

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 efficaces. 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.

Source : DG Trésor.

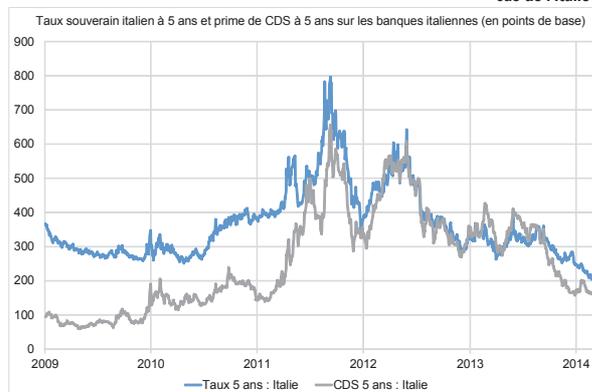
Principales réalisations dans le cadre de l'Union bancaire	Priorités pour approfondir l'Union bancaire
Adoption d'un corpus unique de règles prudentielles applicables aux banques de l'Union européenne	Homogénéiser les pratiques de supervision des grandes et des petites banques
Mise en place d'un Mécanisme de Supervision Unique des banques de la zone euro, avec supervision centralisée des plus grandes banques	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	Adosser le Fonds de résolution unique à un mécanisme de soutien public en liquidité neutre à moyen terme pour les finances publiques
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	Introduire un système européen de garantie des dépôts
	Réviser l' instrument de recapitalisation directe du MES

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 européenne¹, 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).

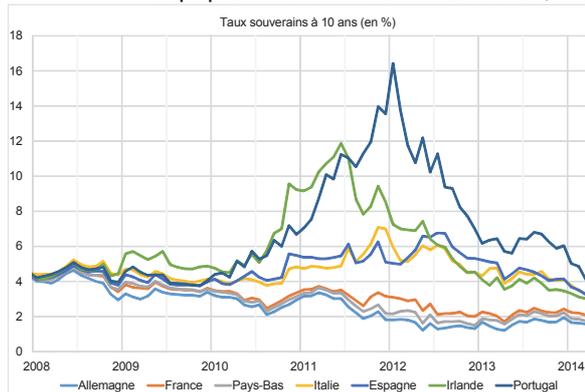
Graphique 1 : boucle de rétroaction entre risque souverain et risque bancaire : le cas de l'Italie



Source : Reuters datastream.

- (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.

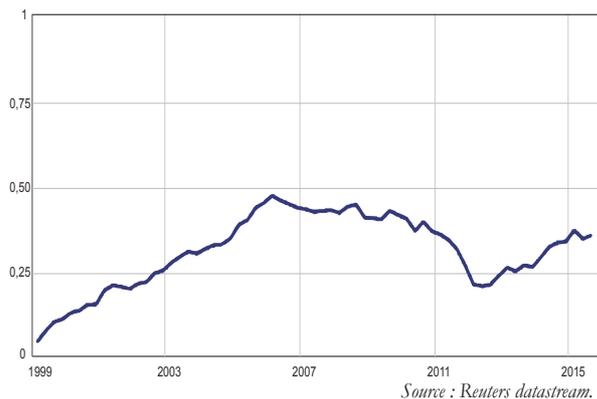
Graphique 2 : évolution des taux souverains à 10 ans (en %)



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'UEM³. 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.

3.1 - Indicateur d'intégration en volume



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 réglementation 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'assèchement de la liquidité de court terme sur les marchés⁴. 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.

(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.

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

3.2 - Indicateur d'intégration en prix



Source : Reuters datastream.

Dans cette optique, l'Autorité bancaire européenne, mise en place en 2010, prépare des standards techniques de réglementation, 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

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 européenne⁵. Par la suite, un nouveau régime juridique plus complet a été créé *via* la directive BRRD, applicable depuis le 1^{er} 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 réglementation 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 1^{er} 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 contrainte⁶. **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 1^{er} 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 résolution⁷ 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 1^{er} 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

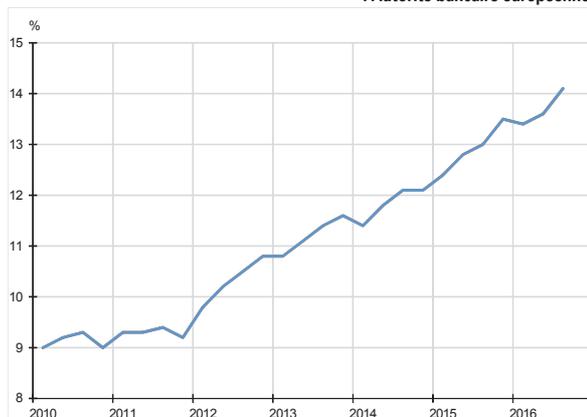
cession d'actifs) et le cas échéant le recours au FRU, si néanmoins les besoins en capital sont tels qu'ils nécessitent une intervention publique complémentaire, les instruments mutualisés de recapitalisation bancaire du MES peuvent être utilisés, sous d'importantes contraintes de restructuration des 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

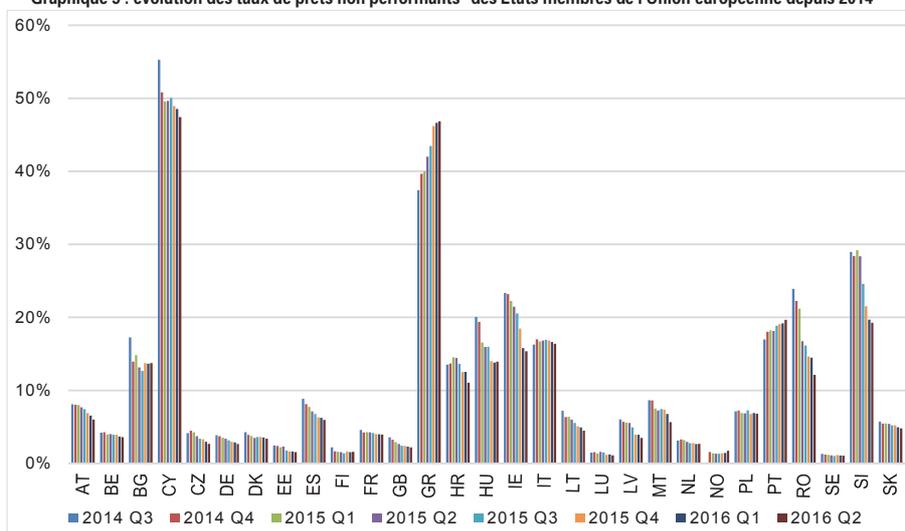
L'Union bancaire, sous l'impulsion du superviseur unique et à travers les restructurations bancaires nécessaires, doit y contribuer. Même si le système bancaire européen est mieux capitalisé qu'avant la crise (cf. graphique 4) et globalement plus résilient, tous les problèmes hérités de la crise et des 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 performants⁸ 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 défailtantes 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 réglementaires nationaux⁹, 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 insuffisante¹⁰, 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 réglementaires 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 supervision¹¹. 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 Larosière¹², de favoriser le bon fonctionnement du marché unique des services financiers, avec son pendant l'Union des marchés 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

Annexe : Chronologie du lancement de l'Union bancaire

Juin 2012 : rapport du président du Conseil européen, Herman van Rompuy, « Vers une véritable union économique et monétaire », préconisant une Union bancaire et déclaration des chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de la zone euro du 29 juin en faveur de l'Union bancaire

Septembre 2012 : feuille de route de la Commission européenne sur l'Union bancaire, présentation de la proposition de règlement sur le mécanisme de supervision unique (MSU)

Juillet 2013 : présentation de la proposition de règlement pour le mécanisme de résolution unique (MRU)

Octobre 2013 : publication du règlement MSU au journal officiel, lancement de la revue complète des actifs des banques de la zone euro qui seront supervisées par le MSU

Mai 2014 : signature de l'accord intergouvernemental sur le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique (FRU)

Juillet 2014 : publication du règlement MRU au journal officiel

Novembre 2014 : entrée en vigueur complète du mécanisme de supervision unique

Novembre 2015 : présentation par la Commission d'une communication sur l'achèvement de l'Union bancaire et d'une proposition de système européen d'assurance des dépôts

Décembre 2015 : accord des ministres des finances de l'Eurogroupe pour mettre en place un financement-relais du Fonds de résolution unique jusqu'en 2024, date où le FRU sera pleinement constitué (à hauteur d'environ 55 Md€)

Janvier 2016 : entrée en vigueur complète du MRU, transfert des premières contributions au Fonds de résolution unique

Juin 2016 : conclusions du Conseil adoptant une feuille de route pour l'achèvement de l'Union bancaire

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Pierre Leblanc
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtrésor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Mars 2017

n°195. Quel impact de la politique de change pour les pays exportateurs de matières premières ?
Thomas Gillet, Myriam Morin Wang, Mathilde Tisseyre

n°194. La situation économique mondiale au printemps 2017 : amélioration progressive dans un contexte très incertain
Jean-Baptiste Bernard, Laetitia François, Thomas Gillet, Julien Lecumberry, Yasmine Osman, Morgane Salomé

n°193. Brevets et normalisation technique : comment concilier concurrence et innovation ?
Louise Rabier

n°192. 10 ans après la crise, quels résultats pour le G20 ?
Flavien Dupuis, David Nahoum

Février 2017

n°191. Lutter contre les difficultés scolaires
Emmanuel Saillard, Patrick Taillepié

n°190. Contribution à la réflexion sur le renforcement de la zone euro
Yves-Emmanuel Bara, Lucie Castets, Thomas Ernoult, Adrien Zakhartchouk

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.