



BETTER FINANCE
FOR ALL

The European Federation of Financial Services Users
Fédération Européenne des Usagers des Services Financiers



Réponse de Better Finance à la consultation de la Médiatrice européenne concernant la composition des groupes d'experts de la Commission européenne

28 août 2014

Numéro d'inscription au Registre de transparence : 24633926420-79



The European Federation of Financial Services Users
76, rue du Lombard, 1000 Brussels - Belgium
Tel. (+32) 02 514 37 77 - Fax. (+32) 02 514 36 66
E-mail: info@betterfinance.eu - <http://www.betterfinance.eu>



Résumé analytique

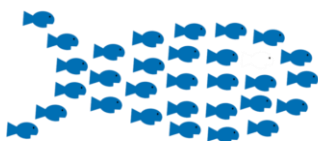
Better Finance salue cette consultation de la Médiatrice européenne et le fait qu'elle reconnaisse l'importance de la composition des groupes d'experts pour garantir un processus équilibré et représentatif d'élaboration des politiques. Les événements de ces dernières années ont montré l'importance des contributions des usagers des services financiers à ce processus pour le rétablissement durable d'un système financier stable, fiable et inclusif, comme l'a d'ailleurs reconnu la Commission européenne au lendemain de la crise financière¹. Nous estimons que des avancées réelles ont été réalisées dans ce domaine grâce à une composition plus équilibrée des groupes d'experts, qui a amélioré la qualité des contributions des représentants des usagers. Parmi les mesures clés qui ont été prises en ce sens, retenons l'introduction de règles horizontales et d'un registre public de ces différents groupes d'experts, la création de Finance Watch en 2011 et un soutien financier accru aux organisations et aux experts qui alimentent la réflexion de la Commission, des autres responsables politiques de l'UE et, d'une manière générale, des parties intéressées, en représentant les intérêts des usagers.

Les experts de Better Finance ont également répondu à la consultation du Groupe des utilisateurs de services financiers de la Commission (*Financial Services User Group*, FSUG), ce qui explique les similitudes entre les deux réponses.

1. Selon vous, quels groupes d'experts spécifiques de la Commission n'ont pas, dans leur composition, une représentation équilibrée des domaines d'expertise et d'intérêt pertinents ? Quel est, à votre avis, la raison profonde de la composition déséquilibrée des groupes d'experts de la Commission que vous avez identifiés ?

Nous aimerions insister sur le fait que la sous-représentation des intérêts des consommateurs et des usagers au sein des groupes d'experts des services financiers découle souvent simplement du fait que ces représentants y sont très minoritaires. Toutefois, même en cas d'équilibre numérique au sein des groupes, les représentants des usagers de détail restent désavantagés, étant donné qu'ils disposent de nettement moins de ressources pour consacrer suffisamment de temps et de moyens aux travaux. En outre, les consommateurs et certains autres usagers ne peuvent s'appuyer sur le niveau de soutien dont bénéficient les représentants du secteur financier de la part de leur personnel, de leurs collègues et de leurs réseaux. En supposant qu'un

¹ En mars 2009, la Commission a reconnu la nécessité de « mettre les intérêts des investisseurs, des consommateurs et des PME de l'UE au cœur de la réforme des marchés financiers. **Communication au Conseil européen de printemps – L'Europe, moteur de la relance - COM(2009)0114.**



équilibre numérique soit atteint, il est essentiel que les groupes d'experts s'emploient au moins à réduire les disparités, en termes de ressources, entre les experts représentant les consommateurs et les usagers et les experts du secteur financier. Nous examinons de manière plus détaillée ce problème des capacités dans notre réponse à la Question 6.

Nous avons observé des situations conduisant à une contribution déséquilibrée de l'expertise au sein des groupes d'experts européens suivants :

Groupes de la Commission européenne

- *Groupe d'experts du marché des systèmes de paiement (Payment systems market expert group, PSMEG)* : Des progrès ont été réalisés au niveau de ce groupe qui aide la Commission à élaborer des actes législatifs ou des initiatives stratégiques relatives aux systèmes des paiements, grâce à une augmentation du nombre de représentants des usagers de détail. Toutefois, en raison de la taille du groupe, les organisations de consommateurs et d'usagers ne peuvent désigner un nombre suffisant de membres pour garantir une composition équilibrée. Cette situation s'explique essentiellement par les capacités limitées, en termes de personnel, dont disposent les ONG qui défendent les intérêts des usagers de détail. L'octroi d'une rémunération appropriée aux experts des ONG qui travaillent au sein de ce groupe permettrait d'équilibrer la composition, en améliorant l'équilibre numérique et en permettant à ces experts de consacrer le temps et les ressources nécessaires à leur contribution aux travaux du groupe.

- *Groupe d'experts sur la fiscalité de l'épargne (EU Expert Group on taxation of savings, EUSD)* : Ce groupe d'experts conseille la DG Fiscalité et Union douanière (TAXUD) sur la fiscalité des revenus de l'épargne et des investissements suite à la publication de la directive de l'UE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Ce groupe ne compte qu'un seul représentant des usagers de détail.

- *Forum des pensions (Comité des pensions complémentaires)* : Depuis 2001, ce groupe d'experts agit en tant qu'organe consultatif de la CE (DG EMPL) pour les problèmes et les développements au niveau européen dans le domaine des pensions complémentaires. Il aide en particulier la Commission européenne à trouver des solutions aux problèmes et aux obstacles liés à la mobilité transfrontalière des travailleurs dans le cadre des pensions complémentaires. S'il y a lieu, le Forum des pensions travaille en coopération avec d'autres organes ou comités compétents pour la politique économique et sociale. Ce groupe se compose de 45 membres, dont un seul représente les usagers de détail.



- *Groupe d'experts sur l'élimination des problèmes fiscaux rencontrés par les particuliers qui mènent des activités transfrontalières au sein de l'UE* : Ce groupe d'experts a été mis en place en 2014 par la DG TAXUD pour succéder à l'EUSD dont le mandat s'achevait (voir ci-dessus). La CE a rejeté la candidature de Better Finance sans la moindre explication (Better Finance comptait un représentant au sein de l'EUSD). De plus, le registre des groupes d'experts de la Commission ne permet pas de savoir si un autre expert représentant les usagers de détail a été désigné au sein de ce groupe de 40 experts. En effet, le registre mentionne seulement comme « type de membre » : « l'expert individuel désigné comme représentant d'un intérêt », sans préciser de quel intérêt il s'agit et pour quelle(s) organisation(s) il travaille.

Autres groupes d'experts au sein des principales institutions de l'UE

Better Finance tient à souligner l'importance de normes strictes pour la représentation et la composition équilibrée des groupes d'experts au niveau de toutes les institutions européennes. Nous encourageons la Médiatrice à examiner le mode de contribution des experts à d'autres niveaux du cadre institutionnel européen. Nous aimerions attirer votre attention sur des institutions européennes spécifiques au sein desquelles nous avons identifié une sous-représentation des usagers de détail :

- *Groupes des parties intéressées de l'ABE, de l'AEAPP et de l'AMF* : Il existe au niveau de ces groupes de réels problèmes de déséquilibre géographique et de prise en compte insuffisante des « usagers des services financiers » par les sociétés financières – par exemple les cabinets d'audit, les associations professionnelles ou les agences de notation – au sujet desquels le BEUC et Better Finance (anciennement *EuroInvestors*) ont introduit des plaintes qui ont déjà fait l'objet de décisions de la Médiatrice européenne et dont les trois autorités européennes de surveillance ont dans une certaine mesure tenu compte lors de la mise en place de nouveaux groupes de parties intéressées en 2013 et 2014. Même si, d'une manière générale, la situation s'est améliorée, des déséquilibres subsistent. Ainsi, les consommateurs et les usagers de détail de services d'assurances et de pension sont toujours sous-représentés au sein des deux groupes de parties intéressées de l'AEAPP, avec 4 représentants des usagers de détail contre respectivement 15/16 pour le secteur financier alors que l'article 37.3 du règlement de l'AEAPP et son considérant 47 exigent clairement une « représentation équilibrée ».

Nous déplorons également le fait que les trois autorités de surveillance ne respectent pas la disposition du règlement qui stipule qu'« une compensation appropriée est versée aux membres des groupes des parties intéressées représentant les organisations à but non lucratif, à l'exclusion des représentants de l'industrie ». En effet, la compensation versée à ces membres



n'est toujours que de 150 euros par jour de réunion, soit 18,75 euros/heure (brut, c'est-à-dire avant cotisations sociales et avant impôt sur le revenu). On est donc manifestement loin d'une compensation « appropriée » pour ces experts internationaux représentant les usagers de services financiers de pension, comparé, par exemple au taux salarial horaire des consultants commerciaux senior recrutés par les autorités publiques européennes. Le montant de la compensation ne dépasse pas 1 650 euros par an, alors que les experts du FSUG de la CE touchent une rémunération fixe de 10 000 euros (soit cinq fois plus) pour un travail nettement moins technique (niveau 1) et moins complexe (les experts des usagers « se retrouvent entre eux » au sein du FSUG, et non pas en minorité comme c'est le cas dans les groupes des parties intéressées, dominés par les représentants du secteur financier). Cette situation contribue évidemment au déséquilibre de la représentation des intérêts des usagers de détail de services financiers par rapport à ceux du secteur financier et montre aussi à quel point les autorités européennes de surveillance font peu de cas des conseils des experts qui représentent les usagers.

Enfin, nous aimerions ajouter que la révision du système européen de surveillance financière (SESF) – la Commission européenne² a en fait publié son rapport sept mois après l'échéance légale³ - n'a pas tenu compte des préoccupations que nous avons mentionnées ci-dessus. La Commission européenne reconnaît néanmoins que les « *groupes de parties prenantes doivent être composés de façon équilibrée, tenant compte de l'avis du Médiateur* ». Nous espérons donc vraiment que la Commission « *passse de la parole aux actes* » en réexaminant, pour commencer, la composition de ses propres groupes d'experts.

Et de nouvelles préoccupations se font jour car la Commission affirme « qu'il conviendrait d'envisager de limiter les groupes de parties prenantes à un groupe par AES », ce qui reviendrait, en pratique, à fusionner le Groupe des parties intéressées aux pensions professionnelles (*Occupational Pensions Stakeholder Group*, OPSG) et le Groupe des parties intéressées à l'assurance et à la réassurance (*Insurance and Reinsurance Stakeholder Group*, IRSG) de l'AEAPP, la seule AES comptant plus d'un groupe des parties intéressées. Plusieurs parties prenantes ont mis en garde contre un risque de suprématie du secteur de l'assurance en cas de fusion de ces deux groupes⁴. Better Finance se demande aussi si un groupe unique de parties intéressées pourra vraiment traiter efficacement les nombreux dossiers relevant actuellement de la responsabilité des deux groupes de parties intéressées qui étaient déjà

² [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement des autorités européennes de surveillance \(AES\) et du système européen de surveillance financière \(SESF\)](#)

³ Article 81 des Règlements SESF de l'UE – 2010

⁴ [L'assurance « dominerait » l'agenda en cas de fusion des groupes des parties intéressées de l'AEAPP](#)



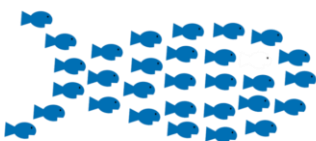
surchargés de travail, compte tenu des nombreux textes adoptés ou à adopter dans ces domaines (Solvabilité II, IRP II, etc.).

- *Organismes consultatifs de la Banque centrale européenne* : De sérieux problèmes se posent à ce niveau en termes de représentation des intérêts des usagers. On ne dénombre en effet que trois représentants des usagers de détail – mais six représentants du secteur financier – au sein du Comité européen des paiements de détail (*European Retail Payments Board, ERPB*), le comité chargé de contribuer et de faciliter le développement du marché des paiements en euros. Les membres de l'ERPB doivent prendre eux-mêmes en charge leurs frais de déplacement et de subsistance liés à leur participation aux réunions du comité. Ils doivent en outre s'engager à consacrer le temps et les ressources financières nécessaires à la préparation de leur contribution et à la participation aux réunions, ce qui désavantage les représentants des usagers. Les usagers de détail ne sont absolument pas représentés au sein des groupes de contact de la BCE sur le marché, alors qu'ils ont pour tâche de suivre l'évolution des marchés financiers et d'analyser les développements structurels sur les marchés

- *Le Comité européen du risque systémique (CERS)* : Les usagers de détail ne sont pas représentés au sein des groupes consultatifs d'experts, et ce malgré l'émergence de graves risques, dans le passé, sur les marchés européens des services financiers de détail.

- Plusieurs autres groupes consultatifs gérés ou financés par l'UE ne prévoient tout simplement pas la représentation des intérêts des usagers. Le Comité économique et social européen (CESE) et le Groupe consultatif pour l'information financière en Europe (*European Financial reporting Advisory Group, EFRAG*), en particulier, ne comptent en leur sein aucun représentant des usagers des services financiers, qui sont pourtant les parties prenantes les plus importantes et les plus concernées, notamment dans le domaine des pensions et de l'information financière. L'EFRAG a même récemment prévu d'imposer des frais de participation, ce qui exclurait encore davantage les usagers de détail. L'EFRAG est pourtant généreusement financé par l'UE, autrement dit par les contribuables européens.

2. Les règles horizontales de la Commission sur les groupes d'experts permettent à la Commission de nommer des experts à titre personnel. D'après votre expérience, cette possibilité suscite-t-elle des inquiétudes en ce qui concerne la composition équilibrée des groupes d'experts et/ou des conflits d'intérêt ?



En effet, lorsqu'un expert est nommé à titre personnel, il ne peut être remplacé par son employeur lorsqu'il quitte l'entreprise, tombe malade ou change d'emploi. Les appels à candidature pour la constitution d'un groupe étant peu fréquents, les représentants des usagers de détail risquent de perdre pendant un certain temps un de leurs rares sièges au sein de ces groupes. Cette situation ne correspond pas à la façon dont le registre des experts de la Commission présente la composition des groupes (en ne faisant référence qu'aux grandes catégories de parties prenantes). Les règles horizontales doivent permettre d'éviter que la rigidité de la procédure ne mette en péril la composition équilibrée des groupes.

3. Considérez-vous que le niveau actuel de transparence concernant la composition des groupes d'experts de la Commission, notamment au travers du registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires, soit suffisant ? En particulier, les informations mises à disposition par la Commission vous permettent-elles de déterminer quels intérêts sont représentés par les membres des groupes d'experts de la Commission ? Si non, où voyez-vous des possibilités d'amélioration ? Considérez-vous que le niveau actuel de transparence concernant le travail des groupes d'experts, notamment au travers de la publication des ordres du jour et des comptes rendus, soit suffisant ?

Nous constatons que le registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires a amélioré l'information sur la composition et les activités des groupes d'experts de la Commission, même si certaines contraintes subsistent. Il est souvent très difficile de déterminer de l'extérieur qui représente ces différentes catégories de parties prenantes au sein de ces groupes et dans quelles proportions. Ainsi, au sein du Groupe d'experts du marché des systèmes de paiement, les usagers relèvent de la catégorie générale des « associations ». Or, ces associations incluent tout aussi bien des associations de consommateurs que des associations bancaires. En ce qui concerne le Groupe d'experts sur la fiscalité de l'épargne, aucune catégorie n'est mentionnée pour les représentants des usagers. Comme nous l'avons dit plus haut, il en va de même pour le nouveau Groupe d'experts sur l'élimination des problèmes fiscaux rencontrés par les particuliers qui mènent des activités transfrontalières au sein de l'UE (E03041), pour lequel il est impossible de savoir à quelle catégorie appartiennent les experts. *A fortiori*, leur employeur principal n'est jamais communiqué. Nous demandons dès lors une définition plus précise et une harmonisation des catégories de participants aux groupes d'experts afin de pouvoir juger, sans recherches approfondies, de l'équilibre ou du déséquilibre de la représentation des usagers de détail, des autres utilisateurs et des représentants du secteur financier.



Nous recommandons vivement d'étendre le niveau proposé de transparence concernant la composition des groupes d'experts aux groupes d'experts mis en place au titre d'instruments officiels d'autres institutions européennes. Sans cela, les efforts consentis par la Médiatrice pour promouvoir une contribution équilibrée aux politiques et améliorer l'élaboration des politiques à l'échelon européen resteront isolés et limités.

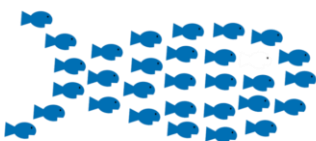
Nous proposons dès lors plus de transparence, à l'égard des tiers, concernant les réunions et les agendas des cadres et des fonctionnaires des institutions européennes. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera vraiment possible de déterminer si ce canal de communication permet des contributions équilibrées.

4. Lorsque la Commission publie des appels à candidature pour sélectionner les membres d'un groupe d'experts, considérez-vous que les critères de sélection prévus dans ces appels tiennent suffisamment compte du fait que la composition des groupes d'experts doit être équilibrée ? Si non, où voyez-vous des possibilités d'amélioration ? À votre avis, la Commission pourrait-elle faire davantage pour promouvoir ces appels afin d'encourager les candidatures ? Si oui, quelles mesures concrètes pourrait-elle prendre à cet égard ?

Nous proposons à la Médiatrice de recommander à la Commission de soutenir la capacité des représentants des usagers de détail à participer aux groupes d'experts. En particulier, l'UE devrait systématiquement appliquer la règle de « compensation appropriée » aux experts représentant les organisations à but non lucratif et n'appartenant pas au secteur financier, règle inscrite dans les règlements du SESF.

5. Avez-vous fait l'expérience de soumettre une candidature pour être membre d'un groupe d'experts de la Commission ? Si oui, avez-vous rencontré des difficultés dans le processus de candidature ? Si non, êtes-vous au courant de difficultés rencontrées par des organisations de la société civile ? D'après votre expérience, le coût inhérent à la participation/l'absence d'un système de remboursement complet découragent-ils les organisations de la société civile à se porter candidates ?

Selon nous, l'absence de système de remboursement et de compensation approprié est loin d'être étrangère au petit nombre de dossiers de candidature soumis par les organisations de la société civile. Les associations représentant les usagers de détail ne disposent pas de ressources suffisantes pour rembourser les experts des frais encourus et les rémunérer pour leur travail



(notamment dans des domaines très complexes comme la réglementation financière) au sein des groupes d'experts de la Commission.

Un autre problème est la charge de travail qu'implique une participation active au groupe d'experts. Afin de réduire ce déséquilibre, des mesures supplémentaires pourraient être prises pour soutenir les membres des groupes d'experts, y compris la mise à disposition d'un secrétariat et de résumés de documents clés, ainsi qu'un soutien ciblé pour les représentants des consommateurs. Ce soutien pourrait inclure des présentations, des séances d'orientation ou des séances d'information ciblées.

6. Veuillez-nous donner votre avis sur les mesures qui pourraient contribuer à une composition plus équilibrée des groupes d'experts de la Commission

Le remboursement et la compensation appropriés des experts représentant les organisations à but non lucratif et n'appartenant pas au secteur financier est selon nous indispensable pour améliorer l'équilibre de la composition des groupes d'experts de la Commission. Sinon, les groupes d'experts, même s'ils sont au départ conçus comme un instrument permettant d'améliorer l'inclusivité du processus décisionnel, ne feront que renforcer le rôle subordonné de la contribution de la société civile à l'élaboration des politiques par rapport aux canaux de participation offerts aux représentants du secteur financier.

Nous aimerions toutefois profiter de cette question pour expliquer que le problème de déséquilibre a encore bien d'autres conséquences. Les ressources des organisations qui représentent les intérêts des usagers de détail sont mis à rude contribution. Très souvent, ces organisations ne peuvent se permettre d'affecter le nombre limité d'experts dont elles disposent à un groupe d'experts de la CE, au risque de limiter sérieusement les capacités disponibles pour leurs activités prioritaires. On voit donc que même un remboursement adéquat des frais encourus et le versement d'une compensation approprié pour le travail au sein des groupes d'experts ne permettent pas de régler totalement le problème de sous-représentation.

En outre, la situation est encore plus problématique dans certains États membres (notamment les nouveaux États membres et ceux du Sud), dont la société civile est moins développée. Dans ces pays, il arrive souvent que les associations d'usagers de détail ne peuvent absolument pas se permettre d'engager des experts spécialisés dans les services financiers. Cette absence de représentation des usagers se traduit par des politiques déséquilibrées au niveau national. Les marchés financiers de détail ne fonctionnent dès lors pas au bénéfice des usagers de détail, ce qui est préoccupant. D'autre part, ce défaut de représentation se traduit par une sous-représentation, au niveau européen – c'est-à-dire au sein des groupes d'experts de la



Commission – des contributions des usagers de détail ces États membres. Selon nous, les déséquilibres qui en résultent sont suffisamment graves pour limiter la légitimité du processus décisionnel européen.

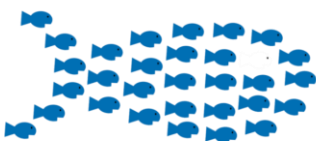
Il est donc essentiel de mettre en place un mécanisme pour soutenir les groupes nationaux de la société civile qui représentent les usagers des services financiers. Nous estimons dès lors qu'il faut s'assurer que dans chaque État membre, les conditions générales soient réunies pour la création et le développement d'organisations de consommateurs, d'investisseurs de détail et de PME influentes. Concrètement, il conviendra de garantir l'existence des capacités de base pour le bon fonctionnement des groupes d'usagers de détail. Cela peut notamment passer par une meilleure définition des normes régissant les politiques des gouvernements nationaux à l'égard de ces organisations. D'autre part, il faudrait aussi renforcer les capacités des ONG européennes (à commencer par Better Finance, le BEUC et Finance Watch) afin de permettre l'échange des meilleures pratiques et le transfert de connaissances et d'expertise entre les États membres.

Pour compléter le financement national et européen de ces politiques, l'on pourrait examiner s'il est juridiquement possible de mettre en place un système de contributions/prélèvements obligatoires payés par les entreprises qui offrent des services/produits aux utilisateurs de détail.

7. Avez-vous d'autres commentaires ?

Nous aimerions insister sur le fait que même une composition équilibrée des groupes d'experts des institutions européennes ne permettra pas automatiquement d'optimiser les contributions politiques. Nos membres ont constaté à maintes reprises que des groupes d'experts mixtes ne parvenaient pas à faire valoir les intérêts des usagers car les rapports sur les risques et les pratiques de marché nuisibles pour les consommateurs et les usagers étaient éclipsés par des rapports des représentants du secteur financier allant dans le sens inverse. Cette situation s'explique par le fait qu'à court terme, les intérêts des usagers sur les marchés de détail sont souvent en contradiction avec ceux du secteur. C'est notamment le cas pour les nouvelles pratiques de marché ou les nouveaux produits qui s'avèrent potentiellement nuisibles pour les consommateurs mais très rentables pour le secteur.

Des groupes consultatifs comme le FSUG sont donc essentiels car ils permettent aux représentants des usagers d'apporter une contribution de qualité aux initiatives politiques de l'UE, en tirant la sonnette d'alarme en cas de pratiques de marché nuisibles et en offrant leur expertise pour les réformes des marchés. Toutes les institutions européennes devraient mettre en place des organes consultatifs de ce type pour permettre la contribution des usagers de détail



et les doter des moyens nécessaires pour engager des experts. Dans le même temps, elles devraient aussi s'efforcer de parvenir à une représentation équilibrée au sein des groupes d'experts qui se concentrent sur des questions plus ponctuelles et spécifiques.

Enfin, comme les changements systémiques que nous proposons ci-dessous ne peuvent être mis en œuvre dans un avenir proche, l'on peut supposer que l'actuel déséquilibre de représentation entre les représentants des usagers de détail et le secteur financier se maintiendra encore pendant un certain temps. La Commission doit donc introduire de nouvelles règles pour la prise de décisions (pas de décisions à la majorité simple) et l'expression d'opinions alternatives ou dissidentes (la possibilité de publier des opinions exprimant un désaccord avec la position « officielle » du groupe). Elle pourrait même offrir certains avantages aux représentants de la société civile, l'idée étant de compenser leurs désavantages par rapport aux experts représentant des intérêts privés :

- Comme nous l'avons dit ci-dessus, une compensation financière appropriée ;
- L'accès prioritaire aux décideurs et aux documents clés
- Un droit de « veto » sur certaines décisions prises au sein des groupes d'experts en cas de déséquilibre numérique
- L'accès préférentiel aux postes clés, comme la présidence des groupes d'experts
- Un allègement de la bureaucratie, au niveau de la procédure de candidature aux groupes d'experts et pendant le mandat.