



*Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.*

## Troisième concours

2<sup>ème</sup> épreuve d'admissibilité : Economie

Meilleure copie

Note : 17/20

Ministère de l'Economie et des Finances  
Direction Générale du Trésor  
Service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes

Paris, le 22 août 2017

Note à l'attention de la directrice générale

Objet : Présent et futur de l'Union bancaire en vue de la réunion du Haut Conseil de Stabilité financière

La crise financière de 2008, suivie d'une crise de dettes souveraines en zone euro à partir de 2010 a mis en lumière la boucle de rétroaction entre risque souverain et risque financier ainsi que la fragilité des banques européennes face à un choc systémique de grande ampleur.

Ces événements ont conduit à la mise en place progressive de l'Union bancaire qui poursuit le triple objectif de rupture du lien entre crise bancaire et dette souveraine, d'évitement des paniques bancaires et de lutte contre la fragmentation des marchés bancaires. Toutefois, son achèvement pourrait être complété par la mise en place, au niveau européen, d'un système de garantie des dépôts – dispositif soutenu par la France –, auquel des pays comme l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas, préfèrent un assainissement préalable du passif des banques (titres de dettes souveraines).

Afin de préparer la prochaine réunion du Haut Conseil de Stabilité Financière sur le présent et le futur de l'Union bancaire, il convient d'examiner les avancées de l'Union bancaire et d'identifier des évolutions de nature à remédier aux failles à l'origine de la crise financière et renforcer la stabilité financière en Europe.

Dans cette perspective, l'objet de la présente note est de souligner que la mise en place et les avancées de l'Union bancaire, en réponse à la crise de 2008, s'inscrivent dans un contexte international de régulation financière qui a cherché à remédier aux failles à l'origine de la crise (1).

Elle s'attache également à montrer qu'en réponse aux difficultés d'achèvement de l'Union bancaire, un dispositif visant à soutenir la limitation des biais nationaux en contrepartie de l'accélération de la mise en place d'un système européen de garantie des dépôts pourrait être complété par un renforcement de la stabilité financière en Europe et le développement de nouveaux outils de régulation des risques systémiques (2).

## 1/ La mise en place et les avancées de l'Union bancaire, en réponse à la crise de 2008, s'inscrivent dans un contexte international de régulation financière qui a cherché à remédier aux failles à l'origine de la crise

### 1.1/ La zone euro a été confrontée à une double crise financière et souveraine, à laquelle la mise en place progressive de l'Union bancaire a répondu

#### 1.1.1/ La zone euro a été confrontée à une double crise financière et souveraine due au caractère incomplet de l'Union économique et monétaire

La crise financière de 2008 s'est transformée en une crise des dettes souveraines à partir de 2010, traduisant une boucle de rétroaction entre risque souverain et risque bancaire :

- Le taux souverain italien à 5 ans et la prime italienne de CDS à 5 ans connaissent ainsi une évolution similaire entre 2011 et 2014.
- A partir de 2012, la courbe des taux souverains à 10 ans des principaux pays de la zone euro devient décroissante, alimentant la difficulté de financement à long terme pour les Etats, et traduisant la préférence des investisseurs pour la liquidité à court-terme

L'ampleur de cette crise en zone euro s'explique notamment par le caractère inachevé de l'Union économique et monétaire et l'absence de groupes bancaires transfrontaliers intégrés :

- En particulier, l'indicateur d'intégration financière en volume (part de financement transfrontalier sur les différents marchés de capitaux) décroît à partir de 2007 (quasiment divisé par 2 entre 2007 et 2015) tandis que l'indicateur d'intégration financière en volume et en prix est divisé par 3 (passe de 0,75 à 0,25 ; 1 étant la pleine intégration).

#### 1.1.2/ La mise en place progressive de l'Union bancaire a répondu à cette double crise

L'Union bancaire, progressivement mise en place de 2012 à 2014, a institué une logique de "bail-in" (renflouement interne au système financier) et repose sur 3 piliers :

- Un mécanisme de supervision unique (MSU), destiné à centraliser la surveillance de la santé financière des 130 plus grands établissements de la zone euro.
- Un mécanisme de résolution unique (MRU) adossé à un fonds de résolution unique (FRU) financé par le secteur bancaire européen qui atteindra 55Md€ à horizon 2024, destiné à couvrir les besoins des banques en difficultés en cas de crise.
- Un système européen de garantie des dépôts, visant à réaffirmer la garantie des dépôts des particuliers à hauteur de 100 000 € et un remboursement rapide en cas de faillite bancaire. Il vise à prévenir les paniques bancaires.

Toutefois, le fonds de garantie du système européen de garantie des dépôts est encore à l'état de projet. Deux sous-périodes transitoires d'ici à 2024 sont prévues :

- Phase de réassurance (2017-2019) où 20% du fonds est mobilisable ;
- Phase de coassurance (2020-2024) où le fonds commun pourra être utilisé simultanément avec le fonds national.

Elle complète la mise en place du Mécanisme européen de Stabilité (MES) issu de la fusion du mécanisme et du fonds européen de stabilité financière (MESF et FESF) et qui vise à prêter aux Etats en difficulté en contrepartie de réformes structurelle. Son bénéfice est subordonné à la ratification du Traité sur la Stabilité, la coopération et la gouvernance (TSCG, 2012).

## 1.2/ Cette avancée s'inscrit en cohérence avec un contexte international de régulation financière qui a cherché à remédier aux failles à l'origine de la crise

### 1.2.1/ L'Union bancaire s'inscrit dans la logique de dispositifs prudentiels portés par le Comité de Bâle

Le Comité de Bâle, qui vise à fixer des ratios minimums de fonds propres, a durci les ratios de solvabilité, de liquidité et de levier, dans le cadre des accords de Bâle III (soit en particulier, un ratio tier 1 relevé à 8,5 %).

Ces règles ont été intégrées dans le droit européen par la directive CRDIV et le règlement CRR, dans la logique de l'établissement d'un cadre renforcé de supervision micro et macro prudentielle (création en 2011 d'un Comité européen du risque systémique et révision de la directive sur les systèmes nationaux de garantie des dépôts dite "DGSD" en 2014) que la création de l'Union bancaire à partir de 2012 a visé à renforcer.

### 1.2.2/ Ces dispositifs ont cherché à remédier aux failles à l'origine de la crise financière

Dans son rapport de 2011, le Conseil d'analyse économique relève en particulier deux mécanismes qui contribuent à la propagation et à l'amplification des risques systémiques (en dehors des "imperfections" de marché) :

- Le phénomène de procyclicité, qui se traduit par une tendance collective des agents économiques à sous-estimer les risques en amont des cycles de crédits et à les sur-estimer après.  
Ce décalage est ainsi susceptible d'accroître le risque systémique en phase ascendante et ralentir sa résorption en phase descendante
- La présence d'externalités dont les banques individuelles ne peuvent tenir compte dans leurs anticipations.

A ces failles se sont ajoutées une sous-estimation du risque de liquidité ainsi qu'un emballement du crédit bancaire contribuant à la bulle immobilière aux Etats-Unis, en Espagne et en Irlande.

Ces failles ont enfin été amplifiées et propagées par l'interconnexion des systèmes bancaires et la diffusion des actifs toxiques au bilan d'un grand nombre de banque. Elles ont également pu être amplifiées par un aléa moral des grandes banques.

## 2/ En réponse aux difficultés d'achèvement de l'Union bancaire, un dispositif visant à limiter les biais nationaux en contrepartie de l'accélération de la mise en place du système de garantie des dépôts pourrait être complété par un renforcement de la stabilité financière en Europe et le développement de nouveaux outils de régulation des risques systémiques

### 2.1/ La persistance de bilans dégradés par des dettes souveraines contribue à ralentir l'achèvement de l'Union bancaire

#### 2.1.1/ La persistance de bilans dégradés par des dettes souveraines traduit l'existence d'un biais domestique

Dans les pays de la zone euro, l'absence de monnaie nationale a pu conduire les Etats membres à "utiliser" leurs systèmes bancaires nationaux comme en acheteur en dernier ressort de leur dette souveraine. Ce

biais national se traduit par une persistance du bilan dégradé des banques. En particulier, la récente faillite de deux banques italiennes au deuxième trimestre 2017 s'inscrit dans ce contexte, et des pays comme Chypre ou la Grèce octroient des prêts non performants (50% et 48% pour les banques chypriote et grecque – données Autorité bancaire Européenne).

### 2.1.2/ Cette situation contribue à ralentir l'achèvement de l'Union bancaire

Ainsi, l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas arguent que la mise en place d'une assurance commune de garantie des dépôts ne peut avoir de sens qu'après un assainissement des bilans des banques concernées, afin d'homogénéiser les niveaux de risques financier et souverain.

En revanche, la Commission européenne, le FMI, la France et l'Italie plaident pour un achèvement rapide de l'Union bancaire afin de restaurer la confiance des agents économique dans le crédit bancaire et faciliter la reprise économique.

## 2.2/ Un dispositif visant à limiter les biais nationaux en contrepartie de l'accélération de l'achèvement de l'Union bancaire pourrait être complété par un renforcement de la stabilité financière européenne et le développement de nouveaux outils de régulation des risques systémiques

### 2.2.1/ En premier lieu, une limitation des expositions souveraines et une achèvement du système européen de garantie des dépôts pourraient être mis en place simultanément

Afin de concilier l'impératif d'assainissement du bilan des banques et l'achèvement du système d'assurance des dépôts, un mécanisme de concentration graduée des risques pourrait être introduit (Proposition n° 1)

La charge de capital imposée à l'actif des banques pourrait être proportionnelle à l'exposition du passif. Le soutien, par la France, de cette position lors de la réunion du Haut Conseil de Stabilité financière serait de nature à concilier les objectifs d'assainissements des bilans portés par nos partenaires européens et l'objectif de restauration de la confiance dans le système bancaire.

Afin de renforcer la stabilité financière européenne, le Conseil d'analyse économique, proposait dans une note du mois de juillet 2017 un renforcement du FRU. En particulier, la note Trésor-Eco de mars 2017 évoque la mise en place d'un dispositif de soutien public ("Common backstop") qui viserait à augmenter la force de frappe financière du FRU (proposition n° 2)

Le risque d'aléa moral pourrait également être résorbé par une extension de l'Union bancaire à l'ensemble des établissements financiers de la zone euro (Proposition n° 3 – issue de la note du Conseil d'analyse économique, juillet 2017).

Enfin, la limitation biais national et la confiance dans le système bancaire pourraient être améliorés par une mutualisation des dettes souveraines auprès du MES (Proposition n° 4). Le MES émettrait de la dette européenne sur les marchés obligataires, visant à faciliter le financement pour les Etats membres en difficulté et faciliter la réduction du biais national

En outre, le MES pourrait intervenir en amont du MRU, en pré-financement des établissements bancaires soumis à une choc important (Proposition n° 5)

## 2.2.2/ De nouveaux outils de régulation des risques systémiques pourraient être développés

Afin de mieux répondre aux failles à l'origine de la crise, des outils complémentaires pourraient être développés :

- Selon le Conseil d'analyse économique, des surcharges de liquidités pourraient être mises en œuvre par la Banque Centrale Européenne, dans le cadre des politiques de refinancement, afin de limiter le risque de liquidité (Proposition n° 6)
- Une régulation du crédit bancaire selon les secteurs de l'économie pourrait être instaurée afin de maîtriser le risque d'emballement bancaire (Proposition n° 7)
- Introduire enfin un provisionnement dynamique afin de réduire la procyclicité des banques (Proposition n° 8) pourrait être complété par le renforcement des outils de "stress-test" (ou évaluation) face aux chocs exogènes (Proposition n° 9)
- Enfin, un système européen d'information serait de nature à limiter les risques d'imperfection de marché (Proposition n° 10).