Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

*CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2017*

TROISIEME CONCOURS

**2ème épreuve d'admissibilité**

**ECONOMIE**
(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve d'économie consistant en la rédaction d'une note d'analyse
et de propositions à partir d'un dossier

L'épreuve vise à apprécier, à partir d'une mise en situation au sein d'une administration, l'aptitude du candidat à formuler un diagnostic économique s'appuyant sur les données statistiques figurant dans le dossier et, le cas échéant, sur des calculs simples, et à proposer des orientations argumentées de politique publique. Cette note d'analyse et de propositions suppose, outre des connaissances en microéconomie et macroéconomie et la capacité de les mobiliser pour analyser des situations concrètes, une aptitude à décrire les enchaînements économiques, à faire le lien entre les outils de l'économiste et les problèmes économiques et à construire des propositions de politiques publiques.

La mise en situation comporte un contexte, un commanditaire, une motivation de la commande et une formulation de la question ou des questions auxquelles la note doit répondre de manière précise, sans emprunter la forme d'une dissertation. Le candidat doit appréhender la problématique au regard des concepts et outils économiques, analyser les propositions figurant éventuellement dans le dossier et les compléter au besoin par des recommandations élaborées à partir de ses connaissances et réflexions personnelles. Les propositions doivent mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes options envisageables. La dimension historique, la dimension comparative et les enjeux européens doivent apparaître chaque fois que nécessaire.

# SUJET

La crise financière de 2008 a mis en lumière la nécessité pour les institutions internationales et européennes de renforcer la stabilité financière. Dans le sillage des recommandations du G20, des travaux du Comité de Bâle et des réflexions sur le nouveau rôle des Banques centrales en matière de politique macro-prudentielle, l'Union bancaire est entrée en vigueur en novembre 2014.

Administrateur/trice civil/e au sein du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes de la direction générale du Trésor, vous devez préparer une note pour la directrice générale en vue d'une réunion du Haut Conseil de Stabilité Financière sur le présent et le futur de l'Union bancaire.

Il vous est demandé de faire un point d'étape sur les avancées de l'Union bancaire et d'identifier des évolutions possibles pour remédier aux failles à l'origine de la crise financière et renforcer la stabilité financière en Europe.

*« Reproductions effectuées par l'ENA avec l'autorisation du CFC (20, rue des Grands Augustins – 75006 PARIS). »*

| | **Documents joints** | **Pages** |
|---|---|---|
| **1.** | Banques centrales et stabilité financière, Jean-Paul Betbèze, Christian Bordes, Jézabel Couppey-Soubeyran et Dominique Plihon, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 96, 2011 (extraits) | 1 à 7 |
| **2.** | « Les deux premières années de l'Union bancaire », Céline Antonin, Sandrine Levasseur et Vincent Touzé, l'Economie européenne 2017 (sous la direction de J. Creel), Repère, 2017 (extraits) | 8 à 13 |
| **3.** | « Contribution à la réflexion sur l'approfondissement de l'Union bancaire », Vincent Alhenc-Gelas, Lucie Castets, Thomas Ernoult, Nathanaël Mason-Schuler, Trésor-Eco, n° 196, mars 2017 | 14 à 20 |
| **4.** | « Union bancaire : rompre le cercle vicieux », Nicolas Véron, 16 décembre 2016, Télos | 21 et 22 |

**Document n° 1**

**Banques centrales et stabilité financière, Jean-Paul Betbèze, Christian Bordes, Jézabel Couppey-Soubeyran et Dominique Plihon, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 96, 2011 (extraits)**

## 3.1. La mission macro-prudentielle des banques centrales

Les superviseurs ont longtemps privilégié la régulation micro-prudentielle et prêté peu d'attention au risque systémique. Ils considéraient en effet qu'une maîtrise des risques individuels était suffisante pour préserver la stabilité du système financier. Cette attitude était, et demeure, liée en grande partie au paradigme de l'efficience des marchés, paradigme qui privilégie le comportement des agents individuels à partir d'une vision essentiellement microéconomique de la finance. Selon cette conception, le risque systémique serait ainsi le résultat d'une agrégation de risques individuels. C'est ainsi que la régulation macro-prudentielle, qui concerne la stabilité globale du système bancaire et financier, était le maillon faible, si ce n'est manquant, du dispositif prudentiel à la veille de la crise des *subprimes*.

Plus précisément, la politique macro-prudentielle peut être vue comme se situant sur un spectre, avec la politique monétaire d'un côté, et la politique micro-prudentielle de l'autre. Ses objectifs de nature globale se rapprochent de ceux de la politique monétaire. En revanche, elle est plus proche de la politique micro-prudentielle au niveau des instruments – tels les ratios de capital – qu'elle doit chercher à adapter et manier, pour réduire le risque systémique (Banque d'Angleterre, 2009). Inévitablement, la frontière entre le macro-prudentiel et le micro-prudentiel sera poreuse et fine. Ce qui obligera les banques centrales et les autorités de supervision à se coordonner étroitement.

### *3.1.1. Les objectifs macro-prudentiels*

Le rôle principal des politiques micro et macro prudentielles peut s'exprimer simplement : promouvoir la résilience du système financier, de manière à assurer une offre de services financiers adaptée aux besoins de l'économie dans son ensemble. La fonction spécifique de la politique macro-prudentielle consiste à prévenir et gérer le risque systémique. Selon la définition donnée par Lepetit (2010) : « La crise systémique est une rupture dans le fonctionnement des services financiers causée par la dégradation de tout ou partie du système financier et ayant un impact négatif généralisé sur l'économie réelle ».

La crise des *subprimes* fournit une illustration du risque systémique conduisant à une crise systémique, dans la mesure où elle a brutalement déstabilisé le système financier international et s'est propagée à l'ensemble de l'économie mondiale. Bien sûr, le risque de système n'est pas un phéno-

mène nouveau. Les crises systémiques jalonnent en effet l'histoire des systèmes financiers et la crise de 1929 fut l'une des plus mémorables. Ce risque de système s'est cependant intensifié à partir des années soixante-dix avec la globalisation financière. Cette dernière a interconnecté les marchés et vu se développer de grands groupes financiers transnationaux et multi-spécialisés.

Selon l'analyse la plus répandue, le risque systémique trouve sa source dans les échecs du marché, d'une part, et dans l'existence de mécanismes de propagation et d'amplification des risques, d'autre part (Banque d'Angleterre, 2009).

Trois types d'échecs du marché peuvent ainsi conduire au risque de système :

- problème d'incitation : certaines politiques (assurance des dépôts et bonus) et surtout certaines innovations (titrisation) ont des effets négatifs non désirés, poussant à des prises de risque d'autant plus fortes qu'elles ne sont pas perçues ;
- problème d'information : les marchés échouent en situation d'asymétries d'information conduisant les créanciers à douter de la qualité des titres (sélection adverse) ou lorsque les créanciers sont dans l'incapacité d'observer l'action des banques dans le cadre de la relation principal-agent (aléa moral), ce qui peut conduire à des paniques bancaires ;
- problème de coordination : les acteurs financiers jugent la performance d'un acteur individuel à partir des *benchmarks* du marché. Cette forme de coordination favorise des comportements mimétiques qui conduisent à des emballements pouvant donner lieu à des bulles financières.

Deux mécanismes contribuent à la propagation et à l'amplification des risques systémiques :

- le phénomène de procyclicité : les institutions financières, ainsi que des entreprises industrielles et des ménages ont collectivement tendance à sous-estimer les risques et à se surexposer aux risques pendant la phase ascendante des cycles du crédit, et, symétriquement, à surestimer les risques et à faire preuve d'une aversion excessive au risque dans la phase descendante du cycle ;
- la présence d'externalités : les banques individuelles sont dans l'incapacité de prendre en compte les effets de leurs comportements sur le reste du système financier (*spill over effects*).

L'ensemble de ces comportements et de ces imperfections conduit à une transmission des tensions au sein du système financier et à la sphère réelle de l'économie à travers deux canaux principaux : les effets de levier et les déséquilibres au sein des bilans (*maturity mismatch*).

La politique macro-prudentielle doit donc chercher à :

- réduire les imperfections de marché ;
- réduire la procyclicité spontanée des acteurs financiers en favorisant une modération du crédit en phase ascendante du cycle, et son maintien en phase descendante ;
- amener les acteurs financiers à internaliser les effets externes (*spill over effects*) découlant de leurs comportements individuels.

[...]

## 3. Principales mesures recommandées dans le cadre des accords de Bâle III(*)
(annoncées le 13 septembre 2010)

### *Ratio de solvabilité*

- le tier 1 (capital + réserves + intérêts minoritaires + *goodwill*) passe de 4 à 6 % (à partir de 2013) ;
- au sein du tier 1, le core tier 1 (capital + réserves) passe de 2 à 4,5 % (à partir de 2013) ;
- viendra s'ajouter un matelas de protection de 2,5 % (à partir de 2019) ;
- est envisagé un matelas contracyclique de 0 à 2,5 % selon les circonstances nationales (date non fixée).

Soit au total un ratio tier 1 d'au moins 8,5 % (ratio tier 1 + tier 2 > 8 % + matelas 2,5 %).

### *Ratios de liquidité (à partir de 2018) :*

- actifs liquides haute qualité/engagements à 30 jours > 100 % ;
- ressources stables à 1 an/engagements à 1 an > 100 %.

### *Ratio de levier (en test de 2013 à 2017) :*

- tier 1/actifs > 3 %.

Les derniers travaux et notes concernant Bâle III publiés par la BRI renforcent les exigences de ressources et précisent certaines définitions. Il s'agit notamment de la qualité (nature et déductions) et quantité des fonds propres, avec un core tier 1 minimum de 7 % au 1er janvier 2019 : 4,5 % (2013-2015), 2,5 % de coussin de conservation (2016-2019), déductions (2014-2018), + 0 à 2,5 % de coussin contra-cyclique (selon décision des autorités nationales, face à une surchauffe du crédit), ceci avec une éventuelle surcharge en capital pour les établissements systémiques. Certains risques, notamment liés aux marchés, devraient être mieux couverts et les deux ratios de liquidité sont encore à préciser, tout comme le *leverage ratio* (2017, intégration au pilier 1 en 2018).

Dans ce contexte, les experts bancaires ont estimé que ces nouveaux ratios conduiraient à un doublement des besoins de capitaux (plus de 600 milliards d'euros selon la BRI) et à des besoins de liquidités compris entre 1 300 et 2 300 milliards d'euros (McKinsey, 2010). Toutes choses égales par ailleurs, ces nouvelles règles devraient fortement diminuer la rentabilité du secteur et renchérir les conditions de crédit. Mais, d'ores et déjà, les banques prennent en compte ce nouveau cadre réglementaire en revoyant leurs *business models* (taille des réseaux, sélection des clients, gestion plus active des participations minoritaires). Pour l'heure, la grande majorité d'entre elles a annoncé qu'elles rempliraient à temps les nouvelles exigences, ceci sans augmentation de capital. Reste à voir, en pratique, comment se feront les adaptations, sachant que les ratios de liquidité n'ont pas, pour l'heure, été précisés.

---

(*) *Cf*. Site Internet http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm

### *3.1.2. Les instruments macro-prudentiels*

La crise financière systémique de 2007-2009 a suscité un grand nombre d'analyses et de propositions destinées à améliorer le dispositif prudentiel. Le contenu de ces dernières a été différent en Europe et aux États-Unis, ce qui s'explique en partie par le fait que les systèmes financiers ne sont pas identiques, l'intermédiation de marché étant plus étendue aux États-Unis qu'en Europe. Les propositions européennes ont plutôt mis l'accent sur les dispositifs contra-cycliques mis en œuvre par les autorités de tutelle des banques, alors que les réflexions américaines se sont surtout tournées vers des mesures de marché destinées à traiter les problèmes découlant de l'aléa moral et de la taille des banques (« *too big to fail* »).

En Europe, les discussions se sont largement centrées sur la mise en place d'un nouveau dispositif d'exigences en fonds propres sous forme d'une surcharge « systémique » en capital, dans le prolongement de la logique de travaux du Comité de Bâle. Cette première série de mesures cherche en particulier à maîtriser les effets de levier. Toutefois, la crise en cours a révélé l'insuffisante prise en compte des risques de liquidité, ce qui montre la nécessité d'inciter les banques à recourir à des financements plus longs, de manière à réduire la transformation d'échéances *(maturity mismatch*). Des mesures complémentaires et/ou alternatives à la surcharge en capital ont également été proposées dans le cadre des accords de Bâle III (*cf.* encadré 3).

#### 3.1.2.1. La surcharge en capital

En apparence, l'instrument macro-prudentiel le plus simple pour réduire le risque systémique global est de soumettre l'ensemble des acteurs financiers « systémiques » à une surcharge en capital en plus des exigences en capital micro-prudentielles existantes. Chaque pays doit alors définir une liste d'« institutions systémiques » en fonction de trois critères : taille, connectivité et complexité. Cette surcharge entend accroître le coût marginal des activités de prêt et réduire les effets de levier. Par ailleurs, elle doit varier de manière contra-cyclique pour atténuer les cycles du crédit.

La fixation de la surcharge en capital devrait être effectuée sous la responsabilité des banques centrales nationales. Celles-ci auraient, dans cette fonction, la possibilité de superviser les « institutions systémiques » de leur ressort. La fixation de la surcharge en capital se ferait ainsi en deux étapes dans un processus *top down* (Aglietta et *al.*, 2009). La Banque centrale détermine d'abord les objectifs opérationnels de sa politique contra-cyclique à partir d'une mesure de l'excès d'offre de crédit par rapport à une norme de long terme. Elle détermine alors le capital réglementaire pour l'ensemble des banques systémiques nécessaire pour endiguer l'excès de crédit pouvant conduire au risque systémique. La surcharge globale en capital est

ensuite répartie entre les entités systémiques. La surcharge est ainsi calculée en fonction de la contribution spécifique de chaque banque au risque systémique global en fonction de trois critères : effet de levier, taux de transformation *(maturity mismatch*) et taux de croissance des crédits.

La structure du système bancaire et la situation économique diffèrent d'un pays à l'autre. Si les règles définissant le système de surcharge en capital doivent être identiques pour tous les pays, en revanche, leur mise en application peut évidemment varier selon les pays d'accueil des entités systémiques et de leurs filiales.

#### 3.1.2.2. La maîtrise du risque de liquidité

La crise de 2007-2009 a montré que le risque d'illiquidité avait été sous-estimé par les dispositifs prudentiels (Borio, 2009). La crise des *subprimes* s'est en effet traduite par une crise de liquidité, c'est-à-dire une évaporation brutale des liquidités sur les marchés monétaires qui a menacé la stabilité des systèmes bancaires et amené les banques centrales à effectuer des injections massives de liquidités en urgence, dans le cadre de leur fonction de prêteur en dernier ressort. Plusieurs propositions ont été faites pour mieux assurer la protection des acteurs et des marchés contre ce risque :

- une première est d'instituer des surcharges de liquidité pour réduire le risque systémique, selon une procédure semblable à celle établissant la surcharge en capital. L'objectif principal étant de réduire les déséquilibres de bilan en allongeant la maturité des ressources bancaires (*maturity mismatch*). Celles-ci seraient fixées à partir des deux ratios de liquidité recommandés dans les accords de Bâle III et qui sont en cours de « calibrage » ;

- une seconde approche pourrait consister en la mise en œuvre par la Banque centrale d'une politique de refinancement individualisée pour chaque groupe bancaire présent dans sa zone monétaire (Castel et Plihon, 2009). Les banques centrales seraient alors amenées à superviser les entités systémiques avec des objectifs macro-prudentiels. Dans la mesure où, comme on vient de le voir, les crises de liquidité sont un des mécanismes des crises systémiques, les banques centrales pourraient également avoir une approche systémique de leur offre de liquidité bancaire, c'est-à-dire de leur refinancement des groupes bancaires et financiers, en particulier des « entités systémiques ». Une telle politique impliquerait un changement stratégique par rapport aux politiques actuelles d'intervention des banques centrales sur le marché monétaire qui sont globales, et non individualisées par banque. Une politique individualisée de refinancement permettrait d'agir directement sur les comportements des banques et, en particulier, de freiner un emballement du crédit et, symétriquement, de stimuler le financement d'activités stratégiques et créatrices d'emploi. Cette approche individualisée du refinancement par les banques centrales apparaît conforme à la décision du G20 de Londres (avril 2009) d'effectuer un suivi particulier des « entités systémiques ».

#### 3.1.2.3. La régulation du crédit bancaire

On a vu que l'emballement du crédit, dans certains secteurs et dans certains pays, a joué un rôle décisif dans la crise récente. Ainsi, la croissance excessive du crédit a-t-elle largement alimenté la bulle immobilière aux États-Unis, en Espagne et en Irlande. L'adoption de mesures destinées à réguler le crédit en général, ou dans certains secteurs, peut ainsi se révéler souhaitable, en complément de la politique monétaire et de l'action générale sur la liquidité bancaire (Larosière, 2009). Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour réguler le crédit bancaire, tels que le renforcement des ratios « *loan to value* » (rapport entre le prêt et la valeur de marché de l'actif qu'il finance) ou la mise en place de réserves obligatoires sur les crédits, parallèlement aux réserves sur les dépôts. Ces réserves permettraient d'agir sur la liquidité des banques, mais également sur leur capacité à développer leurs crédits. Il y aurait donc un double impact de ces réserves obligatoires sur la liquidité et sur l'effet de levier. Alors que les réserves obligatoires sur les dépôts existent actuellement dans la zone euro et sont rémunérées, les réserves obligatoires sur les crédits à mettre en place ne le seraient pas. Ces réserves devraient être, en toute hypothèse, progressives selon le rythme de croissance des crédits et différentes selon les activités (crédits à la consommation, à l'équipement, à l'immobilier, aux *hedge funds* et fonds de *private equity*). Leur objectif serait de contrer les emballements des activités de crédit et de marché.

Dans le cadre de la zone euro, ces instruments de régulation du crédit devraient en outre être modulés selon les secteurs d'activité, mais également en fonction de la conjoncture prévalant dans chaque pays. Il s'agirait donc de revenir sur la politique uniforme menée par la BCE dans la zone euro, menée dans un esprit de neutralité – avec le souci de la convergence des économies. Les développements récents de la crise dans la zone euro ont, en effet, montré que les économies de la zone ont divergé et que la politique monétaire uniforme a contribué à favoriser cette divergence entre pays, à l'origine de la crise de la zone euro en 2009 et 2010. Cette proposition pourrait être un élément important de la réforme de la politique économique et monétaire au sein de la zone euro (Gréau, 2010). Il pourra être objecté que ces politiques différenciées remettent en cause l'uniformité de la politique monétaire au sein de la zone et peuvent favoriser les arbitrages. La proposition serait d'appliquer ces politiques en priorité aux secteurs, tel l'immobilier, qui restent largement nationaux.

#### 3.1.2.4. Les réserves obligatoires plus simples et efficaces que le « volant contra-cyclique » de Bâle III

Le système des réserves obligatoires évite plusieurs inconvénients du dispositif préconisé par Bâle III. Il dispense en premier lieu les banques de lever des capitaux supplémentaires sur les marchés financiers, limitant ainsi la dépendance de ces dernières par rapport aux exigences de rentabilité des investisseurs, facteur de prise de risque excessive de la part des banques

(Artus, 2010c). Le système de réserves obligatoires constitue par ailleurs une règle plus simple à mettre en œuvre par les banques centrales que le « volant contra-cyclique » bâlois qui nécessite une organisation plus complexe. De plus, les seuils de déclenchement et la progressivité des réserves seraient rendus publics à l'avance. Les banques seraient ainsi incitées à plus de modération avant même d'être assujetties aux réserves. Le système de réserves obligatoires sera aussi plus efficace car il permettra de cibler directement les établissements à l'origine de dérapages, tandis que le ratio contra-cyclique recommandé par Bâle III, défini au niveau national[7], touchera de manière indifférenciée tous les acteurs du pays considéré, y compris les plus vertueux. Enfin, le suivi du dispositif bâlois sera plus difficile en Europe où la surveillance prudentielle est assurée par les pays d'origine et non par le pays d'accueil concerné (Castel, 2010).

#### 3.1.2.5. Autres instruments macro-prudentiels

Plusieurs séries d'instruments macro-prudentiels, le plus souvent complémentaires à ceux qui viennent d'être présentés, ont également été proposées :

• introduire le provisionnement dynamique, afin de réduire l'un des rouages de la procyclicité des banques. Le système traditionnel de provisionnement *ex post* est fortement procyclique car les résultats et les risques bancaires sont directement influencés par le cycle économique. Le but du provisionnement dynamique calculé *ex ante* sur l'ensemble du cycle est de lisser les provisions, et donc l'impact de ces dernières sur les résultats, ce qui doit atténuer la procyclicité des comportements bancaires. Plusieurs pays, dont l'Espagne et le Portugal ont introduit le provisionnement dynamique dans leurs systèmes bancaires. Il est difficile d'évaluer l'impact de cette mesure. D'un côté, celle-ci ne semble pas avoir réduit les prises de risque excessives des banques dans la période du boom immobilier en Espagne. Mais de l'autre, elle semble avoir accru la résilience du secteur bancaire pendant la crise. Ce qui revient à dire qu'elles ont été insuffisantes. Selon certains auteurs, l'efficacité des mesures anti-cycliques – qu'il s'agisse des ratios de capital ou du provisionnement dynamique – reste ainsi à démontrer (Caprio, 2010). Les récents accords de Bâle III prévoient un matelas contra-cyclique de fonds propres compris entre 0 à 2,5 % selon les circonstances nationales, mais le calendrier n'est pas encore fixé ;

• développer l'utilisation des stress tests, pour examiner la réaction des banques aux chocs exogènes. Cette mesure a l'inconvénient de ne pas prendre en compte les facteurs de risque endogènes qui sont au cœur des crises systémiques, mais elle a l'avantage de développer une culture du risque au sein des institutions et une meilleure connaissance des profils de risque de la banque par le régulateur.

(7) Le dispositif préconisé par Michel Aglietta propose de répartir au niveau des « entités systémiques » la surcharge en capital liée au « volant contra-cyclique », ce qui accroît la complexité du dispositif.

**« Les deux premières années de l'Union bancaire », Céline Antonin, Sandrine Levasseur et Vincent Touzé, l'Economie européenne 2017 (sous la direction de J. Creel), Repère, 2017 (extraits)**

# VI. Les deux premières années de l'Union bancaire

1
Le 4 novembre 2014, l'Union bancaire est entrée en vigueur afin de garantir une plus grande solidité du secteur bancaire européen et de renforcer la stabilité financière dans la zone euro. Son objectif est triple : 1) garantir la robustesse et la résistance des banques à des crises financières majeures ; 2) interdire, ou à défaut limiter drastiquement, le recours à l'argent public pour sauver les banques en faillite ; 3) harmoniser la réglementation du secteur financier afin de renforcer la convergence et l'intégration des marchés bancaires nationaux.

2
Née de la crise économique et financière, l'Union bancaire est aussi un aboutissement logique de la volonté originelle d'une libre circulation des capitaux au sein de l'Union européenne. Depuis sa création, elle a modifié l'architecture bancaire, avec un superviseur et une réglementation unique pour les grosses banques. Elle institue également la logique de renflouement interne (*bail in*) des banques. Toutefois, en raison d'une fragmentation des marchés bancaires nationaux encore trop prégnante et d'un risque de mutualisation des pertes au niveau collectif, elle peine à mettre en place son troisième pilier qui doit offrir une garantie européenne des dépôts.

## Des prémices à la naissance de l'Union bancaire

### Les fondements de l'Europe bancaire et financière

3
Les prémices de l'Europe bancaire et financière figuraient déjà dans le traité de Rome (1957). Outre la libre circulation des marchandises, ce dernier prévoyait les libertés d'établissement, de prestation de services ainsi que de circulation des personnes et des capitaux (article 67). Ces libertés fondamentales ont favorisé l'émergence d'un marché bancaire et financier européen. Il faudra toutefois attendre l'Acte unique européen de 1986, suivi de la directive de 1988, pour que l'article 67 entre en vigueur le 1er juillet 1990.

4
En parallèle, depuis 1974, le Comité de Bâle (Suisse) définit régulièrement la base d'une réglementation bancaire prudentielle internationale qui fixe notamment des *minima* de fonds propres à satisfaire. Cette réglementation a été progressivement adoptée au niveau européen avec les normes Bâle I de 1988 (quelques pays), Bâle II de 2004 (norme adoptée sous la forme d'une directive européenne) et désormais Bâle III de 2010 (adoption d'une directive européenne et d'un règlement européen pour une mise en place à partir du 1er janvier 2014).

### La crise comme accélérateur

5
À quelques rares exceptions (Luxembourg, Estonie, Lituanie, Lettonie, Irlande, Belgique), l'Europe bancaire apparaît comme la juxtaposition de systèmes nationaux avec des dépôts essentiellement possédés par des résidents et des crédits bancaires principalement accordés aux résidents. Fin 2014, 86,4 % de l'actif bancaire investi dans la zone euro était ainsi détenu par des banques domestiques dans leur économie nationale (tableau 1). Au nom du principe de subsidiarité, ces systèmes se sont organisés sous la surveillance d'un superviseur national dont l'action s'arrêtait aux frontières. Cette supervision décentralisée a pu conduire à des différences de pratique dans la surveillance prudentielle - par exemple, des définitions différentes des créances douteuses ont pu rendre plus difficile la comparaison des expositions au risque. La crise financière de 2008 a fortement fragilisé ce système bancaire européen [Antonin et Touzé, 2014].

**Tableau 1 - Actif bancaire total : poids des banques domestiques et des filiales étrangères dans les économies nationales**

| Pays d'exposition | Part en % | | Actif bancaire total (en milliards d'euros fin 2014) |
|---|---|---|---|
| | Banques domestiques | Filiales de banques étrangères | |
| Belgique | 49,7 | 50,3 | 996 |
| Allemagne | 95,6 | 4,4 | 7 062 |
| Estonie | 4,5 | 95,5 | 22 |
| Irlande | 51,7 | 48,3 | 503 |
| Grèce | 97,0 | 3,0 | 369 |
| Espagne | 93,5 | 6,5 | 3 576 |
| France | 94,1 | 5,9 | 7 187 |
| Italie | 91,7 | 8,3 | 2 701 |
| Chypre | 64,5 | 35,5 | 76 |
| Lettonie | 48,4 | 51,6 | 31 |
| Lituanie | 8,3 | 91,7 | 24 |
| Luxembourg | 11,8 | 88,3 | 800 |
| Malte | 28,8 | 71,2 | 52 |
| Pays-Bas | 93,3 | 6,7 | 2 528 |
| Autriche | 69,6 | 30,4 | 1 079 |
| Portugal | 79,3 | 20,7 | 426 |
| Slovénie | 65,9 | 34,1 | 41 |
| Slovaquie | 15,9 | 84,1 | 63 |
| Finlande | 28,4 | 71,6 | 573 |
| Zone euro | 86,4 | 13,6 | 28 085 |

***Sources* : BCE ; calculs des auteurs.**

6

Tout d'abord, plusieurs pays membres de la zone euro (Espagne, Italie, Irlande, Portugal et Chypre) ont été mis en difficulté lorsque la crise a frappé de façon simultanée leur secteur bancaire et leur dette souveraine. Les liens de causalité entre crise bancaire et augmentation du risque souverain ont été de deux natures :

- en Grèce et au Portugal, la dégradation des finances publiques a contribué à déprécier le bilan du secteur bancaire, important détenteur d'obligations souveraines nationales ;
- en Espagne, à Chypre et en Irlande, le soutien public apporté au secteur bancaire a conduit à une augmentation de la dette publique, ce qui a accru le risque souverain.

7

Ces fragilités nationales ont renforcé le cloisonnement des marchés intra-européens du crédit : les banques des pays à faibles risques (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, etc.) se sont désengagées des pays à risque.

8

Ensuite, en réponse à la crise bancaire majeure de 2009, les réactions européennes ont été peu coordonnées, alors que l'origine de la crise était commune (effondrement des crédits subprimes) et les interconnexions nombreuses. Les réponses publiques nationales se sont appuyées sur quatre types d'instruments : 1) garantie publique sur les passifs (173,8 % du PIB en Irlande en 2009) ; 2) recapitalisation en achetant des actions ou des obligations bancaires (Royaume-Uni, Allemagne, Irlande et Espagne) ; 3) rachat par l'État des actifs toxiques ; 4) soutien direct de la liquidité par la Banque centrale européenne.

9

L'émergence d'un consensus européen pour aider les banques en difficulté a été difficile, car soutenir une banque en difficulté s'apparentait à soutenir un État et donc à une forme de fédéralisme budgétaire. Au niveau de la zone euro, la réponse communautaire a été de mettre en place un fonds de financement pour soutenir des États et des banques en difficulté, le mécanisme européen de stabilité (MES) en 2012, en remplacement de deux programmes temporaires (FESF et MESF).

Six pays européens y ont eu recours : Chypre, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Roumanie. De plus, la confiance mutuelle entre les banques ayant été rompue, la BCE a été dans l'obligation de fournir les liquidités que le marché interbancaire n'était plus capable de fournir (chapitre IV).

10

Enfin, bien que très ancrées au niveau national, les banques ont aussi de nombreuses interconnections internationales en raison de leurs filiales et de leurs activités spéculatives, en témoigne la crise américaine des *subprimes* qui s'est transmise sans difficulté à l'Europe. Cependant, les superviseurs locaux faisaient face à des limites de juridiction qui les empêchaient de recueillir des informations - souvent cruciales pour l'évaluation du risque - sur les banques contrôlées au-delà de la frontière nationale. Ce constat a contribué à la création en 2011 d'une première autorité bancaire à un niveau européen : l'Autorité bancaire européenne (ABE).

# Les premiers pas : 2014-2016

11

L'instauration de l'Union bancaire résulte d'une triple nécessité pour restaurer la confiance en zone euro : briser le lien entre crise bancaire et dette souveraine, éviter les paniques bancaires, lutter contre la fragmentation des marchés bancaires. Le sommet européen de juin 2012 a donné naissance au projet d'Union bancaire. Cette dernière repose sur trois piliers qui doivent se mettre en place progressivement.

## Une union qui repose sur trois piliers

12

1) Un mécanisme de supervision unique (MSU) par la Banque centrale européenne (BCE) : sa mise en place repose sur plusieurs textes qui confient à la BCE des missions spécifiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

13

La nature de cette supervision dépend de la taille de l'établissement bancaire, de son importance pour l'économie de l'État participant, de l'importance de ses activités transfrontalières et du fait qu'il est bénéficiaire du MES ou non. Les établissements « importants » sont directement supervisés par la BCE tandis que la supervision des établissements « moins importants » continue d'être assurée par les autorités nationales, mais sous le contrôle et dans le cadre défini par la BCE. Environ 130 groupes bancaires de la zone euro sont ainsi concernés, soit presque 85 % de l'ensemble des actifs bancaires de la zone euro, dans des proportions diverses selon les pays. Toutefois, si la situation de banques « moins importantes » se dégrade suffisamment pour peser sur la stabilité financière, la BCE peut prendre le relais.

14

D'après Speyer [2012], la supervision administrée par la BCE poserait plusieurs difficultés en raison d'un possible conflit d'objectifs entre politique monétaire de stabilité des prix et supervision financière de résistance du système bancaire, d'un risque de réputation pour la banque centrale en cas d'échec dans son rôle de superviseur unique et d'un problème de non-contestabilité devant une autre juridiction des décisions prises par la BCE en raison de son indépendance. De ce point de vue, Speyer considère qu'une délégation à l'ABE aurait été plus adéquate.

15

Toutefois, comme le soulignent Betbèze *et al.* [2011], la crise a montré que les « coûts pour l'économie réelle des crises financières sont en effet trop importants pour que les banques centrales ne s'impliquent pas davantage dans leur prévention ». Pour lutter contre l'instabilité financière et dans un contexte où la réglementation prudentielle monte en puissance, la double compétence « monétaire » et « macroprudentielle » de la BCE est un gage de coordination en faveur d'une meilleure transmission de la politique monétaire par l'intermédiaire du canal du crédit.

16

2) Un mécanisme de résolution unique (MRU) des défaillances bancaires : dans le cadre de ce second pilier, un Conseil de résolution unique a été créé. Il décide, de façon centralisée, de recapitaliser un établissement ou de le liquider. Le règlement établissant le MRU encadre la création d'un fonds de résolution unique (FRU) et de ses compartiments nationaux, ainsi que les modalités de la prise de

décision concernant son utilisation, tandis que l'accord intergouvernemental porte sur le transfert des fonds nationaux vers le FRU et sur l'activation de la mutualisation des compartiments. Seuls les établissements participant au MSU voient le MRU s'appliquer.

17

Tout d'abord, le principe de renflouement interne (bail in) est acté. À partir de janvier 2016, l'entrée en vigueur de la directive « Redressement et résolution des banques » prévoit que, en cas de difficultés, seul le renflouement interne (bail in) de la banque est possible, et non plus le renflouement externe (bail out) par les pouvoirs publics. À défaut d'une recapitalisation privée, les premiers à payer sont les actionnaires, puis les créanciers par ordre de séniorité détenteurs d'obligations, puis enfin les déposants pour la partie de leurs dépôts supérieure à 100 000 euros. L'article 56 autorise, toutefois, un soutien public dans des circonstances exceptionnelles, pour des montants limités et pour une courte durée. En 2016, l'Italie a demandé l'autorisation à la Commission européenne d'apporter une garantie à une titrisation d'actifs bancaires.

18

Ensuite, le FRU est institué et financé par le secteur bancaire européen. Ce fonds, abondé par les banques à hauteur de 1 % des dépôts, sera, au bout d'une période de huit ans (2016-2023), mutualisé et doté de 55 milliards d'euros. La mutualisation de ces fonds se fera progressivement, 40 % des fonds devant être mutualisés pendant la première année, 20 % supplémentaires la deuxième année, le reste de façon régulière pendant les six années suivantes. Au-delà de 8 % de renflouement interne, le fonds de résolution peut être mis à contribution, à hauteur de 5 % du passif. La création d'un mécanisme de dernier recours qui pourrait être actionné en cas d'insuffisance du fonds est à l'étude.

19

3) Une garantie commune des dépôts : ce troisième pilier instaure un système unique de garantie des dépôts. La directive 2014/59/UE sur le renforcement des mécanismes de garantie des dépôts réaffirme la protection des dépôts garantis jusqu'à 100 000 euros. Elle prévoit aussi, au terme d'une période de transition de dix ans, un remboursement plus rapide en cas de faillite bancaire et un financement plus solide des mécanismes nationaux de garantie (0,8 % des dépôts couverts), *via* un prélèvement fiscal sur les banques.

20

Le fonds européen de garantie est encore à l'état de projet. Son objectif est d'éviter les paniques bancaires. La période transitoire initialement prévue comprend deux sous-périodes :

- pendant la phase de réassurance (2017-2019), le fonds commun de garantie pourra être utilisé à hauteur de 20 % seulement dans le cas où le fonds national serait insuffisant ;
- pendant la période de coassurance (2020-2024), le fonds commun pourra être utilisé simultanément avec le fonds national dès le premier euro. Le fonds commun sera progressivement abondé de 20 % en 2020 à 100 % de ses capacités en 2024, à savoir 0,8 % des dépôts pour un montant de 45 milliards d'euros.

## La mise en place d'une évaluation européenne du secteur bancaire

21

Afin de disposer d'une estimation de l'état de santé du système bancaire européen, la BCE a lancé, fin 2013, conjointement avec l'ABE, une évaluation de la résistance aux risques majeurs (*stress tests*) ainsi que de la qualité des actifs (*Asset Quality Review* ou AQR) des banques. Ce bilan de santé des banques a été jugé plutôt bon.

22

Les *stress tests* ont pour objectif d'évaluer la résistance des établissements bancaires à une crise majeure : récession avec une forte chute du PIB européen, hausse des taux d'intérêt, chute du prix de l'immobilier, baisse du prix des actifs, etc.

23

L'AQR vise à vérifier la qualité des valorisations internes des actifs risqués. Ces valorisations internes jouent un rôle clé puisqu'elles servent à calculer l'actif pondéré des risques (*Risk-Weighted Assets* ou RWA). Le ratio fonds propres (au sens du *Common Equity Tier* 1) divisé par le RWA définit l'un des ratios de solvabilité utilisés dans la nouvelle réglementation prudentielle Bâle III. Celui-ci doit être supérieur à 4,5 % à partir de 2015. Bâle III prévoit aussi d'ajouter un coussin de sécurité supplémentaire d'au moins 2,5 % du RWA en 2019. Au total, le ratio devra ainsi être supérieur à 7 % en 2019.

24
Le dernier *stress test* réalisé par l'ABE remonte à juillet 2016. Les banques chypriotes, grecques et portugaises n'étaient pas testées car jugées trop petites. La banque italienne Monte dei Paschi di Siena a échoué au test, avec un ratio négatif de – 2,4 % en situation de crise. La banque irlandaise Allied Irish Banks a également affiché une fragilité importante avec un ratio de 4,3 %. Ce ratio est inférieur au seuil minimum de 4,5 %. L'ABE a jugé que les banques étaient, dans leur ensemble, solides et qu'elles avaient renforcé leurs fonds propres.

# Les défis posés

25
Pour réussir, l'Union bancaire fait face à deux contraintes : mettre en place rapidement les deux derniers piliers et étendre ses domaines de responsabilité.

## Achever rapidement l'Union bancaire

26
Le poids du passé dans les bilans bancaires révèle un risque non homogène au sein de l'Union bancaire. La mutualisation contenue dans les deuxième et troisième piliers (fonds de résolution unique et assurance commune des dépôts) est censée intervenir progressivement. Toutefois, cette perspective ne fait pas consensus. D'un côté, des pays comme l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas arguent que l'assurance commune n'a de sens que si les bilans des banques sont purgés et conduisent à des niveaux d'exposition comparables au risque souverain et au risque crédit. Le gouvernement allemand souligne aussi que mettre en place le troisième pilier nécessite au préalable que d'autres directives financières soient effectivement appliquées partout, en particulier celle sur les fonds de garantie nationaux. En effet, comment envisager la première phase de coassurance de la garantie bancaire si certains États ne disposent pas d'un fonds de garantie ? D'un autre côté, la Commission européenne, le FMI, la France et l'Italie mettent plutôt l'accent sur la nécessité d'un achèvement rapide de l'Union bancaire car le manque de confiance grippe le système bancaire européen dans son ensemble et contribue à un mauvais accès au crédit, ce qui retarde la reprise économique.
27
Il est vrai que la crise a affecté de façon différente les bilans bancaires nationaux. Malgré des recapitalisations et des soutiens publics, nombreuses sont les banques qui portent encore à leur actif des risques importants de pertes liés à des créances devenues douteuses et des obligations souveraines dont il serait judicieux d'apprécier le risque de défaut.
28
En termes de créances douteuses, tous les pays européens ne sont pas soumis au même risque [Antonin *et al.*, 2016]. Au premier trimestre 2016, la Grèce et Chypre ont un ratio en hausse et proche de 40 % des encours de crédit. L'Italie, l'Irlande et le Portugal ne sont pas en reste, avec un ratio autour de 15 %, ce qui est très au-dessus de la moyenne de la zone euro, estimée à 5,7 %. Ce ratio est en général plus élevé pour les PME que pour les grandes entreprises et les ménages. Ces prêts non performants pèsent sur l'activité économique, en particulier dans les pays où l'intermédiation bancaire est importante, ce qui est le cas en zone euro. Les créances douteuses pèsent sur la rentabilité des banques et augmentent les coûts de financement, ce qui a un impact négatif sur l'offre de crédit et donc sur la croissance.
29
Par ailleurs, les banques européennes détiennent beaucoup d'obligations souveraines dans leurs fonds propres, la réglementation prudentielle y étant très favorable. Souvent, surtout par le passé, leurs choix ont pu s'orienter de façon privilégiée vers des titres nationaux mais aussi, avant les crises de dettes souveraines, vers des pays offrant des taux d'intérêt plus attractifs. À la suite de la crise des dettes souveraines et du défaut grec, beaucoup d'entre elles ont réduit leur exposition. Toutefois, l'exposition véritable des banques européennes pourrait ne pas être correctement intégrée dans les mesures de solvabilité. Jusqu'à présent, les banques européennes avaient l'autorisation réglementaire de considérer les obligations souveraines de la zone euro comme sans risque. L'intégration d'un risque souverain, même faible, pourrait obliger les banques à se recapitaliser.

30

En juin 2016, le conseil Ecofin a établi une feuille de route pour faire avancer l'Union bancaire. Le principe du fonds de résolution unique est entériné, mais une discussion est toujours en cours pour définir le mécanisme de dernier recours, qui intervient quand le FRU est épuisé. En revanche, la garantie des dépôts devra attendre que des progrès suffisants soient réalisés dans la réduction et l'homogénéisation des risques bancaires.

## Aller plus loin

31

Pour satisfaire les objectifs fixés par l'Union bancaire, il pourrait être nécessaire d'aller plus loin dans trois domaines d'intervention :

1. étendre la supervision : du fait de la distinction entre banques « importantes » et « moins importantes », de nombreuses banques sont soustraites à la supervision unique de la BCE et notamment les caisses régionales allemandes (*Landesbanken*). L'argument initialement mis en avant est qu'un superviseur central n'a pas d'avantage informationnel sur les petites banques régionales par rapport à un superviseur local. Entre 25 % et 35 % du système bancaire allemand restent ainsi directement supervisés par les autorités nationales. Pourtant, les petites banques régionales peuvent également présenter un risque systémique ;
2. contrôler le *shadow banking* : les nouveaux produits financiers détenus et émis par les institutions financières favorisent l'émergence d'un système de crédit parallèle au système bancaire classique. Ce système parallèle, qui échappe à la régulation prudentielle, facilite l'accès à la liquidité, mais est aussi propice à la mise en place d'effets de levier et favorise les dérives spéculatives. Ce système parallèle appelé *shadow banking* est ignoré par l'Union bancaire. Il pourrait être judicieux d'étendre le rôle du superviseur ou d'œuvrer pour séparer les activités bancaires ;
3. séparer les activités bancaires : depuis 2012, plusieurs pays européens ont adopté, de façon non coordonnée, des mesures nationales, plutôt limitées, de séparation des activités bancaires afin de sécuriser les dépôts des opérations de marché : le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et la Belgique. La séparation forte préconisée par le projet Barnier en 2014 pourrait crédibiliser l'Union bancaire et ses trois piliers pour deux raisons [Antonin *et al.*, 2014] :
   1. le cadre du superviseur unique européen permet à la BCE de contrôler les activités normales des banques et de veiller à ce que les activités spéculatives ne les perturbent pas ;
   2. la séparation crédibilise le MRU car il devient plus difficile aux banques d'être trop grosses. Avec la séparation, les pertes des banques de marché ne se répercutent pas (directement) sur les activités de crédit des banques de dépôt, ce qui réduit les risques de faillite des banques de dépôt et donc de mise en œuvre d'un plan de sauvetage coûteux pour les épargnants (*bail in*).

LETTRE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

n° 196
Mars 2017

TRÉSOR-ÉCO

Document n° 3

# Contribution à la réflexion sur l'approfondissement de l'Union bancaire

- Mise en place sous l'impulsion du Conseil européen, qui en a décidé le principe en 2012 en réponse à la crise financière et des dettes souveraines, parallèlement au renforcement des règles prudentielles applicables aux banques, l'Union bancaire marque un changement en profondeur de la supervision et de l'architecture du système bancaire européen, au service du financement de l'économie de la zone euro et de la stabilité financière. L'Union bancaire prend la forme de nouvelles autorités européennes pour assurer une supervision unique et de moyens communs à l'échelle européenne pour gérer les crises bancaires de manière centralisée. Elle représente une étape majeure dans le renforcement de l'intégration européenne et pour assurer le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM) en rendant le système bancaire plus résilient face aux chocs asymétriques.
- Les fondations de l'Union bancaire ont été posées dans des délais courts et ses conséquences en termes de fonctionnement de la régulation et de la supervision n'ont pas encore été pleinement tirées. La mutualisation des moyens de gestion des crises n'est pas complète et les systèmes bancaires européens présentent encore un biais domestique significatif, lié pour partie à la persistance de difficultés nées avant la mise en place de l'Union bancaire et non encore résolues. Elle n'offre pas encore une entière protection contre les risques de contagion entre les risques bancaires et les risques souverains et demeure donc inachevée.
- L'achèvement de l'Union bancaire est une priorité pour consolider le cadre européen de supervision et concrétiser les bénéfices attendus en termes d'intégration du marché intérieur pour les services bancaires. Celle-ci doit encore renforcer la stabilité financière, grâce à une supervision des banques plus robuste, plus intrusive et plus homogène, en limitant les biais nationaux. Elle doit continuer à réduire les risques de contagion entre risques bancaires et souverains et protéger davantage l'argent des contribuables européens prioritairement en adossant le fonds bancaire de résolution des crises (le Fonds de résolution unique constitué de contributions bancaires mutualisées) à un mécanisme de soutien public en liquidité neutre à moyen terme pour les finances publiques, ainsi qu'en dotant l'Union d'un système européen d'assurance des dépôts. Cela permettra l'émergence d'un système bancaire européen plus unifié et facilitera la mise en œuvre de restructurations bancaires. Le financement de l'économie de la zone euro sera alors assuré par des banques plus solides et efficientes. Enfin l'organisation institutionnelle de l'Union bancaire pourrait être simplifiée en raison du risque de fragmentation des responsabilités entre les différentes autorités européennes.
- Il faut mettre à profit la période de transition jusqu'à la pleine entrée en vigueur des mécanismes de mutualisation déjà créés (2024 au plus tard) pour surmonter les effets persistants de la crise sur certains systèmes bancaires et compléter l'Union bancaire par la création de nouveaux outils de prévention et de gestion de crises, en travaillant de façon équilibrée et parallèle à de nouvelles mesures de partage et de réduction des risques bancaires.

| Principales réalisations dans le cadre de l'Union bancaire | Priorités pour approfondir l'Union bancaire |
|---|---|
| Adoption d'un **corpus unique de règles prudentielles** applicables aux banques de l'Union européenne<br><br>Mise en place d'un **Mécanisme de Supervision Unique** des banques de la zone euro, avec supervision centralisée des plus grandes banques | **Homogénéiser les pratiques de supervision** des grandes et des petites banques<br><br>Favoriser une **plus grande intégration du marché bancaire européen** notamment en supprimant les obstacles à la circulation du capital et de la liquidité au sein de l'Union bancaire |
| Mise en œuvre de **nouveaux principes de gestion des crises bancaires** pour limiter le recours aux fonds publics et mieux protéger les déposants<br><br>Mise en place d'un **Conseil de Résolution Unique** compétent pour les banques de la zone euro, chargé notamment de la gestion d'un **Fonds de Résolution Unique** alimenté par les banques elles-mêmes | **Adosser le Fonds de résolution unique à un mécanisme de soutien public en liquidité** neutre à moyen terme pour les finances publiques<br><br>Introduire un **système européen de garantie des dépôts**<br><br>Réviser **l'instrument de recapitalisation directe du MES** |

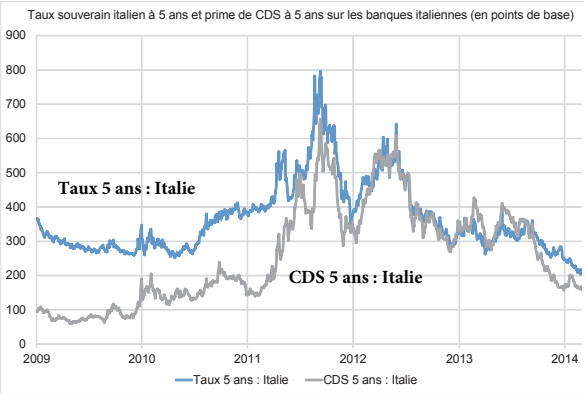
*Source : DG Trésor.*

## 1. L'Union bancaire, un approfondissement majeur de l'Union économique et monétaire

### 1.1 L'Union bancaire est l'une des réponses à la double crise - financière et souveraine - qui a révélé à partir de 2010 les insuffisances de l'architecture actuelle de la zone euro

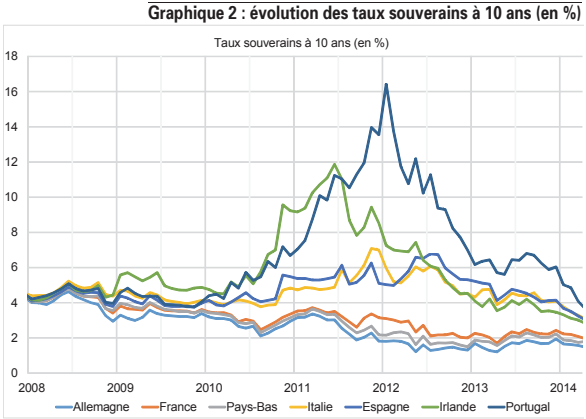
**À partir de 2010, la zone euro s'est trouvée confrontée à une double crise, bancaire et souveraine.** Maillons essentiels du financement de l'économie dans l'Union européenne[1], les banques ont été affectées par l'incertitude sur l'étendue des retombées de la crise des subprimes aux États-Unis. Celle-ci a en effet entraîné un gel du marché interbancaire européen, indispensable dans le refinancement à court terme des banques. Certains systèmes bancaires ont ainsi connu une dégradation rapide de la qualité de leurs actifs, avec l'éclatement de bulles immobilières (Irlande, Espagne). Pour enrayer la défiance des investisseurs vis-à-vis des banques européennes, les États sont intervenus dans l'urgence et de manière parfois non coordonnée, pour stabiliser leurs secteurs bancaires, avec un coût très élevé pour les finances publiques de plusieurs États (Royaume-Uni, Allemagne, Irlande, Espagne notamment)[2]. Certains États, dont l'endettement a rapidement augmenté à un moment où les économies européennes étaient en bas de cycle et où les besoins de financement avaient déjà augmenté à la suite des politiques de relance conduites à partir de 2008-2009, ont alors été fragilisés. Cela a eu pour conséquence la dégradation de la valeur des portefeuilles de titres souverains dans les bilans des banques, illustrant ainsi la rétroaction négative entre crise bancaire et crise souveraine. Les deux crises se sont ainsi renforcées mutuellement avec une contagion généralisée à partir de l'automne 2011 et un élargissement des « *spreads* » des taux des souverains européens par rapport au taux allemand (*cf.* graphiques 1 et 2).

**Graphique 1 : boucle de rétroaction entre risque souverain et risque bancaire : le cas de l'Italie**




*Source : Reuters datastream.*

**Graphique 2 : évolution des taux souverains à 10 ans (en %)**




*Source : Reuters datastream.*

**L'ampleur de la crise de la zone euro s'explique pour partie par le caractère incomplet de l'architecture de l'UEM[3].** En particulier, la crise a révélé que l'intégration financière de la zone euro était partielle et fragile (*cf.* graphique 3). En effet, si le marché interbancaire, sur lequel ont lieu en majorité des transactions de courte maturité entre les banques, a été rapidement unifié à l'échelle de la zone, les détentions croisées d'actifs entre pays et le crédit bancaire transfrontalier se sont peu développées. Le faible niveau des taux d'intérêt, la disparition du risque de change et la croyance dans la convergence spontanée des économies périphériques vers celles du cœur de la zone euro ont par ailleurs réduit l'attention des marchés sur le développement d'importants déséquilibres macroéconomiques (notamment sur le marché immobilier, par exemple en Espagne et en Irlande), reflétés par des déficits courants importants. Dans une large mesure, ces déficits ont été financés par des capitaux de court terme provenant du cœur de la zone euro (plutôt sous forme de dette que de capital), sans que n'émergent des groupes bancaires transfrontaliers intégrés. Lorsque la crise financière s'est déclenchée, les déséquilibres courants des pays périphériques ont cessé d'apparaître comme le corollaire naturel du processus de rattrapage de ces économies, mais comme le signe d'une allocation non soutenable de l'épargne entre le cœur et la périphérie de la zone euro. Cela a conduit à un renversement brutal des flux de capitaux et une renationalisation des circuits de financement bancaire, alors même que les marchés de capitaux européens, insuffisamment développés, n'ont pas été en mesure d'amortir le choc.

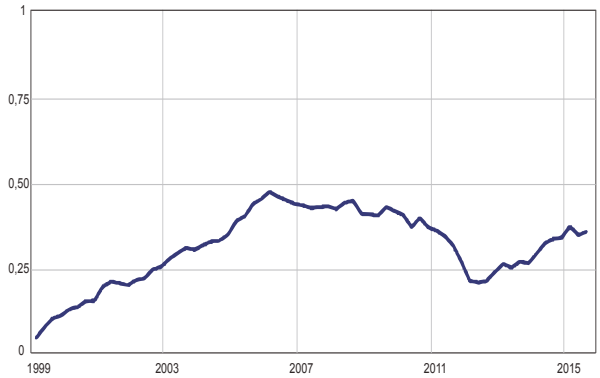
(1) Environ deux tiers du financement externe des entreprises européennes sont d'origine bancaire, alors que cette proportion n'est que de 20 % aux États-Unis, où le financement de l'économie est davantage assumé par les marchés.

(2) Selon les données de la Commission européenne, entre octobre 2008 et le 31 décembre 2014, les États membres ont octroyé au secteur financier des aides en capital (sous la forme de mesures de recapitalisation et de sauvetage des actifs) s'élevant à 641,8 milliards d'euros (4,6 % du PIB de l'Union en 2014). Les pays qui ont accordé le plus d'aides en capital sont l'Allemagne (144 Md€), le Royaume-Uni (140 Md€), l'Espagne (95 Md€), l'Irlande (65 Md€), la Belgique (43 Md€) et la Grèce (41 Md€).

(3) *Cf.* Bara Y.E., Castets L., Ernoult T. et Zakhartchouk A. (2017), « Contribution à la réflexion sur le renforcement de la zone euro », *Lettre Trésor-Éco* n° 190.

Graphique 3 : indicateurs d'intégration financière (volume et prix) de la BCE

3.1 - Indicateur d'intégration en volume




*Source : Reuters datastream.*

3.2 - Indicateur d'intégration en prix

*Source : Reuters datastream.*

Note de lecture : la BCE agrège sur une base trimestrielle différents indicateurs d'intégration financière, en termes de volume (part de financement transfrontalier sur les différents marchés de capitaux) et de prix (taux d'intérêt pour les prêts) afin de mesurer la convergence des conditions de financement dans la zone euro. Ces indicateurs sont rebasés entre 0 (pas d'intégration) et 1 (pleine intégration).

## 1.2 La première réponse de l'Union européenne a consisté à renforcer la règlementation bancaire et la coordination entre superviseurs dans le cadre d'une action à 28

En ligne avec les recommandations du G20 et dans le prolongement du rapport de Jacques de Larosière présenté le 25 février 2009, les réformes se sont articulées autour de trois axes principaux :

- le renforcement des règles microprudentielles et l'harmonisation des pratiques de supervision bancaire ;
- la création d'un cadre de surveillance macroprudentielle ayant vocation à détecter et le cas échéant résorber les déséquilibres macroéconomiques liés au développement du crédit ;
- le renforcement et l'harmonisation des systèmes de garantie des dépôts bancaires.

### *1.2.1 Un nouveau cadre de supervision micro- et macroprudentielle a été mis en place pour mieux contrôler les risques bancaires*

Un nouveau cadre de règles prudentielles a été posé. Les principes ont été élaborés au sein du comité de Bâle et intégrés dans le droit européen par le biais de deux textes adoptés en 2013 (la directive CRD IV et le règlement CRR), avec pour objectifs de réduire l'hétérogénéité nationale dans la définition et l'application des normes réglementaires et de compléter les outils prudentiels. Par exemple, un ratio de liquidité a été introduit pour renforcer la résilience des banques en cas d'asséchement de la liquidité de court terme sur les marchés[4]. Ces réformes ont permis la constitution d'un corpus réglementaire unifié pour les services bancaires, le *single rulebook*, qui assure notamment que les risques bancaires et les exigences en capital pour y faire face sont évalués uniformément à travers toute l'Union.

Pour accompagner et crédibiliser ces nouvelles règles prudentielles, **la coordination entre superviseurs bancaires européens a été renforcée et les méthodes de supervision ont été harmonisées**. L'objectif est de prévenir le risque de voir se développer au sein de l'UE des poches de risques bancaires en raison de pratiques nationales de supervision plus laxistes, dont les conséquences sur les finances publiques de l'État concerné et, par contagion, sur la stabilité financière de la zone euro pourraient s'avérer importantes.

Dans cette optique, l'Autorité bancaire européenne, mise en place en 2010, prépare des standards techniques de règlementation, promeut la convergence des pratiques entre superviseurs et anime les collèges de supervision pour les groupes transnationaux pour assurer que leur supervision soit cohérente. Afin de réduire la défiance qui existait sur les marchés interbancaires tout en crédibilisant la nouvelle architecture de la supervision européenne, les exercices de transparence et de renforcement du secteur bancaire au niveau de l'UE ont été multipliés, notamment sous la forme de stress-tests menés sous la responsabilité de l'Autorité bancaire européenne.

Par ailleurs, un **cadre macroprudentiel européen** a été développé, afin de contrôler le risque porté par le secteur bancaire dans son ensemble. C'est ainsi qu'a été créé en 2011, sous l'égide de la BCE, le Comité européen du risque systémique, chargé de l'identification et de la surveillance des risques systémiques financiers, qui formule le cas échéant des recommandations adressées aux autorités compétentes. En outre, les autorités macroprudentielles nationales (Haut comité de stabilité financière en France) ont la possibilité d'ajuster les exigences de capital applicables aux banques aux développements du crédit bancaire à l'échelle nationale.

Enfin, **la directive instaurant des règles communes européennes pour les systèmes nationaux de garantie des dépôts (DGSD) a été révisée en 2014** afin de renforcer la protection des déposants. Ce texte, qui prévoit des systèmes de garanties harmonisés et préfinancés dans chaque État membre, permet de protéger l'épargne des déposants jusqu'à un montant de 100 000 € par personne, et ce pour l'ensemble des banques de l'Union européenne, et ainsi de limiter le risque de panique des épargnants en cas de crise (« *bank run* »).

**En complément du renforcement réglementaire et des pratiques de supervision, et en contrepartie de l'ampleur des moyens financiers publics qui ont été mobilisés pour stabiliser les secteurs bancaires durant les premières années de la crise, il est apparu nécessaire de développer des règles de gestion des crises bancaires futures pour minimiser, le cas échéant, le recours à l'argent public.** L'Union s'est ainsi dotée d'un cadre de résolution des crises bancaires posant comme principe central la mise

(4) Le ratio de liquidité de court terme vise ainsi à s'assurer que la banque dispose d'un niveau adéquat d'actifs liquides de haute qualité pouvant être convertis en liquidité pour couvrir ses besoins sur une période de 30 jours calendaires en cas de graves difficultés de financement.

à contribution préalable des actionnaires et des créanciers privés pour absorber les pertes (« *bail-in* ») et ainsi limiter le recours à des fonds publics (« *bail-out* »). Ce principe a d'abord été mis en œuvre par l'intermédiaire des décisions sur les aides d'État de la Commission européenne[5]. Par la suite, un nouveau régime juridique plus complet a été créé *via* la directive BRRD, applicable depuis le 1er janvier 2015 : les banques dont la défaillance aurait des conséquences importantes sur la stabilité financière de la zone euro doivent ainsi être mises en résolution selon un mode opératoire qui prévoit que les actionnaires et créanciers de la banque contribuent en premier à l'absorption des pertes (jusqu'à 8 % au moins du bilan de la banque), puis que des fonds mutualisés et abondés par des contributions prélevées préventivement sur les secteurs bancaires nationaux puissent venir, en cas de nécessité, en soutien de la banque (pour un montant maximal équivalant à 5 % du bilan de la banque).

### *1.2.2 Ces réponses sont néanmoins apparues insuffisantes pour endiguer la crise des dettes souveraines de la zone euro à partir de 2011*

Il est apparu à l'occasion des premiers programmes d'assistance financière (Grèce, Irlande, Portugal), dont une partie substantielle a été consacrée à des mesures de soutien aux banques, que la zone euro avait besoin d'un mécanisme intégré de supervision et de gestion des crises bancaires. Lorsqu'en 2011 la crise des dettes souveraines s'est intensifiée, en particulier en Espagne où les difficultés du secteur bancaire nécessitaient une intervention publique importante pour stabiliser le secteur bancaire, il est apparu nécessaire de franchir une étape supplémentaire dans l'intégration de la supervision en contrepartie de la construction d'une capacité financière commune de gestion des crises bancaires, afin de limiter le risque d'aléa moral. En outre, les renforcements successifs de la coordination des supervisions nationales n'étant pas parvenus à convaincre les marchés de leur efficacité, une supervision beaucoup plus homogène et intrusive est apparue nécessaire, ainsi que des tests de résistance plus convaincants que ceux menés jusqu'alors par l'Autorité bancaire européenne (ABE – et son prédécesseur le CEBS), qui n'avaient pas réussi à anticiper la crise irlandaise en 2010, ni les difficultés de Dexia et les fragilités des secteurs bancaires espagnol et chypriote à partir de 2011 et 2012.

## 1.3 Initiée sous l'impulsion du Conseil européen de juin 2012, la création de l'Union bancaire a permis de mettre en place dans des délais très rapides de nouvelles autorités européennes chargées de mettre en œuvre un nouveau corpus de règlementation des banques et de gestion des crises bancaires en zone euro

**La création de l'Union bancaire a été annoncée lors du sommet de la zone euro du 29 juin 2012, afin de doter l'Union économique et monétaire d'une capacité intégrée de prévention et de gestion des crises bancaires, dans un contexte où les États de la zone euro s'apprêtaient à mettre en place un programme d'assistance financière de grande ampleur au bénéfice des banques espagnoles.** La décision portait sur deux points majeurs : en premier lieu, l'intégration européenne de la supervision bancaire, avec la mise en place d'un superviseur unique, adossé à la BCE ; en second lieu, la création d'un instrument permettant au Mécanisme européen de stabilité (MES) d'entrer directement au capital d'une banque dont les difficultés menaceraient la stabilité financière de la zone euro. Les deux volets ont été conçus à l'origine comme complémentaires. L'intégration économique de la zone euro nécessite de mutualiser des moyens financiers pour éviter qu'un choc portant sur un pays ne se transforme en difficulté systémique pour l'ensemble de la zone. En contrepartie la supervision des banques doit être intégrée, exercée de façon rigoureuse et intrusive, sans biais nationaux.

**Premier pilier de l'Union bancaire, un mécanisme de supervision unique (MSU) a été mis en place, constitué d'une autorité européenne et des autorités nationales.** Depuis le 1er janvier 2014, le MSU exerce, d'une part, un rôle général de garant de l'homogénéité de la supervision de toutes les banques de la zone euro (environ 3 300 banques) et d'agrément des établissements de crédit et, d'autre part, une fonction de supervision directe des 130 groupes bancaires les plus importants de la zone euro, les superviseurs nationaux restant compétents pour les banques petites et moyennes. Les décisions de supervision sont prises par un Conseil de supervision unique comprenant, outre son président, des membres du directoire de la BCE et des représentants des superviseurs nationaux. L'adossement du superviseur unique à la BCE a été privilégié pour des raisons juridiques et opérationnelles. Ce mécanisme est entré en vigueur en un temps record : le texte fondateur a été adopté en octobre 2013 et le MSU est devenu opérationnel en novembre 2014, après un exercice européen d'examen de la qualité des bilans et de test de résistance des banques dont il s'apprêtait à exercer la supervision directe. Cela a permis d'asseoir sa crédibilité. Le MSU couvre pour le moment uniquement la zone euro mais les autres États membres peuvent y participer, selon la procédure dite de coopération étroite.

**Pour compléter la supervision unique au sein de l'Union bancaire, la zone euro a renforcé sa capacité de gestion centralisée des crises, avec la création d'une autorité unique de résolution et d'un fonds bancaire progressivement mutualisé, constituant le deuxième pilier de l'Union bancaire.** Si l'outil de recapitalisation directe du MES a constitué l'amorce d'un mécanisme intégré de gestion des crises au niveau de la zone euro, il était entendu *ab initio* qu'il s'agissait d'un mécanisme de dernier ressort et d'utilisation très contrainte[6]. **Un mécanisme de résolution unique (MRU) a donc été créé** en juillet 2014. Il comprend une autorité spécifique, le Conseil de résolution unique (CRU), chargé de la

(5) Dans le cadre du contrôle sur les aides d'État, la Commission a publié une série de communications sur les aides d'État au secteur bancaire, dont la communication concernant l'application, à partir du 1er août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (« Communication concernant le secteur bancaire ») qui prévoit la mise à contribution des créanciers junior de la banque en cas d'aide d'État.

(6) L'instrument de recapitalisation directe du MES, opérationnel depuis 2014, permet à ce dernier d'entrer directement au capital d'une banque dont la faillite menacerait la stabilité financière, ce qui évite à l'État dans lequel est domiciliée la banque d'intervenir. C'est donc théoriquement un instrument puissant de barrage à la contagion du risque bancaire vers le risque souverain, mais qui ne va pas sans des contreparties très strictes : son montant a été limité à 60 Md€, son utilisation requiert un niveau de *bail-in* supérieur au minimum requis par la directive BRRD, et elle n'est possible que dans le cadre d'un programme d'assistance financière dont les conditionnalités associées peuvent porter non seulement sur le secteur bancaire mais aussi sur les autres secteurs économiques.

conduite de la résolution[7] des grandes banques de la zone euro en cas de crise et de la planification en amont des résolutions, en établissant des plans de résolution et en fixant des exigences de capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation auprès des banques. Il s'appuie sur un Fonds de Résolution Unique (FRU) financé par l'intégralité du secteur bancaire de la zone euro et qui se substitue aux fonds de résolution nationaux prévus par la directive BRRD. L'ensemble du mécanisme est opérationnel depuis le 1er janvier 2016. Le FRU est abondé graduellement sur la période 2016-2024, date à laquelle il sera préfinancé à hauteur de 55 Md€ environ.

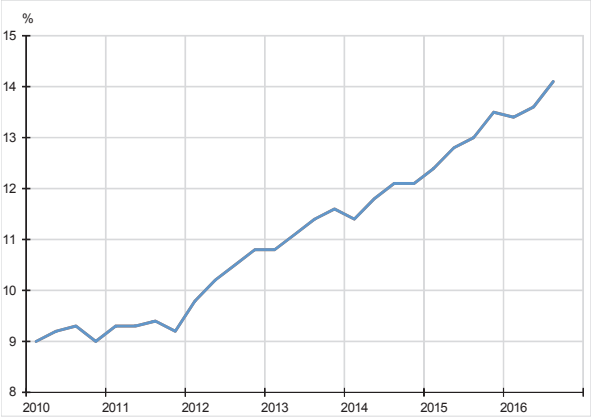
Après mise en œuvre des outils de résolution (notamment le renflouement interne des pertes par le *bail-in* et des mesures de cession d'actifs) et le cas échéant le recours au FRU, si néanmoins les besoins en capital sont tels qu'ils nécessitent une intervention publique complémentaire, les instruments mutualisés de recapitalisation bancaire du MES peuvent être utilisés, sous d'importantes contraintes de restructuration des banques qui en bénéficient. Ainsi, l'instrument de recapitalisation indirecte du MES a vocation à avancer à l'État concerné les fonds nécessaires à une intervention publique si celui-ci est solvable mais rencontre des difficultés pour se refinancer, tandis que l'instrument de recapitalisation directe permet au MES d'entrer directement au capital d'une banque si l'État concerné ne peut le faire sans mettre en danger la soutenabilité de sa dette.

## 2. L'achèvement de l'Union bancaire est une priorité pour consolider le cadre européen de supervision et de résolution bancaire, et renforcer l'intégration du marché intérieur

### 2.1 L'héritage de la crise, dont les effets négatifs sont persistants dans certains systèmes bancaires, n'est pas encore pleinement surmonté

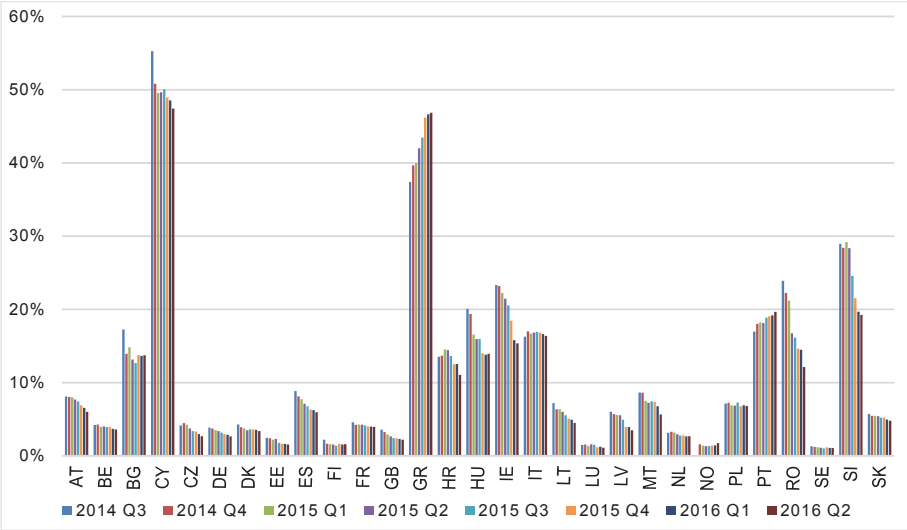
L'Union bancaire, sous l'impulsion du superviseur unique et à travers les restructurations bancaires nécessaires, doit y contribuer. Même si le système bancaire européen est mieux capitalisé qu'avant la crise (*cf.* graphique 4) et globalement plus résilient, tous les problèmes hérités de la crise et des déséquilibres qui l'ont précédée n'ont pas été soldés dans certains pans du secteur bancaire européen où l'assainissement des bilans bancaires est très lent. L'ampleur de la récession et la faiblesse de la reprise européenne ont en effet fortement dégradé la qualité des actifs bancaires dans plusieurs pays européens, conduisant à des niveaux élevés de prêts non performants dans les bilans bancaires, avec de fortes variations selon les banques et les pays (*cf.* graphique 5).

**Graphique 4 : ratio de CET1 des grandes banques européennes (échantillon de l'Autorité bancaire européenne)**




*Source : ESRB.*

**Graphique 5 : évolution des taux de prêts non performants[8] des États membres de l'Union européenne depuis 2014**




*Source : données Autorité bancaire européenne.*

(7) Cette procédure a pour objectif de permettre une résolution ordonnée de banques défaillantes en affectant le moins possible l'économie réelle (en préservant les fonctions critiques de la banque) et le contribuable.

(8) Les prêts non performants correspondent à des prêts présentant des impayés de plus de 90 jours (critère quantitatif) ou qui ne pourront probablement pas être recouvrés sans recours à la réalisation de la garantie, que ces prêts présentent ou non des impayés (critère qualitatif).

Cette situation s'explique par des facteurs économiques et structurels, liés en particulier à la qualité des procédures d'origination du crédit par les banques (effets *ex-ante*), l'efficacité des régimes juridiques d'insolvabilité pour restructurer les créances, mener des procédures de recouvrement des créances et de mise en œuvre des garanties, ou à d'autres facteurs comme le degré de développement des marchés secondaires pour céder ce type d'actifs (effets *ex-post*). Or des niveaux élevés de prêts non performants pèsent sur la profitabilité des banques et leur capacité à financer l'économie. Ils peuvent conduire à des problèmes de viabilité si les banques concernées n'ont pas la base en capital nécessaire pour absorber les pertes sur les créances irrécouvrables et procéder à des cessions sur les marchés secondaires de leurs portefeuilles. Ces banques peuvent alors rencontrer des difficultés pour accéder aux marchés et pour obtenir la confiance des investisseurs pour réussir des augmentations de capital. Le traitement de ce problème constitue un défi spécifique pour la supervision unique européenne, qui doit y apporter des réponses globales (développement des marchés secondaires de cession des prêts non performants et nettoyage des bilans bancaires, amélioration des procédures de recouvrement de créances et de restructuration, etc.). Le Mécanisme de supervision unique a adopté en mars 2017 des orientations de supervision sur la gestion des prêts non performants par les banques, donnant le signal d'une action vis-à-vis des banques concernées, qui devront concevoir des plans de gestion de leurs prêts non performants avec des objectifs de réduction.

Outre les enjeux spécifiques de qualité des actifs bancaires, des restructurations bancaires seront nécessaires pour les établissements les plus fragiles en termes de niveau de capital ou de viabilité de modèles d'affaires pour achever l'assainissement du secteur bancaire européen et réduire la fragmentation de certains systèmes bancaires. L'Union bancaire peut y contribuer à travers plusieurs canaux : les pouvoirs du MSU en matière de supervision des banques et d'autorisation des opérations capitalistiques (fusions et acquisitions), le renforcement des initiatives de transparence sur la situation des banques vis-à-vis des marchés et des investisseurs (tests de résistance, publication de données financières sur les banques) et, le cas échéant, le pilotage de stratégies de résolution ordonnée d'établissements défaillants.

### 2.2 Pour constituer un marché bancaire européen intégré sans biais national, la supervision unique doit homogénéiser les pratiques de supervision de toutes les banques et tirer les conséquences de la création de l'Union bancaire en levant les obstacles à la circulation du capital et de la liquidité au sein des groupes transfrontaliers

À son lancement, le MSU s'est attaché prioritairement à la mise en place de la supervision directe des 130 plus grands groupes bancaires de l'Union bancaire. Son organisation repose en effet sur une distinction opérationnelle entre les banques, dites significatives, supervisées directement par la BCE et les banques dites non significatives, supervisées par les autorités nationales sous le contrôle du MSU. À cet égard, le MSU, qui est responsable de l'homogénéité et de la qualité de la supervision de toutes les banques, devrait jouer un rôle plus important dans le développement des orientations de supervision vis-à-vis de toutes les banques. Les banques de plus petite taille, qui relèvent des autorités nationales pour la supervision directe (notamment pour la méthodologie de fixation des exigences prudentielles et d'évaluation des risques), emportent aussi des risques pour la stabilité financière, dont l'appréciation est laissée aux superviseurs nationaux, avec un potentiel risque de biais national de supervision. Cet aspect est essentiel afin de s'assurer de l'alignement des pratiques sur les meilleurs standards de supervision, d'équivalence de traitement des établissements de crédit et de bon fonctionnement du marché intérieur.

L'Union bancaire doit enfin éliminer les biais règlementaires nationaux[9], qui nuisent au bon fonctionnement d'un marché bancaire européen intégré, avec une dimension transfrontalière. Le développement de l'activité bancaire paneuropéenne permettrait une meilleure répartition géographique des risques dans la zone euro. Ceci permettrait un meilleur partage des risques entre acteurs privés et une plus grande capacité d'absorption des chocs asymétriques, ce qui contribuerait à affaiblir encore la boucle entre les risques bancaires et souverains. La mise en œuvre de la réglementation prudentielle peut fournir des incitations ou des désincitations aux banques à développer des activités transfrontalières. Or en dépit de la mise en place d'une supervision européenne unique, les exigences applicables aux banques en niveau de capital et de liquidité restent appréciées sur une base nationale (au niveau d'une filiale individuelle) dans les groupes transfrontaliers, ce qui n'incite pas les banques à développer une activité paneuropéenne. D'autres obstacles prudentiels à la consolidation bancaire au sein de l'Union bancaire pourraient être supprimés : il conviendrait par exemple de procéder au retraitement des flux intra zone euro, qui sont aujourd'hui traités comme des flux transfrontaliers, dans le calcul du score de « systémicité » des banques systémiques mondiales (G-SIBs), afin d'assurer une équivalence entre les flux nationaux et les flux intra Union bancaire.

### 2.3 Pour renforcer les instruments de prévention et de gestion des crises bancaires, l'Union bancaire doit être complétée par de nouveaux outils

Premièrement, la force de frappe financière du FRU, alimenté par des contributions des systèmes bancaires, doit être renforcée, dès que possible, par un dispositif de soutien public (dit « *Common backstop* ») qui en renforcera la crédibilité, comme le prévoient les conclusions du Conseil Ecofin sur l'achèvement de l'Union bancaire du 17 juin 2016. Le FRU disposera en effet d'une capacité financière préfinancée d'environ 55 Md€ lorsqu'il aura atteint son niveau-cible en 2024. Dans un scénario extrême de crise bancaire systémique où cette capacité préfinancée pourrait s'avérer insuffisante[10], le « *backstop* » permettra d'assurer que le FRU dispose des moyens nécessaires pour remplir sa mission. En définitive, le soutien sera remboursé par des contributions prélevées sur le secteur bancaire européen.

Deuxièmement, l'assurance des dépôts repose aujourd'hui sur des principes européens mais est mise en œuvre par des systèmes nationaux. En raison du refinancement implicite par l'État en cas d'épuisement des ressources des fonds nationaux, il existe un risque de contagion vers les finances publiques d'une crise bancaire, en particulier dans les pays périphériques de la zone euro, en cas de choc régional de grande

(9) Voir notamment, Schoenmaker et Véron (2016), « European banking supervision : the first eighteen months ».

(10) Une étude économique (De Groen, Gros (2015), « Estimating the bridge-financing needs of the Single resolution fund ») a évalué, sur la base des données de la dernière crise financière, le recours potentiel au FRU pour recapitaliser le secteur bancaire. Selon ses auteurs, le montant appelé aurait été supérieur à la cible de préfinancement du FRU.

ampleur excédant les capacités nationales de financement des fonds nationaux. L'introduction progressive d'un système européen d'assurance des dépôts permettrait de réduire ce risque et donc de mieux prévenir de potentielles fuites de dépôts. La Commission a fait une proposition législative en ce sens à l'automne 2015 (*European Deposit Insurance Scheme* EDIS), qui est en cours de discussion au Conseil et au Parlement européen. Pour limiter le risque d'aléa moral associé à la mutualisation de ressources, il importe que la supervision efficace de toutes les banques soit garantie, y compris les établissements de taille petite et moyenne, qui ne sont aujourd'hui soumis qu'à une supervision indirecte du MSU et qui seraient pourtant les plus susceptibles de mobiliser la garantie des dépôts en cas de crise. Outre ses effets stabilisateurs sur les systèmes bancaires périphériques de la zone euro, un système européen d'assurance des dépôts permettrait d'approfondir le marché bancaire intérieur, en facilitant la levée des obstacles règlementaires à la circulation transfrontalière du capital et de la liquidité. L'absence de système unifié de garantie des dépôts est en effet souvent mise en avant pour justifier d'imposer des exigences au niveau de filiales nationales au sein de groupes transfrontaliers, ce qui ne donne pas d'incitations à développer des activités bancaires sur une base paneuropéenne (*cf. supra*).

Par ailleurs, une simplification des modalités de recapitalisation des banques par le MES dans le cadre de procédure de gestion de crises est nécessaire, afin de limiter au maximum les possibilités de reconduction de la boucle de rétroaction entre risque souverain et risque bancaire. Dans ce contexte, l'intervention de l'instrument de recapitalisation directe du MES pourrait être simplifiée et élargie aux dispositifs de recapitalisations préventives de banques, à la suite d'exercices préventifs de supervision[11]. Cela permettrait au MES d'intervenir en amont pour prévenir une faillite bancaire de nature à menacer la stabilité financière, à la demande d'un État qui ne pourrait intervenir sans obérer sa situation financière, à condition toutefois qu'un niveau minimum d'absorption des pertes par les actionnaires et créanciers soit atteint. Comme de telles modifications conduiraient le MES à porter à son bilan un niveau de risque accru, des contreparties importantes (conditionnalités du programme assurant la restructuration du secteur bancaire si nécessaire) seraient indispensables pour assurer l'efficacité de l'instrument, et préserver de bonnes incitations pour les États comme pour les banques.

Dans ce cadre complet, l'Union bancaire disposera ainsi d'un *continuum* d'instruments pour faire face à tous les cas de figure :

- un cadre de supervision uniforme de toutes les banques ;
- un cadre de résolution des banques avec, le cas échéant, recours au Fonds de résolution unique et, en cas de risque extrême pour la stabilité financière de la zone euro, un instrument de recapitalisation directe du MES simplifié (et à même d'intervenir dans le cadre d'une recapitalisation de précaution) ;
- un système européen d'assurance des dépôts pour indemniser les déposants protégés à la suite de la liquidation d'une banque.

### 2.4 Après le retrait britannique de l'UE, l'Union bancaire sera plus que jamais le pivot du marché intérieur européen, ce qui plaide pour une simplification institutionnelle de l'architecture bancaire européenne autour de son noyau dur

L'Union bancaire a réussi son lancement opérationnel, trois ans après la mise en place de la supervision unique. La construction par étapes – constitution d'une autorité bancaire européenne en 2010 pour le marché intérieur, intégration de la supervision unique en 2013 avec une nouvelle autorité, le MSU, adossée à la BCE, constitution d'une autorité unique de résolution en 2014 – conduit toutefois à une répartition des responsabilités porteuse d'un risque de fragmentation, qui peut nuire à la cohérence d'ensemble de l'action de supervision au sens large des activités bancaires, aux côtés des responsabilités propres de la Commission européenne (notamment la préparation de la législation et le contrôle des aides d'État). La consolidation du cadre institutionnel de l'Union bancaire constituera donc une priorité des prochaines années, l'ancrage opérationnel des nouvelles autorités étant maintenant achevé.

Le contexte est favorable à cette simplification institutionnelle. À la suite du retrait effectif du Royaume-Uni, l'Union bancaire représentera plus de 90 % des actifs bancaires de l'Union européenne (à 27 États membres), constituant le noyau dur du marché intérieur. L'Union bancaire est aujourd'hui limitée à la zone euro mais les autres États membres du marché intérieur peuvent y participer, dans le cadre d'une procédure complexe de coopération étroite. Il pourrait être envisagé de simplifier les modalités d'accès des autres États membres à l'Union bancaire pour renforcer l'intégration du marché intérieur. L'Union bancaire retrouverait alors sa vocation initiale, cohérente avec les objectifs énoncés dans le rapport Larosière[12], de favoriser le bon fonctionnement du marché unique des services financiers, avec son pendant l'Union des marché des capitaux. Cette vocation qui a pu, parfois, être reléguée au profit d'un autre objectif, propre à la zone euro, de rupture de la boucle souverain-bancaire et de renforcement de la résilience de la zone aux chocs asymétriques, mérite d'être réaffirmée dans le contexte particulier créé par le Brexit. L'Union économique et monétaire repose aujourd'hui sur deux cercles : un noyau dur constitué de la zone euro, avec une politique monétaire unique, et le cercle élargi avec le système européen de banques centrales, réunissant les banques centrales de tous les États membres autour de la BCE. La simplification de l'architecture bancaire européenne pourrait s'inspirer de cette organisation. La bonne articulation de la supervision unique avec l'Autorité bancaire européenne et la cohérence entre la supervision et la résolution uniques soulèvent également des enjeux de lisibilité et d'efficacité de l'organisation d'ensemble de la supervision au sens large des activités bancaires et constitueront donc des priorités pour le Conseil de l'Union européenne au cours des prochaines années.

**Vincent ALHENC-GELAS, Lucie CASTETS, Thomas ERNOULT, Nathanaël MASON-SCHULER**

(11) L'article 32(4) de la directive BRRD prévoit la possibilité de procéder à une recapitalisation publique préventive d'une banque viable, à la suite d'un exercice de supervision comme un test de résistance, et à condition que les fonds publics engagés ne servent pas à couvrir des pertes avérées ou prévisibles de la banque: dans ce cas, l'insuffisance en capital de la banque dans un scénario dévorable (dit scénario adverse) permet de déterminer le montant de recapitalisation autorisée sans que la banque ne soit mise en résolution.

(12) http://www.tresor.economie.gouv.fr/3895_le-rapport-de-larosiere

**Document n° 4**

**Union bancaire : rompre le cercle vicieux, Nicolas Véron, 16 décembre 2016, Télos**

L'union bancaire, décidée fin juin 2012 au point le plus aigu de la crise de la zone euro, est passée très rapidement du projet à la réalisation. Depuis plus de deux ans maintenant, la Banque centrale européenne est l'autorité en charge du contrôle de toutes les banques de la zone euro, avec une délégation opérationnelle au niveau national pour les petites banques. Les champions bancaires nationaux, longtemps habitués à être traités avec ménagement par les superviseurs locaux, se sont dans l'ensemble adaptés au nouveau régime. Mais l'objectif ultime de l'union bancaire, défini par les chefs d'État et de gouvernement en 2012 comme « l'impératif de rompre le cercle vicieux entre banques et finances publiques nationales », n'a pas encore été atteint.

Un des maillons essentiels de ce cercle vicieux est la grande quantité de titres de dette souveraine nationale de leur pays d'origine encore détenus par de nombreuses banques de la zone euro. La réduction de ce biais domestique est au cœur des discussions sur les prochaines étapes de l'union bancaire.

La présidence néerlandaise de l'UE, au premier semestre 2016, a courageusement essayé de faire des progrès dans ce sens, mais s'est achevée sur un constat d'échec lors du conseil Ecofin de juin, parce que la plupart des pays veulent continuer à se réserver la possibilité d'utiliser « leurs » systèmes bancaires comme acheteurs en dernier ressort de leur dette souveraine.

En mai, le gouverneur de la Banque d'Italie a ainsi évoqué publiquement la nécessité de maintenir « la capacité des banques à agir en tant qu'amortisseurs en cas de problème souverain ». Même l'Allemagne, généralement partisane d'une stricte discipline budgétaire, est contrainte par le rôle joué par ses banques locales dans le financement de ses collectivités territoriales. En même temps, le gouvernement allemand refuse d'approuver la création d'un système européen d'assurance des dépôts (European Deposit Insurance Scheme, EDIS), pièce manquante essentielle de l'union bancaire, en l'absence de limites à l'exposition des banques au risque souverain. Son souci, légitime, est que le partage des risques inhérent à l'EDIS puisse être exploité par des États impécunieux. Les Allemands craignent que l'EDIS puisse être utilisé par les États pour obtenir des conditions de financement plus avantageuses dans une logique de répression financière, en abusant de l'influence qui leur reste auprès des banques domiciliées sur leur territoire.

Le conseil Ecofin de juin a décidé que toute nouvelle initiative sur le traitement réglementaire des expositions souveraines devrait attendre les résultats de travaux en cours au Comité de Bâle. Ce n'est qu'ensuite que l'EDIS sera discuté « au niveau politique ».

Mais la question de l'exposition des banques au risque souverain ne peut rester un vœu pieux. Pour améliorer sa résilience, la zone euro doit permettre aux banques de résister au stress souverain, même dans leur pays d'origine. C'est seulement alors que le système bancaire pourra pleinement jouer son rôle d'amortisseur des chocs économiques asymétriques – comme cela s'est produit, par exemple, dans les pays baltes en 2009-2010, dont les banques ont été soutenues par leurs maisons mères scandinaves. Des mesures réglementaires vigoureuses sont nécessaires pour fortement réduire le biais domestique dans les portefeuilles de dette souveraine des banques et veiller à ce qu'il ne réapparaisse pas à l'avenir.

Ce défi est entièrement spécifique à la zone euro. Dans les pays qui ont leur propre monnaie, y compris au sein de l'UE, les liens entre banques et souverain sont moins «vicieux» puisque la banque centrale peut agir comme acheteur en dernier ressort de la dette souveraine. Il est donc illusoire de s'en remettre au Comité de Bâle, qui ne pourra y apporter aucune véritable solution. C'est à la zone euro et à elle seule qu'il appartient de prendre des mesures appropriées pour limiter le biais domestique. Elle peut du reste le faire sans contraindre en pratique les montants totaux d'obligations souveraines de la zone euro détenues par les banques en tant qu'« actifs sûrs », dans la mesure où ces avoirs peuvent être diversifiés dans 19 pays émetteurs : en supposant une calibration appropriée, une limitation du biais domestique ne constituerait pas une distorsion de concurrence vis-à-vis des banques hors zone euro. Par exemple, la charge de capital pourrait être nulle tant que le stock de dette d'un pays donné de la zone euro est inférieur à 25% des fonds propres de la banque considérée, faible entre 25 et 50% et plus dissuasive au-dessus de 50%. Les charges et seuils correspondants ne doivent pas dépendre de la perception du risque souverain, mais au contraire être appliqués de la même manière à toutes les banques et États membres de la zone euro. Il est en effet illusoire de vouloir assigner objectivement des pondérations de risque aux pays émetteurs, et des tentatives en ce sens pourraient avoir des effets procycliques très déstabilisants. En d'autre termes, la solution passe par des limites de concentration graduées (*soft exposure limits*) et non une pondération générale des risques souverains (*risk-weights*).

Il est naturel que les agences nationales de gestion de la dette souveraine s'opposent farouchement à de telles idées, mais elles sont néanmoins justifiées par l'intérêt supérieur que représente la stabilité financière de la zone euro et des Etats membres en son sein – comme l'a bien illustré le cas de la Grèce en 2015, lorsque la limitation par la BCE des avoirs des banques grecques en dette souveraine domestique a permis d'éviter une crise qui aurait pu être encore beaucoup plus grave. Parallèlement aux provisions pour la participation financière (*bail-in*) des créanciers des banques non viables, désormais en place même si elles ont encore été peu testées en pratique, les limites d'exposition souveraines contribueraient puissamment à la neutralisation du cercle vicieux banques-souverains qui a failli conduire à l'éclatement de la zone euro en 2011-2012. Ces limites renforceraient également la discipline de marché sur la gestion budgétaire des États membres, ce qui serait plutôt une bonne chose vu le caractère à l'évidence trop peu contraignant du cadre budgétaire existant sur la base du pacte de stabilité et de croissance. Plusieurs pays de l'UE affichent déjà du reste un faible biais domestique dans les portefeuilles de leurs banques, par exemple la Finlande, les Pays-Bas et la Suède. Avec des dispositions transitoires adéquates (un point important et délicat), il est possible de passer le cap.

La zone euro a un besoin impératif de renforcer son union bancaire. Pour cela, il lui faut mettre en place des limites d'exposition souveraine et simultanément l'EDIS dans les termes proposés par la Commission européenne en novembre dernier, ainsi qu'une harmonisation supplémentaire des régimes de faillite bancaire, au-delà de la hiérarchie des débiteurs qui a fait l'objet d'une proposition récente de la Commission. Compte tenu de la fragilité bancaire persistante en Italie, des élections de l'an prochain en Allemagne et ailleurs, des distractions du Brexit et de la complexité des enjeux en cause, il est peu probable que cette négociation soit conclue immédiatement. Mais le plus tôt sera le mieux.

*La version anglaise de ce texte est parue dans l'édition d'octobre-novembre de Financial World (Londres).*