



Bruxelles, le 6.11.2019
SWD(2019) 403 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ

**DU BILAN DE QUALITÉ RELATIF AUX EXIGENCES D'INFORMATION
PRUDENTIELLE DE L'UE**

{SWD(2019) 402 final}

RÉSUMÉ

Contexte et objectifs

Les autorités de surveillance nationales et de l'UE ont besoin d'avoir accès à des données pour pouvoir surveiller efficacement les établissements financiers, suivre les risques, garantir la stabilité financière et l'intégrité du marché, et protéger les investisseurs et les consommateurs de services financiers dans l'UE. Les établissements financiers réglementés et d'autres entités actives sur les marchés financiers sont, en conséquence, tenus de déclarer à ces autorités de surveillance un vaste ensemble de données relatives à leur situation financière et à leurs activités.

La crise financière a fait apparaître au grand jour d'importantes faiblesses dans le cadre réglementaire de l'UE régissant les services financiers. Elle a révélé de graves lacunes dans les données et une insuffisance des déclarations communiquées aux autorités de surveillance compétentes. La refonte du cadre réglementaire opérée après la crise, qui a vu l'UE adopter plus de 40 actes législatifs dans le domaine des services financiers, a engendré un grand nombre d'exigences d'information prudentielle nouvelles et, dans la plupart des cas, plus précises.

Or, tout en reconnaissant largement la nécessité de l'information prudentielle à l'échelle de l'UE, les parties prenantes ont fait valoir que ces exigences étaient indûment complexes, incohérentes et, partant, contraignantes. La qualité des données mises à la disposition des autorités de surveillance peut aussi en pâtir. À la suite de son appel à témoignages¹ et des autres retours qu'elle a reçus de parties prenantes, la Commission a donc lancé le présent bilan de qualité, afin d'apprécier si les exigences d'information prudentielle actuellement en vigueur au niveau de l'UE sont adaptées à leur finalité. Il s'agit d'évaluer si les objectifs de l'information prudentielle sont correctement définis (pertinence), si les exigences fixées répondent à ces objectifs (efficacité, valeur ajoutée européenne), si elles sont cohérentes d'un acte législatif à l'autre (cohérence), et si les coûts et la charge que représente l'information prudentielle sont raisonnables et proportionnés (efficacité). L'objectif plus général de la présente analyse est de déterminer dans quels domaines il serait possible de simplifier et de rationaliser l'information prudentielle, tout en s'assurant que les autorités de surveillance continuent de recevoir les données dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs missions – en d'autres termes, sans compromettre les objectifs de stabilité financière, d'intégrité du marché et de protection des consommateurs poursuivis par la législation de l'UE relative aux services financiers.

Ces dernières années, les autorités de surveillance nationales et de l'UE ont pris des mesures pour simplifier et rationaliser l'information prudentielle. Toutefois, la plupart de ces mesures se sont concentrées soit sur des problèmes rencontrés dans tel ou tel acte législatif, soit sur un sous-secteur en particulier. Le présent bilan de qualité suit une approche horizontale transsectorielle, qui cible les problèmes transversaux touchant plus d'un cadre de déclaration de l'information prudentielle.

Pour réaliser ce bilan de qualité, la Commission européenne a puisé dans de nombreuses sources d'information et largement consulté les parties prenantes. Elle a organisé une consultation publique, une grande conférence, une étude externe sur les coûts de mise en conformité, un exercice de cartographie détaillée des exigences d'information prudentielle, plusieurs ateliers avec le secteur financier et les autorités de surveillance et une consultation ciblée des autorités de surveillance nationales. Elle a également procédé à une évaluation interne approfondie. Durant toute l'évaluation, elle a bénéficié du soutien d'une table ronde des parties prenantes, composée de représentants des trois autorités européennes de surveillance (AES), de la Banque centrale européenne (BCE), du mécanisme de surveillance unique (MSU) et du Conseil de résolution unique (CRU), qui lui ont apporté des avis techniques et leurs connaissances du terrain.

Principales constatations

Les exigences d'information prudentielle édictées au niveau de l'UE ont accru la faculté des autorités de surveillance de suivre le risque systémique au sein du marché unique, les interconnexions au sein

¹ COM(2016) 855 final, COM(2017) 736 final.

du système financier et toute évolution susceptible de menacer la stabilité financière. Elles ont amélioré la surveillance du marché et, pour les autorités de surveillance, constituent un outil précieux pour combattre les abus de marché et d'autres risques menaçant l'intégrité du marché et la protection des investisseurs et des consommateurs de services financiers. Les nouvelles exigences d'information prudentielle ont également été bénéfiques aux parties prenantes, puisqu'elles les ont poussées à améliorer leurs processus de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi qu'à mettre au point de nouveaux outils d'analyse. De leur côté, les autorités de surveillance sont désormais en mesure de réaliser des analyses de données plus approfondies, précises et complexes concernant les entités surveillées, ce qui correspond aussi à un glissement vers une surveillance davantage fondée sur les données. De plus, l'accroissement de la comparabilité des données à l'échelle de l'UE a non seulement été profitable à la surveillance des groupes internationaux mais a aussi permis l'évaluation comparative des prestataires nationaux par rapport à la moyenne de l'UE et une meilleure surveillance des activités transfrontières au sein d'un marché intégré.

Ces avantages sont, par nature, difficiles à quantifier. Il n'a donc pas été possible de produire une comparaison quantitative des coûts et des avantages de l'information prudentielle dans l'UE. S'agissant des coûts, les éléments de preuve disponibles montrent toutefois que les entités déclarantes dépensent des sommes importantes pour se conformer aux exigences actuelles et que les autorités de surveillance supportent elles aussi des coûts, en tant que destinataires des données. S'il ne faut pas oublier les difficultés méthodiques que pose l'évaluation des coûts marginaux réels de mise en conformité avec des règles spécifiques, l'étude externe réalisée par ICF/CEPS à la demande de la Commission estime qu'en 2017, pour un échantillon d'entités réglementées, le coût de l'information prudentielle a représenté en moyenne quelque 30 % du total des coûts de mise en conformité ou 1 % des coûts d'exploitation annuels.

La conclusion du présent bilan de qualité est que les exigences de l'UE en matière d'information prudentielle sont globalement efficaces, en ce qu'elles permettent aux autorités de surveillance de disposer des données dont elles ont besoin pour s'acquitter de leurs missions réglementaires, les données étant utilisées pour tout l'éventail des fonctions prudentielles. La qualité des données est, dans l'ensemble, jugée adéquate, même si certains cadres de déclaration de l'information prudentielle pâtissent de problèmes de qualité qui compromettent l'utilisabilité des données. Cela s'explique en partie par la relative nouveauté de la plupart des exigences mais aussi, dans une certaine mesure, par la manière dont celles-ci ont été conçues et sont mises en œuvre.

Dans bien des cas, les objectifs spécifiques des exigences de l'UE en matière d'information prudentielle ne sont pas clairement énoncés dans la législation. Il n'en demeure pas moins que l'objectif principal de ces exigences – à savoir procurer aux autorités de surveillance les données dont elles ont besoin pour exercer leurs fonctions, lesquelles contribuent aux objectifs plus larges consistant à garantir la stabilité financière, l'intégrité du marché et la protection des investisseurs et des consommateurs – conserve toute sa pertinence. Cela ne signifie pas pour autant que chaque exigence est (toujours) nécessaire. Les données requises sont susceptibles de changer avec l'évolution du secteur financier et l'émergence de nouveaux risques, et certaines pourraient perdre en pertinence au fil du temps.

Les exigences ont aussi clairement une valeur ajoutée européenne, puisqu'elles permettent aux autorités de surveillance et de réglementation de disposer de données dont elles ne disposaient pas auparavant et d'exercer une surveillance à l'échelle de l'UE sur des secteurs entiers. Leur plus grande harmonisation a aussi permis des gains d'efficacité dans les déclarations, ainsi qu'une plus grande convergence des pratiques de surveillance, les autorités de surveillance étant désormais en mesure d'évaluer les risques de façon cohérente dans l'ensemble de l'UE, sur le fondement de données comparables. Le Système européen de surveillance financière mis en place après la crise a imposé de passer d'un régime d'information prudentielle essentiellement national à un régime européen, avec la fixation d'exigences plus uniformes et l'obligation de déclarer aux autorités de surveillance tant nationales que de l'UE des données communes à l'échelle de l'UE.

L'évaluation montre cependant aussi que l'information prudentielle n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être et qu'il existe des problèmes de cohérence entre les cadres de déclaration. Les inefficiences découlent d'un manque de clarté des exigences et d'une utilisation insuffisante de normes, de formats communs et d'identifiants. Certaines exigences sont redondantes ou sont devenues superflues. En dépit de mesures récentes, des pans du secteur financier restent préoccupés quant à la proportionnalité de certaines exigences pour les entreprises relativement petites opérant sur des marchés locaux. Le nombre et la fréquence des modifications, outre la brièveté des délais de mise en œuvre, ajoutent aux coûts supportés aussi bien par les entités déclarantes que par les autorités de surveillance.

Les exigences ne sont pas pleinement cohérentes d'un cadre de déclaration à l'autre, ce qui a une incidence négative en termes tant d'efficacité que de qualité et d'utilisabilité des données. Ces incohérences concernent en particulier la portée précise des exigences, les définitions utilisées, le calendrier et la fréquence des déclarations et les spécifications techniques détaillées (telles que la configuration des champs de données, des modèles et des formats de message). L'une des causes principales de ces incohérences réside dans le fait que les pouvoirs délégués aux autorités européennes de surveillance pour l'établissement des modalités techniques des déclarations ne sont pas cohérents d'un acte législatif à l'autre. Même si nombre des incohérences relevées apparaissent mineures au regard de l'ampleur des divergences, les coûts de mise en conformité peuvent néanmoins s'en trouver fortement accrus, notamment dans la phase de mise en œuvre initiale.

Par ailleurs, l'évaluation montre que l'argument de doublons ou de chevauchements importants entre les exigences, soutenu par certaines parties prenantes du secteur financier, n'est pas valable. La cartographie détaillée des exigences de déclaration structurée qui a été réalisée a révélé que, sur les plus de 72 000 points de données examinés, seuls 42 se chevauchaient véritablement (soit moins de 0,06 %). L'analyse a cependant appliqué une définition étroite de ce qui constitue un «chevauchement». De nombreux points de données présentent un degré élevé de similitude, et d'autres pourraient (théoriquement) être déduits de données déjà déclarées. En outre, étant donné que la portée du présent bilan de qualité se limitait aux exigences d'information prudentielle de l'UE, il n'y a pas eu d'analyse complète englobant d'autres cadres de déclaration, comme les déclarations statistiques à la BCE ou les déclarations prudentielles nationales non fondées sur la législation de l'UE. Bien que sortant du champ d'application de la présente analyse, les retours d'information reçus donnent à penser que le nombre de chevauchements serait plus important si l'analyse était étendue à ces autres cadres.

La conclusion globale du présent bilan de qualité est que, dans leur ensemble, les exigences d'information prudentielle édictées à l'échelle de l'UE sont largement efficaces et hautement pertinentes et apportent une valeur ajoutée européenne. Néanmoins, un certain nombre de problèmes ayant entaché leur conception, leur adoption, leur mise en place et leur mise en œuvre en amoindrissent l'efficacité et la cohérence et nuisent à la qualité et à l'utilisabilité des données déclarées.

Suivi

Un certain nombre des problèmes mis en évidence par le présent bilan de qualité sont en voie de correction (et, dans quelques cas, ont déjà été corrigés) dans le cadre de révisions de divers actes législatifs sectoriels et d'autres initiatives, qui peuvent apporter des améliorations ciblées aux exigences d'information prudentielle et en accroître la proportionnalité. Les travaux conduits aux fins du présent bilan de qualité et les contributions reçues des parties prenantes ont dynamisé et directement nourri plusieurs de ces initiatives.

Par ailleurs, le bilan de qualité a répertorié un certain nombre de questions transversales, où il existerait une marge pour simplifier et rationaliser davantage les exigences d'information prudentielle de l'UE. Toute initiative majeure devrait cependant faire l'objet d'une évaluation plus poussée de sa faisabilité et de son impact, compte tenu également des coûts de mise en œuvre des modifications requises. Les principaux domaines où des améliorations seraient possibles sont les suivants:

- Processus et instruments législatifs. Il serait possible d'améliorer la façon dont la législation primaire (de niveau 1) est conçue. Il faudrait notamment veiller à la clarté et à la cohérence des pouvoirs délégués aux AES aux fins de l'élaboration des normes techniques requises (législation secondaire ou de niveau 2). Il faudrait aussi mieux tenir compte des délais de mise en œuvre.
- Besoins en données et utilisation des données. Les autorités de surveillance sont les mieux placées pour apprécier de quelles informations elles ont besoin pour exercer leurs fonctions prudentielles. Cependant, il y aurait lieu d'examiner de façon plus approfondie de quelles données elles ont réellement besoin, à quelles fins, et à quelles données elles ont d'ores et déjà accès. Davantage de retours et une meilleure communication sur la finalité des données demandées et l'usage qui leur est effectivement réservé, dans la mesure où cela est faisable et compatible avec la nature de la surveillance, pourrait contribuer à apaiser les craintes selon lesquelles les autorités de surveillance réclament des données accessoires, par opposition aux données nécessaires et réellement utilisées.
- Cohérence et harmonisation. Outre l'utilisation de définitions et d'une terminologie communes, il y aurait lieu de recourir davantage à des normes, notamment pour les identifiants et les formats de données. L'emploi de définitions et de normes cohérentes améliore la communication et la comparabilité et favorise la rationalisation, tant au sein des entreprises qu'avec les autorités de surveillance, en encourageant l'automatisation et en réduisant les coûts liés à la collecte et à l'analyse des données. Il serait également possible d'améliorer l'interaction entre les exigences d'information prudentielle nationales et de l'UE, compte tenu des préoccupations exprimées par le secteur financier concernant le manque de souplesse de la mise en œuvre au niveau national et les exigences supplémentaires édictées au niveau national.
- Gouvernance. Il y aurait de la marge pour accroître la coordination et la coopération entre les parties prenantes, depuis la phase de conception initiale jusqu'au partage des données entre les autorités.
- Technologie. Même si l'on ne dispose pas encore de solutions suffisamment avancées pour remplacer l'actuel système d'information prudentielle à l'échelle de l'UE, les évolutions technologiques (de plus en plus souvent désignées sous le nom de RegTech et de SupTech) offrent de nouvelles possibilités pour collecter d'importants volumes de données, les transmettre, y accéder et les traiter de manière plus efficace et efficiente. Mais ces nouvelles technologies en matière de données supposent aussi que la conception du futur cadre d'information prudentielle réponde à de nouvelles exigences.