



POLITIQUE EN MATIÈRE DE SERVICES FINANCIERS

Les services financiers constituent un important levier permettant de traduire dans les faits la libre circulation des services et des capitaux que prévoit le marché intérieur de l'Union européenne. Les étapes suivantes sont autant de progrès sur la voie de l'intégration: 1) suppression des barrières à l'entrée des marchés nationaux (1957 à 1973), 2) harmonisation des législations et des politiques nationales (1973 à 1983), 3) achèvement du marché intérieur (1983 à 1992), 4) création d'une zone de monnaie unique et période avant la crise (1999 à 2007), et 5) réforme au lendemain de la crise (depuis 2007). Le retrait du Royaume-Uni de l'Union est synonyme de nouveaux enjeux et d'éventuelles répercussions sur le secteur des services financiers, tant dans l'UE que hors de ses frontières.

BASE JURIDIQUE

Les articles 49 (liberté d'établissement), 56 (libre prestation des services), 63 (libre circulation des capitaux) et 114 (rapprochement des législations ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constituent pour l'essentiel la base juridique des directives et des règlements concernant les services financiers.

JALONS DE LA ROUTE MENANT À L'INTÉGRATION DU MARCHÉ FINANCIER DE L'UNION

A. Premiers efforts en vue de supprimer les barrières à l'entrée des marchés nationaux

Les premiers efforts visant à intégrer les systèmes financiers des États membres se fondaient sur les principes de liberté d'établissement et de libre prestation des services, relayés le cas échéant par la coordination de la législation et des politiques.

Signé en 1957, le traité de Rome a créé le marché commun et supprimé les obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux entre les États membres. Son article 61, paragraphe 2, est libellé comme suit: «La libération des services des banques et des assurances qui sont liées à des mouvements de capitaux doit être réalisée en harmonie avec la libération progressive de la circulation des capitaux». Son article 63 confie au Conseil le mandat d'arrêter un programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, qui existent, et qui font obstacle à cette libéralisation.



C'est ce qu'a fait le Conseil en 1962 quand il a adopté des programmes généraux pour la suppression des restrictions [à la libre prestation des services](#) et [à la liberté d'établissement](#). Le Conseil a adopté plusieurs directives dans le domaine des assurances et des banques entre 1964 et 1973 en vue d'appliquer ces programmes.

B. Harmonisation des législations et des politiques nationales

Le processus d'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres a notamment commencé avec les directives du Conseil de 1973 [première directive «Assurance non vie» ([73/239/CEE](#))]^[1], de 1977 [première directive bancaire ([77/780/CEE](#))]^[2] et de 1979 [première directive «assurance vie» ([79/267/CEE](#))]^[3].

C. Achèvement du marché intérieur

En juin 1985, la Commission a publié un [livre blanc](#)^[4] précisant clairement le programme et le calendrier de l'achèvement du marché intérieur d'ici à la fin 1992. Il consacre une section spécifique aux services financiers (paragraphe 101 à 107) qui commence comme suit: «La libéralisation des services financiers, parallèlement à celle des mouvements de capitaux, représentera un pas important vers l'intégration financière européenne et l'approfondissement du marché intérieur». La proposition d'harmonisation se fondait sur les principes d'un «agrément bancaire unique», de la «reconnaissance réciproque» et du «contrôle par le pays d'origine». L'Acte unique européen de 1987 ancre dans le droit primaire de l'Union européenne l'objectif énoncé dans le livre blanc de 1985.

D. Création d'une zone de monnaie unique

En mai 1999, la Commission a, dans le prolongement de l'introduction de l'euro et de la dynamique ainsi engagée pour apporter une réponse à la segmentation des marchés financiers de l'Union, publié un plan d'action relatif aux services financiers^[5]. Ce plan prévoyait 42 mesures législatives et non législatives qui devaient être menées à bien d'ici à 2004.

En juin 2000, le conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) a mis en place le comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières, présidé par Alexandre Lamfalussy. Son rapport final^[6], publié en février 2001, a établi le diagnostic de la situation du marché financier européen et formulé diverses recommandations. Le cadre institutionnel de l'Union était alors perçu comme le principal problème: il a en effet été jugé «trop lent, trop rigide, trop complexe et mal adapté au rythme des changements survenant sur les marchés financiers mondiaux». Le rapport a proposé ce qui devait par la suite être désigné sous le terme de «[processus Lamfalussy](#)», une approche législative à quatre niveaux mise dans un premier temps

[1]JO L 228 du 16.8.1973, p. 3.

[2]JO L 322 du 17.12.1977, p. 30.

[3]JO L 63 du 13.3.1979, p. 1.

[4]Livre blanc de la Commission du 14 juin 1985 à l'intention du Conseil européen, intitulé «*L'achèvement du marché intérieur*».

[5]Communication de la Commission du 11 mai 1999, Mise en œuvre du cadre d'action pour les services financiers: plan d'action, 11 mai 1999: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TEXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=FR>

[6]Rapport final du comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières du 15 février 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



en œuvre pour la seule législation des valeurs mobilières, mais qui a été élargie par la suite à d'autres aspects de la législation des services financiers.

Le plan d'action relatif aux services financiers était largement finalisé à la date butoir prévue (2004): 39 des 42 mesures avaient été adoptées, certaines allant même au-delà des préconisations du plan. Deux autres mesures ont ensuite été menées à terme en 2005, de sorte que seul le chantier de la 14^e directive sur le droit des sociétés concernant le transfert transfrontalier du siège social des sociétés à responsabilité limitée restait à achever.

E. Réforme au lendemain de la crise

La période précédant 2007 s'est caractérisée par le développement de l'intégration et de l'interdépendance des marchés financiers, tant dans l'Union européenne que dans le monde. La crise financière mondiale des années 2007-2008 a porté un coup d'arrêt brutal à cette évolution, relayée en cela par la crise de la dette européenne qui a fait suite au tarissement des flux financiers transfrontières. Entre octobre 2008 et octobre 2011, la Commission a approuvé 4 500 milliards d'euros d'aides d'État en faveur des établissements financiers^[7]. La crise a mis en exergue l'urgence de réformer le secteur des services financiers.

L'Union européenne a alors engagé une réforme sans précédent de sa législation sur les services financiers en se fondant, d'une part, sur les priorités internationales (dans le cadre desquelles l'UE joue un rôle important) mais aussi en lançant ses propres initiatives visant à promouvoir les efforts qu'elle déployait déjà de longue date en vue notamment d'achever le marché unique. Ainsi, plus de 50 initiatives législatives et non législatives ont été proposées par la Commission européenne depuis le début de la crise. Les plus importantes s'inscrivent dans le cadre des initiatives phares de l'Union que sont l'union bancaire et l'union des marchés de capitaux. La réforme engagée au lendemain de la crise s'est traduite par un certain degré de centralisation et par un transfert de responsabilités du niveau national au niveau de l'Union dans de nombreux domaines de la réglementation et de la surveillance des services financiers.

Au lendemain de la crise, l'architecture réglementaire des services financiers s'articulait autour de forums internationaux qui fixaient, en fait, les principales règles et normes. Cette évolution s'explique par la mondialisation et l'interdépendance des marchés financiers qui, au fil des décennies, régnaient avant la crise et dont la tendance s'est amplifiée dans le monde par effet de contagion quand la première crise a éclaté aux États-Unis. Il existait un large consensus voulant que les défis réglementaires soient réglés au niveau international. Les enceintes et organismes que sont le G20, le conseil de stabilité financière (CSF), le comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA/IAIS) et l'organisation internationale des commissions de valeurs mobilières (OICV) ont gagné en importance et souvent pris le pas sur les processus décisionnels mis en place par l'UE.

[7] Communiqué de presse de la Commission du 6 juin 2002: *De nouvelles mesures de gestion des crises pour éviter d'avoir à renflouer les banques à l'avenir.* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_fr.htm



PRINCIPALES LÉGISLATIONS DE L'UE EN VIGUEUR EN MATIÈRE DE SERVICES FINANCIERS

A. Banque

1. Directive sur les exigences de fonds propres (2013/36/UE) [8] et règlement sur les exigences de fonds propres [(UE) no 575/2013][9], globalement désignés sous le terme de «paquet CRD IV».

Le paquet CRD IV, adopté en 2013, transpose les règles de Bâle III en les adaptant au secteur bancaire européen, qui prend en compte les [priorités du Parlement européen de 2010](#). La CRD établit les règles d'accès à l'activité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, leurs modalités de gouvernance et leur cadre de surveillance. Le CRR fixe le niveau minimal et les modalités de calcul des exigences de capital, des coussins de liquidités et des ratios de levier. En novembre 2016, la Commission a proposé de modifier le paquet IV et le CRR (paquet «CRD V») pour notamment tenir compte des dernières évolutions intervenues au sein du comité de Bâle et du conseil de stabilité financière. En décembre 2017, la Commission a adopté des propositions visant à modifier les règles prudentielles applicables aux entreprises d'investissement, qui sont actuellement assujetties aux mêmes règles que les banques. En mai 2019, les colégislateurs ont adopté un ensemble de réformes bancaires visant notamment à modifier la législation sur les exigences de fonds propres.

2. Directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD) (2014/59/UE)[10]

Adoptée en 2014, la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances tend à éviter que les banques défaillantes soient sauvées par l'argent du contribuable, en instituant pour ce faire un mécanisme de renflouement interne qui veille à ce que les pertes soient couvertes en priorité par les actionnaires et les créanciers de la banque. La directive fait également obligation aux États membres de mettre en place des fonds de résolution nationaux financés au départ par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement pour ainsi couvrir les pertes. La BRRD fixe également des règles de prévention (plan de redressement et de résolution) et prévoit une intervention précoce des autorités nationales compétentes.

3. Règlement sur le mécanisme de résolution unique (règlement MRU) (806/2014) [11]

Le cadre de résolution bancaire de l'Union est complété par le règlement instituant le mécanisme de résolution unique adopté en 2014 qui fixe les modalités de participation des États membres à l'union bancaire. En novembre 2016, la Commission a proposé des modifications à la BRRD et au règlement MRU dans le but d'y intégrer, pour les établissements d'importance systémique mondiale (EISm), la norme de capacité totale d'absorption des pertes (TLAC), afin de s'assurer qu'en cas de défaillance, ces établissements disposent de suffisamment de fonds propres pour permettre une résolution ordonnée. En décembre 2017, une des modifications visant la BRRD



([2017/2399](#))^[12] a été adoptée dans le cadre d'une procédure accélérée. Elle prévoit la création d'une nouvelle catégorie de titres de dette senior «non privilégiés» pour s'assurer que les critères d'éligibilité visés dans la norme TLAC seront respectés. En mai 2019, les colégislateurs ont adopté un ensemble complet de réformes proposé par la Commission pour renforcer la résilience et résolubilité des banques de l'Union, notamment la BRRD et le règlement MRU.

B. Marchés financiers

1. Directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID)

Depuis 2004, la directive MiFID ([2004/39/CE](#))^[13] instaure des normes uniformes pour les transactions portant sur les valeurs mobilières, ce qui est un gage de concurrence accrue et de meilleure protection des investisseurs. En 2014, une révision de la directive (directive MiFID II) ([2014/65/UE](#))^[14] et un règlement (règlement MiFIR) ([600/2014](#))^[15] ont été adoptés, établissant un nouveau cadre juridique. Ce cadre introduit un certain nombre de dispositions destinées à renforcer la protection du consommateur. Par exemple, les pratiques de rémunération des entreprises d'investissement ne peuvent pas entrer en conflit avec leur devoir d'agir pour l'intérêt supérieur du client. La date d'application de la directive MiFID II et du règlement MiFIR était fixée au 3 janvier 2018.

2. Règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR) (648/2012)^[16]

Adopté en 2012, le règlement EMIR définit les règles régissant les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux. Il tend à préserver la stabilité financière, à atténuer les risques systémiques et à accroître la transparence sur le marché de gré à gré. En 2015 et en 2016, la Commission a procédé à une révision du règlement EMIR, qui a débouché sur deux modifications législatives adoptées par les colégislateurs en mai 2019.

C. Assurances

1. Directive Solvabilité II (2009/138/CE)^[17]

La directive Solvabilité II, adoptée en 2009, vise à coordonner les règles, jusqu'alors fragmentées, applicables aux assurances non vie, aux assurances sur la vie et à la réassurance. La directive fixe les conditions d'octroi de l'agrément subordonnant l'accès à ces activités, ainsi que les modalités de gestion des risques et de contrôle des entreprises d'assurance directe et de réassurance. En 2014, la directive Solvabilité II a été modifiée par la directive «Omnibus II» afin de tenir compte du nouveau système de surveillance et, en particulier, de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). La date limite de transposition de la directive Solvabilité II a par la suite été reportée et la directive est applicable depuis le 1^{er} janvier 2016.

[12]JO L 345 du 27.12.2017, p. 96.

[13]JO L 145 du 30.4.2004, p. 1.

[14]JO L 173 du 12.6.2014, p. 349.

[15]JO L 173 du 12.6.2014, p. 84.



D. Services de paiement

1. Directive concernant les services de paiement (PSD 2) (2015/2366)[18]

La directive PSD 2 est entrée en vigueur le 12 janvier 2016 et est devenue applicable à compter du 13 janvier 2018. Elle établit des exigences de sécurité strictes pour les paiements électroniques et pour la protection des données financières des consommateurs. Elle ouvre également le marché aux prestataires qui fournissent des services de paiement en accédant aux données du compte de paiement. La directive PSD 2 prévoit également des dispositions relatives à l'agrément et à la surveillance des établissements de paiement.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le rôle du Parlement dans la procédure décisionnelle applicable aux services financiers n'a cédé d'évoluer, du traité de Rome (1957) à aujourd'hui. Alors que la procédure de consultation s'appliquait par le passé, le Parlement est dorénavant sur le même pied que le Conseil au titre de la procédure législative ordinaire.

Si on applique le «processus Lamfalussy» à l'adoption et à la mise en œuvre de la législation européenne en matière de services financiers, le Parlement adopte, conjointement avec le Conseil, les textes de base (niveau 1) au titre de la procédure législative ordinaire. Le Parlement assume également une fonction de contrôle lors de l'adoption des mesures de niveau 2.

Le Parlement a constamment soutenu le travail de la Commission, enrichi à maintes reprises le débat et présenté des initiatives destinées à clarifier son point de vue. Eu égard à son attitude proactive, le Parlement européen joue un rôle de premier ordre dans les discussions actuelles avec la Commission, le Conseil et les autres institutions internationales sur l'évolution de la structure et des règles de surveillance des marchés financiers ainsi que dans la recherche de solutions visant à prévenir les risques systémiques.

Au sein du Parlement européen, c'est la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) qui est compétente au fond pour les services financiers.

Au lendemain de la crise financière mondiale, le Parlement a mis en place une commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale (commission CRIS)^[19]. Elle a siégé d'octobre 2009 à juillet 2011. À la suite des travaux de la commission CRIS, le Parlement a adopté deux résolutions: une [résolution sur son rapport à mi-parcours en 2010](#) et une [résolution sur son rapport définitif en 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Parlement européen, *commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale*, juillet 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

