COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.11.2020
SWD(2020) 255 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

de la directive 2008/48/CE

concernant les contrats de crédit aux consommateurs

{COM(2020) 963 final} - {SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final}

Le présent document de travail des services de la Commission présente les principales conclusions de l'évaluation de la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs (ci-après la «directive»). La directive vise à atteindre deux grands objectifs, à savoir améliorer la protection des consommateurs et favoriser l'émergence d'un marché intérieur performant du crédit à la consommation. Elle s'applique aux crédits à la consommation compris entre 200 EUR et 75 000 EUR, tels que les prêts à la consommation personnelle, les découverts et les cartes de crédit, mais ne s'applique pas à certains types particuliers de crédits à la consommation (par exemple, certains crédits sans intérêt et certains contrats de crédit-bail).

L'évaluation, lancée en juin 2018 pour donner suite à l'avis de la plateforme REFIT de 2017 sur l'article 4 de la directive, a examiné, conformément aux règles de l'UE pour une meilleure réglementation, si la directive avait atteint ses objectifs et restait adaptée à sa finalité. Elle a apprécié l'incidence et les résultats de la directive quant à la performance du marché intérieur du crédit à la consommation et à la protection des consommateurs dans l'ensemble de l'UE. Elle tire des conclusions pour l'avenir, en tenant compte également de l'évolution de la situation depuis l'adoption de la directive en 2008.

Un consultant externe a été chargé d'élaborer une étude à l'appui de l'évaluation qui inclut une analyse juridique, un examen de la littérature, des consultations ciblées des parties prenantes, une enquête mystère et un exercice de quantification. D'autres activités de consultation ont été menées en parallèle: des réunions ad hoc avec les États membres, des représentants du secteur et des consommateurs et le groupe des utilisateurs de services financiers, ainsi qu'une consultation publique ouverte qui s'est déroulée entre janvier et avril 2019. En outre, une conférence d'une journée sur le thème «Protéger les consommateurs contractant des crédits à l'ère du numérique: pouvons-nous faire mieux?» a été organisée en juin 2019 sur la base des conclusions intermédiaires de l'évaluation.

Les principaux résultats de l'évaluation peuvent être résumés comme suit:

- les objectifs de la directive visant à parvenir à un niveau élevé de protection des consommateurs et à l'émergence d'un marché intérieur performant ont tous deux été partiellement atteints. En ce qui concerne le premier objectif, l'introduction de la directive a permis l'élaboration d'un cadre juridique spécifique permettant de protéger les consommateurs concluant un contrat de crédit, ce qui est essentiel pour garantir la confiance des consommateurs. Plusieurs États membres ont toutefois complété les dispositions de la directive par des éléments supplémentaires dans leur législation nationale. En ce qui concerne le second objectif, le marché transfrontière du crédit à la consommation ne s'est pas agrandi depuis l'application de la directive et reste très limité. La directive a joué un rôle positif en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les fournisseurs, mais les parties prenantes conviennent qu'elle n'a pas entraîné d'augmentation significative de la concurrence au niveau de l'Union. Divers obstacles entravent la fourniture et l'achat de produits financiers par-delà les frontières, parmi lesquels le faible niveau d'harmonisation du cadre réglementaire. La fragmentation qui en résulte empêche un accès transfrontière aisé au crédit. Pourtant, l'intérêt des consommateurs pour ces solutions de crédit semble s'accroître avec la transformation numérique, qui peut contribuer à mieux informer les consommateurs sur les offres de crédit disponibles dans d'autres États membres;
- la directive a particulièrement bien fonctionné dans la pratique s'agissant de ses dispositions relatives au droit de rétractation et au droit à un remboursement anticipé.

L'évaluation a montré qu'une majorité de consommateurs avaient connaissance des deux droits, le droit de rétractation étant beaucoup moins fréquemment utilisé que le droit à un remboursement anticipé. Un problème récurrent concernant le droit de rétractation réside dans le manque de clarté quant à son application aux contrats de crédit liés. Les dispositions relatives au taux annuel effectif global ont également bien fonctionné, en fournissant une formule cohérente et un outil de comparaison complet dans tous les États membres;

- certaines lacunes empêchent la directive de répondre à tous les besoins et difficultés actuels et futurs prévus pour les consommateurs et les fournisseurs de crédit, notamment en ce qui concerne les questions liées à la transformation numérique et à la responsabilisation du prêteur. Par exemple, le champ d'application actuel de la directive ne garantit pas la protection des consommateurs pour certains produits de crédit inférieurs au seuil de 200 EUR. En outre, de nouveaux opérateurs ont fait leur apparition (par exemple, des prêteurs autres que des banques, des plateformes de prêts entre particuliers) et de nouveaux produits ont été introduits sur le marché (par exemple, des prêts à court terme et à coût élevé), en particulier en ligne, ce qui entraîne de nouvelles difficultés en matière de protection efficace des consommateurs. Certains de ces nouveaux produits incitent les consommateurs à contracter des engagements financiers inadaptés, qui génèrent plus souvent une situation de surendettement. De nombreux États membres ont étendu le champ d'application de la directive à des crédits à la consommation que celle-ci ne couvre pas. Il peut en résulter une protection accrue des consommateurs dans certains États membres, mais cela engendre également des disparités dans le paysage réglementaire à l'échelle de l'UE;
- la formulation vague ou peu claire de certaines dispositions, ainsi que des approches différentes selon les États membres dans les domaines que la directive ne régit que de manière générale (comme l'évaluation de la solvabilité), ont donné lieu à des applications différentes d'un État membre à l'autre, ce qui suscite des préoccupations concernant notamment l'utilisation de données alternatives lors de l'évaluation de la solvabilité et l'octroi de prêts en cas d'évaluation négative de la solvabilité. À cet égard, la disposition de la directive relative à l'accès aux bases de données sur le crédit n'a eu qu'une incidence limitée sur l'objectif visant à favoriser l'émergence de conditions de concurrence équitables à l'échelle de l'UE. L'absence de normalisation relative aux données à recueillir et à communiquer limite l'accessibilité des informations sur les consommateurs par-delà les frontières des États membres. Ces éléments nuisent à l'efficacité des dispositions relatives à l'évaluation de la solvabilité, en particulier pour les consommateurs plus vulnérables et eu égard à la progression attendue de la transformation numérique du marché du crédit à la consommation;
- la transformation numérique révèle également des lacunes dans les dispositions de la directive relatives à la communication d'informations publicitaires et précontractuelles. Bien que la directive ait généralement eu des effets bénéfiques en ce qui concerne la fourniture des informations précontractuelles et publicitaires, plusieurs exigences ne semblent pas adaptées aux appareils numériques, que les consommateurs utilisent de plus en plus aujourd'hui pour rechercher et même conclure des contrats de crédit. La quantité et la complexité des informations fournies dans le formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs» réduisent l'efficacité de celui-ci lorsque les consommateurs y accèdent sur des outils numériques de petite taille;
- il ressort d'une analyse coûts-bénéfices que les bénéfices de l'application de la directive, notamment en termes de réduction du préjudice subi par les consommateurs, l'emportent

sur les coûts. L'évaluation montre clairement que l'objectif consistant à atteindre des normes de protection des consommateurs plus élevées demeure pertinent. La directive est globalement compatible avec les autres politiques et dispositions législatives adoptées au niveau de l'Union en matière de protection des consommateurs, et complète généralement ces dernières. L'évaluation montre une valeur ajoutée manifeste de la directive, principalement dans sa contribution au renforcement de la protection des consommateurs. Elle a recensé des possibilités d'améliorer l'alignement sur d'autres actes législatifs pertinents de l'UE et de créer des synergies supplémentaires avec ceux-ci. Par exemple, un alignement accru sur la directive relative au crédit hypothécaire pourrait favoriser une plus grande clarté juridique et garantir une approche cohérente de la protection des consommateurs contre le surendettement.

En conclusion, cette évaluation a montré que la directive sur le crédit à la consommation est encore largement adaptée à sa finalité, mais qu'il y a lieu de fournir des efforts supplémentaires pour tirer pleinement parti de ses bénéfices potentiels pour la promotion d'un marché intérieur du crédit à la consommation dans l'UE et pour une protection efficace des consommateurs à l'échelle de l'UE. Les limitations et lacunes recensées dans l'évaluation découlent en partie de la directive elle-même (dispositions vagues ou insuffisamment précises; certains crédits ou certaines parties du processus de crédit non couverts) et en partie de l'application pratique de la directive dans les États membres et du contrôle de son application. Ces résultats de l'évaluation alimenteront le réexamen de la directive, qui a été inclus parmi les initiatives REFIT du programme de travail de la Commission.