

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires économiques et monétaires

PROVISOIRE
2006/2270(INI)

12.3.2007

PROJET DE RAPPORT

sur la politique des services financiers 2005-2010 – Livre blanc
(2006/2270(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Ieke van den Burg

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	11

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la politique des services financiers 2005-2010 – Livre blanc (2006/2270(INI))

Le Parlement européen,

- vu le Livre blanc de la Commission intitulé "Politique des services financiers 2005-2010" (COM(2005)0629),
- vu la mise en œuvre du Plan d'action pour les services financiers (PASF) (COM(1999)0232) adopté par la Commission, et notamment la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)¹, la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers², la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé³, les directives relatives aux exigences de fonds propres (directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte)⁴ et directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit (refonte)⁵) et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'exercice des droits de vote des actionnaires de sociétés qui ont leur siège statutaire dans un État membre et dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé (COM(2005)0685),
- vu le document de travail des services de la Commission intitulé "Rapport d'étape 2006 sur le marché unique des services financiers",
- vu le code de conduite du secteur de la compensation et du règlement⁶ du 7 novembre 2006 et la proposition de l'Eurosystème visant à mettre au point un mécanisme de règlement des transactions sur valeurs mobilières en monnaie de banque centrale ("Target 2 Securities"),
- vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/49/CE du Conseil et les directives 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE et 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles de procédure et les critères dévaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans des entités du secteur financier (COM(2006)0507),
- vu le rapport du Comité des services financiers sur la surveillance financière (rapport

¹ JO L 96 du 12.4.2003, p. 16.

² JO L 145 du 30.4.2004, p. 1.

³ JO L 390 du 31.12.2004, p. 38.

⁴ JO L 177 du 30.6.2006, p. 1.

⁵ JO L 177 du 30.6.2006, p. 201.

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/docs/code/code_en.pdf.

Françq), publié le 23 février 2006,

- vu le second rapport intermédiaire du groupe interinstitutionnel de surveillance sur le suivi du processus Lamfalussy, publié le 26 janvier 2007,
 - vu le rapport du Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERVM) intitulé "Quels instruments de surveillance pour les marchés de valeurs mobilières de l'UE" (rapport "Himalaya"), publié le 25 octobre 2004,
 - su ses résolutions du 28 avril 2005 sur l'état actuel d'intégration des marchés financiers de l'Union européenne¹ et du 4 juillet 2006 sur la poursuite de la consolidation dans le secteur des services financiers²,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A6-0000/2007),
1. félicite la Commission pour la contribution du PASF à la mise en place d'un marché européen des capitaux qui occupe une place éminente dans le monde en raison notamment de la qualité et de la solidité de sa réglementation financière;
 2. prie instamment les États membres de veiller à la mise en œuvre cohérente et en temps opportun du PASF; invite la Commission à en contrôler l'entrée en vigueur et les comités de niveau 3 à améliorer constamment la cohérence de son application;
 3. accueillerait favorablement un examen plus approfondi des incidences économiques des mesures du PASF, à la lumière de la stratégie de l'agenda de Lisbonne; demande à la Commission de commander de telles études, en parallèle avec ses rapports d'avancement annuels et ses contrôles de mise en œuvre;

Concentration du marché

4. constate un degré élevé de concentration du marché dans le segment supérieur des services financiers pour les grandes entreprises cotées en bourse, notamment les entreprises d'audit, les agences de notation financière et les banques d'investissement; exhorte la Commission et les autorités nationales de la concurrence à appliquer méticuleusement les règles communautaires de concurrence; souligne la nécessité de procédures de plainte et de recours qui soient accessibles et invite la Commission à tenir dûment compte de l'optique des utilisateurs;
5. souligne qu'il est nécessaire que les agences de notation financière appliquent la transparence des tarifs et la séparation des activités de notation et de conseil, ainsi que la transparence des coûts afférents; souligne que les agences de notation financière jouent un rôle public, par exemple en liaison avec les directives relatives aux exigences de fonds propres, et qu'elles devraient donc satisfaire à des normes élevées d'accessibilité, de qualité et de fiabilité; prie instamment la Securities and Exchange Commission (SEC) (Commission américaine des opérations de bourse) et le CERVM de surveiller étroitement

¹ JO C 45 E du 23.2.2006, p. 140.

² P6_TA(2006)0294.

les agences de notation financière sur la base du code de conduite de l'Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières (OICV) et de signaler la nécessité de prendre de nouvelles mesures de réglementation;

6. prévoit, comme suite à la mise en œuvre de la directive 2004/39/CE¹ concernant les marchés d'instruments financiers (DMIF), un accroissement de la concurrence entre les plates-formes de négociation, mais également une consolidation plus poussée des grandes places boursières; estime qu'une forte convergence transatlantique des règles et des pratiques de surveillance est nécessaire; souligne que la bonne gouvernance constitue un impératif et que l'influence des utilisateurs ne devrait pas faire les frais des changements de contrôle des entreprises;
7. réaffirme vigoureusement, tout en demandant que des progrès soient accomplis dans l'élimination des autres obstacles décelés par le rapport Giovannini de 2001, la nécessité d'améliorer les infrastructures de post-marché dans la perspective tant de la transparence des prix que de la concurrence, mais aussi de l'intérêt public dans la sécurité des règlements; a l'intention de surveiller étroitement, dans ce cadre, l'évolution entourant le code de conduite et le projet "Target 2 Securities";
8. relève l'influence croissante des intermédiaires de vote par procuration; invite la Commission à surveiller de près l'impact de la future directive sur l'exercice des droits de vote des actionnaires de sociétés (COM(2005)0685), qui facilite le vote par procuration, et à présenter des mesures ciblées contre les risques de domination du marché, d'abus du marché et de conflits d'intérêts de la part de tels intermédiaires;
9. signale qu'un petit nombre de grandes banques d'investissement offrent des prestations de service à l'ensemble des plus grands émetteurs et investisseurs, elles y compris; accueille très favorablement la vigilance accrue des organes de surveillance à l'égard de cas manifestes de manipulation du marché, de délits d'initiés ou d'opérations de "front running"; presse la Commission, en coopération avec les régulateurs américains, de diligenter une enquête sectorielle approfondie pour vérifier si les codes de conduite et les procédures de confidentialité de l'information ("murailles de Chine") sont adaptés pour obtenir un niveau approprié de gouvernement d'entreprise et de transparence du marché, ainsi que pour éviter des conflits d'intérêts;

Instrument d'investissement alternatifs

10. est pleinement conscient du développement rapide des instruments d'investissement alternatifs (fonds de couverture ("hedge funds") et fonds de placement du secteur privé), qui procurent au marché liquidité et diversification, mais qui peuvent également faire apparaître des risques systémiques, augmenter les effets de levier et le taux d'endettement des entreprises, et provoquer des niveaux élevés d'exposition des autres établissements financiers;
11. regrette que les études conduites par la Commission ne se soient concentrées jusqu'à présent que sur les obstacles au développement de tels fonds et non pas sur les lacunes en matière d'exigences de divulgation d'informations au regard du gouvernement d'entreprise

¹ JO L 145 du 30.4.2004, p. 1.

et de la politique d'investissement, ni sur l'adaptation des règles relatives au niveau d'effet de levier ainsi qu'à la gestion et à la diversification des risques; lui demande d'adopter une approche plus large et plus critique;

12. prie instamment la Commission d'évaluer la qualité de la surveillance des places extraterritoriales et de renforcer la coopération; lui recommande de s'associer aux États-Unis dans la recherche de mesures compensatoires, telles que l'imposition de certaines transactions financières;

Accès au financement dans le segment de détail

13. constate que l'intégration transfrontière des marchés financiers européens de détail demeure faible; relève que les consommateurs prisent davantage les établissements présents physiquement en un lieu que les établissements virtuels, ce qui a pour résultat d'aboutir à une structure financière essentiellement nationale; met en garde contre un simple remaniement des traditions de protection des consommateurs et des systèmes juridiques nationaux en recourant à une harmonisation généralisée pour tout le secteur;
14. privilégie une approche davantage ciblée à l'égard des obstacles concrets qui s'opposent à la mobilité des utilisateurs transfrontières; encourage la mise au point par le secteur financier de produits financiers pilotes à l'échelon européen, notamment des pensions de retraite, des prêts hypothécaires et des produits d'assurance, et invite la Commission à mettre sur pied un cadre adapté de réglementation et de surveillance, de droit des contrats et de protection des consommateurs afin de rendre de tels produits portables et de les faire bénéficier d'une reconnaissance mutuelle dans l'Union européenne;
15. a dûment pris note de l'enquête sectorielle relative à la banque de détail et aux systèmes de cartes de paiement qui révèle plusieurs secteurs à améliorer, mais avertit que l'ouverture de systèmes aujourd'hui imparfaits ne devrait pas déboucher sur une situation dans laquelle un renforcement de la concentration du marché pourrait susciter de nouveaux dysfonctionnements et des difficultés en matière de tarification;
16. reconnaît que le vieillissement constitue un défi; souligne les mérites des régimes de retraite collectifs (deuxième pilier), venant s'ajouter à des régimes de retraite solidaires (premier pilier), et souscrit à la directive 2003/41/CE¹ concernant les activités de la surveillance des institutions de retraite professionnelle en tant que cadre réglementaire spécifique des fonds de pension;
17. relève que de trop nombreux citoyens de l'Union européenne sont exclus des services financiers de base; invite la Commission à réaliser une étude sur l'accessibilité de services tels que les comptes bancaires, les distributeurs automatiques de billets, les cartes de paiement et les prêts à faible taux; incite à envisager l'imposition d'obligations de service universel aux établissements financiers afin qu'ils fournissent de tels services de base;
18. signale le développement des prestataires de services financiers spécifiques pour les groupes de migrants, qui prennent en charge leurs virements financiers et développent le système de banque islamique; demande que les exigences applicables à ces nouveaux

¹ JO L 235 du 23.9.2003, p. 10.

opérateurs de niche soient robustes, mais pas trop restrictives, afin que ceux-ci ne disparaissent pas dans une zone grise où aucun contrôle ne serait plus possible du tout;

19. se félicite de l'engouement accru en faveur de la fourniture d'offres de microcrédit en tant qu'incitation en faveur des activités libérales et des jeunes entreprises; demande que les règles de Bâle soient adaptées dans l'optique des portefeuilles de microcrédit et qu'elles plafonnent les coûts souvent exagérés des prêts de faible montant; prie instamment la Commission d'élaborer un plan d'action pour la microfinance, en recourant aux meilleures pratiques existant en Europe et en dehors de celle-ci;

Culture financière et apport des utilisateurs à la prise de décision

20. estime que la création d'un marché financier intégré en Europe transcende la simple présentation d'un plus vaste choix aux consommateurs; souligne que la promotion de la culture financière et l'accès à des informations correctes et à des conseils impartiaux en matière de placements sont capitaux;
21. soutient vigoureusement les initiatives de la Commission visant à renforcer la culture financière et l'invite, ainsi que les États membres, à redoubler d'efforts pour élaborer des programmes et des sites internet spécialisés, mais les exhorte également à faire de ces connaissances financières un élément constitutif de l'éducation de base;
22. accueille favorablement la création du groupe des consommateurs de services financiers et les efforts visant à associer les représentants des utilisateurs aux groupes et aux consultations d'experts; remarque néanmoins que la voix des consommateurs et des utilisateurs finaux, tels que les petites et moyennes entreprises (PME), est nettement moins audible que celle du secteur financier; recommande la création d'une ligne budgétaire européenne destinée à financer l'acquisition de connaissances sur les marchés financiers par les organisations de consommateurs et de PME afin d'alimenter le processus de consultation relatif au PASF;

Mieux légiférer

23. s'engage pleinement vis-à-vis des objectifs de l'approche "Mieux légiférer" et des évaluations d'impact professionnel, tout en soulignant que ces évaluations ne devraient pas se limiter aux aspects financiers, mais également tenir dûment compte de la dimension sociale, sociétale, environnementale, culturelle et autre encore;
24. se félicite de l'accord sur la comitologie et est attaché à l'adaptation des instruments concernés dans le domaine financier; recommande, dans cet esprit, que les instruments pré-Lamfalussy soient modifiés; insiste sur le fait que le Parlement devrait être autorisé à disposer d'observateurs au sein des groupes de niveau 2;
25. est fermement en faveur de procédures législatives accélérées lorsque cela est possible, mais prévient que l'objectif d'aboutir à des accords en première lecture ne devrait pas nuire à la qualité du processus décisionnel ni empiéter sur le processus démocratique; propose une évaluation de ces processus et l'établissement de règles de conduite pour garantir la transparence et le contrôle démocratique;

Risques systémiques

26. prend acte des techniques innovantes d'atténuation des risques, de la croissance importante des marchés de dérivés de crédit, de l'importance systémique accrue des grands groupes financiers paneuropéens et du rôle croissant des instruments financiers non bancaires, tels que les fonds de couverture et les fonds de placement du secteur privé;
27. fait remarquer que cette évolution du marché modifie également la nature, l'origine et le transfert des risques systémiques et, partant, l'efficacité des outils actuels d'atténuation des risques en amont; demande que soient identifiées et évaluées les sources de risques systémiques et la dynamique présidant aux crises financières dans le cadre de l'évolution précitée;
28. s'inquiète de ce que l'émiettement actuel du cadre de surveillance ne soit pas capable de suivre le rythme du dynamisme des marchés financiers et ne freine une réaction adaptée et rapide en cas de crise systémique majeure qui pourrait toucher plus d'un État membre;
29. loue la décision du Conseil "Écofin" de lancer un exercice de crise pour mettre à l'épreuve le bien-fondé de la réaction des contrôleurs prudentiels, des ministres des finances et des banques centrales, et incite le groupe de travail conjoint, créé pour assurer le suivi de cet exercice, à tirer des conclusions courageuses, même si elles devaient être politiquement sensibles;

Architecture de réglementation et de contrôle

30. est impressionné par les travaux réalisés par les comités européens de contrôle (CERVM, Comité européen des contrôleurs bancaires et Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles) en matière de consultation des marchés, de conseil à la Commission et au comités de niveau 2 du Conseil et, surtout, de progrès réalisés en faveur de la convergence des pratiques de réglementation et de surveillance;
31. exhorte les trois comités de niveau 3 à améliorer la cohérence intersectorielle de la réglementation prudentielle et des règles de surveillance des groupes en ce qui concerne les grands groupes financiers négociant les mêmes produits ou des produits similaires et, le cas échéant, à conseiller les législateurs afin qu'ils réexaminent les règles en conséquence;
32. invite les comités de niveau 2 et 3 à limiter la marge de manœuvre nationale et l'ajout de dispositions superflues lors de la transposition; estime qu'il pourrait être utile que les comités de niveau 3 puissent fonctionner de plus en plus sur la base d'une prise de décision à la majorité qualifiée;
33. souligne l'importance d'un système européen intégré de contrôleurs qui coopèrent, capables d'assurer la surveillance efficace tant des grands acteurs financiers que des entités locales enracinées dans des traditions nationales; souligne que tous les éléments de ce système doivent tenir dûment compte de ces traditions dans la manière dont elles réalisent le contrôle des transactions sur place;

34. note que, si l'on veut réaliser un véritable contrôle des risques systémiques et prudentiels encourus par les grands opérateurs du marché, le système de coopération actuel est trop faible, et est favorable à une autorité de contrôle prudentiel européenne des entreprises qui soit correctement doté, dans le cadre d'un système investi des compétences appropriées de contrôle des grands conglomérats financiers transfrontaliers et intersectoriels; encourage la conclusion d'accords et de codes de conduite entre les États membres et les banques centrales sur le soutien financier d'une telle structure générale en ce qui concerne les obligations de couverture de déficit et de prêteur de dernier recours;
35. ne méconnaît pas que les hésitations de nombreux États membres à transférer des compétences vers des organes de contrôle généraux ou nationaux peuvent également les rendre réticents lorsqu'il s'agira d'accepter une telle superstructure; souligne, cependant, que la participation à un système central renforcera l'influence des petits contrôleurs par rapport à la situation actuelle où ils doivent très largement se fier à une poignée de grands contrôleurs nationaux;
36. est favorable à l'instauration de collèges de contrôleurs chargés des conglomérats financiers relevant de plusieurs juridictions; constate néanmoins que ces collèges ne sont pas munis de mandats nationaux les autorisant à transférer des compétences, à accepter des décisions à la majorité ou, simplement, à investir suffisamment de ressources et de connaissances dans leur travail; est préoccupé qu'ici encore les limites d'une telle coopération volontaire ne se fassent jour lorsque de véritables situations de crise apparaîtront;
37. estime qu'une affectation plus précise des fonctions est souhaitable entre le Conseil, la Commission et les comités de niveau 3; considère également qu'un contrôle fort (notamment dans les cas où la relation avec les questions de concurrence est évidente) passe par un niveau élevé d'indépendance et de neutralité, qui ne saurait faire bon ménage avec un profil excessivement politique;
38. accueille favorablement la décision du Conseil "Écofin" visant à créer un sous-groupe du Comité des services financiers sur les questions de surveillance à long terme, qui doit faire rapport en octobre 2007; espère que ce groupe établira une évaluation valable de la situation actuelle et renouvelle sa proposition de créer un nouveau groupe interinstitutionnel de sages destiné à impulser de nouvelles mesures concrètes en vue de l'intégration et de l'efficacité de l'architecture de réglementation et de contrôle financiers;
39. invite le groupe de surveillance interinstitutionnel à ne pas se borner à contrôler le processus technique, mais à utiliser ses connaissances pour apporter une contribution à un nouveau débat prospectif dans le cadre de ses conclusions finales en automne;

Impact global

40. estime qu'une architecture de contrôle comportant un segment supérieur au niveau européen pourrait renforcer l'influence de l'Union européenne à l'échelon planétaire et contrer la domination des États-Unis au sein des organes d'autorégulation, tels que le Conseil de normalisation comptable internationale (IASB); espère qu'il sera également possible de ramener le Fonds monétaire international au rang de véritable autorité et acteur monétaire planétaire pour prévenir les crises et corriger les déséquilibres mondiaux;

41. souligne l'importance de la mise en œuvre de Bâle II par les autorités américaines ainsi que la reconnaissance mutuelle des normes comptables par la SEC, et demande un renforcement de la coopération entre l'Union européenne et les États-Unis dans le contrôle des produits d'investissement à fort effet de levier, tels que les fonds de couverture;
42. met en avant le rôle majeur de l'Union européenne dans les travaux menés actuellement sur le cadre "Solvency 2" et espère que cette réalité aura un impact sur l'architecture réglementaire mondiale et les activités de normalisation de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance;
43. charge son Président de transmettre la présente résolution au du Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Plan d'action pour les services financiers (PASF) a contribué au développement d'un marché des capitaux européen intégré et opérationnel qui tient une place prépondérante dans le monde en raison, notamment, de la qualité et de la solidité de sa réglementation. La question qui se pose désormais est de savoir qui profite de ce succès. Les utilisateurs finaux en tirent-ils autant parti que les grands opérateurs multinationaux qui ont renforcé leur position internationale dans le cadre d'une consolidation qui a conduit à des positions passablement dominantes au sommet des marchés financiers?

L'intégration dans le segment supérieur du marché est forte, car ce sont entre 30 et 40 grands opérateurs financiers transfrontières qui sont apparus, avec une forte concentration dans plusieurs États membres. Les activités de fusion et d'acquisition se sont multipliées et les marchés nationaux dans les nouveaux États membres sont dominés par des opérateurs étrangers. Les frontières entre les secteurs s'estompent de plus en plus, sous l'impulsion des directives telles que la directive sur les marchés d'instruments financiers (DMIF), qui a donné lieu à des initiatives telles que le projet Turquoise dans le domaine des plates-formes alternatives de négociation, des directives relatives aux exigences de fonds propres et du projet "Solvency 2", qui donne la possibilité d'une convergence entre les activités de banque et d'assurance au moyen de systèmes avancés de gestion des risques.

La forte consolidation du marché peut poser des questions de droit de la concurrence et de défaillance du marché. Est-ce qu'une grande société cotée en bourse (à savoir dans une des plus grandes places pleinement associées au processus de consolidation) peut survivre sans disposer d'une notation de un ou plus de la part des trois plus grandes agences de notation, sans bénéficier des services des plus grandes banques d'investissement lors d'une grande opération d'acquisition ou de fusion ou sans faire contrôler ses comptes par l'une des quatre grandes entreprises d'audit?

Que se passe-t-il derrière les "murailles de Chine" de la City de Londres et des autres centres financiers, ainsi qu'au sein des périmètres de confidentialité ainsi déployés? La concurrence est-elle suffisante dans le segment supérieur du marché? Telle est la première question posée dans le présent rapport, laquelle débouche sur des propositions en faveur d'études plus approfondies de l'impact économique et d'enquêtes sectorielles de la part de la Direction générale Concurrence, en coopération éventuellement avec les autorités des États-Unis et d'autres pays dans le monde.

Un autre phénomène d'actualité important réside dans l'essor rapide des marchés d'investissement alternatifs, souvent établis dans des places "exotiques" en dehors de l'Union européenne. Les fonds de placement du secteur privé et les fonds de couverture ("hedge funds") apportent-ils à la vraie économie les investissements souhaités dans les domaines de l'innovation, de la croissance durable, des emplois de meilleure qualité et de la cohésion sociale? Ces instruments ont-ils au contraire provoqué un effet de levier plus important sur l'endettement des entreprises en détériorant la qualité de leurs obligations et en rendant plus complexes et plus interdépendants les risques présentés par les produits financiers complexes tels que les dérivés sur les risques de crédit? Les techniques de couverture qui diminuent les risques pour les investisseurs particuliers sont-elles également susceptibles d'étaler ou de

réduire les risques au niveau macroéconomique, ou n'ont-elles pour effet que de susciter des comportements moutonniers?

Jusqu'à présent, le commissaire McCreevy semble se contenter de promouvoir ces investisseurs alternatifs en tant que pourvoyeurs de liquidité et qu'actionnaires militants. Sa préoccupation principale consiste à éliminer les obstacles aux placements privés et il évite toute discussion portant sur une nouvelle réglementation. Les contrôleurs prudentiels, les banques centrales et la Banque centrale européenne, ainsi que leurs homologues aux États-Unis, sont davantage sensibilisés à la stabilité financière et aux risques systémiques afférents. Certaines enquêtes se sont ouvertes sur des manipulations de marché et des délits d'initiés. L'effet de levier et le taux d'endettement croissants qui sont imposés aux entreprises, les risques grandissants qu'encourent les banques d'émission et l'architecture de plus en plus complexe des techniques financières destinées à diversifier et étaler les risques (dérivés sur les risques de crédit) ont débouché sur des mises en garde et des enquêtes. La contrepartie d'une diversification et d'une liquidité plus importantes réside dans une plus grande interdépendance entre les placements et les risques qui, en cas de grave défaillance, peut conduire à un effet domino imprévu affectant l'ensemble du marché financier planétaire. En dehors d'un examen et d'un contrôle individuels des parties réglementées du système, et d'un meilleur enregistrement et d'une meilleure surveillance de ses parties non réglementées, il est nécessaire de procéder à une évaluation macroprudentielle globale des risques systémiques et opérationnels, dans un effort de coopération de tous les contrôleurs et les acteurs politiques.

Un troisième thème abordé dans le rapport consiste dans le niveau d'intégration bien moindre dans le domaine des marchés financiers de détail. La réponse à la prédominance persistante des structures nationales traditionnelles en matière de financement de détail ne consiste pas tout simplement à ouvrir les marchés nationaux en imposant l'acceptation des produits et des méthodes de vente étrangers sur la base des régimes de surveillance et de protection des consommateurs du pays d'origine. La tradition de la protection des consommateurs et de l'exercice du contrôle des transactions est fortement enracinée dans le cadre des différents systèmes juridiques et sociaux économiques et elle ne saurait être purement et simplement réformée au moyen d'une harmonisation "forfaitaire". Dans ce domaine, l'accent devrait être davantage mis sur les exigences transfrontières concrètes des utilisateurs mobiles que sur l'ambition de promouvoir les achats transfrontières parmi les utilisateurs nationaux afin d'accroître la concurrence et le choix. Votre rapporteur préfère voir le secteur financier mettre au point des produits financiers paneuropéens pilotes, tels que des pensions, des prêts hypothécaires ou des produits d'assurance spécifiques. Une structure adaptée de contrôle, de droit des contrats et de protection des consommateurs devrait être développée pour que ces produits soient portables par-delà les frontières de l'Union européenne et qu'ils soient mutuellement reconnus par l'ensemble des contrôleurs concernés.

La demande en microcrédits de la part des travailleurs libéraux et des particuliers ayant quitté le secteur informel et qui se lancent dans la création de leur propre entreprise n'est reconnue que depuis peu et n'est satisfaite qu'avec une certaine réticence par les établissements de prêt traditionnels. Votre rapporteur suggère que la Commission présente un plan d'action pour la microfinance en se fondant sur les meilleures pratiques en matière d'environnement juridique et réglementaire à la fois en Europe et ailleurs.

Cette section aborde également le financement durable des déséquilibres démographiques

croissants au moyen de régimes de pension financés. Parallèlement au système par répartition (premier pilier), les pensions professionnelles (deuxième pilier) doivent elles aussi jouer leur rôle. Le grand défi consiste à les rendre accessibles au plus grand nombre. Ainsi, notamment, les régimes à prestations définies du deuxième pilier reposant sur la solidarité devraient être davantage généralisés et ne pas être menacés par des réglementations ou des dispositions qui tendent à déboucher sur des régimes à cotisations définies présentant une dégradation qualitative qui font reposer l'ensemble des risques de placement sur le participant individuel. En ce qui concerne la surveillance prudentielle, la directive spécifique sur les institutions de retraite professionnelle devrait être distinguée de l'approche globale "Solvency 2".

L'accès aux services de base est une autre question importante. Un compte en banque, l'accès aux distributeurs automatiques de billets, une carte bancaire ou d'autres systèmes de paiement sûrs, la possibilité d'effectuer des virements financiers à bas prix, d'économiser ou d'emprunter de l'argent, tels sont les besoins fondamentaux qui devraient être assouvis par chaque citoyen. Or, cela n'est pas évident partout. Des revenus modestes, un dossier de surendettement, une adresse dans un quartier difficile, voire un patronyme à consonance étrangère valent à un grand nombre de citoyens européens le refus, par les banques, d'accéder aux services financiers de base. La Commission est invitée à lancer une étude européenne afin d'évaluer l'accessibilité des services financiers fondamentaux et d'examiner l'opportunité et la faisabilité d'imposer des obligations de service universel aux établissements financiers afin qu'ils s'acquittent de tels services de base.

Un quatrième ensemble de recommandations porte sur le renforcement des connaissances financières et l'association des utilisateurs au processus décisionnel. Dans un environnement financier marqué par la prolifération de nouveaux produits complexes et de techniques de démarchage et de vente sophistiquées, il ne suffit pas d'affirmer simplement que les consommateurs sont mieux lotis lorsque les possibilités de choix sont plus grandes. À côté des exigences de transparence et des cadres de protection, la promotion du savoir financier et la formation des consommateurs relèvent aussi des compétences de la puissance publique. En 2005, l'Organisation de coopération et de développement économiques a recommandé l'intensification des efforts en faveur de l'instruction et de l'expertise financière. Des études récentes dressent un tableau inquiétant où l'une des constatations les plus frappantes est que les jeunes générations sont encore plus ignorantes que celle de leurs parents. Il est évident que le développement des connaissances financières et l'amélioration de l'éducation à la finance par des programmes et des sites internet spécifiques est une nécessité absolue, y compris en faisant de ces domaines une partie intégrante de l'éducation de base. Toutefois, cette démarche ne saurait se substituer à une protection à un contrôle précautionneux.

Par rapport à la participation massive des prestataires de services financiers à l'élaboration de la législation et des mesures politiques au niveau européen, la voix des consommateurs et des utilisateurs, au rang desquels les petites et moyennes entreprises, est pratiquement inaudible. En 2004, la Commission a créé le groupe d'experts FIN-USE, au sein duquel quatorze experts indépendants apportent leur contribution au niveau individuel dans le cadre des nombreux dossiers relatifs aux marchés financiers que traite la DG Market. Son utilité et son efficacité seront évaluées au printemps. Parallèlement à ce forum universitaire, en été 2006, un groupe des consommateurs de services financiers a été créé, en tant que sous-groupe participant au dialogue avec les consommateurs de la DG SANCO, afin de développer les relations avec les organisations de consommateurs. De par notre propre expérience au Parlement européen, nous

savons que l'intervention des consommateurs et des utilisateurs finaux au niveau des groupes de pression sur les différents dossiers liés au PASF est extrêmement faible. Votre rapporteur recommande que la Commission envisage de faciliter et de financer des experts clairement liés, voire même affectés aux organisations européennes de consommateurs et d'utilisateurs de produits et de services financiers qui seraient capables de suivre l'ensemble des activités consultatives et réglementaires dans le domaine du PASF.

Dans le domaine institutionnel, votre rapporteur réaffirme la ligne adoptée par la commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, qui se concentre sur une meilleure législation au moyen, notamment, d'évaluations d'impact et d'une mise en œuvre cohérente. L'accord relatif à la comitologie est entériné et l'exigence de la participation d'observateurs du Parlement européen au sein des comités de niveau 2 est rappelée.

Une attention particulière est consacrée à l'architecture du dispositif de réglementation et de contrôle. Votre rapporteur met en garde contre la fragmentation actuelle du cadre de contrôle qui risque de ne pas être en mesure de soutenir le rythme imposé par le dynamisme des marchés financiers, notamment en ce qui concerne la surveillance des nouveaux produits complexes ainsi que de leur interaction et de leur impact au niveau macroéconomique. S'il est vrai que le système actuel peut être réputé apte à contrôler efficacement le déroulement des transactions dans le cadre des traditions et des pratiques nationales de contrôle sur place, votre rapporteur plaide pour un système de contrôle qui s'appuierait sur les structures et les traditions nationales de contrôle et de mise en œuvre, mais qui comporterait également un organe exécutif de niveau européen clairement doté d'un mandat en matière de contrôle prudentiel et de contrôle des risques systémiques des grands conglomérats financiers transfrontières et intersectoriels.

Votre rapporteur accueille favorablement les activités du groupe de travail conjoint entre le Conseil et la Banque centrale européenne, qui tire les leçons de l'exercice de crise mené en avril 2006, et la création d'un sous-groupe du Comité des services financiers qui traitera des problèmes liés à l'architecture de contrôle à long terme. La proposition du Parlement en faveur de la création d'un nouveau groupe consultatif de sages de haut niveau est répétée et le groupe de surveillance interinstitutionnel est incité à se pencher plus avant sur l'avenir de la procédure Lamfalussy. L'automne verra affluer divers rapports faisant l'état des lieux et jetant les bases des mesures futures concernant la structure réglementaire et de contrôle. La poursuite des progrès et du succès du PASF nécessite la création d'une structure de contrôle fiable, professionnelle et compétente qui soit à la hauteur de la trentaine – chiffre qui pourrait diminuer si la consolidation se poursuit – de grands acteurs européens et qui puisse également renforcer, vis-à-vis de l'extérieur, l'influence européenne sur les règles globales et leur mise en œuvre à l'égard des acteurs présents sur les marchés européens, mais établis en dehors de l'Union européenne.