

N° 99  
**S É N A T**

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

16 avril 2014

**ATTENTION**

**DOCUMENT PROVISOIRE**

*Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique*

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE**  
**PORTANT AVIS MOTIVÉ**

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des **mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne** [COM (2014) 43].*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des finances dont la teneur suit :*

---

**Voir les numéros :**

**Sénat : 420** (2013-2014).

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne [COM (2014) 43 final] prévoit, pour les grands établissements de crédit européens, l'interdiction de la négociation pour compte propre et l'obligation de cantonnement de certaines activités de négociation.

Le Sénat est favorable dans son principe à la démarche de la Commission européenne qui doit viser à renforcer la stabilité financière et l'intégration des marchés financiers au sein de l'Union européenne.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

L'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité précise que les « *projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité* » ;

Or, l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de règlement n'est pas suffisamment développée en ce qui concerne :

– la nécessité et l'adéquation des mesures proposées au regard des objectifs de stabilité financière,

– la nécessité des mesures proposées et leur articulation avec les réformes adoptées ou en cours d'adoption,

– les incidences de la proposition sur le financement de l'économie européenne, sur la migration des activités interdites ou cantonnées vers le secteur financier non régulé et sur la compétitivité du secteur bancaire européen ;

L'insuffisance d'analyse ne permet pas de s'assurer que la Commission européenne a défini correctement le niveau d'action approprié, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Les dérogations aux exigences de séparation des activités, telles qu'elles sont prévues à l'article 21 de la proposition de règlement, créent une inégalité de traitement entre les États membres et sont de nature à porter atteinte à l'intégration du marché financier européen ;

L'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que les actes délégués complètent ou modifient « *certaines éléments non essentiels de l'acte législatif* » ;

Or, la proposition de règlement prévoit un très grand nombre d'actes délégués, dont certains concernent des aspects essentiels du dispositif ;

L'abus quantitatif d'actes délégués et les matières concernées excèdent les dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et ne sont donc pas conformes au principe de subsidiarité ;

Le Sénat estime, en conséquence, que la proposition de règlement [COM (2014) 43 final] n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, au principe de subsidiarité.

*Devenue résolution du Sénat le 16 avril 2014.*

*Le Président,*

*Signé : Jean-Pierre BEL*

**Réunion de la commission des affaires européennes  
du mercredi 19 mars 2014**

**Économie, finances et fiscalité - Séparation bancaire : proposition de résolution européenne portant avis motivé de M. Richard Yung**

**M. Simon Sutour, président.** - Nous allons examiner la proposition d'avis motivé de notre collègue Richard Yung sur le « paquet législatif » de la Commission européenne qui tend à opérer une réforme structurelle des plus grandes banques de l'Union européenne.

Je rappelle que, lors de sa réunion du 26 février 2014, le groupe de travail sur la subsidiarité avait identifié plusieurs difficultés, notamment l'insuffisance de l'étude d'impact et le recours excessif à des actes délégués.

L'enjeu est important. Nous venons de légiférer sur la séparation des activités bancaires. Or ce dispositif risque d'être bouleversé, sans qu'il soit établi que la législation française est insuffisante ou inadaptée.

Je saisis cette occasion pour vous indiquer que la Commission européenne a répondu, le 13 mars, à l'avis motivé que le Sénat avait adopté sur le Parquet européen. Le seuil requis de parlements nationaux ayant été atteint, la Commission européenne a été obligée de réexaminer son texte. Elle a décidé de le maintenir en l'état. Mais, elle répond à nos arguments et indique qu'elle tiendra dûment compte des avis exprimés par les parlements nationaux au cours du processus législatif.

Il y a manifestement un désaccord sur la forme que doit revêtir ce Parquet européen. Mais je crois que nous pouvons relever la disponibilité qu'exprime la Commission pour poursuivre un dialogue politique avec les parlements nationaux. C'est l'intérêt de cette procédure de contrôle de la subsidiarité. Je vais donner la parole à Richard Yung.

**M. Richard Yung.** - Merci monsieur le Président. Nous parlons dans la forme plutôt que dans le fond de ce texte qui vient curieusement au mois de mars et qui devrait être examiné par le Parlement européen. De toute évidence ce ne sera pas le cas dans les semaines qui viennent. C'est donc plutôt un exercice pro forma. La question reviendra peut-être à la fin de 2014.

Il s'agit du problème de la réforme des banques trop grandes par rapport au PIB qui font courir un risque systémique qui a été déjà traité en France. Il s'agit de la question de la séparation des activités de fonds propres et des activités commerciales. Les avis ne concordent pas sur ce débat. La loi française a offert une solution, l'Allemagne a choisi une voie assez proche, l'Angleterre une voie qui préserve la liberté d'action de la City. La loi Vickers en Angleterre consiste à isoler la partie commerciale des banques, tout le reste est laissé libre. Les Américains ont aussi un autre système sur lequel je ne reviendrai pas mais qui est plus difficile à mettre en oeuvre car c'est un système assez rigide. On ne peut pas dire que tel ou tel système est supérieur mais, en France, nous avons voulu tenir compte des particularités du système français.

La Commission avait commandé un rapport à M. Liikanen qui a fait des propositions intermédiaires entre les systèmes français et allemands. De cela, la Commission a tiré une proposition de règlement que nous examinons aujourd'hui. C'est un règlement d'application

immédiate qui vise l'interdiction de la négociation pour compte propre et le transfert de certaines activités à une structure spécifique.

Nous sommes favorables à une législation européenne en la matière encore que nous venons en France de la faire. Mais là n'est pas le sujet.

La première observation porte sur l'étude d'impact de la Commission qui est très générale et peu argumentée quant au fond. Elle n'explique pas vraiment pourquoi on doit avancer dans la voie proposée, les risques que cela fait courir à l'économie. Pourquoi avoir une règle unique de séparation des activités car cela n'est pas une obligation en soi. On n'est pas convaincu de la nécessité d'avoir un règlement.

La deuxième observation est que ce règlement, curieusement, prévoit en quelque sorte l'exonération de l'application au Royaume-Uni. Alors qu'un règlement par nature est fait pour être appliqué à tout le monde ! C'est une première dans le domaine financier. Le règlement prévoit que le système exonéré doit répondre à certains critères, ceux de Vickers, et doit avoir une date de vote au 29 janvier 2014 ! Cela n'est pas acceptable et il y a d'ailleurs eu immédiatement une protestation conjointe de la France et de l'Allemagne.

Le troisième point est le recours abusif aux actes délégués y compris sur des sujets importants. C'est un sujet que nous avons déjà évoqué dans cette commission.

**M. Simon Sutour, président** - Merci de ce rapport synthétique et complet issu du groupe de travail qui examine tous les textes soumis au titre de la subsidiarité. Dans ce contexte, nous nous sommes déjà prononcés sur le Parquet européen, le droit de grève sur les travailleurs détachés. Cet avis motivé s'adresse à la Commission mais le gouvernement français en sera bien sûr informé. Enfin, si un tiers des parlements de l'Union se prononce dans le même sens, la Commission devra réexaminer le texte.

Si elle est adoptée, cette résolution sera transmise à la commission des finances qui, nous le savons, partage notre préoccupation.

**M. Aymeri de Montesquiou** - C'est toujours une grande satisfaction quand un homme de gauche connaît si bien le secteur bancaire. Dans la première partie qui traite de la séparation des activités bancaires, quel est le risque résiduel une fois que les activités spéculatives sont séparées des autres ? Ensuite, une règle unique n'apparaissant pas indispensable, dans quelle mesure la loi Vickers s'extrait-elle du cadre souple de la subsidiarité ?

**M. Jean Bizet** - Monsieur le président, je trouve ce texte fondamental. Le fil conducteur en est de mieux financer le tissu des PME. Or, aux États-Unis, les PME vont sur le marché obligataire alors que ce n'est pas notre culture en Europe. De là découle tout l'intérêt d'avoir un système bancaire sécurisé en Europe. Je suis favorable à cet avis motivé et, je l'avoue, quelque peu surpris de certaines des positions de la Commission européenne sur ces questions.

**M. Richard Yung** - En fait, il s'agissait pour la Commission de démontrer qu'elle utilisait les conclusions du rapport Liikanen. Si le sujet revient, il y aura d'ailleurs un débat assez long...

Les Américains prévoient une séparation brutale des activités pour compte propre : il faut filialiser. Notre système est plus subtil car il dit que les banques commerciales peuvent

continuer à mener des activités à condition qu'elles répondent aux besoins des clients. La discussion reste ouverte pour savoir quel est le meilleur système, les avis diffèrent.

**M. Simon Sutour, président** - Nous auditionnerons le commissaire Barnier dans les prochaines semaines et pourrons l'interroger sur le sujet.

*La commission adopte, à l'unanimité, la proposition de résolution portant avis motivé dans le texte suivant :*

### ***Proposition de résolution européenne portant avis motivé***

La proposition de règlement COM (2014) 43 relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne prévoit, pour les grands établissements de crédits européens, l'interdiction de la négociation pour compte propre et l'obligation de cantonnement de certaines activités de négociation.

Le Sénat est favorable dans son principe à la démarche de la Commission qui doit viser à renforcer la stabilité financière et l'intégration des marchés financiers au sein de l'Union.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

L'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité précise que « Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité » ;

Or, l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de règlement n'est pas suffisamment développée en ce qui concerne :

- la nécessité et l'adéquation des mesures proposées au regard des objectifs de stabilité financière,
- la nécessité des mesures proposées et leur articulation avec les réformes adoptées ou en cours d'adoption,
- les incidences de la proposition sur le financement de l'économie européenne, sur la migration des activités interdites ou cantonnées vers le secteur financier non régulé et sur la compétitivité du secteur bancaire européen ;

L'insuffisance d'analyse ne permet pas de s'assurer que la Commission européenne a défini correctement le niveau d'action approprié, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

Les dérogations aux exigences de séparation des activités, telles qu'elles sont prévues à l'article 21 de la proposition de règlement, créent une inégalité de traitement entre les États membres et sont de nature à porter atteinte à l'intégration du marché financier européen ;

L'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que les actes délégués complètent ou modifient « certains éléments non essentiels de l'acte législatif »

Or, la proposition de règlement prévoit un très grand nombre d'actes délégués, dont certains concernent des aspects essentiels du dispositif ;

L'abus quantitatif d'actes délégués et les matières concernées excèdent les dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et ne sont donc pas conformes au principe de subsidiarité ;

Le Sénat estime, en conséquence, que la proposition de règlement COM (2014) 43 n'est pas conforme, dans sa rédaction actuelle, au principe de subsidiarité.