



Bruxelles, le 29.7.2019
COM(2019) 349 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

Équivalence dans le domaine des services financiers

Équivalence dans le domaine des services financiers

1. Introduction

L'UE cherche de façon constante à renforcer le marché intérieur des services financiers en mettant en place un corpus réglementaire unique et une architecture de surveillance commune pour ses États membres. Ces dernières années, l'UE a réalisé des progrès tangibles à cet égard en créant l'union bancaire et en jetant les bases de l'union des marchés des capitaux.

Compte tenu de la nature mondiale des marchés financiers, l'UE examine comment son cadre intérieur applicable aux services financiers couvre les activités et expositions transfrontières aux risques dans des pays tiers et comment ce cadre interagit avec d'autres régimes réglementaires. Dans le même temps, l'UE surveille les évolutions de la réglementation et de la surveillance qui ont lieu hors de ses frontières (porteuses d'amélioration ou de détérioration de la coopération bilatérale/de la confiance mutuelle) qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement réglementaire plus vaste dans lequel évoluent les acteurs du marché opérant dans l'UE, et, si nécessaire, elle y réagit de façon dynamique. L'UE s'efforce ainsi de conserver un cadre prudentiel résilient et efficace qui permet de faire face aux risques liés à l'activité transfrontière dans la mesure où ils ont une incidence, sur son territoire, sur la stabilité financière, l'intégrité du marché, la protection des investisseurs et l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur. Il s'agit tout au moins d'éviter des exigences contradictoires et de réduire les possibilités d'arbitrage réglementaire.

L'UE n'est pas la seule zone de réglementation confrontée à ce défi. Le droit de l'UE en matière de services financiers, ainsi que les systèmes de réglementation de ce secteur dans les pays tiers, s'appuient sur des normes internationales élaborées conjointement au sein d'organismes internationaux tels que le Conseil de stabilité financière, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et l'Organisation internationale des commissions de valeurs, sous l'impulsion politique du G-20. Les normes internationales aident tous les pays et territoires à traiter les risques similaires de façon similaire et à éviter des nivellements par le bas, susceptibles d'engendrer de l'instabilité financière et des risques de contagion sur les marchés mondiaux. Le cadre global du G-20 est aussi étayé par un faisceau d'accords de coopération bilatéraux, tant sur le plan réglementaire que sur le plan de la surveillance. La coopération contribue à bâtir la compréhension et la confiance mutuelles entre les pays et territoires, ce qui constitue un prérequis à la gestion des risques transfrontières. L'engagement de l'UE en faveur de la convergence réglementaire mondiale fondée sur les normes internationales ne faiblit pas. Ces cadres mondiaux ont cependant un objectif général de normalisation et ne sont pas toujours adaptés au traitement de questions concrètes se posant dans un contexte bilatéral donné.

Les pays et territoires du monde utilisent des méthodes différentes pour gérer à l'échelon interne les divers risques et défis résultant des activités transfrontières. Ces méthodes vont de l'application du régime national aux situations transfrontières à l'utilisation des règles et résultats en matière de surveillance du pays tiers, en passant par l'exemption totale de certaines activités transfrontières.

L'approche principale de l'UE, appelée équivalence, passe par une évaluation positive du cadre du pays tiers, qui permet de se fier à la réglementation de ce pays et au travail de son autorité de surveillance.

En pratique, l'UE peut déterminer que le cadre réglementaire ou le dispositif de surveillance d'un pays tiers est équivalent au régime correspondant de l'UE, ce qui permet aux autorités de l'UE de se fier au respect, par les entités faisant l'objet de la surveillance, de règles équivalentes du pays tiers en question. Cette approche implique des processus décisionnels de la Commission, précédés d'une évaluation selon des critères fixés par le droit de l'UE. Elle permet dès le départ le dialogue les autorités des pays tiers dont le cadre est en cours d'examen.

Cette approche préserve l'efficacité du corpus réglementaire unique et de la surveillance et de l'exécution par les autorités de l'UE, tout en offrant des possibilités suffisantes d'activités transfrontalières dans les services et les marchés financiers. En effet, les décisions d'équivalence peuvent contribuer à encourager l'activité transfrontière.

Aujourd'hui, le droit de l'UE dans le domaine des services financiers¹ comporte environ 40 dispositions² qui permettent à la Commission d'adopter des décisions d'équivalence. Sur cette base, la Commission a à ce jour pris plus de 280 décisions d'équivalence pour plus de 30 pays, dans différentes branches du secteur financier.

Le système d'équivalence de l'UE a été amélioré par plusieurs actes législatifs approuvés récemment par les législateurs de l'UE et concernant les autorités européennes de surveillance³, l'infrastructure du marché européen⁴ et le traitement prudentiel des entreprises d'investissement⁵. Ces améliorations ont souligné que l'équivalence et les décisions qui s'ensuivent en matière de surveillance devaient être sensibles aux risques, refléter étroitement le régime de réglementation et de surveillance du pays tiers évalué et tenir compte de l'incidence des activités du pays tiers sur les marchés de l'UE. Ces améliorations précisent également clairement que le respect des critères et conditions auxquels une décision d'équivalence est adoptée doit être assuré de façon continue par le pays tiers.

À l'heure où ces nouvelles améliorations vont intégrer la réglementation de l'UE, et à la lumière des évolutions des politiques à l'échelon internationale, il est temps de dresser le bilan de l'approche de l'UE en matière d'équivalence en général et de présenter certains des défis qui se présentent aujourd'hui pour ces politiques. En février 2017, les services de la Commission ont publié un

¹Dix-sept actes législatifs de l'UE contiennent des «dispositions relatives aux pays tiers» habilitant la Commission à décider que des réglementations et dispositifs de surveillance étrangers sont équivalents aux fins de la réglementation de l'UE. La législation de l'UE a créé divers types d'équivalence, avec des différences dans le processus décisionnel de l'UE ou dans les effets d'une décision (p.ex. «adéquation aux fins du contrôle légal des comptes», «équivalence aux fins du contrôle légal des comptes», etc.). Ces «dispositions relatives aux pays tiers» sont énumérées à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-table-equivalence-decisions_en.pdf.

² Certaines de ces dispositions n'ont à ce jour pas été utilisées.

³ COM(2018)0646. Accord du 16 avril 2019 entre le Parlement européen et le Conseil sur la proposition relative aux autorités européennes de surveillance et aux marchés financiers [2017/0230(COD)].

⁴ COM(2017)0331. Accord du 18 avril 2019 entre le Parlement européen et le Conseil en ce qui concerne l'agrément des contreparties centrales et la reconnaissance de contreparties centrales de pays tiers [2017/0136(COD)].

⁵ COM(2017)0791. Accord du 16 avril 2019 entre le Parlement européen et le Conseil sur la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement (directive) [2017/0358(COD)]

document de travail⁶ qui fournissait une première évaluation globale de l'équivalence dans les services financiers. Sur la base de ces travaux techniques, la présente communication expose les priorités actuelles de la Commission en matière de politique d'équivalence, décrit les améliorations législatives récentes et aborde les aspects cruciaux des processus d'évaluation et de décision. Enfin, elle présente les travaux récents et en cours sur l'évaluation et le suivi de l'équivalence.

2. Le but de l'équivalence

L'UE est fermement résolue à promouvoir des marchés financiers ouverts, équitables et efficaces qui fonctionnent au sein de cadres rigoureux en matière prudentielle et de règles de conduite. L'équivalence est l'un des instruments clés à la disposition de l'UE pour approfondir cet objectif dans la dimension extérieure du marché intérieur. En effet, elle favorise la cohérence et la compatibilité mutuelle entre les parties concernées du cadre de l'UE et les règles correspondantes des pays tiers. Ainsi, la politique d'équivalence de l'UE répond à trois objectifs:

- elle concilie le besoin de stabilité financière et de protection des investisseurs dans l'UE, d'une part, avec les avantages du maintien d'un marché financier européen ouvert et intégré sur le plan mondial;
- elle est essentielle à la promotion de la convergence réglementaire autour de normes internationales;
- elle constitue un levier majeur pour la mise en place ou l'amélioration d'une coopération en matière de surveillance avec les pays concernés des pays tiers.

Cette perspective générale en matière de politiques doit aussi répondre aux intérêts des participants au marché, qui se concentrent naturellement sur les avantages plus immédiats des décisions d'équivalence, qui permettent aux autorités dans l'UE de se fier au respect, par les entités surveillées, des règles équivalentes d'un pays tiers, tels que

- réduire, voire supprimer les doublons de mise en conformité pour les acteurs du marché de l'UE et des pays tiers concernés;
- rendre certains services, produits et activités d'entreprises de pays tiers acceptables à des fins réglementaires dans l'UE et faciliter ainsi leur mise à disposition sur le marché de l'UE;
- dans certains cas, permettre qu'un régime prudentiel cohérent s'applique aux banques et autres établissements financiers de l'UE actifs hors de l'UE, ce qui fait baisser le coût des investissements/expositions de ces entreprises dans les pays tiers en facilitant notamment la gestion du capital.

Les décisions d'équivalence peuvent en effet apporter des avantages sur le plan de l'environnement des activités transfrontières et créer de nouvelles possibilités, ce qui contribue à des échanges équitables et ouverts entre l'UE et les pays tiers. Dans certains cas, les décisions d'équivalence peuvent également augmenter les possibilités d'accès au marché. Avant de se lancer dans l'évaluation de l'équivalence d'un pays tiers, la Commission soupèse à chaque fois ses avantages potentiels pour les participants au marché financier de l'UE au cours d'un processus spécifique.

Dans le même temps, le processus d'équivalence est avant tout un exercice de gestion des risques. Il implique invariablement de gérer tout risque lié à l'activité transfrontière des acteurs du marché

⁶ Document de travail des services de la Commission de février 2017 évaluant les décisions d'équivalence de l'UE dans le cadre de la politique des services financiers. (SWD(2017) 102 final).

(incidences sur la stabilité financière de l'UE, sur l'intégrité du marché, sur la protection des investisseurs et l'égalité des conditions de concurrence dans le marché intérieur de l'UE), tout en exploitant les avantages d'un marché financier européen ouvert et intégré sur le plan mondial.

Il est de la responsabilité de la Commission de veiller à ce que, dès lors qu'il est envisagé de prendre une nouvelle décision sur la fiabilité de la réglementation ou de la surveillance d'un pays tiers, les avantages escomptés ne soient pas assortis d'un risque (et d'un coût) excessif pour les marchés financiers de l'UE et qu'ils puissent être introduits d'une manière solide d'un point de vue prudentiel, qui préserve des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur de l'UE. Enfin, chaque nouvelle décision d'équivalence doit fournir un cadre prudent et durable qui sert de passerelle entre les règles du marché intérieur de l'UE et les cadres prudeniels des pays tiers.

L'équivalence est évaluée en fonction des critères établis dans le droit de l'UE, mais la Commission doit aussi évaluer si les décisions d'équivalence seront compatibles avec les priorités d'action de l'UE dans des domaines tels que les sanctions internationales, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la bonne gouvernance en matière fiscale à l'échelle mondiale ou d'autres priorités de politique extérieure pertinentes, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'UE sur la scène internationale. Tous ces facteurs constituent un indicateur du risque pour la stabilité financière ou de la nécessité de protection adéquate des acteurs du marché financier et des autres personnes dans l'UE. La prise en considération de ces aspects est donc importante pour préserver la réputation et la stabilité à long terme du secteur financier européen.

Les décisions d'équivalence sont des actes unilatéraux et discrétionnaires de l'UE, mais elles apportent des bénéfices tant à celle-ci qu'aux pays tiers partenaires. Ces résultats mutuellement avantageux reposent sur le caractère équitable et juste du traitement des acteurs de l'UE actifs dans des pays tiers et soumis à la réglementation et à la surveillance locales. À cet égard, certaines catégories de décisions d'équivalence sont prises après avoir dûment pris en considération le traitement que le pays tiers accorde au cadre réglementaire de l'UE, au travail de surveillance effectué par les autorités de l'UE et à la présence locale des acteurs du marché européens. Dans un certain nombre de cas, la conception du cadre de l'UE en matière d'équivalence encourage à envisager avec les pays tiers des dispositions mutuellement avantageuses, par exemple la mise en place d'accords de coopération en matière de surveillance. À l'avenir, la Commission continuera à examiner le traitement prudentiel accordé par les pays tiers aux acteurs du marché de l'UE lorsqu'elle prendra des décisions sur l'équivalence et, le cas échéant, à en discuter avec le pays tiers concerné.

3. Améliorations récentes de la conception des régimes d'équivalence de l'UE

Les possibilités de reconnaître une équivalence sont inscrites dans des dispositions d'équivalence spécifiques qui figurent dans un certain nombre d'actes législatifs de l'UE en matière de services financiers. Les dispositions d'équivalence sont adaptées aux besoins de chaque acte spécifique et doivent être lues à la lumière des objectifs poursuivis par cet acte, notamment sa contribution à la mise en place et au fonctionnement du marché intérieur, à l'intégrité du marché, à la protection des investisseurs et, plus largement, sa contribution à la stabilité financière. L'acte juridique précise à quelles conditions, selon quels critères et dans quelle mesure l'UE peut prendre en compte le cadre de réglementation et de surveillance d'un pays tiers pour la réglementation et la surveillance de ses marchés financiers dans les situations comportant un élément transfrontière. Il existe par conséquent des différences considérables dans la manière dont les mécanismes d'équivalence sont conçus et inclus

dans le droit de l'UE en matière de services financiers, sur le plan des procédures à suivre, du contenu de l'évaluation ou de la mise en œuvre d'une conclusion d'équivalence positive⁷.

Ces dernières années, la Commission s'est engagée dans un dialogue approfondi avec le Parlement européen, le Conseil et les autres parties concernées sur les améliorations à apporter à l'approche de l'UE en matière de détermination et de maintien de l'équivalence⁸. La conclusion que tire la Commission de ces débats et réflexions communes est qu'il est à présent généralement admis qu'il serait extrêmement difficile de mettre en œuvre un processus d'évaluation et de décision uniforme qui engloberait les différents domaines d'équivalence. Les décideurs, les autorités de réglementation et les autres parties intéressées acceptent désormais le besoin d'hétérogénéité dans l'approche de l'UE en matière d'équivalence dès lors que certains principes communs sont respectés pour chaque type d'équivalence spécifique: proportionnalité dans les évaluations, approche sensible au risque pour déterminer des résultats équivalents, et transparence accrue tant envers le pays tiers concerné qu'envers le grand public. En outre, il existe un consensus sur la nécessité de mettre en place des dispositifs de suivi du respect continu par les pays tiers des conditions qui sous-tendent toute décision d'équivalence positive.

La Commission a déjà réagi activement en ce qui concerne les améliorations préconisées qui ne nécessitent pas de mesure législative, notamment dans le domaine de la transparence publique, de la responsabilité et des dialogues non publics avec des pays tiers donnés. Le document de travail sur l'équivalence de 2017 a exposé en détail le processus qui mène à une décision d'équivalence et les diverses considérations et contraintes en jeu. La Commission a également publié une vue d'ensemble des habilitations en matière d'équivalence qui existent dans le droit de l'UE et des décisions prises à ce jour. Plus récemment, la Commission a aussi adapté ses procédures internes et elle soumet généralement ses projets de décision d'équivalence dont l'adoption est envisagée à une consultation publique (période de contribution de 30 jours).

En outre, la Commission travaille avec le Parlement européen et le Conseil sur plusieurs propositions législatives pertinentes pour l'approche de l'UE en matière d'équivalence. Par conséquent, des changements importants ont été apportés récemment aux régimes d'équivalence au moyen de modifications législatives concernant les autorités européennes de surveillance, l'infrastructure du marché européen et le traitement prudentiel des entreprises d'investissement.

La modification des règlements instituant les autorités européennes de surveillance renforce le rôle de ces autorités dans le suivi des pays tiers équivalents. Chaque autorité européenne de surveillance doit effectuer des travaux de suivi des pays tiers équivalents et soumettre chaque année au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux deux autres autorités européennes de surveillance, un rapport confidentiel «qui résume ses constatations concernant les activités de suivi». En outre, les autorités européennes de surveillance ne peuvent pas conclure d'accord administratif

⁷ Voir aussi le document de travail des services de la Commission de 2017, p. 10.

⁸ Voir le rapport du 18 juillet 2018 sur les relations entre l'Union européenne et les pays tiers en matière de réglementation et de surveillance des services financiers (2017/2253(INI)), rapporteur B. Hayes, commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen.

avec des pays tiers qui figurent sur la liste des pays à haut risque du point de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

La modification du règlement sur l'infrastructure du marché européen renforce le cadre de surveillance applicable aux contreparties centrales qui fournissent des services de compensation aux entreprises de l'UE, notamment en introduisant une approche plus sensible au risque et plus proportionnée pour le régime de pays tiers. Les contreparties centrales de pays tiers qui sont d'importance systémique et pertinentes pour la stabilité financière dans l'UE ou sont susceptibles de le devenir feront l'objet d'exigences spécifiques et proportionnées reflétant le degré de risque systémique encouru. En dernier recours, si ces exigences sont insuffisantes pour atténuer les risques potentiels pour la stabilité de l'Union ou de l'un des États membres, il peut être imposé à une contrepartie centrale de pays tiers de fournir ses services aux entreprises de l'UE depuis une entité agréée dans l'UE.

Le règlement sur les entreprises d'investissement introduit, dans le cadre d'équivalence existant pour la fourniture transfrontière de services d'investissement aux clients professionnels au titre du règlement concernant les marchés d'instruments financiers (MiFIR), de nouveaux critères d'évaluation ainsi que des clauses de sauvegarde et des obligations de déclaration supplémentaires pour les entreprises de pays tiers établies dans des pays ou territoires équivalents⁹. Dans le nouveau régime d'équivalence, différentes catégories de pays tiers sont créées; en particulier, pour les pays et territoires pour lesquels l'ampleur et la portée des services fournis sont susceptibles d'être d'importance systémique pour l'Union, l'équivalence ne peut être accordée qu'après une évaluation détaillée et granulaire par la Commission. En outre, le rôle de l'Autorité européenne des marchés financiers dans la surveillance des activités de ces entreprises dans l'Union est renforcé.

En outre, en ce qui concerne les indices de référence financiers, les indices gérés hors de l'UE seront exemptés jusqu'en 2022 de devoir être jugés équivalents, reconnus ou approuvés pour pouvoir être utilisés dans l'UE¹⁰. De plus, l'Autorité européenne des marchés financiers aura le pouvoir de reconnaître les administrateurs d'indices de référence de pays tiers à partir de 2022.

4. Évaluations et processus décisionnel en matière d'équivalence

Une décision d'équivalence est un acte unilatéral et discrétionnaire de l'UE piloté et conclu par la Commission, conformément aux priorités de l'Union et aux intérêts des marchés financiers de celle-ci. Les décisions d'équivalence ne sont pas préparées ou prises de manière isolée: par principe, la Commission cherchera toujours à établir un dialogue technique efficace avec les parties concernées afin de garantir la solidité et l'exactitude de ses évaluations techniques sous-jacentes, en y associant le cas échéant les autorités européennes de surveillance compétentes. Les autorités des pays tiers sont invitées à contribuer aux exercices de recherche d'information sur la manière dont leur cadre de réglementation et de surveillance parvient aux résultats définis dans le cadre de l'UE correspondant.

La Commission cherche à nouer des contacts techniques avec le pays tiers concerné afin de mieux comprendre son cadre et, par la suite, de confirmer ses conclusions d'équivalence. À

⁹Règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 84)

¹⁰ COM(2018)0355. Accord du 26 mars 2019 entre le Parlement européen et le Conseil sur les indicateurs de référence pour une faible intensité en carbone et un bilan carbone positif [2018/0180 (COD)].

un stade ultérieur, ces contacts techniques peuvent aider à remédier aux éventuelles lacunes recensées dans le cadre de réglementation ou de surveillance de ce pays, lors d'un processus de suivi ex post. À cet égard, les dialogues réglementaires ou régionaux de l'UE déjà en place avec un certain nombre de pays tiers constituent non seulement une source d'information, mais aussi une possibilité d'affiner les évaluations techniques pour les décisions d'équivalence, de discuter des conclusions du suivi de l'équivalence ou de la nécessité d'un réexamen d'une décision existante, si des défaillances importantes sont constatées.

La détermination de l'équivalence d'un régime d'un pays tiers résulte d'une évaluation rigoureuse, au cas par cas, des règles du pays tiers et de sa surveillance par la Commission. Cette évaluation se fonde sur deux aspects principaux: le principe de proportionnalité et la nécessité de gérer les risques liés à l'activité transfrontière générée par l'équivalence.

La Commission accorde la plus grande importance à la réalisation d'une estimation proportionnée des risques inhérents aux cadres des pays tiers faisant l'objet de l'évaluation. Les pays et territoires examinés peuvent comporter différents risques pour les marchés financiers de l'UE, en fonction, entre autres, de l'interconnexion du marché évalué avec les marchés financiers de l'UE et donc aussi de la part de marché du pays tiers concerné. L'accent mis sur les risques dans ce processus signifie qu'en règle générale, les pays tiers à grand impact, concernant lesquels une décision d'équivalence est susceptible d'être utilisée de manière intensive par les acteurs du marché, représenteront un ensemble plus important de risques que la Commission devra traiter dans son évaluation des critères d'équivalence et dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Si l'évaluation de l'équivalence de ces pays tiers devait présenter des insuffisances ou des lacunes, celles-ci auraient probablement une incidence négative sur la stabilité financière ou l'intégrité du marché de l'UE.

Selon cette approche, la Commission recense les risques pour le système financier de l'UE qui pourraient survenir en raison d'une exposition accrue à un cadre d'un pays tiers donné. Elle examine spécifiquement ces risques lors de la vérification du respect par les pays tiers d'un ensemble de critères d'équivalence, en appliquant ceux-ci proportionnellement aux risques recensés. L'évaluation technique — qui peut inclure d'autres critères pertinents si nécessaire — peut s'accompagner d'une contribution des autorités européennes de surveillance (AES), c'est-à-dire l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) ou, le cas échéant, d'autres organismes européens tels que le Comité des organes européens de supervision de l'audit (CEAOB).

Les évaluations de l'équivalence des cadres des pays tiers portent sur les résultats de la réglementation et de la surveillance de ces pays tiers, tout en tenant compte des risques liés à leur système financier. Les régimes des pays tiers ne doivent pas être identiques au cadre de l'UE, mais ils doivent garantir que les résultats définis dans ce cadre sont pleinement atteints. À cet égard, l'approche sensible aux risques peut amener la Commission à examiner des questions spécifiques concernant les pays tiers faisant l'objet de l'évaluation, par exemple le fait que des entreprises de l'UE s'appuient largement sur des opérateurs réglementés et surveillés dans un pays tiers faisant l'objet de l'évaluation. Appliquer les critères

proportionnellement peut amener l'UE à attendre des garanties plus solides de la part de pays à fort impact quant à leur capacité de parvenir au résultat requis. Ces éléments combinés contribuent à la mise en place d'un cadre d'équivalence efficace et sûr, qui soutient, du côté de l'UE, l'activité transfrontière sur les marchés financiers.

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la Commission peut adopter, suspendre ou retirer officiellement une décision d'équivalence, le cas échéant. En fonction des circonstances, une telle mesure peut prendre effet après une éventuelle période de transition, applicable à la totalité ou à une partie de la décision. Si elle est retirée, l'équivalence pourra être rétablie par après si et quand toutes les conditions nécessaires sont remplies. La Commission peut également accorder une équivalence limitée dans le temps ou fixer des conditions ou des limitations pour les décisions d'équivalence. Par exemple, elle peut accorder une équivalence à une partie ou à l'ensemble du cadre d'un pays tiers pour des entités, des produits ou des services couverts spécifiques ou pour certaines catégories d'entre eux, ou à certaines de ses autorités compétentes uniquement. La Commission peut décider de recourir à cette flexibilité en particulier lorsque certains aspects de l'évaluation de l'équivalence d'un pays tiers n'aboutissent pas à un résultat invariablement satisfaisant, lorsqu'une plus grande expérience est nécessaire pour évaluer dans quelle mesure la coopération entre les autorités de surveillance de l'UE et du pays tiers s'établit, ou lorsqu'un nouveau régime dans le pays tiers doit encore pleinement parvenir aux résultats requis. En plus d'évaluer si les critères d'équivalence prévus par la législation de l'UE sur les services financiers sont remplis, la Commission tiendra compte de la coopération effective avec le pays tiers dans d'autres domaines d'action de l'UE, comme indiqué à la section 2 ci-dessus.

Les pays tiers peuvent exprimer leur intérêt à être évalués, que la Commission prendra dûment en compte. Il convient de noter qu'une habilitation de la Commission en matière d'équivalence ne confère pas aux pays tiers le droit de faire évaluer leur cadre ou de recevoir une détermination de l'équivalence, même si ces pays tiers sont en mesure de démontrer que leur cadre remplit les critères pertinents. De même, alors que dans de nombreux cas, l'UE adhère aux normes internationales et que le respect des normes internationales par un pays tiers est un facteur important, cela ne signifie pas que la Commission conclurait automatiquement que ce pays est équivalent à l'UE dans un domaine spécifique.

5. Décisions d'équivalence adoptées depuis janvier 2018

Depuis janvier 2018, la Commission a adopté des décisions d'équivalence dans les domaines du règlement sur l'infrastructure du marché européen concernant les exigences de marge (Japon)¹¹, du règlement sur les exigences de fonds propres (Argentine)¹², du règlement concernant les marchés d'instruments financiers quant à l'obligation de négociation applicable aux dérivés (Singapour)¹³, du règlement sur les indices de référence de l'UE

¹¹ Décision d'exécution (UE) 2019/684 de la Commission du 25 avril 2019 (JO L 115 du 2.5.2019, p. 11).

¹² Décision d'exécution (UE) 2019/536 de la Commission du 29 mars 2019 (JO L 92 du 1.4.2019, p. 3).

¹³ Décision d'exécution (UE) 2019/541 de la Commission du 1^{er} avril 2019 (JO L 93 du 2.4.2019, p. 18).

(Singapour et Australie)¹⁴, du règlement sur l'infrastructure du marché européen concernant les contreparties centrales et du règlement sur les dépositaires centraux de titres concernant les dépositaires centraux de titres (toutes deux concernant le Royaume-Uni en cas de Brexit sans accord)¹⁵. La Commission a également consulté le public sur une décision d'adéquation au titre de la directive sur le contrôle légal des comptes (Chine)¹⁶. Une décision d'équivalence dans le domaine du règlement concernant les marchés d'instruments financiers relative à l'obligation de négociation pour les actions (Suisse)¹⁷ a été adoptée en décembre 2018 et a expiré le 30 juin 2019. Enfin, dans le domaine du règlement sur les agences de notation de crédit¹⁸ (neuf pays tiers¹⁹), d'une part, la Commission a prolongé certaines décisions existantes concernant certains pays tiers et, d'autre part, elle a pour la première fois abrogé des décisions existantes pour d'autres pays tiers. En effet, certains pays et territoires n'étaient plus en mesure de satisfaire aux normes fixées par le règlement sur les agences de notation de crédit après sa modification en 2013 et ont décidé de ne pas procéder aux ajustements législatifs nécessaires compte tenu de l'ampleur de l'activité à couvrir. La Commission a directement informé les pays et territoires concernés de son intention d'abroger leur régime d'équivalence et a permis aux autorités compétentes des pays tiers de revenir sur la question. Cette situation illustre la manière dont le suivi peut donner lieu à un réexamen des décisions, y compris à leur abrogation lorsque cela est justifié (voir l'annexe pour plus de détails et les facteurs qui ont conduit à l'adoption de ces décisions).

6. Suivi et réexamen de l'équivalence

Suivi des décisions d'équivalence

Une évolution constante des cadres de réglementation et de surveillance des principaux centres financiers et un contexte de marché dynamique signifient que les faits et les hypothèses sur lesquels certaines décisions d'équivalence étaient initialement fondées peuvent ne plus être valables. Une conclusion d'équivalence dépassée peut entraîner de nouveaux risques pour le système financier de l'UE.

¹⁴ Deux décisions d'exécution de la Commission adoptées en même temps que la présente communication [décision d'exécution C(2019) 5476 de la Commission et décision d'exécution C(2019) 5477 de la Commission]. Les projets ont été publiés afin de recueillir les réactions du public entre le 19 mars 2019 et le 16 avril 2019.

¹⁵ Décision d'exécution (UE) 2018/2030 de la Commission du 19 décembre 2018 (JO L 325 du 20.12.2018, p. 47), avec modifications; décision d'exécution (UE) 2018/2031 de la Commission du 19 décembre 2018 (JO L 325 du 20.12.2018, p. 50), avec modifications.

¹⁶ Projet publié afin de recueillir les réactions du public entre le 4 juin 2019 et le 2 juillet 2019 – Ares(2019)3590761.

¹⁷ Décision d'exécution (UE) 2018/2047 de la Commission du 20 décembre 2018 (JO L 327 du 21.12.2018, p. 77).

¹⁸ JO L 146 du 31.5.2013, p. 1.

¹⁹ Neuf décisions d'exécution de la Commission adoptées en même temps que la présente communication, dont quatre renouvellements: Hong-Kong [décision d'exécution C(2019)5808 de la Commission], Japon [décision d'exécution C(2019)5807 de la Commission], Mexique [décision d'exécution C(2019)5804 de la Commission], États-Unis [décision d'exécution C(2019)5803 de la Commission], et cinq abrogations: Argentine [décision d'exécution C(2019)5806 de la Commission], Australie [décision d'exécution C(2019)5800 de la Commission], Brésil [décision d'exécution C(2019)5805 de la Commission], Canada [décision d'exécution C(2019)5801 de la Commission], Singapour [décision d'exécution C(2019)5802 de la Commission]. Les projets ont été publiés afin de recueillir les réactions du public entre le 11 juin 2019 et le 9 juillet 2019.

La Commission et les autorités européennes de surveillance sont tenues de coopérer pour assurer un suivi adéquat de l'équivalence, conformément à leurs mandats respectifs. Comme il ressort des récents changements apportés aux régimes d'équivalence, les autorités européennes de surveillance sont bien placées pour mener et réaliser des tâches spécifiques de suivi (à la suite de l'évolution de la réglementation dans un pays tiers et de son action de surveillance, de la coopération entre les autorités de surveillance de l'UE et celles d'un pays tiers). Par exemple, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles a procédé à une évaluation sur place de la situation aux Bermudes, afin de suivre la mise en œuvre de la décision d'équivalence en matière d'assurances. Un suivi efficace n'est possible que si des accords de bonne coopération ont été mis en place entre la Commission et les autorités européennes de surveillance, d'une part, et les autorités des pays tiers, y compris les autorités de surveillance, d'autre part²⁰. À cette fin, les dialogues et les forums sur la réglementation organisés avec les pays tiers sont essentiels.

Le suivi de l'équivalence consiste en un travail technique d'examen des effets d'une décision d'équivalence existante. La Commission est notamment tenue de surveiller si une décision d'équivalence:

- continue de remplir les objectifs de l'UE sur la base desquels elle a été prise, ce qui pourrait varier, par exemple, en cas de changements dans le cadre de réglementation du pays tiers;
- peut poser de nouveaux risques pour la stabilité financière, l'intégrité du marché ou la protection des investisseurs; la Commission doit aussi surveiller si les activités des entreprises ou des services couverts par la décision respectent l'intégrité du marché intérieur de l'UE des services financiers et préservent l'égalité des conditions de concurrence au sein de l'Union;
- est influencée, le cas échéant, par l'inscription du pays tiers sur les listes de l'UE des pays et territoires non coopératifs en matière fiscale²¹ ou des pays tiers à haut risque dont les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme présentent des carences stratégiques²².

Le suivi contribue à la compréhension de l'évolution du marché et de la réglementation, à l'évaluation de la manière dont les établissements financiers des pays tiers ou de l'UE utilisent une décision d'équivalence, et à l'examen des pratiques de surveillance des pays tiers. Dès lors, les résultats du suivi alimenteraient un éventuel réexamen d'une décision d'équivalence. En particulier, une conclusion importante découlant de l'exercice de suivi peut conduire à un réexamen. À cet égard, un suivi efficace permet de repérer rapidement les

²⁰ Le manque de coopération en temps utile de la part des autorités des pays tiers en ce qui concerne le partage d'informations sur les évolutions législatives, les pratiques de surveillance ou les politiques de mise en œuvre pourrait justifier le lancement d'un réexamen ad hoc d'une décision d'équivalence.

²¹ Liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs en matière fiscale, figurant dans les conclusions du Conseil du 5 décembre 2017, et ses modifications ultérieures.

²² Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

divergences potentiellement graves et, partant, d'y remédier, réduisant ainsi le risque d'un éventuel retrait par la suite. Il devrait donc être considéré comme un moyen utile d'assurer la stabilité des accords d'équivalence et non comme une source d'insécurité pour ces accords.

Réexamens des décisions d'équivalence

Un réexamen de l'équivalence suppose une analyse plus structurée et plus strictement définie. Ce réexamen est lié à l'habilitation en matière d'équivalence de la Commission inscrite dans le droit de l'UE ou à un mandat spécifique de la Commission inscrit dans une décision d'équivalence. En substance, un réexamen vérifie l'ensemble des critères d'équivalence et des conditions spécifiques figurant dans une décision d'équivalence, afin de s'assurer que ceux-ci continuent d'être respectés (par exemple, lorsque le cadre de l'UE dans un secteur donné a changé). Il peut être effectué sur une base ad hoc ou régulière et peut donner lieu à un retrait unilatéral de l'équivalence par la Commission. Il comporte un dialogue approfondi avec les autorités concernées du pays tiers, qui peuvent encore démontrer que leur régime parvient aux résultats définis dans le cadre de l'UE correspondant.

Au cours des prochains mois, la Commission collaborera étroitement avec les autorités européennes de surveillance afin de renforcer la coopération en matière de suivi, conformément à leurs mandats respectifs et aux changements induits par l'entrée en vigueur des récentes améliorations législatives susmentionnées.

7. Description des priorités pour 2019-2020

La Commission travaille actuellement sur des évaluations ou des propositions de décision d'équivalence dans un certain nombre de domaines. Les plus avancées sont celles dans les domaines du contrôle légal des comptes (adéquation)²³ et des indices de référence. Dans ce dernier domaine, un certain nombre de pays tiers préparent ou adoptent de nouveaux cadres réglementaires pour l'administration et l'utilisation des indices de référence, parfois largement inspirés du règlement de l'UE sur les indices de référence.

En outre, le suivi devrait être axé sur un certain nombre de priorités:

- **modifications apportées au cadre législatif de l'UE:** certains domaines du cadre législatif de l'UE sur lesquels se fondaient de précédentes évaluations de l'équivalence ont été révisés, ce qui a entraîné l'abrogation de décisions existantes lorsque le cadre du pays tiers ne parvient plus aux résultats définis dans le nouveau cadre de l'UE²⁴;

²³ En vertu de la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés (JO L 157 du 9.6.2006, p. 87).

²⁴ Par exemple, voir le renouvellement ou l'abrogation des décisions d'équivalence après l'entrée en vigueur du nouveau cadre de l'UE relatif aux agences de notation de crédit.

- **zones ou pays à grand impact:** les zones ou les pays couverts par des décisions d'équivalence ayant un impact important sur l'UE en matière de stabilité financière, d'activité de marché et de protection des investisseurs²⁵;
- **réexamen prochain ou expiration prochaine d'une décision d'équivalence:** domaines dans lesquels les décisions d'équivalence prévoient une date limite de réexamen ou dans lesquels un délai approche²⁶;
- **évolution du marché:** les segments de marché qui connaissent des modifications dynamiques ou structurelles, ou l'évolution de l'utilisation d'une décision d'équivalence par les acteurs des marchés financiers de l'UE²⁷.

Dans les prochains mois, d'autres domaines d'équivalence ou de suivi pourraient nécessiter une action spécifique de la part de la Commission, en coopération, le cas échéant, avec les autorités européennes de surveillance compétentes.

8. Conclusion

La politique d'équivalence de l'UE apparaît aujourd'hui comme un instrument réglementaire souple, capable de jeter des ponts par-delà les frontières juridictionnelles. L'approche en matière d'équivalence de l'UE, qui comprend à la fois ses mécanismes d'évaluation initiale et son suivi ex post, continuera à apporter une réelle valeur ajoutée à l'architecture de réglementation et de surveillance et à la sûreté et à l'efficacité des marchés financiers, tant dans l'UE que dans le reste du monde.

Dans le contexte des relations bilatérales, l'équivalence apportera des avantages tangibles aux États membres de l'UE et aux pays tiers en ce qui concerne la réduction des divergences et des incompatibilités transfrontières et contribuera à réduire la fragmentation du marché mondial. Le meilleur moyen pour les décisions d'équivalence d'y parvenir consiste à assurer des normes strictes en matière de stabilité financière, d'intégrité du marché et de protection des investisseurs, à soutenir et renforcer de manière significative la coopération en matière de réglementation et de surveillance entre l'UE et les autorités des pays tiers, tout en maintenant l'ouverture des marchés financiers européens et leur intégration à l'échelle mondiale.

²⁵ Par exemple, voir les décisions d'équivalence sur les contreparties centrales [article 25 du règlement (UE) n° 648/2012], concernant lesquelles l'Autorité européenne des marchés financiers est tenue de suivre l'évolution de la réglementation et de la surveillance dans les pays tiers.

²⁶ Par exemple, la première décision d'équivalence au titre du règlement (UE) n° 575/2013 pour un certain nombre de pays et territoires a été adoptée en décembre 2014 et elle prévoyait que la liste des pays et territoires serait revue tous les cinq ans. Depuis, une série de décisions ont ajouté des pays à la liste des pays et territoires équivalents. Les travaux devront se poursuivre, y compris en ce qui concerne le suivi des pays tiers figurant sur la liste.

²⁷ Par exemple, dans le cadre du règlement (UE) n° 600/2014 (articles 23 et 28, obligation de négociation sur les actions et les dérivés), la situation dynamique dans le segment des plates-formes de négociation justifie un suivi continu des évolutions pertinentes pour les émetteurs et les investisseurs de l'UE utilisant les infrastructures jugées équivalentes par l'UE. Le suivi concernant les dérivés devrait également déterminer si les plates-formes de l'UE bénéficient d'un traitement équivalent de la part des pays tiers.