de l'existence de marchés concurrentiels offrant un plus grand choix aux consommateurs et incitant les acteurs du marché à améliorer leurs produits. Les coûts de sortie dans le secteur des services bancaires, amplifiés par d'autres facteurs tels que la complexité des produits et leur prix, empêchent les consommateurs de profiter pleinement des avantages de la concurrence. Si un changement de fournisseur peut offrir des avantages limités dans des circonstances particulières, cette possibilité pourrait pourtant procurer aux consommateurs des avantages suffisants (Gouvernement australien, 2011). La transparence et la comparabilité des frais sont des conditions nécessaires pour leur permettre de comparer d'autres offres de produits. En outre, des mesures visant à éliminer les obstacles au changement de banque ont été adoptées dans plusieurs pays. Du point de vue de la protection des consommateurs, il s'agit en outre de s'assurer qu'une plus grande facilité du processus de changement n'est pas contraire aux exigences de protection des données et d'instaurer des mesures de sauvegarde visant à vérifier que le client a bel et bien souhaité changer de fournisseur.

61. Des mesures ciblées destinées à renforcer la protection des consommateurs viennent compléter le dispositif réglementaire de surveillance des banques et d'autres institutions financières en vigueur (G20, 2011). La réglementation du secteur financier peut renforcer la confiance des consommateurs dans les produits financiers et les acteurs du marché et, plus globalement, dans le système financier. Dans ce contexte, le débat sur la séparation des activités bancaires a des conséquences pour la protection des consommateurs de produits financiers, qu'il s'agisse d'éliminer les conflits d'intérêts ou d'améliorer la stabilité financière et la capacité de résistance en cas de futures crises.

BIBLIOGRAPHIE

- Agarwal, S., Chomsisengphet, S., Liu, C. et Souleles, N.S. (2006), « Do consumers choose the right credit contracts? », *Working Paper 2006–11*, Federal Reserve Bank of Chicago, disponible sur : http://www.chicagofed.org/digital_assets/publications/working_papers/2006/wp2006_11.pdf.
- Amel, D., Barnes, C. Panetta, F. et C. Salleo (2004), « Consolidation and efficiency in the financial sector: A review of the international evidence », *Journal of Banking and Finance*, vol. 28, p. 2493 à 2519.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) (2013), *Indagine Conoscitiva sui Costi dei Conti Correnti Bancari, IC45*, disponible sur : http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/3810-ic45testoindagine.html.
- Banco de México (2013), *Reporte sobre las Condiciones de Competencia en el Mercado de Emisión de Tarjetas de Crédito*, mai 2013, disponible sur : <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reportesobre-las-condiciones-de-competencia-en-lo/%7B32337A40-0984-B48B-621E-93CE4104806A%7D.pdf>.
- Barone, G., Felici, R. et M. Pagnini (2011), « Switching costs in local credit markets », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 29, p. 694 à 704.
- Beck, T., Coyle, D., Dewatripont, M., Freixas, J. et P. Seabright (2010), *Bailing out the Banks: Reconciling Stability and Competition*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Bertay, A.C., Demirgüç-Kunt, A. et H. Huizinga (2013), « Do we need big banks? Evidence on performance, strategy and market discipline », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 22, p. 532 à 558.
- Blundell-Wignall, A., Atkinson, P. et C. Roulet (2013), « Bank business models and the separation issue », *Journal de l'OCDE : Tendances des marchés de capitaux*, volume 2013 – n° 2, Éditions OCDE, Paris.
- Boot, A.W.A. (2011), « Banking and the crossroads: How to deal with marketability and complexity? », *Review of Development Finance*, vol. 1, p. 167 à 183.
- Bureau Européen des Unions de Consommateurs – BEUC (2012), *Consultation on Bank Accounts*, BEUC response, disponible sur : http://ec.europa.eu/consumers/archive/consultations/docs/non_reg-eu_beuc_en.pdf.
- Bureau Européen des Unions de Consommateurs – BEUC (2011), « Easy Switching? – A long way to go », *BEUC Monitoring Report of the Common Principles for Bank Account Switching*, janvier 2011, disponible sur : <http://www.beuc.org/publications/2011-00183-01-e.pdf>.
- Calem, P.S., Gordy, M.B. et L.J. Mester (2006), « Switching costs and adverse selection in the market for credit cards: New evidence », *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, n° 6, p. 1653 à 1685.

Chinese Academy of Social Sciences (2001), *Universal banking: Historical Retrospect and Realistic Options for China at the Present Stage*, World Economy and China.

CHOICE (2010), Conclusions présentées au comité du Sénat en charge de l'économie concernant la concurrence sur le secteur bancaire australien, disponible sur :
<http://www.choice.com.au/media-and-news/consumer-news/news/senate%20inquiry%20into%20banking%20competition.aspx>.

Comité européen de l'industrie bancaire (EBIC) (2010), *Report on the implementation of the EBIC common principles on bank account switching*, disponible sur :
<http://www.eubic.org/Position%20papers/2010.08.02%20PUBLIC-%20EBIC%20Implementation%20Report%20-%20Common%20Principles%20on%20Bank%20Account%20Switching%20July2010H.pdf>.

Commission européenne (2014), *Overview of Structural Reforms and Reform Proposals*, document de travail des services de la Commission, disponible sur :
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/structural-reform/index_en.htm.

Commission européenne (2014), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'UE, COM(2014)43 final, 29 janvier 2014, disponible sur :
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014PC0043&from=FR>.

Commission européenne (2013), « Comptes bancaires: la Commission prend des mesures pour les rendre moins chers, plus transparents et accessibles à tous », Communiqué de presse IP/13/415, disponible sur :
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-415_fr.htm.

Commission européenne (2013), *Reforming the Structure of the EU Banking Sector: Consultation Paper*, disponible sur http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/banking-structural-reform/docs/consultation-document_en.pdf.

Commission européenne (2009), enquête Eurobaromètre Flash « *Consumers' views on switching services, including services of general interest (SGI)* », disponible sur :
http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_243_en.pdf.

Commission européenne (2007), *Report of the Expert Group on Customer Mobility in relation to Bank Accounts*, disponible sur :
http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm.

Commission européenne (2007), *Report on the Retail Banking Sector Inquiry*, disponible sur :
http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/retail.html.

Cyree, K.B. (2000), « The Erosion of the Glass–Steagall Act: Winners and Losers in the Banking Industry », *Journal of Economics and Business*, vol. 52, n° 4, p. 343 à 363.

Dale, R. (1987), « Japan's 'Glass-Steagall' Act », *Journal of International Banking Law*, vol. 3, p. 138 à 146.

DeYoung, R. (2010), « Scale economies are a distraction », *The Region*, numéro de septembre 2010, p. 14 à 16, Federal Reserve Bank of Minneapolis, disponible sur :
http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=4536.

- EBIC (2008), *Common Principles for Bank Accounts Switching*, disponible sur :
<http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.
- Economides, N., Seim, K. et V.B. Viard (2008), « Quantifying the benefits of entry into local phone service », *The RAND Journal of Economics*, vol. 39, n° 3, p. 699 à 730.1.
- Farrell, J. et P. Klemperer (2007), « Coordination and lock-in: competition with switching costs and network effects », in M. Armstrong et R. Porter (dir. pub.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3, North-Holland, Amsterdam.
- Freedman, C. (1992), « Universal banking: The Canadian view », in Vittas, D. (dir. pub.), *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, Banque mondiale, Washington, DC.
- CSF, FMI et BRI (2009), *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations*, disponible sur :
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107c.pdf.
- Gambacorta, L. et A. van Rixtel (2013), « Structural bank regulation initiatives: approaches and implications », Banque des règlements internationaux *Working Papers*, n° 412, disponible sur :
<http://www.bis.org/publ/work412.pdf>.
- Gande, A., Puri, M. et A. Saunders (1999), « Bank entry, competition, and the market for corporate securities underwriting », *Journal of Financial Economics*, vol. 54, p. 165 à 195.
- Gandhi, P. et H. Lustig (2010), « Size anomalies in U.S. bank stock returns: A fiscal explanation », *NBER Working Paper Series*, n° 16553, disponible sur :
<http://www.nber.org/papers/w16553>.
- Goodhart, C.A.E. (2013), « The optimal financial structure », *LSE Financial Markets Group Series*, Special Paper 220, disponible sur :
<http://www.lse.ac.uk/fmg/workingPapers/specialPapers/PDF/SP220.pdf>.
- Gouvernement australien (2011), *Banking Services: Switching Arrangements*, disponible sur :
<http://banking.treasury.gov.au/banking/content/reports/switching/switching.asp>.
- Groupe de réflexion G20/OCDE (2011), *Principes de haut niveau sur la protection financière des consommateurs*, disponible sur :
[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?olisUserId=11693&cote=C\(2012\)102&coteFilename=C\(2012\)102-FRE.pdf&docLangId=1&filename=\\mcmbo2\DocRoot\Documents\2012\07\05\JT03324555.pdf&origUserId=11693&docId=604139&gridAppId=102](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?olisUserId=11693&cote=C(2012)102&coteFilename=C(2012)102-FRE.pdf&docLangId=1&filename=\\mcmbo2\DocRoot\Documents\2012\07\05\JT03324555.pdf&origUserId=11693&docId=604139&gridAppId=102).
- Hannan, T.H. et R.H. Adams (2011), « Consumer switching costs and firm pricing: Evidence from bank pricing of deposit accounts », *The Journal of Industrial Organization*, vol. 49, n° 2, p. 296 à 320.
- Hughes, J.P. et L.J. Mester (2013), « Who said large banks don't experience scale economies? Evidence from a risk-return-driven cost function », *Journal of Financial Intermediation*, vol. 22, p. 559 à 585.
- Institute of International Bankers (2011), « Global Survey 2013 - Regulatory and Market Developments: Banking – Securities – Insurance: Covering 27 Countries and the EU », disponible sur :
<http://www.iib.org/associations/6316/files/2013GlobalSurvey.pdf>.

- Kahneman, D. et A. Tversky (1979), « Prospect theory: An analysis of decision under risk », *Econometrica*, vol. 47, n° 2, p. 263 à 291.
- Kim, D., Palia, D. et A. Saunders (2008), « The impact of commercial banks on underwriting spreads: Evidence from three decades », *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 43, n° 4, p. 975 à 1000.
- Kim, M., Kliger, D. et B. Vale (2003), « Estimating switching costs: the case of banking », *Journal of Financial Intermediation*, n° 12, p. 25 à 56.
- Klemperer, P. (2005), « Switching costs », *New Palgrave Dictionary of Economics*, disponible sur : <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/klemperer/NewPalgrave.pdf>.
- Klemperer, P. et J. Padilla (1997), « Do firms' product lines include too many varieties? », *The RAND Journal of Economics*, vol. 28, n° 3, p. 472 à 488.
- Liikanen, E. (2012), *Groupe d'experts de haut niveau sur la réforme structurelle du secteur bancaire de l'UE : Rapport final*, 2 octobre, Bruxelles ; disponible sur : http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_fr.pdf.
- Litan, R.E. (1988), « Reuniting investment and commercial banking », *Cato Journal*, p. 803 à 821.
- Loechel, H. et Xiang Li, H. (2010), « China's Changing Business Model of Banking », *EU-China BMT Working Paper Series*, n° 010, disponible sur : <http://www.frankfurt-school.de/clicnetclm/fileDownload.do?goid=000000289119AB4>.
- Loomes, G. et R. Sugden (1982), « An alternative theory of rational choice under uncertainty », *The Economic Journal*, vol. 92, n° 368, p. 805 à 824.
- Mester, L. (2010), « Scale economies in banking and financial regulatory reform », *The Region*, numéro de septembre 2010, p. 10 à 13, Federal Reserve Bank of Minneapolis, disponible sur : http://www.minneapolisfed.org/research/pub_display.cfm?id=4535.
- New York Times*, « Glass-Steagall Act (1933) », disponible sur : http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/subjects/g/glass_steagall_act_1933/.
- Noss, J. et R. Sowerbutts (2012), « The implicit subsidy of banks », *Financial Stability Paper*, n° 15 – mai 2012, disponible sur : http://www.bankofengland.co.uk/research/Documents/fspapers/fs_paper15.pdf.
- OCDE (2011), *Competition Issues in the Financial Sector: Key findings*, Éditions OCDE, Paris, disponible sur : <http://www.oecd.org/regreform/sectors/competitionissuesinthefinancialsector-2011.htm>.
- OCDE (2011a), *Bank Competition and Financial Stability*, Éditions OCDE, Paris, disponible sur : <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48501035.pdf>.
- OCDE (2011b), *Report on Experiences with Structural Separation*, Éditions OCDE, Paris, disponible sur : <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/50056685.pdf>.
- OCDE (2009), *Roundtable on Competition and Financial Markets*, disponible sur : <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/43046091.pdf>.

- OCDE (2009a), *Facilitating Access to Finance: Discussion Paper on Credit Information Sharing*, disponible sur :
<http://www.oecd.org/investment/psd/45370071.pdf>.
- OCDE (2009b), *Les modules de transfert de comptes : description de l'expérience de quelques pays*, disponible sur :
[http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/DAF-COMP-WP2\(2007\)2-REV1-FRE.pdf?docId=JT03259614&date=1234458838000&documentId=452960&organisationId=1&fileName=JT03259614.pdf](http://olisweb.oecd.org/vgn-ext-templating/DAF-COMP-WP2(2007)2-REV1-FRE.pdf?docId=JT03259614&date=1234458838000&documentId=452960&organisationId=1&fileName=JT03259614.pdf).
- OCDE (2007), *Renforcer la concurrence dans les télécommunications : protéger et autonomiser les consommateurs*, disponible sur :
<http://www.oecd.org/internet/consumer/40679279.pdf>.
- OCDE (2006), *Table ronde sur la concurrence et la réglementation dans le secteur de la banque de réseau*, disponible sur :
<http://oecd.org/daf/competition/sectors/39753683.pdf>.
- OCDE (2006a), *Report on Experiences with Structural Separation*, Éditions OCDE, Paris, disponible sur :
<http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/45518043.pdf>
- OCDE (2001), *Recommandation du Conseil concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés*, modifiée en 2011, disponible sur :
[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?olisUserId=11693&cote=C\(2011\)135&coteFilename=C\(2011\)135-FRE.pdf&docLangId=1&filename=\\mcmbo2\DocRoot\Documents\2011\11\09\JT03311206.pdf&origUserId=11693&docId=490313&gridAppId=102_](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?olisUserId=11693&cote=C(2011)135&coteFilename=C(2011)135-FRE.pdf&docLangId=1&filename=\\mcmbo2\DocRoot\Documents\2011\11\09\JT03311206.pdf&origUserId=11693&docId=490313&gridAppId=102_)
- Ofgem (UK) (2008), *Energy Supply Probe – Initial Findings Report*, disponible sur :
<https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/38437/energy-supply-probe-initial-findings-report.pdf>.
- OFT (2013), *Review of the Personal Current Account Market*, janvier 2013, disponible sur :
http://www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/financial_products/OFT1005rev.pdf.
- OFT (2008), *Personal Current Accounts in the UK: An OFT Market Study*, juillet 2008, disponible sur :
http://www.oft.gov.uk/shared_oftrreports/financial_products/OFT1005.pdf.
- Ötcker-Robe, I., Narain, A., Ilyina, A. et Surti, J. (2011), « The too-important-to-fail conundrum: Impossible to ignore and difficult to resolve », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/11/12, disponible sur :
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1112.pdf>.
- Payments Council (UK) (2011), *Improving current account switching*, disponible sur :
http://www.paymentscouncil.org.uk/files/payments_council/improving_current_account_switching_-_oct_2011.pdf.
- Reuters (2014), *EU plans for trading rules widen global gap in bank regulations*, 9 janvier 2014, disponible sur :
<http://in.reuters.com/article/2014/01/09/g20-regulation-idINL6N0KJ1J320140109>.

- Schich, S. et S. Lindh (2012), « Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand? », *Journal de l'OCDE : Tendances des marchés de capitaux*, n° 1, disponible sur : <http://www.oecd.org/finance/financial-markets/Implicit-Guarantees-for-bank-debt.pdf>.
- Sénat australien (2011), *Competition within the Australian Banking Sector*, disponible sur <http://www.reia.com.au/userfiles/12601025.pdf>.
- SFI (2006), *Credit Bureau : Meilleures pratiques internationales et études de cas*, disponible sur : <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0412140049586037a22ab719583b6d16/FI-CB-KnowledgeGuide-F.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0412140049586037a22ab719583b6d16>.
- Sitzia, S., Zheng, J. et D.J. Zizzo (2012), « Complexity and Smart Nudges with Inattentive Consumers », *Centre for Competition Policy Working Paper*, n° 12-13.
- UK Competition Commission (2007), *Personal Current Account Banking Services in Northern Ireland Market Investigation*, disponible sur : <http://www.competition-commission.org.uk/our-work/directory-of-all-inquiries/personal-current-account-northern-irish/final-report-and-appendices-glossary>.
- UK Competition Commission (2002), « *The supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises: A report on the supply of banking services by clearing banks to small and medium-sized enterprises within the UK* », disponible sur : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2002/462banks.htm
- Vickers, J. (2011), *Independent Commission on Banking, Final report: Recommendations*, septembre 2011, disponible sur : <https://hmt-sanctions.s3.amazonaws.com/ICB%20final%20report/ICB%2520Final%2520Report%5B1%5D.pdf>.
- Viñals, J., Pazarbasioglu, C., Surti, J., Narain, A., Erbenova, M. et J. Chow (2013), « Creating a safer financial system: Will the Volcker, Vickers, and Liikanen structural measures help? », *IMF Staff Working Paper*, SDN/13/4, disponible sur : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1304.pdf>.
- Waddams, C. (2013), « Shedding light on consumer behaviour in energy markets », in ESRC Centre for Competition Policy (2013), *Behavioural Economics in Competition and Consumer Policy*, Université d'East Anglia, disponible sur : <http://competitionpolicy.ac.uk/ccpbook>.
- Wheelock, D. C. et Wilson, P. W. (2012), « Do large banks have lower costs? New estimates of returns to scale for US banks », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 44, p. 171 à 199.
- Wilson, C. et C. Waddams (2010), « Do consumers switch to the best suppliers? », *Oxford Economic Papers*, vol. 62, p. 647 à 668.
- Zhu, M. (2013), « Searching and switching across markets: Is consumer 'inertia' the result of a mistake or a preference? », in ESRC Centre for Competition Policy (2013), *Behavioural Economics in Competition and Consumer Policy*, Université d'East Anglia, disponible sur : <http://competitionpolicy.ac.uk/ccpbook>.

