



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

Troisième concours

2^{ème} épreuve d'admissibilité : Economie

Copie ayant obtenu la note de 12/20

Direction générale du Trésor
Service des politiques macroéconomique
et des affaires européennes

Paris, le 22 août 2017

Note à l'attention de la directrice
Générale du Trésor

Objet : Bilan d'avancée de l'Union bancaire et perspective de développement.

La crise financière dite des subprimes de 2008 a mis à jour les faiblesses du système bancaire européen et s'est traduite par une crise des dettes souveraines résultant de l'intervention massive des Etats européens pour le sauvetage de leurs banques et la dégradation des bilans des banques détenant des fonds souverains importants. Les règles prudentielles issues des comités Bâle I et Bâle II ont été insuffisantes à prévenir la crise d'autant que s'étaient développées la pratique d'opérations hors bilan. Le G20 a donc sollicité le comité de Bâle ayant proposé un renforcement des règles prudentielles et des taux de solvabilité (règles dites Bâle III). Un lot de trois directives européennes (CRD IV, CRDS, BRRO) ont transposé ces nouvelles exigences. L'Union bancaire a été mise en place sous l'impulsion du Conseil européen et 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.

La présente note a pour objet de déterminer si l'Union bancaire a pu remplir les objectifs qu'elle s'était vue fixer par les Etats participants. Mais aussi, dans quelle mesure l'Union bancaire doit évoluer afin d'éviter que ne puisse se reproduire une nouvelle crise systémique.

Cependant, un approfondissement de l'Union bancaire est nécessaire afin de permettre une désolidarisation accrue des Finances publiques nationales et secteur bancaire ainsi qu'une intégration complète du marché financier. (II)

l) L'Union bancaire : une importante avancée dans la régulation macro-prudentielle bancaire en réponse au risque systémique que représente le secteur bancaire

L'économie de la zone euro est particulièrement exposée au risque systémique du système bancaire en raison de sa préférence pour le crédit aux marchés de l'équité. L'Union bancaire a fortement stabilisé la zone et amorti la crise (en particulier grecque et espagnole) via la mise en place d'une structure macroprudentielle inédite (A). Cependant, le troisième pilier visant la garantie des fonds de dépôt est confronté à un blocage préjudiciable. (B)

A) La mise en place des deux premiers piliers de l'Union bancaire a renforcé la zone euro face aux risques systémiques que représente le secteur bancaire

La zone euro de l'Union européenne est le résultat d'un approfondissement de la construction européenne et notamment des grandes libertés de circulation que sont les liberté d'établissement, de prestation de service et de libre circulation des capitaux. Ainsi, le système bancaire européen s'est construit et développé ses dernières années dans le cadre d'une convergence économique et d'une union monétaire. Si la BCE (banque centrale européenne) joue son rôle en matière de stabilité des prix, face à la crise de 2008, il a été nécessaire de repenser le système au vu de ses faiblesses : les banques nationales ayant un "biais national" en préférant les titres nationaux (et notamment, les obligations), l'aléa moral a joué à plein régime et la BCE ainsi que la Commission européenne n'ont pu qu'approuver le "sauvetage des banques" par les autorités publiques ("bail out") ou constater la dégradation du bilan (cas des banques grecques). La présence de créance douteuse s'étant fortement développée, le risque d'illiquidité aussi. Tout ceci s'étant produit en dépit des règles prudentielles en place issues des comités Bâle I (ratio cook) puis II (ratio Mc Donough). Le comité Bâle III visant un renforcement des règles prudentielles, dans un contexte internationalisé, il ne pouvait répondre seul aux spécificités de la zone euro ayant une intégration accrue (même si incomplète) et une monnaie unique bien commun de la zone nécessaire à la stabilité financière de l'Union. Ainsi, l'Union bancaire a fait suite au MES (Mécanisme européen de la stabilité) en organisant une surveillance macro-prudentielle accrue spécifique à la zone euro (mais où peuvent se joindre les autres Etats membres).

Cette surveillance se décline en deux mécanismes (correspondant aux deux premiers piliers de l'Union bancaire) que l'on peut considérer comme aboutis : le mécanisme de Supervision Unique (1) et le Mécanisme de Résolution Unique (2).

① Le Mécanisme de Supervision Unique (MSU)

Il consiste principalement en la supervision par la BCE des banques considérées comme systémiques selon trois critères alternatifs :

- Un chiffre d'affaire de 30 milliards d'euros
- 20% d'encourts transfrontalier
- Etre l'une des trois plus grande banque d'un Etat Membre

Ces banques étant surveillées et contrôlées directement par la BCE qui s'autorise, en cas de besoin, de superviser directement de plus petites banques en cas de besoin.

Les banques de petites et moyennes taille étant supervisées par le superviseur national (la banque centrale de l'Etat membre).

Toutes les banques étant soumises à un corpus unique de règles prudentielles afin d'éviter notamment la mauvaise appréciation du risque (lisibilité du bilan). Les règles de solvabilité étant accrue concernant les banques systémiques en termes de ratio (qui peut monter jusqu'à 18% selon la base applicable) et répondent d'ailleurs aux recommandations du comité de Bâle III.

② Le Mécanisme de Résolution unique (MRU)

Ce mécanisme a été mise en place afin de permettre le traitement des cas de difficulté/faillite des banques dans le cadre de la mise en place d'un Conseil de Résolution Unique compétent pour les banques de la zone euro, chargé notamment d'un Fonds de Résolution Unique alimenté pour près de 55 milliards d'euros en apport mais aussi en garantie. Ce fonds pouvant lever des fonds sur le marché financier afin de soutenir les banques en difficulté. Pour en bénéficier, l'Etat membre doit avoir adhérer au MES (et donc signé le TSCG en 2012). L'objectif étant d'éviter la participation directe des Etats membres avec le risque d'une mutualisation des pertes et un alourdissement des finances publiques. Ainsi, le système du "bail in" (rachat par les actionnaires, contraction des dettes, recapitalisation par le FRU)

voire la liquidation sera préférée au "bail out" (financement par l'Etat). Ces deux mécanismes ont effectivement renforcé le système bancaire mais l'Union bancaire tarde à achever la mise en place du troisième.

B) L'Union bancaire tarde à prévoir la mise en place des garanties de dépôt au risque de faire échouer sa mission de garante de la stabilité financière de la zone euro

Le troisième pilier de l'Union bancaire est la garantie commune de dépôt : celui-ci 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 700 000 euros. Elle prévoit aussi, au terme d'une période de transition de dix ans, un remboursement plus rapide en cas de faillite bancaire (délai qui serait ramené à 7 jours) et un financement plus solide des mécanismes nationaux de garantie (0,8% des dépôts couverts) via un prélèvement fiscal sur les banques. Or, le fonds européen de garantie est encore à l'état de projet. Pourtant, son objectif est d'éviter les paniques bancaires (que l'on a pu observer par exemple en Grèce). La période transitoire initialement prévue comprend deux sous-périodes :

- pendant la phase de reassurance (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.

L'Union bancaire n'est donc pas achevée d'un point de vue formel et combine des mécanismes macro-prudentiels ainsi que des pratiques mises en place à l'initiative de la BCE pour vérifier l'état de santé du système bancaire européen, et, notamment, depuis 2013, conjointement avec l'ABE (agence bancaire européenne) une évaluation de la résistance aux risques majeurs (stress tests) ainsi que la qualité des actifs (Asset Quality Review AQR) des banques. Ce bilan de santé des banques ayant été jugé plutôt bon.

L'Union bancaire s'est construite face à la nécessité de répondre aux besoins spécifiques de la zone euro dont les économies sont intégrées. Sous l'impulsion des Etats membres et de la BCE la zone euro semble plus sûre en termes de stabilité. Cependant, la crise de la dette souveraine n'est pas encore derrière nous. Il est nécessaire d'approfondir l'Union bancaire et d'étendre ses missions en vue d'intégrer totalement le marché financier afin d'éviter la survenance de nouvelles crises ou la resurgence de l'ancienne, notamment, en désolidarisant les Finances publiques nationales du secteur bancaire de manière radicale.

II° Approfondir l'Union bancaire afin de garantir la stabilité financière par une désolidarisation accrue des Finances publiques nationales et du secteur bancaire ainsi que l'intégration complète du marché financier

Les perspectives économiques et la stabilisation financière de la zone euro bénéficieraient d'une intégration financière accrue (A). Il y a donc lieu de lever les freins politiques et idéologiques afin d'assumer une politique commune totalement intégrée (B) dans un secteur très internationalisé.

A) Les perspectives économiques d'une intégration financière accrue

L'Union européenne est une construction politique à degré variable selon les secteurs. La politique monétaire via l'adoption d'une monnaie unique est uniforme concernant une zone économique où les économies supposées converger dans les faits divergent. Contrairement aux apparences les barrières à la libre circulation des capitaux ne sont pas encore levées, cela se traduit notamment à l'échelle internationale par l'assimilation d'une transaction intra-communautaire (dans le secteur bancaire) ou contrepartie comme une opération trans-frontalière. Ainsi, les taux divergent selon l'emplacement de la dette souveraine. Il paraît clair que les attaques spéculatives viseront et visent les maillons les plus faibles de la chaîne. Ceci, d'autant plus, que les pays de la zone euro ne peuvent plus mettre en place des policy-mix puisqu'ils ont perdu l'usage de la « planche à billet » (article 123 du TFUE) et que la BCE a pour objet premier

la stabilité des prix. Par la possession de la monnaie unique, les destins des économies de la zone euro sont étroitement liés et il y a donc lieu afin de permettre une union plus forte face au reste du monde de :

- prévoir un mécanisme de dernier recours quand le FRU est épuisé
- mettre en place de manière effective le fonds de garantie aux déposants et/ou prévoir la séparation stricte entre banque de dépôt et banque d'investissement afin qu'il soit moins nécessaire ;
- étendre la supervision unique à toutes les banques quelque soit leur taille afin d'éviter de ne pas traiter une partie du risque systémique (notamment, en oubliant les caisses régionales allemandes qui représentent pourtant entre 25 et 35% du système bancaire allemand) tout en homogénéisant les pratiques de ... En effet, le cadre du superviseur unique européen permettrait la BCE de contrôler les activités normales des banques et de veiller à ce que les activités spéculatives (si la séparation stricte entre banque de dépôt et banque d'investissement est mise en place) ne les perturbent pas. Par ailleurs, cela limiterait la taille des banques et crédibiliserait le MRU
- 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
- Adosser le Fonds de résolution unique à un mécanisme de soutien public en liquidité (afin d'éviter les risques d'illiquidité notamment sur le marché des contreparties). Ce soutien public devant être neutre à moyen termes pour les finances publiques des Etats membres (séparation finances publiques et banques nationales pour éviter l'aléa moral ("too big to fail"))
- Reviser l'instrument de recapitalisation directe du MES (ayant été créé antérieurement au second pilier de l'Union bancaire) qui a été pensé comme un instrument de dernier recours (donc postérieur au FRU) en cas de risque de faillite d'une banque. Celui-ci ayant été limité à 60 Md€ son utilisation requiert un niveau de « bail in » supérieur à la directive BRRD et imposent des conditions relatives au secteur bancaire mais aussi sur les autres secteurs économiques. Or, celui permet une recapitalisation directe de la banque en difficulté sans concours des finances publiques nationales (et donc du contribuable). Il serait donc judicieux de le repenser afin qu'il soit intégré au second pilier de l'Union bancaire. Ceci répondant à la proposition précédente.

Ainsi, l'Union bancaire serait plus à même de répondre au risque systémique et une véritable solidarité européenne pourrait être mise en place de manière globalement pensée. Il y aurait aussi lieu d'assumer pleinement l'intégration bancaire européenne dans un contexte international particulièrement concurrentiel et en pleine mutation technologique.

B) Lever les freins politiques et idéologiques en vue d'une politique de stabilisation commune assumée : traitement du shadow banking et des nouveaux moyens de paiement

La crise de 2007/2008 (dite des "subprimes") devenue crise des dettes souveraines à la suite du sauvetage des banques par les Etats est le résultat de la forte internationalisation des marchés financiers de l'innovation des produits vendus (titrisation), des divergences des règles comptables et prudentiels (malgré les accords de Bâle I) et de la difficulté d'évaluer les risques réellement encourus. Dans les faits, si Bâle III, et l'Union bancaire ont permis une uniformisation relative des règles micro-prudentielles et macro-prudentielles, il n'en demeure pas moins que de nombreux secteurs ne sont pas contrôlés de manière aussi stricte alors qu'il subsiste un risque systémique : le shadow banking doit être régulé et surveillé. En effet, seule les banques, et le secteur de la bancassurance ont vu des règles accrues s'appliquer (notamment, en termes de levier limité à 15 pour les banques les plus systémiques). Or le shadow banking représenterait pratiquement 40% des marchés financiers.

Il est aussi à noter l'usage croissant de systèmes de paiement alternatifs (google pay, amazon pay) provenant d'organismes représentant en termes de chiffre d'affaire le PIB de plusieurs Etats européens. Enfin, la création de "monnaie virtuelle" de type bitcoin associée à des moteurs de recherche anonyme (de type Tor) laisse présager l'importance d'une prise en compte complète de ces secteurs afin d'une mise à niveau de la technologie : la sécurisation des installations contre les cyberattaques (notamment, l'attaque des banques centrales) nécessitent une étude de la technologie de la chaîne de blocs ("bloc-chains") afin de garantir les établissements bancaires européens contre la disparition des relevés de compte et de la monnaie sculpturale. L'union bancaire est née d'une crise ayant pris naissance aux Etats-Unis, elle est la marque de la nécessité de traiter de manière commune et concertée les risques. Il est important de lever les freins politiques et idéologiques afin de préserver l'économie réelle européenne. L'Allemagne étant réticente pour des raisons évidentes : en effet, profitant de la monnaie unique, celle-ci bénéficie d'un taux de change plus bas sur le marché international des

changes (grâce au lissage entre les différentes économies européennes effectuant une "moyenne" de la santé de la zone euro) que si elle avait conservé le mark. Or, cette situation a contrario a pu être préjudiciable à certains membres de la zone euro. Il est nécessaire de prendre en compte le shadow banking, et le caractère non suffisamment contraignants des normes internationales afin de préserver la zone euro.

Ainsi, la signature de conventions internationales peut être envisagées, de même qu'un approfondissement des règles prudentielles notamment pour prendre en compte les nouvelles technologies et les nouveaux risques systémiques qu'elles engendrent. Enfin, peut-être serait-il temps d'envisager la possibilité de policy-mix à l'échelle européenne en révisant le budget de l'Union puisque un policy mix n'est plus réalisable à l'échelle nationale : ceci, impliquait une révision des objectifs de la BCE et de ses modalités de fonctionnement.