

Les services financiers 2005-2010. Livre Blanc

2006/2270(INI) - 01/12/2005 - Document de base non législatif

OBJECTIF : exposer les priorités de la Commission européenne en matière de politique des services financiers de 2005 jusqu'en 2010 (Livre blanc).

CONTEXTE : en 2004, alors que la phase législative du PASF touchait à sa fin, la Commission a décidé de dresser l'état des lieux de l'intégration des marchés financiers en Europe et de lancer une consultation générale, sur la base des rapports de quatre groupes d'experts de haut niveau. Le Livre vert sur la politique des services financiers, qui mi-2005 a ouvert une consultation publique, était axé principalement sur la mise en œuvre des mesures existantes et sur la coopération, et non pas sur la proposition de nouvelles lois. Le présent Livre blanc qui en est résulté présente les moyens prioritaires pour l'intégration du marché des services financiers.

CONTENU : malgré les progrès réalisés grâce à l'achèvement du plan d'action pour les services financiers (PASF), la Commission estime que le secteur des services financiers de l'UE (banque, assurance, valeurs mobilières et gestion d'actifs) dispose encore d'un potentiel inexploité considérable en matière de croissance économique et d'emploi. La nouvelle stratégie de la Commission vise à faire bénéficier effectivement le secteur et les consommateurs des avantages de l'intégration financière. Dans son Livre blanc, la Commission fixe les axes principaux de sa politique pour les cinq prochaines années :

- 1) consolider les progrès d'une manière dynamique et assurer une mise en œuvre et une application efficaces des règles existantes ;
- 2) achever les progrès en cours et appliquer rigoureusement des principes du projet «mieux légiférer» à toute initiative future ;
- 3) améliorer la coopération et la convergence en matière de contrôle ;
- 4) renforcer la concurrence entre les prestataires de services, spécialement sur les marchés de détail ;
- 5) accroître l'influence européenne sur les marchés financiers dans le monde.

Le document identifie ainsi certaines priorités, notamment accroître l'efficacité des marchés paneuropéens des produits d'épargne à long terme, achever le marché intérieur des services de détail et rendre plus efficace le marché des capitaux à risques.

Mieux légiférer : les consultations ouvertes ainsi que les analyses d'impact des nouvelles propositions législatives, continueront à jouer un rôle central et devront obligatoirement être organisées avant qu'une législation ne soit considérée comme nécessaire. La Commission estime important de renforcer les mécanismes de contrôle de l'application effective de la législation communautaire, étant donné le faible taux de transposition dans les délais convenus. Pour ce faire, elle coopérera activement avec les États membres pour suivre les progrès, assurer une mise en œuvre correcte et éviter l'ajout de couches successives de dispositions superflues.

L'évaluation ex-post du PASF et de toute nouvelle mesure législative constitue une priorité majeure de la Commission pour les cinq prochaines années. Pour 2009, la Commission devrait avoir achevé une évaluation économique et juridique complète de toutes les mesures du PASF. Une étude sera lancée dans le courant de 2007-2008. La Commission envisage plusieurs initiatives ciblées tendant à renforcer la cohérence et l'unicité du corpus de lois qui regroupe les mesures communautaires et nationales d'exécution

de la législation sur les services financiers. Les actions prévues sont les suivantes: i) rendre plus aisé l'accès aisé au droit communautaire par le regroupement des instruments communautaires pertinents sur Internet ; ii) effectuer un contrôle de cohérence sectoriel dans le domaine des valeurs mobilières ; iii) détecter, à travers une étude qui sera menée en 2008, des incohérences éventuelles des informations fournies, en répondant aux exigences prévues par les règles communautaires actuelles; iv) publier en 2006 une communication/recommandation dans le domaine des placements collectifs; v) codifier 16 directives d'assurance, qui portent sur le cadre du projet solvabilité II, dans une seule directive; vi) prendre, dans le cas d'une mise en œuvre incorrecte du droit communautaire, les mesures appropriées, y compris l'ouverture d'une procédure pour infraction.

La contribution des utilisateurs est importante pour la définition de la politique européenne en matière de services financiers. En ce sens, le forum FIN-USE joue un rôle essentiel. En outre, la Commission estime nécessaire d'améliorer la transparence et la comparabilité des produits financiers ainsi que d'aider les consommateurs à mieux les appréhender. Pour cela, une lettre d'information périodique rédigée par la Commission exposera les principales nouveautés pertinentes aux consommateurs et utilisateurs. L'efficacité de FIN-NET, le réseau pour la résolution extrajudiciaire des litiges transfrontaliers dans le secteur des services financiers, sera amélioré. Dans les prochaines années, la Commission compte renforcer la coopération entre la politique des services financiers et celles conduites dans d'autres domaines, en particulier la concurrence, la politique des consommateurs et la fiscalité. En ce qui concerne la fiscalité, la Commission entend présenter une proposition législative visant à adapter les règles en matière de TVA sur les services financiers à l'évolution du marché unique des services financiers.

Mettre en place des structures communautaires en matière de réglementation et de surveillance : désormais, la politique communautaire en matière de réglementation et de surveillance des services financiers est essentiellement fondée sur les quatre niveaux du processus Lamfalussy. Bénéficiant d'un large soutien, ce processus a fait ses preuves. La Commission veut s'en tenir à ce processus et le développer dans les cinq années à venir afin d'en tirer le meilleur parti possible. Les principaux enjeux de la politique réglementaire sont les suivants: i) poursuivre le débat sur la réforme de la comitologie; ii) améliorer l'ensemble du processus en termes d'obligations de rendre compte et de transparence, notamment vis-à-vis du Parlement européen et du Conseil ; iii) développer une coopération réglementaire transsectorielle pour un nombre croissant de questions; iv) veiller à ce que chacun des quatre niveaux du processus Lamfalussy respecte le programme d'amélioration de la réglementation ; v) contribuer à une convergence mondiale des normes.

Les obligations de coopération et d'échange d'informations entre les autorités de surveillance doivent être renforcées. Il convient également de garantir la sûreté de la coopération en situation de crise. Dans les cinq années à venir, il faudra notamment relever les défis suivants: i) optimiser les responsabilités incombant respectivement à l'État membre d'origine et à l'État membre d'accueil ; ii) explorer la possibilité d'une délégation de certaines tâches et responsabilités, tout en veillant à ce que les autorités de surveillance disposent de l'information et de la confiance mutuelle nécessaires ; iii) améliorer l'efficacité de la surveillance en évitant de multiplier les exigences de reporting et d'information ; iv) assurer une coopération plus cohérente et plus rapide et développer une véritable culture prudentielle au niveau paneuropéen.

Activités législatives en cours et futures (2005-2010) : l'activité législative de la Commission porte sur quatre projets actuellement en cours: i) Banque de détail : dans le domaine du crédit hypothécaire, la Commission publiera en 2006 un livre blanc; en outre deux propositions de directives seront présentées, l'une concernant les services de paiement et l'autre le crédit à la consommation ; ii) Solvabilité II : la Commission présentera, à la mi-2007, une proposition de texte unique qui aura pour objectif de moderniser la réglementation et la surveillance prudentielle dans le secteur de l'assurance ; iii) Réexamen des participations qualifiées : travaux engagés visant à la modification de l'article 16 de la directive "banques" et de l'article 15 de la directive "assurances" et à la définition de critères prudentiels communs. Dans le domaine bancaire, une proposition devrait être présentée à la mi-2006; iv) Compensation et

règlement : la Commission mènera une consultation approfondie et une évaluation d'impact pour apprécier la nécessité d'une directive-cadre qui aurait pour but de rendre les transactions transfrontalières de compensation et les règlements exécutés par les opérateurs du secteur efficaces, sûres et peu coûteuses.

La Commission entend également conduire une réflexion approfondie dans cinq domaines, c'est-à-dire la suppression des obstacles injustifiés à la consolidation transfrontalière, la directive sur la monnaie électronique, le fonds de garantie d'assurance, la Convention de La Haye sur les titres et la faisabilité d'instruments optionnels (« 26 régime ») dans le secteur des services financiers.

La Commission a enfin identifié deux domaines dans lesquels des initiatives pourraient profiter à l'économie de l'UE, à savoir les fonds d'investissement et les services financiers de détail. Les travaux dans ces domaines seront conduits selon une approche "bottom-up", sur la base de larges consultations et en tenant compte de l'interaction entre la législation existante et les nouvelles initiatives.

La dimension extérieure : de manière croissante, les normes et meilleures pratiques sont fixées et définies au niveau mondial, par exemple en matière de comptabilité, d'audit et d'exigences de fonds propres. L'UE estime donc essentiel d'occuper un rôle pionnier dans le travail de normalisation au niveau mondial et notamment dans l'ouverture des marchés mondiaux de services financiers. La Commission entend développer le dialogue sur les marchés financiers entre l'UE et les États-Unis, et élargir la coopération à d'autres pays comme le Japon, la Chine, la Russie et l'Inde. Au sein des organismes internationaux, l'UE doit être solidement représentée et en mesure de parler d'une seule voix sur les dossiers sensibles tels que le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la fraude fiscale. Dans le cadre d'instances internationales (Comité de Bâle, l'IAIS, l'OICV ou UNIDROIT), la coordination européenne doit être renforcée. Enfin, la coopération et les échanges d'information doivent être efficacement organisés, y compris vis-à-vis des centres financiers offshore.

La Commission s'engage à rédiger un rapport chaque année décrivant les évolutions et progrès accomplis.