



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 progrès réalisés sur la voie de l'intégration se sont déroulés en plusieurs phases: 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 ayant précédé la crise (1999 à 2007), et 5) la crise financière mondiale et la réforme engagée au lendemain de la crise (à partir de 2007). Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est synonyme de nouveaux défis et d'éventuelles répercussions sur le secteur des services financiers, tant dans l'Union 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 (traité FUE) constituent 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 la liberté d'établissement et de la 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.



En 1962, le Conseil a dûment 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 relatives aux assurances et aux 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 trois directives du Conseil: en 1973^[1], la première directive «Assurance non vie» ([73/239/CEE](#)), en 1977^[2], la première directive bancaire ([77/780/CEE](#)) et en 1979^[3], la première directive «assurance vie» ([79/267/CEE](#)).

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. Ce livre blanc 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 a introduit 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. Le [rapport final du comité](#)^[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

[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, Mise en œuvre du cadre d'action pour les services financiers: plan d'action, 11 mai 1999.

[6]Rapport final du comité des sages sur la régulation des marchés européens des valeurs mobilières du 15 février 2001.



premier temps 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 ayant 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 relative au transfert transfrontalier du siège statutaire restait à achever.

E. Crise financière mondiale et réforme engagée 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 par la crise de la dette souveraine 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 dès lors procédé à une refonte sans précédent de sa législation sur les services financiers en se fondant, d'une part, sur les priorités internationales (dans le cadre desquelles l'Union joue un rôle important) mais aussi en adoptant ses propres réformes visant à faire progresser la réalisation d'objectifs de longue date, notamment celui d'achever le marché unique. Ainsi, après l'éclatement de la crise financière, plus de 50 initiatives législatives et non législatives ont été proposées par la Commission européenne. Les propositions les plus importantes s'inscrivaient dans le cadre d'initiatives phares de l'Union européenne, telles que 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.

Le rôle des enceintes internationales, en ce qui concerne l'établissement de règles et de normes, a considérablement augmenté au sein de l'architecture réglementaire des services financiers d'après la crise. Cette évolution s'explique par la mondialisation et l'interdépendance des marchés financiers, qui ont augmenté de manière considérable pendant les décennies qui ont précédé la crise et se sont montrés clairement à travers l'effet de contagion qui a suivi l'éclatement de la crise aux États-Unis. Il existait un large consensus voulant que les défis réglementaires soient réglés au niveau international. Les enceintes et organismes tels que 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 ainsi gagné en importance.

[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](#).



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

A. Banque

La réforme du cadre réglementaire pour les services bancaires était au cœur de la refonte législative du secteur financier après la crise. Elle a jeté les bases de l'union bancaire, qui a été progressivement établie dans la zone euro^[8]. La réforme réglementaire du secteur bancaire comprenait des mesures de grande envergure établissant: 1) des exigences prudentielles plus rigoureuses pour les banques, 2) une architecture renforcée pour la surveillance et la résolution bancaires, 3) des règles régissant la résolution des défaillances des banques, et 4) l'amélioration de la protection des déposants. Ces initiatives sont dénommées collectivement le «corpus réglementaire unique».

1. Exigences prudentielles applicables aux banques: directive sur les exigences de fonds propres (CRD) et règlement sur les exigences de fonds propres (CRR)

La CRD ([2013/36/UE](#))^[9] établit les règles relatives à l'accès à l'activité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la surveillance prudentielle et la gouvernance des banques. Le CRR [(UE) no 575/2013)]^[10] fixe des normes minimales permettant de garantir la solidité financière des banques (exigences de fonds propres, coussins de liquidités et ratios de levier). Le cadre CRR/CRD est mis à jour en permanence, principalement pour tenir compte des dernières évolutions intervenues au sein du comité de Bâle et du conseil de stabilité financière, les plus récentes étant l'ensemble de réformes bancaires adopté en mai 2019. En novembre 2019, les colégislateurs ont également mis à jour les règles prudentielles applicables aux entreprises d'investissement, qui sont actuellement assujetties aux mêmes règles que les banques. Un réexamen du cadre CRR/CRD est prévu en 2020.

2. Architecture renforcée pour la surveillance et la résolution bancaires: règlement sur le mécanisme de surveillance unique (règlement MSU) et règlement sur le mécanisme de résolution unique (règlement MRU)

Depuis 2014, au titre du règlement MSU ([1024/2013](#)), la BCE est l'autorité centrale de contrôle prudentiel de toutes les banques dans la zone euro et dans les États membres ne faisant pas partie de la zone euro qui souhaitent adhérer au MSU. Le MSU est complété par le règlement MRU ([806/2014](#))^[11], également adopté en 2014, qui vise à garantir une gestion efficace des éventuelles défaillances futures des banques qui font partie du MSU. Le Conseil de résolution unique (CRU) est l'autorité centrale chargée de prendre la décision d'engager une procédure de résolution bancaire.

[8] Pour plus de détails sur l'union bancaire, voir la fiche thématique 2.6.5.

[9] JO L 176 du 27.6.2013, p. 338.

[10] JO L 176 du 27.6.2013, p. 1.

[11] JO L 225 du 30.7.2014, p. 1.



3. Règles régissant la gestion des défaillances des banques: directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances (BRRD)

Également adoptée en 2014, la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances ([2014/59/UE](#))^[12] 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 établit également des règles de prévention (plan de redressement et de résolution) et prévoit une intervention précoce des autorités nationales compétentes.

4. Amélioration de la protection des déposants: directive relative aux systèmes de garantie des dépôts

Au milieu de la tourmente de la crise financière, une priorité essentielle était d'assurer une protection adéquate des dépôts bancaires des citoyens. En guise de première réponse, le montant minimal jusqu'à concurrence duquel les dépôts bancaires sont garantis en cas de défaillance bancaire a été augmenté à deux reprises. Cette réponse initiale a été suivie par une réforme plus complète de l'architecture très fragmentée jusqu'alors des systèmes nationaux de garantie des dépôts. Avec l'adoption de la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts ([2014/49/UE](#))^[13] en 2014, les États membres sont tenus de garantir un niveau harmonisé de protection des déposants, et au moins un système de garantie des dépôts sur leur territoire, que toutes les banques de cet État membre sont tenues de rejoindre. Par la suite, dans le cadre du projet d'union bancaire, le système européen d'assurance des dépôts (SEAD) a été proposé afin de compléter le système actuel des systèmes nationaux de garantie des dépôts de l'Union. Il vise à assurer un niveau plus élevé et plus uniforme de couverture d'assurances des dépôts bancaires dans la zone euro.

B. Marchés financiers et infrastructure du marché

1. Services d'investissement et plateformes de négociation: directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID)

Depuis 2004, la directive MiFID I ([2004/39/CE](#))^[14] a instauré 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](#))^[15] et un règlement (règlement MiFIR) ([600/2014](#))^[16] ont été adoptés, établissant un nouveau cadre juridique. Ce cadre introduit un certain nombre de dispositions destinées à renforcer la protection du consommateur et la transparence du marché. Les deux instruments s'appliquent depuis le 3 janvier 2018.

[12]JO L 173 du 12.6.2014, p. 190.

[13]JO L 173 du 12.6.2014, p. 190.

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

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

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



2. Contrats dérivés et chambres de compensation: règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR)

Les contrats dérivés jouent un rôle économique important mais comportent également certains risques, qui ont été mis en évidence lors de la crise financière. Adopté en 2012, le règlement EMIR ([648/2012](#))^[17] définit les règles régissant les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales ou chambres de compensation 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. Le règlement EMIR a ensuite été mis à jour par les colégislateurs en mai 2019, renforçant ainsi la surveillance des contreparties centrales de l'UE et des pays tiers.

3. Accès aux financements sur le marché des capitaux: règlement sur les prospectus

L'initiative phare sur la mise en place d'une union des marchés des capitaux comprenait un réexamen substantiel du cadre de l'UE en matière d'offre au public de valeurs mobilières (offres publiques initiales). Le règlement sur les prospectus ([2017/1129](#))^[18], adopté en juin 2017 (et remplaçant la directive sur les prospectus de 2003, [2003/71/CE](#)), vise à faciliter l'accès des petites entreprises aux financements sur le marché des capitaux et à améliorer la qualité et la quantité des informations à fournir aux investisseurs, en particulier aux investisseurs de détail.

Les efforts visant à améliorer les possibilités de financement pour les petites entreprises ont été complétés par la proposition de règlement relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entreprises. Le financement participatif est une forme innovante et de plus en plus populaire de financement pour les jeunes pousses et les PME à un stade précoce de la croissance des entreprises. Le nouveau cadre de l'UE offrira une sécurité juridique aux plateformes de financement participatif, leur permettra d'opérer dans toute l'Union et augmentera les possibilités de financement pour les petites entreprises. Les colégislateurs sont parvenus à un accord sur la proposition en décembre 2019.

C. Assurances: directive Solvabilité II

La directive Solvabilité II ([2009/138/CE](#))^[19], adoptée en 2009, a harmonisé 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, les exigences de fonds propres ainsi que les modalités de gestion des risques et de contrôle des entreprises d'assurance directe et de réassurance. Le cadre Solvabilité II a été modifié à plusieurs reprises, principalement pour clarifier le traitement des produits d'assurance assortis de garanties à long terme et pour encourager les investissements dans les infrastructures et les projets durables à long terme.

[17]JO L 201 du 27.7.2012, p. 1.

[18]JO L 201 du 27.7.2012, p. 1.

[19]JO L 335 du 17.12.2009, p. 1.



D. Services de paiement: deuxième directive sur les services de paiement (DSP 2)

La DSP 2 ([2015/2366](#))^[20] met à jour le cadre de l'Union en matière de paiements afin de l'adapter aux nouvelles évolutions des paiements numériques. Elle est entrée en vigueur le 12 janvier 2016 et est devenue applicable à partir du 13 janvier 2018. Elle renforce les exigences de sécurité pour les paiements électroniques et les normes pour la protection des données financières des consommateurs. Elle ouvre également le marché aux modèles d'entreprise innovants qui fournissent des services de paiement sur la base d'un accès sécurisé aux comptes de paiement des clients (banque ouverte). La DSP 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 dans de nombreux domaines d'action.

En vertu du «processus Lamfalussy» relatif 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 (droit dérivé de l'Union). Le Parlement assume également une fonction de contrôle lors de l'adoption des mesures de niveau 2.

Le Parlement a participé activement à la réalisation de projets législatifs ambitieux visant à développer le cadre réglementaire de l'Union pour le secteur financier. 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 réglementaire et en matière de surveillance des marchés financiers ainsi que dans la recherche de solutions visant à prévenir les risques systémiques et à relever les défis résultant d'évolutions technologiques rapides.

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)^[21]. 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](#).

Radostina Parenti

11/2020

[20] JO L 337 du 23.12.2015, p. 35.

[21] [Parlement européen, commission spéciale sur la crise financière, économique et sociale](#), juillet 2011.

