



# Services financiers

**Dernière ligne droite pour le PASF**



**Bruxelles, le 25 novembre 2003**

***Neuvième rapport***



## **I INTRODUCTION**

Le principal objectif stratégique du plan d'action pour les services financiers (PASF), lancé en 1999, était de permettre aux marchés financiers paneuropéens de réaliser toutes leurs potentialités et d'accroître ainsi les chances de voir la croissance et l'emploi connaître une amélioration durable, portée par l'investissement. En ce sens, le PASF est l'un des compléments les plus importants à l'introduction de la monnaie unique, un complément qui a considérablement réduit le coût des activités transfrontalières dans la zone euro.

Le PASF est l'un des facteurs à l'origine des profondes mutations que connaît le paysage financier européen. Les attentes ont évolué, et même s'il reste encore beaucoup à faire, les opérateurs et les instances de régulation sont de plus en plus convaincus de la nécessité d'un marché européen des capitaux ouvert et dynamique. Anticipant sur cette évolution, les marchés de capitaux européens ont déjà entrepris de se restructurer et de se rationaliser. Ces changements se sont notamment traduits par une convergence des taux d'intérêt et des écarts de taux, par le développement des activités transfrontalières et par l'implantation croissante d'établissements financiers sur les marchés des pays partenaires. Plus fondamentalement, l'obtention de capitaux en Europe est devenue moins tributaire du crédit bancaire. Grâce à la diversification des techniques de financement, les entreprises ont plus de possibilités pour financer leurs investissements et les consommateurs peuvent réaliser davantage d'économies.

Le cadre réglementaire et prudentiel renforcé issu du PASF a aussi aidé les marchés financiers européens à surmonter leurs difficultés récentes. L'engagement général de le mettre en oeuvre n'a pas été affecté par le repli de la conjoncture économique ni par la forte correction à la baisse des valeurs boursières enregistrée depuis le quatrième trimestre 2000. Jusqu'à présent, le système financier européen lui-même a bien résisté à ces chocs récents; les risques liés à l'accroissement de la volatilité sont en effet mieux répartis entre les différents secteurs financiers.

Le redressement des marchés d'action au printemps 2003 a beaucoup atténué la pression qui s'exerçait sur les bilans<sup>1</sup>. Les risques considérables qui pesaient sur l'évolution du secteur financier européen ont laissé place à des perspectives de reprise. Les valeurs européennes ont retrouvé des niveaux conformes aux normes historiques, et les perspectives de croissance et de profit devraient favoriser la poursuite de cette amélioration.

---

<sup>1</sup> Cette amélioration pourrait être partiellement annulée par l'évolution récente des marchés obligataires, où le faible niveau des taux d'intérêt à long terme a eu des répercussions sur les flux de revenus et la valeur actualisée de certains éléments de passif des établissements financiers.



Cette remontée des cours semble indiquer que l'érosion spectaculaire de la confiance dans les pratiques de gouvernement d'entreprise et dans l'intégrité des marchés a pu être momentanément enrayerée. Néanmoins, certains excès perdurent, et les efforts doivent se poursuivre pour rétablir la confiance. Sans marchés financiers performants, l'économie "réelle" ne connaîtra qu'une reprise limitée.

L'adoption des mesures législatives prévues par le PASF s'est poursuivie conformément au calendrier: 36 des 42 mesures initiales ont pu être finalisées. Depuis l'adoption de ce plan, le Conseil et le Parlement européen ont fait tout leur possible pour que chaque mesure législative soit adoptée et mise en oeuvre rapidement. Un dernier effort est cependant nécessaire pour régler les principaux points encore en suspens et clore les discussions en cours. La présidence italienne a fait en sorte que la présidence irlandaise puisse clôturer les derniers grands dossiers du PASF (notamment la directive sur les services d'investissement et la directive sur la transparence) avant avril 2004<sup>2</sup>, c'est-à-dire avant les élections parlementaires européennes. Une autre étape importante vient d'être franchie avec la décision prise fin octobre par le comité européen des valeurs mobilières (CEVM) d'adopter les premières mesures d'application relatives aux abus de marché, dans le cadre du processus Lamfalussy.

Après cela, une tâche essentielle devra encore être menée à bien, à savoir la transposition cohérente et la mise en application de toutes les mesures adoptées. Le cycle du PASF touchant à sa fin, la Commission considère que le moment est venu d'évaluer le degré d'intégration des marchés financiers européens. Cette évaluation n'est pas censée, à court terme, déboucher sur un nouveau programme exhaustif d'initiatives législatives<sup>3</sup>. En revanche, elle permettra déjà de définir des priorités d'action pour "l'après-PASF" (voir le point IV "Au-delà du PASF").

## **II. ÉTAT D'AVANCEMENT DES MESURES DU PASF ENCORE EN SUSPENS**

Depuis le dernier rapport intermédiaire du 3 juin 2003, un accord a été trouvé sur les propositions législatives suivantes:

- La directive sur les prospectus a été adoptée le 15 juillet 2003<sup>4</sup>.
- La directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne (qui fait partie de tout un ensemble de mesures fiscales, comprenant le code de conduite sur la fiscalité des entreprises et la directive sur les intérêts et redevances) a été officiellement adoptée le 3 juin 2003<sup>5</sup>.

2 Date convenue par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars 2003.

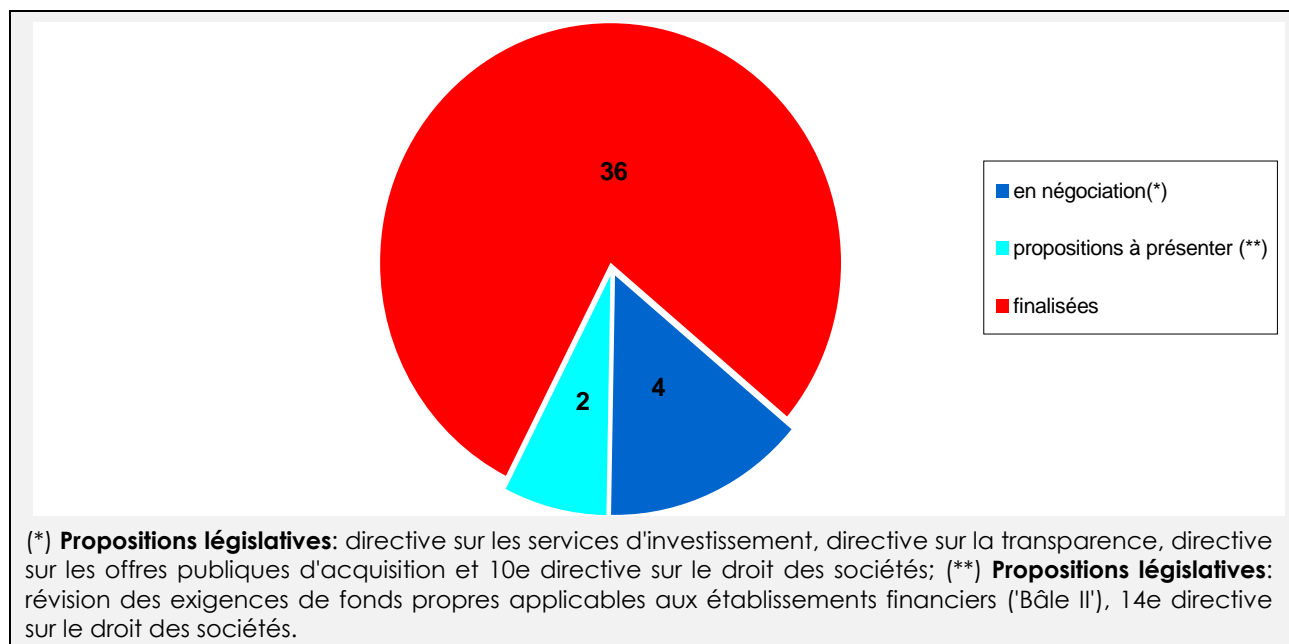
3 Comme indiqué dans le 8ème rapport intermédiaire, la priorité de la Commission est d'abord de mener à bien le programme législatif du PASF.

4 Directive 2003/71/CE.

5 Directive 2003/48/ CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.



FIGURE 1: État d'avancement des différentes mesures initialement prévues par le PASF<sup>6</sup>



Le programme de travail législatif de la Commission jusqu'à avril 2004 est présenté dans les encadrés n° 1 et 2. Ces calendriers prévoient l'adoption de quatre propositions clés par le Parlement européen et le Conseil au cours des quatre prochains mois.

#### ENCADRE N°1

### Programme de travail législatif pour le dernier trimestre 2003 et le 1er trimestre 2004

#### Propositions devant être adoptées par le Parlement européen et le Conseil

- Révision de la directive sur les services d'investissement
- Directive «transparence»
- Directive sur les offres publiques d'acquisition
- 10e directive sur le droit des sociétés

6 Certaines mesures ou propositions non législatives ne figurent pas parmi les "propositions à faire" ou "en cours de négociation": suivi des conclusions du groupe de haut niveau d'experts en droit des sociétés, cadre juridique européen sur les paiements, rapport sur la mise en oeuvre de la directive concernant le caractère définitif du règlement, suivi de l'initiative FIN-NET, suivi du plan d'action pour la prévention de la fraude et de la contrefaçon des moyens de paiement, mise en oeuvre du code de conduite sur l'imposition des entreprises.



Outre la directive sur les services d'investissement, dont l'adoption est prévue au début du mois prochain<sup>7</sup>, les ministres de l'UE doivent adopter les propositions suivantes dans les prochains mois:

- Au terme de deux séries de consultations, la Commission a présenté le 26 mars 2003 une proposition définitive de directive sur la transparence<sup>8</sup>. Ce texte vise à accroître la transparence des sociétés cotées, afin de renforcer la confiance des investisseurs et de promouvoir une allocation plus rationnelle et plus efficace des ressources, sans pour autant alourdir la charge administrative. Le Conseil et le Parlement européen ont commencé à l'examiner cette année. La Commission espère que cette directive pourra être adoptée en lecture unique avant avril 2004.
- En octobre 2002, la Commission a présenté une nouvelle proposition de directive sur les offres publiques d'acquisition<sup>9</sup>, qui intègre les recommandations du groupe d'experts de haut niveau en droit des sociétés. Comme le Parlement européen et le Conseil, la Commission a montré qu'elle était prête à oeuvrer en faveur d'un compromis acceptable sur ce dossier essentiel. Un accord général a pu être obtenu sur l'harmonisation des règles régissant la procédure d'offre et sur les mesures à prendre pour protéger les actionnaires minoritaires. En revanche, les avis divergent sur le rééquilibrage des pouvoirs entre la direction et les actionnaires. De nouvelles propositions de compromis sont actuellement en discussion. Cette directive, qui est indispensable à une intégration réussie des marchés financiers européens (et qui fait d'ailleurs partie des mesures phares du PASF), doit impérativement être adoptée dans les quatre mois qui viennent. La Commission estime que le compromis final devrait inclure une harmonisation significative des dispositions essentielles.
- Une première proposition de 10ème directive sur le droit des sociétés relative aux fusions transfrontalières avait été présentée en 1985, mais les travaux ont achoppé pendant plusieurs années sur la question de la participation des travailleurs. La Commission a retiré sa proposition en décembre 2001. Par la suite, dans le cadre des priorités à court terme figurant dans sa communication du 21 mai 2003 sur la modernisation du droit des sociétés et le renforcement du gouvernement d'entreprise<sup>10</sup>, la Commission a présenté une nouvelle proposition le 18 novembre 2003. Cette proposition sera bientôt examinée par le Conseil et le Parlement européen. Bien que n'ayant été présentée qu'en novembre, si ces deux institutions parviennent à l'adopter dans le cadre d'une lecture unique, elle pourrait être mise en oeuvre dans les délais fixés par le PASF.

---

7      Ordre du jour du conseil Affaires générales de l'UE du 8 décembre 2003.

8      COM(2003) 138 final.

9      COM(2002) 534 du 2.10.2002.

10     COM(2003) 284 final.



## ENCADRE N° 2

### Programme de travail pour le dernier trimestre 2003 et pour 2004

#### Propositions attendues de la Commission

- Révision des exigences de fonds propres applicables aux établissements financiers
- Suivi du plan d'action sur le droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise
- 14ème directive sur le droit des sociétés
- Modernisation de la 8e directive sur le droit des sociétés (contrôle légal des comptes)
- Normes comptables internationales 32/39
- Communication sur la compensation et le règlement
- 3ème directive sur le blanchiment de capitaux
- Contrôle de la réassurance
- Cadre juridique européen applicable aux paiements effectués dans le Marché intérieur
- Projet Solvabilité II pour les assurances (travaux préparatoires)

Par ailleurs, la Commission continue de faire porter ses efforts sur la présentation des dernières mesures-clés prévues dans le PASF<sup>11</sup>:

- Suivant en cela un calendrier ambitieux, le nouveau régime de fonds propres applicable aux banques et aux entreprises d'investissement devrait entrer en vigueur d'ici 2006/2007, à la suite des discussions au sein du comité de Bâle (G10). Les exigences de fonds propres imposées aux banques et aux entreprises d'investissement devraient ainsi être plus en rapport avec les risques encourus. Cela devrait se traduire par un renforcement de la stabilité et de la sécurité du secteur européen des services financiers, et par une meilleure allocation des actifs. Les services de la Commission ont publié leur troisième document de consultation sur ce sujet le 1er juillet 2003<sup>12</sup>. Cette consultation a pris fin le 22 octobre. Le Comité de Bâle entend faire adopter le nouvel accord sur les fonds propres au plus tard à la mi-2004. La Commission reste décidée à soumettre sa proposition pour une nouvelle directive peu de temps après l'obtention d'un accord au sein du comité de Bâle, de manière à ce que l'échéance globale de mise en oeuvre du nouveau cadre (fin 2006) puisse être respectée dans l'UE.
- La Commission a publié sa communication sur le droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise le 21 mai 2003<sup>13</sup>. Cette communication inclut un plan d'action, qui comprend un ensemble équilibré de mesures législatives et non législatives, classées chronologiquement par ordre de priorité. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité inscrits dans le traité sont pleinement respectés, et il est prévu d'être souple dans l'application, mais ferme sur les principes. Ce plan d'action a été approuvé par le conseil

11 Des informations détaillées sur l'état d'avancement de toutes les mesures prévues dans le PASF restent disponibles sur le site Internet de la Commission, sous la forme d'un tableau d'ensemble régulièrement actualisé.

12 Voir: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/finances/capitaladequacy/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/capitaladequacy/index.htm).

13 COM(2003) 284 final.



Compétitivité du 22 septembre 2003<sup>14</sup>. Durant la phase de suivi, il sera dûment tenu compte des commentaires reçus lors de la consultation publique qui a pris fin le 31 août. Les premières initiatives seront lancées par la Commission dans les prochains mois.

- La 14ème directive sur le droit des sociétés concernant le transfert transfrontalier du "siège" (centre des activités et/ou siège social de la société) fait aussi partie des priorités à court terme répertoriées par la communication du 21 mai 2003 sur le droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise<sup>15</sup>. Il s'agit de l'une des deux mesures pour lesquelles la Commission doit encore présenter une proposition de directive. Cela ne se fera pas avant septembre 2004, puisque les orientations générales évoquées ci-dessus doivent d'abord être entérinées et que la proposition dépend de certaines décisions de la Cour de justice européenne en la matière.
- Depuis 1998, la Commission n'a cessé d'œuvrer à l'amélioration du contrôle légal des comptes, par l'intermédiaire du comité de l'audit. Elle a également publié des recommandations sur le contrôle de la qualité et l'indépendance des contrôleurs légaux. Pour renforcer ces initiatives, elle a publié le 21 mai 2003 une communication exposant les priorités en matière de contrôle légal des comptes<sup>16</sup>. La modernisation de la législation communautaire sur le contrôle légal des comptes, dans le cadre de la 8ème directive sur le droit des sociétés, a ainsi été reconnue comme une priorité immédiate. La Commission proposera donc début 2004 une nouvelle directive pour remplacer la 8ème directive actuelle. Cette initiative s'inscrira dans le cadre des travaux entrepris par la Commission et par le *US Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)* pour parvenir, sur la question du contrôle des sociétés d'audit internationales, à une approche fondée sur la coopération.
- L'application des normes comptables internationales (IAS) à toutes les sociétés cotées dès 2005<sup>17</sup> améliorera la transparence et la comparabilité de l'information financière, du fait des exigences de qualité imposées par ces normes. Toutes les IAS existantes, à l'exception des IAS 32 et 39, ont été approuvées par les ministres des finances européens le 15 juillet 2003. Mais il est absolument essentiel que toutes les IAS aient été approuvées d'ici à 2005, date d'entrée en vigueur de cette obligation. Au cours des prochains mois, l'IASB poursuivra ses travaux pour améliorer les IAS 32 et 39 relatives aux instruments financiers. Il importe que le règlement de ces questions recueille un large consensus.

14 Le Conseil européen de Bruxelles a souhaité que ce plan d'action sur la modernisation du droit des sociétés et le renforcement du gouvernement d'entreprise soit adopté avant fin 2003.

15 COM(2003) 284 final.

16 Communication de la Commission: "Renforcer le contrôle légal des comptes dans l'Union européenne", COM(2003) 286 final.

17 Règlement (CE) n° 1606/2002 du 19.7.2002.



- Sur la compensation et le règlement-livraison, la Commission compte présenter une communication début janvier 2004. Cette communication indiquera la voie à suivre pour obtenir, par les mécanismes de marché, une amélioration des procédures de compensation et de règlement des opérations transfrontalières sur titres.
- Les événements du 11 septembre 2001 ont montré la nécessité de renforcer la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans le cadre d'une troisième directive sur le blanchiment de capitaux.
- Au début de l'an prochain, la Commission présentera une proposition de directive sur le contrôle de la réassurance. Cette proposition visera à harmoniser les méthodes de contrôle de la réassurance dans l'UE, à supprimer certaines barrières commerciales qui continuent de freiner l'exercice de la réassurance au niveau international, et à mieux protéger les assurés. Elle permettrait d'instituer un cadre prudentiel tenant compte des recommandations du Forum sur la stabilité financière et du FMI. Ce cadre se traduirait par une plus grande stabilité macroéconomique et par une réduction du risque systémique dans le secteur des assurances.
- La Commission a publié en novembre 2003 une communication sur un nouveau cadre juridique de l'UE pour les paiements dans le marché intérieur, en s'appuyant sur le résultat des vastes consultations organisées ces derniers mois. Elle présentera une proposition législative en la matière fin printemps 2004.
- Le projet solvabilité II pour les assurances vise à créer, pour les entreprises d'assurance, un régime de solvabilité cohérent, basé sur les risques, et compatible avec l'évolution internationale dans les domaines du contrôle et de l'information financière. Ce travail d'envergure se poursuivra en 2004; la première initiative législative devrait être la présentation d'une proposition de directive-cadre d'ici à 2005.



### **III. TIRER LE MEILLEUR PARTI DU PASF**

Pour la mise en oeuvre du PASF, la Commission, suivant en cela les recommandations du groupe Lamfalussy<sup>18</sup>, a procédé à une consultation régulière et systématique de toutes les parties intéressées sur chaque proposition et stratégie envisagée. Lors de ces consultations, elle s'est efforcée de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de prévoir suffisamment de temps pour les commentaires, voire pour une nouvelle consultation, et d'autre part, le respect du calendrier serré fixé par les chefs d'État et de gouvernement européens<sup>19</sup>. Dans leurs réponses à ces consultations, les gouvernements des États membres et les représentants du secteur n'ont cessé de réaffirmer leur soutien général aux objectifs fondamentaux du PASF. Ces consultations ouvertes et approfondies se sont avérées être un atout et un gage de qualité de la législation.

Le PASF touchant à son terme, ce n'est plus la phase de rédaction intensive, de négociation et d'adoption des mesures législatives qui doit dorénavant retenir toute l'attention, mais leur traduction dans les faits. La mise en oeuvre effective et intégrale de cet ensemble de mesures est en effet le seul moyen d'obtenir les résultats escomptés.

L'Europe commence seulement à recueillir les fruits du renforcement de son potentiel de croissance global, de la baisse du coût du capital<sup>20</sup>, du développement de l'emploi et d'une meilleure absorption des fluctuations sur un marché intégré<sup>21</sup>: la législation n'est pas encore complète, sa transposition et sa mise en oeuvre n'en sont qu'à leur début. Il convient, par une mise en oeuvre adéquate et uniforme, de faire en sorte que ces règles communes soient appliquées de manière cohérente dans toute l'UE, dans l'ensemble des 25 États membres. Il est de plus en plus difficile pour les administrations nationales de faire appliquer isolément des dispositions financières, car ce qui se produit dans une juridiction a inévitablement des répercussions dans les autres. Les régulateurs européens doivent coopérer concrètement pour obtenir l'application de normes équivalentes, basées sur la réglementation européenne.

Cela ne vaut pas seulement au niveau européen, mais aussi au niveau international. L'Europe doit collaborer avec ses partenaires internationaux pour mettre en place des normes réglementaires équivalentes, éviter les doubles

---

18 Rapport final du Comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières – février 2001.

19 Les chefs d'État ou de gouvernement ont retenu l'échéance d'avril 2004 pour l'ensemble du PASF (et de 2003 pour les mesures relatives aux valeurs mobilières) lors du Conseil européen de Bruxelles (les 20 et 21 mars 2003).

20 Voir également le rapport de la European Mortgage Federation et de Mercer Oliver Wyman: "Financial Integration of European Mortgage Markets" (<http://www.hypo.org>).

21 Septième rapport intermédiaire: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/finances/actionplan/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/actionplan/index.htm)



emplois législatifs et supprimer les entraves réglementaires et juridiques à l'accès au marché. Le dialogue UE-États-Unis sur la réglementation des marchés financiers a ainsi pour but de prévenir ces conflits et de faciliter la résolution en amont des problèmes existants. Les autorités de l'UE et des États-Unis n'ont cessé d'œuvrer en ce sens, et continueront de le faire.

Parmi les questions-clés sur lesquelles il était urgent de s'entendre figure justement l'enregistrement des sociétés d'audit. La Commission a discuté ces derniers mois avec le PCAOB des solutions qui pouvaient être trouvées, sur le mode de la coopération, au problème de l'enregistrement des sociétés d'audit européennes aux États-Unis. Le débat s'est élargi à la question plus large de la réglementation à appliquer aux sociétés d'audit travaillant pour des sociétés qui sont cotées sur les marchés de capitaux américains et dans l'UE. Cet échange de vues a fait apparaître une très grande convergence de vues et de concepts dans de nombreux domaines. Il a facilité la définition d'une double approche, qui améliorera l'allocation des ressources internationales et, partant, la qualité du contrôle des comptes sur les marchés de capitaux internationaux. Conformément à cette double approche, dès lors que les systèmes de contrôle et d'inspection satisfont à certains principes d'adéquation, de transparence et d'indépendance, c'est la règle de la reconnaissance mutuelle des dispositions du pays d'origine qui s'applique, dans toute la mesure du possible, en matière de contrôle, d'inspection, d'investigation et de sanction des sociétés d'audit. Cette règle limitera les charges inutiles imposées à ces sociétés par une double réglementation, elle permettra une meilleure utilisation des ressources aux fins de la réglementation et de la surveillance et renforcera la protection globale des investisseurs.

### Mise en oeuvre et application

Pour tirer le meilleur parti du PASF, la Commission a défini trois grands objectifs sur lesquels toutes les parties prenantes devront concentrer leurs efforts au cours de l'année à venir<sup>22</sup>: 1) mise en oeuvre et application communes des règles; 2) prise en considération de la dimension mondiale; 3) optimisation du PASF (identification et résolution des nouveaux problèmes).

L'un des plus importants ajouts au PASF a été le renforcement des systèmes de surveillance effective des établissements financiers et de gestion des crises financières concernant plusieurs pays. La législation prévue par le PASF définit clairement les compétences en matière de surveillance des établissements financiers et impose à ces derniers des obligations précises de coopération avec les autorités des autres États membres en cas de problème.

---

22 Huitième rapport intermédiaire: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/finances/actionplan/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/actionplan/index.htm)



Une avancée décisive, à cet égard, est la mise en place de dispositifs structurés permettant aux régulateurs et aux autorités de surveillance d'organiser leur coopération et de s'entendre entre eux (réseaux de régulateurs préconisés par le Comité des sages Lamfalussy). Des initiatives connexes, telles que les recommandations du rapport Brouwer sur la stabilité financière et la gestion et des crises, et le suivi qui leur a été donné, ont aidé à s'assurer que les mécanismes de coopération en temps réel et de surveillance financière quotidienne se mobiliseront rapidement en cas de besoin.

Le 5 novembre 2003, la Commission a adopté un train de mesures visant à mettre sur pied une nouvelle architecture organisationnelle pour tous les secteurs des services financiers. Ce train de mesures a un caractère d'urgence si l'on veut que le PASF puisse effectivement être mis en oeuvre et appliqué et que les autorités de surveillance et les régulateurs puissent coopérer de manière fructueuse sur la mise en oeuvre, le cas échéant, de nouveaux accords sur les fonds propres.

Ces mesures créent, à plus ou moins brève échéance, deux nouveaux comités de surveillance, le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB)<sup>23</sup> et le comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions de retraite (CECAR)<sup>24</sup>, ainsi que l'avaient demandé le Conseil ECOFIN de décembre 2002 et le Parlement européen dans la résolution Van den Burg de novembre 2002.

Elles prévoient aussi la création de deux nouveaux comités, le comité bancaire européen (CBE) et le comité européen des assurances et des pensions de retraite (CEAR), pour remplacer l'actuel comité consultatif bancaire (CCB) et l'actuel comité des assurances. En outre, elles proposent de transférer la responsabilité des OPCVM<sup>25</sup>, qui relevaient jusqu'à présent du comité de contact OPCVM, à deux comités existants, le comité européen des valeurs mobilières (CEVM) et le comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM). Pour éviter les doubles emplois et ne pas préjuger des positions du Parlement européen et du Conseil, ces dernières dispositions n'entreront qu'en vigueur qu'une fois qu'elles auront été approuvées par ces deux institutions.

---

23 Décision de la Commission entrant en vigueur le 1er janvier 2004.

24 Décision de la Commission entrant en vigueur le 24 novembre 2003.

25 Organismes de placement collectif harmonisés, qui peuvent opérer dans toute l'UE.



### **ENCADRE N° 3**

#### **Initiatives de la Commission pour améliorer la mise en oeuvre et l'application des règles<sup>26</sup>**

La communication de la Commission sur "l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire"<sup>27</sup> prévoit tout un éventail de mesures pour mieux prévenir les infractions au droit communautaire et rationaliser l'instruction des dossiers d'infraction présumée.

La stratégie pour le marché intérieur (2003-2006)<sup>28</sup> annonce quelques propositions supplémentaires destinées à promouvoir un contrôle efficace et équitable de l'application du droit communautaire dans l'ensemble du marché intérieur.

Le mécanisme SOLVIT a été créé pour aider les citoyens à résoudre les problèmes qui peuvent les empêcher de tirer pleinement parti de la réglementation du marché intérieur, grâce à une interconnexion en temps réel des administrations nationales.

Enfin, des réseaux de régulateurs et d'autorités de surveillance ont été mis en place pour les valeurs mobilières, comme le préconisait le rapport Lamfalussy, avec l'approbation des ministres des finances de l'UE et du Parlement européen<sup>29</sup>; des propositions ont été faites pour étendre cette approche à tous les secteurs financiers (banque, assurances, caisses de retraite professionnelles et OPCVM).

## **IV. AU-DELA DU PASF**

La Commission pense qu'il sera très fructueux de procéder à une évaluation exhaustive et transparente, basée sur la remontée d'informations, des effets qu'ont eu les mesures du PASF jusqu'à présent, et d'essayer de déterminer l'état d'intégration des marchés financiers de l'UE à l'issue de la phase législative du PASF. L'objectif global de ce bilan est d'avoir une idée générale des lacunes qui peuvent subsister au niveau de la réglementation, du contrôle, de l'administration et des politiques publiques. Elle permettra de mieux appréhender les obstacles qui s'opposent à l'exercice d'activités ou de services financiers transfrontaliers (de détail, par exemple).

Cette évaluation sera précieuse pour l'élaboration d'une approche consensuelle sur les défis qui pourraient utilement être relevés au niveau européen. Néanmoins, ce processus ne doit pas être interprété comme le prélude à un nouveau programme législatif ambitieux. Pour l'heure - au-delà des engagements déjà programmés - rien ne permet de se prononcer sur la nécessité d'une action communautaire, pas plus que sur son ampleur et son contenu. Si une action n'est pas nécessaire, ou s'avère contre-productive (c'est-

26 Pour de plus amples précisions, se reporter au huitième rapport intermédiaire:  
[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/finances/actionplan/](http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/actionplan/)

27 COM(2002) 725 final du 11 décembre 2002.

28 COM(2003) 238 final. Texte intégral:

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/strategy/2002\\_stratreview\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/strategy/2002_stratreview_fr.pdf)

29 Résolution du 5 février 2002.



à-dire si les inconvénients l'emportent sur les avantages), elle n'a pas lieu d'être. Il doit cependant être clair qu'une action législative ciblée, destinée à pallier certaines défaillances du marché ou lacunes réglementaires, peut constituer une solution appropriée et ne doit pas être exclue a priori.

La Commission a déjà entrepris d'identifier les modifications structurelles intervenues dans le paysage financier. À cet effet, elle continue de mettre au point divers indicateurs financiers qui seront régulièrement utilisés, en tant qu'outils stratégiques, pour comprendre les lacunes du processus d'intégration financière et savoir dans quels domaines il est plus urgent de prendre des mesures correctrices. Les premiers résultats ont été présentés au Conseil des ministres ECOFIN le 3 juin 2003.

### Un processus et une consultation ouverts et transparents

La Commission s'est fermement engagée à consulter et à faire participer tous les intéressés à chaque étape du processus d'élaboration des politiques<sup>30</sup>; cette évaluation sera donc menée dans un esprit de transparence et d'ouverture<sup>31</sup>. Pour s'assurer une totale légitimité politique, la Commission sollicitera la participation stratégique de l'ensemble des parties prenantes (y compris les consommateurs et les investisseurs). La création du forum FIN-USE, composé d'utilisateurs de services financiers, et dont le but est de permettre la prise en compte des besoins du côté de la demande, est un bon exemple du respect de cet engagement<sup>32</sup>. Les instances de réglementation et de surveillance nationales et de l'UE sont également mises à contribution à tous les niveaux, de la discussion des orientations politiques à l'examen des informations et résultats communiqués par le secteur. Cette consultation exhaustive est nécessaire pour avoir une vision globale de la situation et recueillir un consensus sur la valeur ajoutée de l'action au niveau communautaire.

La Commission espère également tirer profit de ses discussions avec le Parlement européen et des auditions de son panel d'experts indépendants. Elle s'est tout particulièrement efforcée de mieux cerner la situation des marchés financiers dans les nouveaux États membres.

---

30 Communication de la Commission: "Gouvernance européenne : Mieux légiférer", COM(2002) 275 final; communication de la Commission: "Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées", COM(2002) 704 final.

31 Un communiqué de presse a été publié le 27 octobre 2003 pour expliquer le processus et annoncer la création des groupes d'experts chargés de conseiller la Commission.

32 Pour mieux suivre l'évolution du paysage financier européen, la Commission a créé le forum FIN-USE, afin que des experts, représentant le point de vue de l'utilisateur, participent le plus possible aux travaux qu'elle mène. Ce forum sera aussi consulté sur les obstacles qui freinent l'intégration financière dans le cadre de l'évaluation.



### Le processus d'évaluation

Les travaux préparatoires nécessaires à cette évaluation seront menés au niveau des principaux secteurs financiers dans le cadre de groupes d'experts sectoriels. Ces groupes couvrent les domaines suivants: banque, assurances, valeurs mobilières et gestion d'actifs. Leur composition assure une couverture géographique équilibrée de toutes les grandes branches d'activités et fonctions commerciales.

Outre l'identification des entraves à une véritable intégration des marchés pour différents produits, transactions et services financiers, ces groupes d'experts ont aussi pour tâche d'aider la Commission à déceler les défaillances du marché dont le coût d'opportunité est le plus grand pour l'Europe. À cet effet, les groupes sectoriels se concentreront principalement sur le classement par ordre de priorité des derniers obstacles à l'activité transfrontalière et sur leurs conséquences quant à la mise en place des conditions nécessaires au bon fonctionnement des marchés financiers européens. Pour parvenir à une vision stratégique cohérente, ils s'efforceront de parvenir à une position commune sur les questions qui peuvent concerner plusieurs secteurs, et de faire la synthèse de leurs conclusions dans le cadre d'une évaluation globale.

Les États membres, réunis au sein du comité des services financiers (CSF), s'efforcent aussi de définir une position commune sur les progrès déjà accomplis et sur les défis qui restent à relever. Pour se simplifier la tâche, le CSF a décidé, le 9 juillet, de créer un sous-groupe ad hoc chargé de rédiger un rapport du CSF au Conseil sur i) les avantages de l'intégration financière; ii) l'état d'avancement de cette intégration; iii) les secteurs dans lesquels des progrès doivent être faits en priorité si l'on veut doter l'UE d'un marché des services financiers vraiment intégré. Le Conseil ECOFIN du 15 juillet 2003 a mandaté le CSF pour qu'il puisse s'atteler à ces questions. La Commission est persuadée que des synergies et des complémentarités sont possibles entre son propre travail d'évaluation et l'évaluation politique de haut niveau entreprise par le CSF. Des mesures ont été prises pour que ces deux processus se déroulent en étroite coordination. Le rapport du CSF devrait en effet apporter un éclairage politique essentiel sur les problèmes encore en suspens.

Pour que chacun puisse participer et contribuer à ce processus, la Commission a également prévu de présenter au public les conclusions des groupes sectoriels, pour commentaires, à l'été 2004.

Enfin, les documents de travail et les informations recueillies par ces groupes pourraient servir de base de discussion à un forum de haut niveau, qui se tiendrait à l'été 2004. Ce forum rassemblerait les principaux responsables politiques en la matière, des experts et des représentants du secteur. Il aurait un double avantage: il serait l'occasion de faire le bilan stratégique des progrès



réalisés dans la mise en oeuvre du PASF, et il permettrait des échanges de haut niveau entre décideurs politiques et représentants du secteur sur les derniers problèmes à résoudre. En ce sens, il ne serait pas une fin en soi, mais un tremplin pour l'élaboration de nouvelles idées et stratégies.

**ENCADRE N° 4**

**Étapes de la préparation du Forum de l'UE sur la politique financière**

Octobre 2003:	Constitution de 4 groupes d'experts sectoriels (banque, assurance, valeurs mobilières et gestion d'actifs);
Printemps 2004:	Publication du rapport de la Commission sur les avantages économiques de l'intégration financière, qui permettra notamment de replacer les discussions politiques dans un contexte empirique;  Publication du rapport du CSF, en vue d'un débat politique au Conseil ECOFIN sur les futurs domaines d'action prioritaires;  Finalisation des rapports de la Commission et des groupes d'experts sectoriels sur l'évaluation globale du degré d'intégration;
Avril/Mai 2004:	Présentation, par la Commission, de l'évaluation globale au CSF et aux divers comités sectoriels;
Été 2004:	Conférence de haut niveau: "Forum européen sur la politique financière";
Automne 2004:	Rapport de synthèse sur les conclusions du forum et consultation publique.

- o -