



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.11.2001
COM(2001) 712 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**Cinquième rapport intermédiaire sur la
mise en œuvre du plan d'action pour les services financiers**

**UN MARCHÉ FINANCIER EUROPÉEN INTÈGRE
L'UE DOIT Y ARRIVER À TEMPS**

CINQUIÈME RAPPORT INTERMÉDIAIRE

INTRODUCTION

Au mois de juin 2001, la Commission concluait que le bilan des progrès réalisés en direction de l'intégration financière était globalement positif¹; un certain nombre de défis démontreraient cependant à court terme s'il existait véritablement la volonté politique de respecter l'échéance de 2005 (2003 pour les marchés des valeurs mobilières) fixée dans le plan d'action pour les services financiers à la demande du Conseil européen. Le non-respect des délais pour telle ou telle mesure pourrait compromettre l'ensemble du calendrier optimal. Dès alors, la Commission reconnaissait que la situation économique n'était pas favorable à l'avancement de ce plan et que tout retard pèserait sur les coûts inhérents à la concentration d'un secteur financier européen encore fragmenté.

C'est dans ce contexte que le cinquième rapport intermédiaire a été rédigé, encore une fois avec l'assistance des représentants personnels des ministres de l'économie et des finances de l'UE, réunis au sein du groupe de la politique des services financiers. Trois grands messages sont délivrés au Conseil Ecofin.

- l'intégration du secteur financier européen, comme moteur de croissance et d'emploi, reste plus cruciale que jamais. De manière tout aussi importante, elle pourra agir comme un rempart à la volatilité et, partant, créer un pôle de stabilité en cette période économique troublée;
- des avancées importantes ont été réalisées depuis la publication du dernier rapport intermédiaire. De réelles préoccupations demeurent néanmoins quant au rythme actuel des travaux si l'on veut mettre le plan d'action en œuvre dans les délais prévus, conformément aux déclarations successives des Conseils européen et Ecofin;
- il convient de dresser, à mi-parcours, un bilan critique approfondi de ce qui a été accompli jusqu'à présent: quels avantages de l'intégration sont déjà tangibles, que reste-t-il à faire? Ce bilan devra être suivi d'une action politique ad hoc.

UNE INTEGRATION FINANCIERE PLUS NECESSAIRE QUE JAMAIS

Premièrement, pour créer un pôle de stabilité

Après les événements tragiques survenus le 11 septembre dernier aux États-Unis, le Conseil européen extraordinaire réuni à Bruxelles le 21 du même mois concluait que "le ralentissement de l'économie serait plus fort que prévu", mais aussi que "grâce à la monnaie unique, les pays de la zone euro étaient à l'abri des chocs liés aux fluctuations monétaires". Toutefois, les avantages potentiels de l'euro ne pourront être pleinement exploités, et la stabilité et la compétitivité du secteur financier européen préservées, que sous réserve d'une intégration complète de ce secteur.

¹ Quatrième rapport intermédiaire: "Services financiers: défis politiques", juin 2001, COM (2001) 286 final.

En dépit d'une volatilité accrue, les marchés financiers européens et mondiaux ont fait preuve de maturité face aux événements. Cela s'est traduit par une moindre propension au risque, une liquidité potentiellement réduite et un accroissement des écarts. Une coopération étroite et rapide entre la Réserve fédérale, la Banque centrale européenne et d'autres banques centrales a permis d'assurer la liquidité et le bon fonctionnement des marchés financiers.

Dans un premier temps, les marchés boursiers ont subi de lourdes pertes, qu'ils ont depuis compensées. Les inquiétudes portent plutôt sur l'impact de la détérioration des marchés des actions sur le secteur assurantiel, qui réalise une proportion substantielle de ses placements (30 %) sur ces marchés. La mesure exacte de cet impact et le montant définitif des sinistres provoqués le 11 septembre ne sont pas encore disponibles (les estimations vont de 20 à 80 milliards d'USD).

Les régulateurs ont uni leurs efforts pour circonscrire les risques de contagion. La conjugaison du ralentissement économique et d'une possible vulnérabilité du secteur financier appelle cependant à une vigilance continue, afin de garantir une gestion prudente et responsable de tout "effet secondaire".

Le plan d'action prévoit un certain nombre de mesures importantes qui, une fois mises en œuvre, permettront de relever le double défi que représentent une certaine incertitude et des perspectives économiques assombries. Pour les prestataires de services financiers, la solidité financière demeure primordiale. Par conséquent, l'application de règles prudentielles strictes, qui reflètent véritablement les risques encourus par les banques, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance s'impose plus que jamais. De fait, il est essentiel que ces entités constituent des provisions et réserves adéquates et mettent en œuvre une politique de gestion des risques appropriée pour pouvoir surmonter les périodes de tension. Un accord politique sur la proposition de *directive sur les garanties* est une priorité pour faire face à une baisse possible de la qualité du crédit et à un risque de contagion accru, et il devrait pouvoir être réalisé avant la fin de l'année. Au début de l'année prochaine, la Commission publiera une *Communication sur les systèmes de compensation et de règlement*. Elle examinera comment accroître l'efficacité dans l'UE et des questions connexes pour la stabilité du système financier. Dans chacun des secteurs concernés, les autorités de surveillance et de réglementation de l'Union européenne s'efforcent donc d'élaborer les politiques requises au niveau communautaire. De plus, la *Table ronde des régulateurs* assure aussi la coordination entre les comités prudentiels compétents pour veiller à ce que les questions transsectorielles soient traitées de manière cohérente et efficace².

² La Table ronde des régulateurs a été instituée de manière informelle à l'initiative de la Commission au début de l'année 2000 en réponse à la demande du Comité économique et financier qui a souhaité que l'on renforce la coopération transsectorielle au niveau international et que l'on promeuve l'échange d'informations entre les autorités de surveillance et de réglementation des divers secteurs financiers. Elle comprend les présidents des enceintes communautaires de réglementation et de surveillance financières: le comité consultatif bancaire, le comité de surveillance bancaire de la BCE, le groupe de contact des autorités de surveillance bancaire, le comité des assurances, la conférence des autorités de surveillance des assurances, le comité européen des valeurs mobilières et le comité européen des régulateurs des valeurs mobilières.

Les événements récents soulignent combien est nécessaire l'intégration du secteur financier européen, comme moteur de croissance et d'emploi, rempart à la volatilité des marchés et pôle de stabilité économique³. Il est également essentiel que cette intégration s'inscrive dans un cadre réglementaire solide et sain, qui permette de maîtriser les risques d'instabilité susceptibles de surgir dans une Union élargie.

Deuxièmement, pour combattre le terrorisme

Les attaques dont les États-Unis ont été victimes appellent, à tous les niveaux, des efforts concertés et accrus pour combattre le terrorisme. Il convient d'éliminer toute possibilité, pour les terroristes, de financer leurs activités. Par conséquent, il est urgent de renforcer la législation anti-blanchiment, au niveau aussi bien communautaire que mondial. À cet égard, l'accord enregistré au Conseil ECOFIN et au Conseil conjoint JAI/ECOFIN du 16 octobre dernier sur la proposition de *directive anti-blanchiment* et son adoption en codécision avec le Parlement européen ont représenté une étape cruciale. En effet, l'extension des exigences d'identification et de déclaration qu'elle prévoit est un élément essentiel de l'engagement de l'Union à lutter contre le financement du crime et du terrorisme. Un accord politique sur la proposition de *directive sur les abus de marché* devrait pouvoir être atteint avant la fin de l'année. Cette directive protégera le secteur financier contre les risques de délits d'initiés et de manipulation du marché. En outre, le Conseil conjoint JAI/ECOFIN du 16 octobre a invité la Commission à présenter avant la fin de l'année un rapport final sur la *surveillance des flux transfrontaliers de capitaux*.

Soutenir le *groupe d'action financière* sur le blanchiment de capitaux est une priorité absolue. Son mandat et le champ d'application de ses quarante recommandations ont été étendus. De fait, en assouplissant les règles du secret bancaire et en renforçant la transparence des entités légales, on pourra, beaucoup plus rapidement et efficacement que ce n'est aujourd'hui le cas, détecter les traces des opérations financières effectuées par les terroristes et les remonter jusqu'à la source.

Troisièmement, pour tirer pleinement parti du lancement imminent des billets et des pièces en euros

Le 19 octobre, le Conseil européen de Gand a publié une déclaration sur la préparation de la mise en circulation des billets et pièces en euros, sur la base d'un rapport d'évaluation de la Commission. Le Conseil a souligné l'importance historique de la mise en circulation des billets et pièces en euros et les avantages concrets qu'en retireront les citoyens et les entreprises en Europe. Il a noté avec satisfaction que les préparatifs sont bien avancés, même s'il convient d'accorder une attention particulière à certaines questions. Le fonctionnement des systèmes de paiements transfrontaliers doit être amélioré et le coût de ces paiements doit être réduit. Actuellement, les paiements transfrontaliers en euros coûtent beaucoup plus cher que les paiements nationaux⁴. Le Conseil européen a donc invité le Conseil ECOFIN à adopter avant le Conseil européen de Laeken la proposition de *règlement de la Commission concernant la réduction des frais bancaires* pour les paiements transfrontaliers en euros. Le

³ Afin de renforcer le suivi du plan d'action, la Commission met actuellement au point un ensemble d'indicateurs financiers. Ceux-ci viseront essentiellement à quantifier le degré d'intégration et l'efficacité des marchés financiers européens. Ces mesures économiques devraient être disponibles dans les prochains mois.

⁴ Frais bancaires: Principales conclusions de la nouvelle étude de la Commission MEMO/01/294 du 20 septembre 2001, disponible à l'adresse suivante:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/payment/directives/index.htm

règlement proposé permettra aux citoyens européens d'effectuer des paiements transfrontaliers aussi aisément et au même prix que des paiements nationaux.

Mais de nouveaux efforts politiques sont nécessaires pour établir un marché unique pour tous. La protection des consommateurs doit être renforcée et les échanges transfrontaliers simplifiés. Le Conseil Ecofin a, d'ores et déjà, avalisé une *stratégie sur le commerce électronique transfrontalier dans le secteur financier*⁵. La Commission, en étroite collaboration avec les États membres, élabore un nouveau "carnet de route" pour la réalisation d'un marché unique des services financiers de détail. Ce "carnet de route" comprend trois volets:

- un programme de convergence des règles aussi bien contractuelles que non contractuelles, afin de garantir la fourniture d'informations comparables et de qualité aux consommateurs. L'adoption de la proposition de directive concernant la commercialisation à distance de services financiers constituera un pas important vers cette nécessaire cohérence. Avec la communication de la Commission sur le commerce électronique et les services financiers⁶, cette directive sera un pilier de la politique en matière de vente par Internet de services financiers de détail;
- des mesures ciblées visant à améliorer la sécurité juridique des paiements en ligne effectués dans l'Union, afin de renforcer la confiance des consommateurs dans ce type de paiements et dans les possibilités de recours transfrontaliers y afférents;
- un renforcement de la coopération entre les autorités de surveillance de l'État membre d'accueil et celles de l'État membre d'origine du prestataire.

À cette fin, la Commission :

- afin d'aider les États membres et les prestataires de services à se conformer à la directive sur le commerce électronique, effectuera l'analyse prévue dans sa Communication sur le commerce électronique et les services financiers; et
- proposera de réviser et de mettre à jour la directive relative au crédit à la consommation (prévu pour fin 2001).

Le *plan d'action pour la prévention de la fraude*⁷, adopté en février, devrait également contribuer à accroître la confiance du public dans les systèmes de paiement transfrontalier et, partant, favoriser le développement du commerce électronique. De fait, on se heurte à un problème croissant de fraude et de contrefaçon de cartes et autres moyens de paiement autres que les espèces utilisés lors des transactions transfrontalières. Le coût pour l'Union en est estimé à 600 millions d'euros par an. Aussi le plan susmentionné vise-t-il essentiellement à renforcer la sécurité technique et juridique offerte par les systèmes de paiement et à améliorer l'échange d'informations entre les parties intéressées ainsi que leur niveau général de connaissances en matière de commerce électronique.

⁵ Rapport soumis par le GPSF au Conseil Ecofin le 7 mai 2001.

⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Commerce électronique et services financiers, 2001 COM (2001)0066 final.

⁷ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social et à Europol -Prévention de la fraude et de la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces, COM (2001) 11 final.

DES AVANCEES IMPORTANTES SONT REALISEES

L'accord politique conclu au Conseil Marché intérieur du 27 septembre dernier sur la proposition de *directive concernant la commercialisation à distance de services financiers* a représenté une étape majeure dans la réalisation d'un marché financier intégré de détail. Cette directive complétera celle sur le commerce électronique, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le mois de janvier prochain. L'adoption finale de la directive anti-blanchiment destinée à renforcer la *politique anti-blanchiment* de l'Union a représenté également une avancée importante. Le *statut de société européenne*, formellement adopté le 8 octobre 2001, constitue un autre pas en direction de l'intégration des marchés financiers de l'UE, puisqu'est ainsi proposée une forme juridique optionnelle aux entreprises voulant organiser leur activité sur une base juridique paneuropéenne. L'adoption formelle des directives OPCVM et *Marge de solvabilité assurance I* est imminente. La présidence du Conseil s'efforce d'obtenir un accord politique sur la proposition de *directive sur les intermédiaires d'assurance* au Conseil Marché intérieur du 26 novembre. En ce qui concerne les propositions du *rapport des sages*⁸, la structure de comités est désormais en place. Ils auront pour tâche essentielle d'aider la Commission à mettre en œuvre certaines parties du *plan d'action*.

En ce qui concerne le PASF à proprement parler, des informations détaillées et régulièrement mises à jour sur l'état d'avancement des quarante-deux mesures qu'il prévoit sont désormais disponibles sur Internet⁹. De manière plus générale, la figure n° 1 du présent rapport montre que vingt-cinq de ces mesures auront été finalisées pour mi-décembre. Neuf d'entre elles sont des actes législatifs formellement adoptés par le Conseil et le Parlement européen¹⁰. Les seize autres sont des décisions, des communications, des recommandations ou des rapports¹¹. La Commission prépare actuellement la mise en œuvre de huit nouvelles mesures, dont six propositions législatives, parmi lesquelles la mise à jour du dispositif d'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et une révision de la directive sur les services d'investissement (prévues l'une et l'autre pour l'an prochain).

⁸ Le rapport final du comité des sages, présidé par M. Alexandre Lamfalussy, a été publié le 15 février 2001. Il est disponible sur Internet:

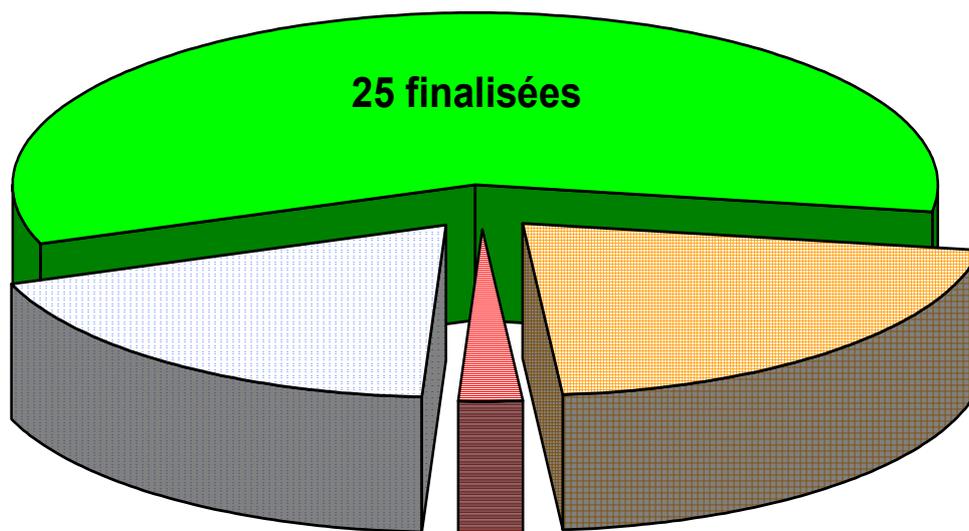
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances.htm.

⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/actionplan/index.htm

¹⁰ Directive sur les OPCVM, directive sur la marge de solvabilité assurance I, directive sur le blanchiment de capitaux, directive sur la liquidation des établissements de crédit, directive sur la liquidation des entreprises d'assurance, directive sur la monnaie électronique, directive modifiant les quatrième et septième directives sur le droit des sociétés, directive sur l'échange d'informations avec des pays tiers, règlement sur le statut de la société européenne.

¹¹ Par exemple, recommandations de la Commission sur la commercialisation des crédits hypothécaires et sur les pratiques en matière d'audit, communication de la Commission sur le commerce électronique et les services financiers et décision de la Commission instituant un comité européen des valeurs mobilières.

Figure n° 1 - État de mise en œuvre du plan d'action



**8 en cours
d'élaboration**

Titre

Modification des 4e et 7e directives sur le droit des sociétés
Dir. sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et
des établissements de crédit
14e directive sur le droit des sociétés
Recommandation sur les pratiques en matière d'audit
Révision des codes en matière de gouvernement d'entreprise
Modification de la 10e directive sur le droit des sociétés
Actualisation de la directive sur les services d'investissement
Information périodique

**rejetée au
PE/Conseil:
directive sur les
OPA**

**9 en cours
d'examen au
PE/Conseil**

Titre

Directive sur les intermédiaires d'assurance
Règlement sur les normes comptables internationales
Dir. sur la comm. à distance de services financiers
Dir. sur l'imposition des revenus de l'épargne
Dir. sur les fonds de retraite complémentaire
Dir. sur les abus de marché
Dir. sur les conglomerats financiers
Dir. sur les prospectus
Dir. sur les garanties

MAIS CERTAINES PREOCCUPATIONS DEMEURENT

Le récent rejet par le Parlement européen, en procédure de conciliation (après douze ans de négociation), de la proposition de directive sur les *offres publiques d'achat* a constitué un sérieux revers. Ce texte visait, avant toute chose, à protéger les intérêts des actionnaires minoritaires en cas d'OPA hostile. Le Conseil européen avait reconnu qu'il s'agissait là d'un élément essentiel pour la réalisation d'un marché financier unique. La Commission présentera donc une proposition révisée en début d'année prochaine, après avis du groupe d'experts de haut niveau, qui travaille actuellement sur le sujet¹².

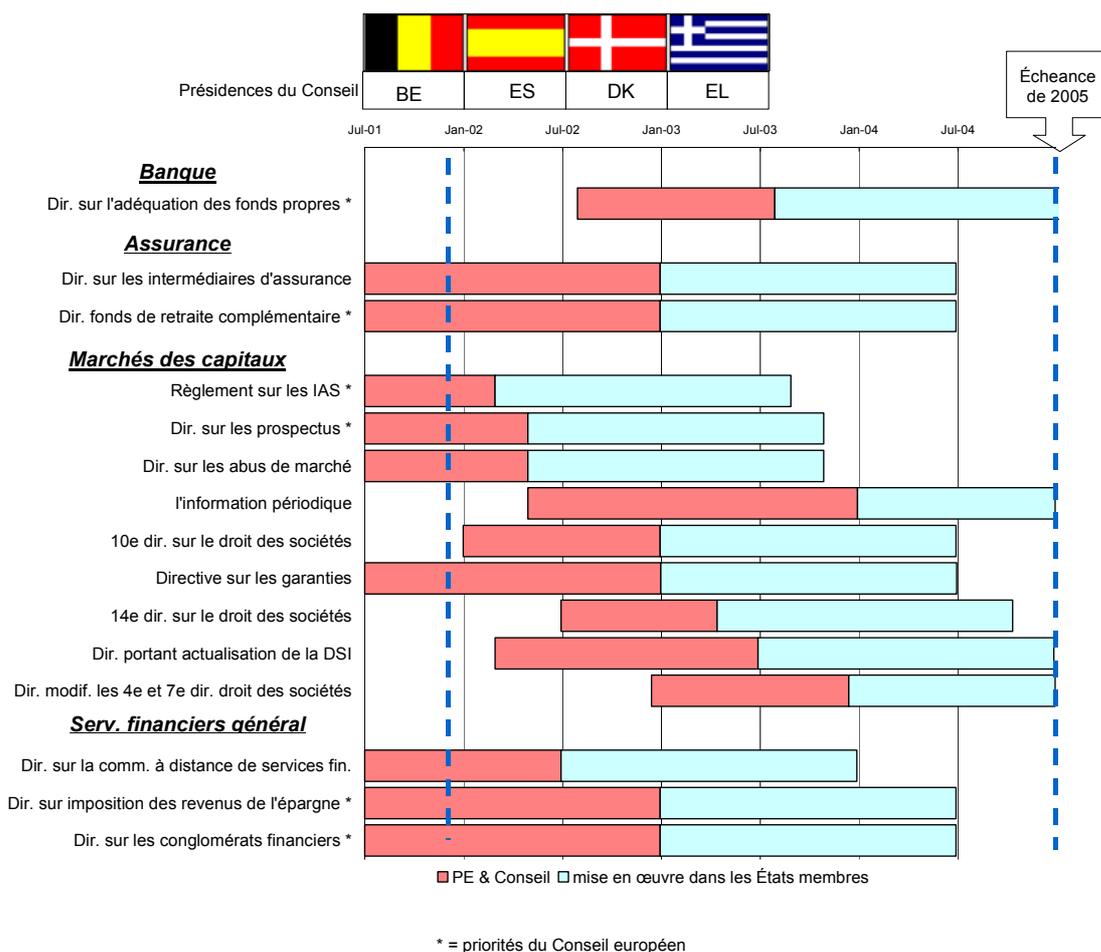
¹² Le groupe d'experts de haut niveau sur le droit des sociétés a été institué par la Commission au mois de septembre 2001. Pour plus d'informations sur ce groupe, cf.: http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances.htm

La seconde préoccupation est venue de l'absence de progrès décisifs au Conseil sur la proposition de directive relative aux *fonds de retraite complémentaire*. La Commission avait présenté ce texte en octobre 2000, et le PASF prévoyait son adoption d'ici à 2002. Le Parlement européen en a certes achevé la première lecture au mois de juillet dernier. Toutefois, les points critiques recensés dans le rapport intermédiaire précédent doivent encore être réglés, à savoir: (i) le champ d'application de la directive, (ii) l'opportunité de règles d'investissement quantitatives et/ou qualitatives, (iii) la question des provisions techniques, et (iv) l'affiliation transfrontière. Il est vital que des progrès soient réalisés pour pouvoir parvenir à un accord politique pour le délai de 2002.

Une troisième préoccupation a trait aux trois grandes priorités fixées par le Conseil européen en matière de services financiers, à savoir les propositions de directive relatives aux *prospectus* et aux *conglomérats financiers* et la proposition de règlement sur les *normes comptables internationales*. Il faut également continuer à progresser sur trois autres mesures du plan d'action: les intermédiaires d'assurance, l'imposition des revenus de l'épargne et les abus de marché.

La figure n° 2 présente le calendrier prévu pour leur adoption et leur mise en œuvre dans les États membres, ainsi que pour la présentation, par la Commission, des propositions législatives visant à actualiser le dispositif d'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit et la directive sur les services d'investissement. Le calendrier indiqué correspond au calendrier optimal du PASF pour la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action. La figure 2 souligne les efforts qui devront être consentis sous les prochaines présidences pour obtenir des résultats concrets.

Figure n° 2 - Calendrier de mise en œuvre du PASF



UN BILAN DE MI-PARCOURS POUR DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE AU PLAN D'ACTION

Tout blocage persistant pourrait être perçu comme minant la crédibilité des déclarations politiques faites par les Conseils européens successifs. Le plan d'action pour les services financiers a été formulé en mai 1999. Pour être pleinement mises en œuvre dans les délais convenus (initialement très critiqués comme manquant d'ambition), la plupart des mesures législatives qu'il prévoit devront avoir été adoptées d'ici à fin 2002. En février prochain, la Commission dressera un bilan de mi-parcours, qui fondera un réengagement politique à haut niveau sur le plan d'action et son calendrier de mise en œuvre. Il s'agira de mesurer les progrès réalisés, de réaffirmer le rôle crucial d'un secteur financier intégré comme facteur de compétitivité et moteur de croissance et de confirmer au plus haut niveau l'engagement de toutes les institutions concernées d'atteindre les objectifs du PASF en fixant les priorités nécessaires à l'application de ses propositions clés dans les délais prévus. Le Conseil européen de Barcelone, en mars prochain, devra renforcer le soutien, la contribution et l'engagement du Parlement européen, des États membres et des acteurs du marché en soulignant la contribution essentielle que peut apporter un secteur financier communautaire intégré pour réaliser les objectifs de la réforme économique fixés à Lisbonne.

CONCLUSION

La nécessité d'un secteur financier intégré comme moteur de croissance et d'emploi et comme pôle de stabilité financière, au bénéfice aussi bien des citoyens que des entreprises de l'Union européenne, est plus forte que jamais, du fait notamment que les perspectives économiques s'assombrissent. Des avancées notables ont été réalisées durant la présidence belge: 25 mesures sur 42 ont maintenant été finalisées.

Toutefois, de réelles préoccupations demeurent quant au rythme actuel des travaux si nous voulons mettre pleinement en œuvre le plan d'action dans les délais impartis. Les déclarations réitérées et sans ambiguïté des Conseils européen et Ecofin successifs doivent désormais se traduire par des accords fermes et des progrès politiques réels. Une inaptitude à trouver des solutions politiquement et techniquement viables serait, en effet, synonyme d'échec économique et politique pour l'UE.

Le calendrier fixé au Parlement européen et au Conseil est également serré: pour respecter les délais arrêtés dans le plan d'action, 10 propositions législatives doivent être adoptées d'ici à la fin de l'année prochaine.

- *durant la présidence espagnole*: directives sur la commercialisation à distance de services financiers, sur les prospectus et sur les abus de marché et règlement sur les normes comptables internationales; et
- *durant la présidence danoise*: directives sur les intermédiaires d'assurance, les organismes de retraite complémentaire, les conglomerats financiers, modifiant la dixième directive sur le droit des sociétés, sur les garanties et sur l'imposition des revenus de l'épargne.

Toutes les institutions partagent conjointement la responsabilité des progrès à réaliser dans ce domaine crucial. La Commission, le Conseil et le Parlement européen doivent assumer leur responsabilité. En ce qui la concerne, la Commission réaffirme sa détermination à présenter les propositions législatives restantes conformément aux priorités fixées dans le plan d'action, à savoir: le dispositif sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit, la directive portant modernisation de la DSI, la directive sur l'information périodique, les directives modifiant respectivement la dixième et les quatrième et septième directives sur le droit des sociétés et une quatorzième directive sur le droit des sociétés. D'autres mesures législatives et non législatives seront peut-être nécessaires en plus de celles déjà prévues dans le plan d'action.