

Bruxelles, le 29.1.2014
SWD(2014) 31 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit
de l'UE**

et

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif à la déclaration et à la transparence des opérations de financement sur titres

{COM(2014) 40 final}

{COM(2014) 43 final}

{SWD(2014) 30 final}

1. INTRODUCTION

Le secteur financier de l'UE a connu ces dernières décennies une croissance rapide, dépassant largement celle du PIB. La taille et la complexité des établissements financiers de l'UE, et des banques en particulier, ont augmenté, tandis que la gamme de leurs activités s'est étendue. Cette évolution a conduit à l'apparition d'importants «guichets financiers uniques», combinant l'offre de services diversifiés au sein d'une même entité ou d'un même groupe. Ce processus a permis aux banques de proposer une plus large gamme de services à leurs clients et de répondre aux besoins de plus en plus sophistiqués de leurs clients internationaux. D'un autre côté, le soutien sans précédent que les États ont apporté aux banques à la suite de la crise financière a clairement montré quel impact négatif un système financier toujours plus intégré et plus global, comportant des prestataires de services financiers de plus grande taille, peut avoir sur la stabilité financière.

En réponse à la crise financière, l'Union européenne (l'«UE») et ses États membres se sont engagés dans une révision en profondeur de la réglementation et de la surveillance bancaires. L'UE a lancé un certain nombre de réformes dans le secteur bancaire en vue d'améliorer la résilience des banques et de réduire l'incidence des défaillances bancaires éventuelles.

Mais en dépit de ce vaste programme de réformes, des craintes subsistent quant au fait que certaines banques restent trop grandes et trop complexes à gérer, à surveiller, à superviser en période favorable et à résoudre en période de conjoncture défavorable. Plusieurs pays ont donc décidé de procéder à une réforme de la structure de leurs banques ou envisagent d'entreprendre une telle réforme. Le Parlement européen et les institutions internationales ont également mis l'accent sur l'importance des réformes structurelles pour régler les problèmes des banques «trop grandes pour faire faillite»¹.

Dans ce contexte, le commissaire Barnier a mis en place un groupe d'experts de haut niveau, sous la présidence de M. Erkki Liikanen, gouverneur de la Banque de Finlande, afin d'évaluer la nécessité d'une réforme structurelle du secteur bancaire de l'UE. Le groupe d'experts de haut niveau a recommandé la séparation obligatoire de la négociation pour compte propre et d'autres activités de négociation à haut risque, qui seraient confiées à une entité juridique distincte au sein du groupe bancaire.

La présente évaluation d'impact examine les problèmes liés à la structure d'entreprise des banques trop grandes pour faire faillite (chapitre 2), définit les objectifs de la réforme structurelle (chapitre 3), dresse la liste des options envisagées pour la réforme de la structure des banques (chapitre 4), et examine les avantages et les coûts pour la société de chacune de ces options (chapitre 5). Les principales conclusions sont résumées ci-dessous.

2. DEFINITION DU PROBLEME

La diversité des modèles bancaires de l'UE présente des avantages. Néanmoins, les évolutions du marché ont entraîné l'apparition, au fil du temps, de quelques groupes bancaires complexes, interconnectés et de grande taille. Les banques de ce type exercent à la fois des activités de banque commerciale et de détail et des activités de banque d'investissement et de

¹ Par «banques trop grandes pour faire faillite», il faut comprendre les banques trop interconnectées, trop complexes et présentant une importance systémique trop grande pour que leur faillite puisse être envisagée. Voir Commission européenne (2013): «Structural reform in the EU banking sector: Motivation, Scope and Consequences», chapitre 3 du rapport 2012 sur la stabilité et l'intégration financière européenne, 24 avril, SWD(2013) 156 final.

gros au sein d'une même entité juridique ou à travers des entités étroitement connectées dont les interactions sont peu limitées. En tant que banques de dépôt, elles sont par nature exposées à des retraits massifs préjudiciables. Aussi un certain nombre de filets de sécurité publics explicites (comme la garantie des dépôts) et implicites (opérations de renflouement) ont-ils été déployés pour assurer la confiance des déposants. Or l'existence même de filets de sécurité publics montre que la coexistence des différentes activités sans restriction crée un certain nombre de problèmes, notamment (i) des obstacles à la résolution ordonnée des défaillances et au redressement; (ii) un aléa moral, une expansion excessive des bilans et des activités de négociation excessives; (iii) des conflits d'intérêts et une culture bancaire orientée vers les transactions; et (iv) des distorsions de concurrence.

L'UE a déjà engagé un certain nombre de réformes afin d'accroître la résilience des banques et de réduire la probabilité et l'impact d'une défaillance bancaire. Ces réformes concernent notamment le renforcement de la solvabilité des banques (règlement et directive sur l'adéquation des fonds propres, CRR/CRDIV), le renforcement de la résolvabilité des banques (directive sur le redressement et la résolution des établissements de crédit BRRD), une meilleure garantie des dépôts (directive révisée sur les systèmes de garantie des dépôts), ainsi que l'atténuation des risques liés aux produits dérivés et l'amélioration des infrastructures du marché (règlement «EMIR» et révisions liées de la directive sur les marchés d'instruments financiers, «MiFID»). En outre, afin de sortir de la spirale négative que crée l'interaction entre les risques liés aux obligations souveraines et au secteur bancaire, et de rétablir la confiance dans l'euro et le système bancaire, la Commission européenne a préconisé la poursuite du développement de l'union bancaire, notamment avec le «règlement uniforme» applicable à tous les établissements bancaires dans l'ensemble de l'UE et le mécanisme de surveillance unique (MSU) et le mécanisme de résolution unique (MRU), qui seront obligatoires pour les membres de la zone euro et ouverts à la participation volontaire de tous les autres États membres.

Malgré l'ampleur de cet agenda de réforme, de nombreuses préoccupations continuent de s'exprimer parmi les autorités de régulation et de surveillance et dans les milieux universitaires concernant les groupes bancaires dont on craint qu'ils soient trop grands et trop complexes à gérer, à surveiller et à superviser en période favorable, et à résoudre en période de conjoncture difficile. Il a donc été proposé, comme un moyen complémentaire de traiter ces problèmes, de procéder à des réformes structurelles, qui pourraient compléter l'actuel programme de réforme de la réglementation. Le CRR, la CRDIV et la BRRD donneront déjà aux autorités de surveillance et de résolution les pouvoirs nécessaires pour intervenir et anticiper les crises bancaires en restructurant et/ou en résolvant des établissements financiers dès lors qu'apparaissent des problèmes prudentiels ou de résolvabilité. Des réformes structurelles pourraient compléter ces réformes réglementaires et accroître leur efficacité pour les banques trop grandes et trop complexes. De telles réformes mettraient par exemple plus d'options à disposition des autorités en ce qui concerne le traitement des grands groupes bancaires. Elles leur donneraient également le moyen de réagir directement aux cas de complexité intragroupe, de subventions intragroupe et de mesures d'incitation à la prise de risque excessive. De plus, les réformes structurelles cibleraient un éventail plus large d'objectifs, visant notamment à faire en sorte qu'une banque de dépôt ne soit pas excessivement influencée par une culture de négociation à court terme et où des conflits d'intérêts nuisibles à ses clients sont susceptibles d'exister. Les changements que les réformes structurelles imposeraient aux banques trop grandes pour faire faillite pourraient donc compléter des compétences existantes.

3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Un nombre croissant d'États membres ont engagé, selon différentes modalités, la réforme structurelle des banques installées sur leur territoire. Compte tenu des libertés fondamentales inscrites dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), les divergences entre les législations nationales peuvent influencer sur les mouvements de capitaux et les décisions d'établissement des acteurs du marché, et pourraient également nuire aux efforts consentis pour parvenir à un «règlement uniforme», applicable dans l'ensemble du marché intérieur. Elles pourraient également entraîner des problèmes spécifiques en ce qui concerne la surveillance, notamment des banques transfrontières.

Une action est donc nécessaire au niveau européen.

4. OBJECTIFS

L'objectif général de la réforme structurelle serait tout d'abord de réduire le risque d'instabilité systémique en faisant en sorte d'empêcher les banques de devenir ou de vouloir devenir trop grandes, trop complexes et trop interconnectées pour faire faillite. L'un des principaux objectifs de la réforme structurelle est de rendre les banques qui offrent des services essentiels pour l'économie réelle plus résilientes en cas de choc endogène ou exogène et plus faciles à résoudre en cas de défaillance, afin de réduire la gravité des crises financières futures. Un deuxième objectif d'ordre général consiste à réduire la fragmentation du marché unique. Parmi les banques qui seront visées par la réforme structurelle, nombreuses sont celles qui exercent leurs activités dans plusieurs pays et qui essaient de profiter des opportunités offertes par le marché financier unique. Un cadre législatif commun sur la réforme structurelle empêcherait la fragmentation du marché intérieur et augmenterait l'efficacité du MSU et du futur MRU.

Au sein de ces objectifs généraux, les réformes structurelles répondent aux objectifs spécifiques suivants: 1) faciliter la résolution des banques et leur redressement; 2) faciliter la gestion, le suivi et la surveillance; 3) réduire l'aléa moral; 4) réduire les conflits d'intérêts et améliorer la culture bancaire; 5) réduire la mauvaise affectation des capitaux et des ressources; et 6) renforcer la concurrence.

Les objectifs opérationnels quantifiables suivants constitueraient la base des évaluations futures: 1) réduction de l'ampleur des subventions publiques implicites (telles que mesurées par l'avantage en termes de coûts de financement dont bénéficient les banques trop grandes pour faire faillite); 2) réduction de la part excessive des activités de négociation des banques trop grandes pour faire faillite (et accroissement de la part relative de l'offre de crédit aux clients non financiers)

5. OPTIONS ENVISAGEES

La réforme de la structure des banques implique une décision concernant les activités à séparer et le degré de séparation. Le chapitre 4 du rapport présente donc un certain nombre d'options dans chaque domaine. La combinaison de ces options débouche sur un certain nombre de possibilités de réforme, qui devront être examinées au regard du scénario de référence, dans lequel l'UE ne prend aucune mesure dans ce domaine, et au regard des autres possibilités.

Activités

À l'heure actuelle, les grands groupes bancaires de l'UE exercent à la fois des activités de banque de détail et commerciale et des activités de banque de gros et d'investissement. Les

activités de banque commerciale et de détail concernent notamment la prise de dépôts garantis, le crédit aux ménages et aux PME, et l'offre de services dans le domaine des systèmes de paiement. Les activités de banque de gros et d'investissement concernent notamment les opérations de placement de titres, la tenue de marché, les services de courtage et la négociation pour compte propre. Le rapport envisage trois options pour séparer les activités:

- (1) **Entité de négociation «étroite» et entité de dépôt «large»** Dans ce premier cas, seules quelques activités de négociation relativement peu nombreuses sont séparées d'une entité de dépôt large, à savoir les types d'opérations pour lesquelles les opérateurs spéculent sur des marchés en utilisant des capitaux de la banque et des fonds empruntés, uniquement pour faire un profit et sans lien avec des négociations pour compte de clients (négociation pour compte propre);
- (2) **Entité de négociation «moyenne» et entité de dépôt «moyenne»** Dans ce cas, la tenue de marché, les produits dérivés complexes et les titrisations complexes sont ajoutés aux activités ci-dessus; et
- (3) **Entité de négociation «large» et entité de dépôt «étroite»** Cette option prévoit la séparation de toutes les activités de banque de gros et d'investissement.

Degré de séparation

Trois degrés de séparation peuvent être envisagés: (i) une séparation comptable; (ii) une séparation fonctionnelle par filialisation; et (iii) une séparation de la propriété ou l'interdiction de certaines lignes d'activité. Ces formes de séparation sont diversement strictes et intrusives pour la structure d'entreprise des banques.

La séparation comptable (obligeant les banques à publier davantage d'informations sur leurs différentes branches d'activité) est peu susceptible d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus et est donc écartée. La séparation fonctionnelle par le biais de la filialisation obligerait les groupes bancaires à séparer les activités des différents départements et à les confier à des filiales (entités juridiques) distinctes, mais ils pourraient continuer à offrir à leurs clients une gamme étendue de services bancaires («banque universelle structurée»). Le rapport envisage deux possibilités de filialisation, fondées sur un ensemble distinct de règles juridiques, économiques et de gouvernance (filialisation limitée ou plus stricte). La séparation de la propriété impliquerait que certaines activités soient exercées par des entreprises ne faisant pas partie du groupe bancaire. Plus précisément, les trois possibilités envisagées dans le rapport sont les suivantes:

- (1) **Filialisation avec restriction des liens intragroupe conformément aux règles actuelles:** sur le plan juridique, cette solution impliquerait une entité juridique distincte. Sur le plan économique, elle se limiterait aux exigences économiques et de gouvernance qui résultent actuellement de ce degré de séparation juridique;
- (2) **Filialisation avec restrictions plus poussées s'appliquant aux liens intragroupe:** afin de pouvoir traiter plus efficacement les questions liées aux financements intragroupe, cette option suppose une filialisation plus poussée en termes juridiques, économiques et/ou de gouvernance (notamment des règles concernant la propriété et les limites d'exposition intragroupe); ou
- (3) **Séparation de la propriété:** avec cette formule, les groupes bancaires ne seraient pas autorisés à exercer certaines activités. Ils devraient donc céder ou liquider des activités qu'ils exercent actuellement.

Options de réforme

Sur la base de ce qui précède, la combinaison des différents types d'activités sur les marchés de capitaux et de négociation devant être séparées et du degré de séparation conduisent à neuf options de réforme, illustrées au tableau 1 sous forme de matrice. Dans la mesure du possible et à titre d'illustration, les services de la Commission ont inclus dans la matrice les différentes propositions de réforme structurelle et/ou initiatives législatives.

Tableau 1: Aperçu des options

Activités \ degré	Séparation fonctionnelle 1 (SUB) <i>Exigences actuelles</i>	Séparation fonctionnelle 2 (SUB+) <i>Exigences plus strictes</i>	Séparation de la propriété <i>Séparation de la propriété</i>
Entité de négociation étroite/ entité de dépôt large <i>par ex. négociations pour compte propre + expositions aux FIA</i>	Option A	Option B [≈ scénario de base FR, DE]	Option C [≈ US Volcker]
Entité de négociation moyenne/ entité de dépôt moyenne <i>par ex. compte propre + tenue de marché</i>	Option D	Option E [≈ recommandations groupe d'experts; ≈ FR, DE si activation de la séparation plus forte]	Option D
Entité de négociation large/ entité de dépôt étroite <i>Par exemple, toutes les activités de banque d'investissement</i>	Option D	Option H [≈ US BHC; ≈ R-U]	Option I [≈ Glass-Steagall; ≈ R-U avec cantonnement renforcé (<i>electrification of fence</i>)]

Aspects relatifs à la mise en œuvre

1A compare les avantages et les coûts sociaux des options présentées dans le tableau 1 les unes aux autres et au regard d'un scénario de «politique inchangée». En outre, 1A examine également trois questions de mise en œuvre communes à toutes les options:

- **Champ d'application:** une initiative de réforme structurelle ne devrait en principe cibler que les banques trop grandes pour faire faillite et ne devrait donc couvrir qu'un faible pourcentage des plus de 8000 banques installées dans l'UE. En conséquence, la réforme n'a pas d'incidence sur les petites banques coopératives et les banques d'épargne, qui jouent un rôle important en répondant aux besoins de financement des communautés locales et des petites entreprises. Le rapport évalue différentes approches visant à fixer des seuils, afin de sélectionner les banques concernées. Il conclut que ces seuils devraient reposer sur une combinaison d'une mesure du risque systémique et d'une méthode comptable. Outre les banques présentant une importance systémique européenne, la réforme structurelle s'appliquerait aux banques dont les activités de négociation dépassent un seuil absolu de 70 milliards d'EUR et un seuil relatif de 10 % du total des actifs. Les banques de petite taille dont les actifs n'atteignent pas 30 milliards d'EUR seraient en principe exclues. Dans la pratique et sur la base de données historiques, la Commission estime que 29 des banques européennes les plus grandes et les plus complexes pourraient ainsi faire l'objet d'une séparation structurelle;
- **Rôle des autorités de surveillance:** le rôle des autorités lors de la détermination des établissements concernés et des activités soumises à une éventuelle séparation constitue un autre point à éclaircir. En ce qui concerne la détermination des établissements concernés, le seuil choisi, quel qu'il soit, risque de ne pas permettre de

cibler parfaitement les établissements visés. Dès lors, il convient de laisser aux autorités de surveillance une marge d'appréciation qui leur permette de déterminer la portée de la séparation découlant de l'application de seuils indiqués plus haut, pour faire en sorte de mieux cibler les banques. De même, il devrait exister une marge d'appréciation dans le choix des activités à séparer si les circonstances le justifient. Toutefois, cette liberté d'appréciation doit être étroitement encadrée et définie pour des raisons politiques, pratiques et juridiques. Si ce n'est pas le cas, des situations divergentes risquent d'apparaître dans le marché intérieur. Le rapport énonce un certain nombre de principes guidant le processus de surveillance prévu dans les deux options pour s'assurer qu'il n'entraîne pas de distorsions dans le marché intérieur; et

- **Calendrier de mise en œuvre:** La séparation structurelle, aussi bénéfique soit-elle pour la société, entraînera des coûts privés. En outre, le transfert des actifs et passifs à une entité juridique distincte, éventuellement nouvellement créée, prendra du temps. Enfin, l'UE a adopté ou adoptera prochainement plusieurs initiatives dans des domaines connexes, notamment l'accord de Bâle III, la DRRB et le MRU qui ne deviendront pleinement applicables qu'à partir de 2018 ou 2019. Selon le rapport, il y a lieu de prévoir une période de transition similaire pour mettre en œuvre l'initiative de réforme structurelle.

6. IMPACT ET COMPARAISON DES OPTIONS DE REFORME

Le chapitre 5 du rapport évalue et compare en termes qualitatifs les différentes options de réforme identifiées ci-dessus. Deux critères sont appliqués aux fins de la comparaison des options. Le premier – l'effectivité – détermine dans quelle mesure les objectifs spécifiques de réforme sont atteints, par exemple la mesure dans laquelle la résolvabilité est améliorée. Le deuxième – l'efficacité – évalue les coûts sociaux de la mise en œuvre des différentes options de réforme (notamment la perte d'économies d'échelle et de gamme). Un troisième – la cohérence – détermine dans quelle mesure une option de réforme est conforme aux objectifs politiques généraux de la Commission et dans quelle mesure elle complète l'actuel programme de réformes. Comme toutes les options sont, globalement, cohérentes avec ces objectifs, ce critère n'est pas utilisé pour évaluer les options.

Évaluation des options de réforme sur la base de la filialisation conformément aux règles actuelles

Les options A, D et G, permettraient de séparer l'entité de négociation jusqu'à un certain point, mais risquent de ne pas permettre d'atteindre les objectifs spécifiques qui consistent à faciliter la résolvabilité et le contrôle, à réduire l'aléa moral, les conflits d'intérêts et la mauvaise affectation des ressources et des capitaux, et à augmenter la concurrence; elles sont donc écartées. En effet, la filialisation ne peut à elle seule briser efficacement les liens économiques et opérationnels entre les filiales de négociation et les filiales de dépôt.

Évaluation des options de réforme sur la base d'une filialisation selon des règles plus strictes

Les options fondées sur une filialisation selon des règles plus strictes (B, E et H) sont des options de réforme qui correspondent dans les grandes lignes aux réformes envisagées par les États membres de l'Union européenne ou recommandées par le groupe d'experts de haut niveau. Ces options permettraient de rompre les liens économiques et opérationnels entre les filiales de négociation et les filiales de dépôt. Elles permettraient aux groupes bancaires de continuer à exercer une large gamme d'activités, certaines d'entre elles devant toutefois être transférées à des entités juridiques distinctes au sein du groupe (banque universelle structurée). Parmi ces trois options, le rapport conclut que la mise en œuvre de l'option de

réforme E est la meilleure solution dans le contexte de l'UE et apporterait une amélioration notable par rapport à une situation de politique inchangée. L'option E offre plus d'avantages que l'option B, qui porterait sur une gamme d'activités plus étroite. L'option E est également préférable à l'option de réforme H; en effet, il est probable que les activités supplémentaires n'apporteraient pas d'avantages supplémentaires significatifs, alors qu'elles imposeraient des coûts additionnels.

Évaluation des options de réforme sur la base de la séparation de la propriété

Les options C, F et I seraient potentiellement les plus efficaces pour atteindre les objectifs spécifiques. Il s'agit aussi toutefois des options susceptibles d'entraîner les coûts sociaux les plus élevés en termes de perte d'économies de gamme. Le rapport conclut que les avantages sociaux associés à l'option C dépassent les coûts sociaux, dès lors que cette option apporte une réponse aux risques, à la complexité et à l'interconnexion qu'impliquent les activités de négociation pour compte propre (une activité de négociation par nature risquée et plus sujette aux conflits d'intérêts) sans entraîner des coûts sociaux significatifs (puisque'elle ne contribue pas au financement de l'économie). Il est plus difficile d'affirmer que les options F et I présentent des avantages plus importants que les coûts qu'elles entraînent. Au stade actuel des connaissances économiques et de l'expérience acquise, et compte tenu d'incertitudes relativement importantes, la prudence est de mise en ce qui concerne les activités pour lesquelles il convient de séparer la propriété (en dehors des activités de négociation pour compte propre). Par conséquent, le rapport conclut que seule l'option C présente un bon équilibre entre les coûts et les avantages sociaux, et qu'elle mérite d'être approfondie.

Comparaison des options retenues

Le rapport retient donc les options C et E pour les comparer en termes de coûts et d'avantages sociaux. S'agissant des avantages, il constate que l'option C présente moins d'avantages sociaux que l'option E dès lors que la gamme des activités qu'elle cible est moins large. Les coûts sociaux de l'option E sont susceptibles d'être plus élevés en raison du plus grand éventail d'activités concernées, qui aurait un impact plus important sur la perte d'économies de gamme. Il reste qu'en raison de la gamme nettement plus large d'activités visées, l'option E présente plus d'avantages sociaux que l'option C et peut donc être considérée comme plus efficace, avec des coûts supplémentaires limités.

Toutefois, selon le rapport, il serait possible d'accroître l'efficacité de l'option C pour la rapprocher de l'option E. Ainsi, par exemple, l'option C pourrait être complétée par une procédure ex post (encadrée) qui permettrait de séparer davantage d'activités, notamment la tenue de marché, les produits dérivés complexes et les titrisations complexes ("option C+"). Dans le même ordre d'idées, il serait possible de réduire les coûts potentiels associés à l'option E si ces coûts devaient être jugés excessifs (par exemple, en n'imposant pas la séparation de certaines activités quand les marchés existants sont particulièrement peu profonds et/ou illiquides, au moyen d'un processus de surveillance encadré, soit une «option E-»).

Il existe également des possibilités — autres que celles qui précèdent — de rendre les options globalement comparables. Toutefois, des considérations de nature plus politique, telles que la complémentarité avec d'autres objectifs politiques, le calendrier de la réforme, les difficultés de mise en œuvre, les points de vue et positions attendus des co-législateurs, etc., doivent être pris en considération avant de faire un choix entre ces options acceptables et justifiées. En conséquence, le présent rapport ne formule pas de préférence entre les différentes options.

Questions liées à la mise en œuvre

Chaque option présente des difficultés de mise en œuvre propres. Pour l'option C +, le principal défi tient à la difficulté de définir et de distinguer les opérations réalisées pour compte propre des activités de tenue de marché. De ce fait, la mise en œuvre entraîne des coûts de conformité et de supervision élevés, en particulier pour C qui requiert une séparation totale. Pour l'option E-, le principal défi découle de la gouvernance et de la surveillance de liens intragroupe juridiques, économiques, opérationnels et de gouvernance qui sont intrinsèquement opaques.

Fondements de l'évaluation qualitative

Plusieurs éléments importants du projet d'analyse d'impact ont fait l'objet d'analyses ou de modélisations quantitatives poussées. Premièrement, le niveau des subventions implicites a été estimé au moyen d'un travail quantitatif. Il a été constaté que ces subventions sont significatives et dépendent de la taille de la banque, du niveau d'interconnexion avec d'autres banques, de son niveau de levier ainsi que de la notation de la dette souveraine du pays où elle a son siège social. Deuxièmement, les groupes bancaires européens susceptibles d'être concernés ont identifiés par des calculs sur les seuils. Troisièmement, la comparaison des incitations économiques relatives en faveur des activités d'investissement d'une part et de banque commerciale d'autre part montre qu'il existe des incitations réglementaires encourageant les banques à s'engager dans des activités de négociation plutôt que de prise de dépôts.

Afin d'étayer l'évaluation qualitative des options de réforme, les services de la Commission ont essayé de quantifier dans la mesure du possible certains des coûts et des avantages susceptibles de résulter d'une séparation structurelle. Toutefois, compte tenu de la complexité et de la spécificité du secteur bancaire et du fait que de nombreux avantages et coûts sont dynamiques par nature, il n'existe pas de modèle quantitatif permettant d'estimer pleinement les avantages et les coûts sociaux des propositions de réformes structurelles. Le calcul est d'autant plus compliqué que l'on ne dispose pas de toutes les données. Les services de la Commission ont tenté d'évaluer certains des coûts (coûts du financement privé des banques) et des avantages. Nonobstant ces limites méthodologiques et ces limites liées au manque de données, les résultats sont cohérents avec les conclusions résultant de l'analyse qualitative; la séparation des activités de négociation aurait des avantages économiques, comme la réduction des pertes totales générées par le système bancaire.

Les services de la Commission ont également invité les banques de l'UE dans le cadre de la consultation des parties intéressées à modéliser et estimer l'impact des scénarios de réforme structurelle sur les bilans des groupes bancaires, sur les comptes de résultat et sur d'autres variables bancaires. Un nombre très limité de groupes bancaires ont répondu. En outre, les effets simulés variaient fortement selon les répondants et n'étaient pas cohérents sur le plan interne.

Points de vue des parties intéressées et incidences

Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, les services de la Commission ont organisé une consultation publique des parties intéressées au cours du printemps 2013. Les services de la Commission ont reçu plus de 500 réponses, notamment un nombre significatif de réponses de particuliers et d'associations de consommateurs. Les réponses à la consultation mettent en évidence une ligne de fracture entre les banques d'une part, les associations de consommateurs et les particuliers d'autre part. Les banques sont dans une très grande mesure opposées à la séparation structurelle. Les associations de consommateurs et les particuliers y sont largement

favorables. Ces divergences se reflètent dans les réponses sur le type et la rigueur des mesures structurelles et sur les activités à séparer. Les services de la Commission ont également organisé une consultation publique sur le rapport du groupe d'experts de haut niveau à l'automne 2012.

7. SUIVI ET EVALUATION

Un suivi sera mis en place au cours de la période d'introduction progressive. L'évaluation ex post de toutes les nouvelles mesures législatives constitue une priorité pour la Commission. Des évaluations sont prévues environ 4 ans après la date limite de mise en œuvre. Une fois adoptée, la proposition ferait aussi l'objet d'une évaluation complète afin de déterminer notamment son efficacité et son efficacité en ce qui concerne la réalisation des objectifs exposés dans le présent rapport, et de décider de l'opportunité de nouvelles mesures ou de modifications.

En termes de sources d'informations qui pourraient être utilisées au cours de l'évaluation, les données pourraient être fournies par les banques centrales nationales, les régulateurs nationaux, les organismes européens tels que la BCE, l'ABE et le CERS et les organisations internationales telles que la BRI, l'OCDE, le FMI et le Conseil de stabilité financière. Des données utiles pourraient également être collectées par les acteurs du marché ou des intermédiaires. Les indicateurs pertinents pour l'évaluation de la proposition pourraient notamment porter sur le nombre et l'actif global des banques soumises à des exigences de séparation structurelle, des mesures des activités de négociation et de prêt et des estimations des subventions publiques implicites et des coûts et avantages de la réduction du financement artificiel.