

**Forum sur la surveillance financière,  
Centre sur le risque systémique, LSE – 2026**

**Parachever l'Union bancaire : l'ultime étape de la simplification**

**Article de Denis Beau, Premier sous-gouverneur**

*Points clés :*

- La robustesse du système bancaire européen – façonnée par plus d'une décennie de MSU et de MRU – devrait désormais servir de socle à une simplification ambitieuse de la supervision et de la réglementation.
- La simplification doit reposer sur des principes clairs : maintenir l'adhésion de l'UE aux normes internationales ; éviter une déréglementation « sur mesure » (*tailoring*) à l'américaine ; et se focaliser sur les domaines où le cadre de l'UE est excessivement complexe.
- La dynamique politique actuelle devrait se traduire par des changements concrets permettant de rendre la supervision plus agile, de simplifier les niveaux d'exigences spécifiques à l'UE et d'approfondir l'Union bancaire.
- Une véritable simplification deviendra une réalité au sein de l'UE lorsque les superviseurs n'auront plus à se préoccuper de la nationalité d'une banque, et lorsqu'un citoyen européen pourra facilement emprunter auprès d'une banque établie dans un autre État membre.

**La simplification constitue une opportunité pour soutenir la compétitivité du secteur bancaire de la zone euro et sa contribution à la croissance économique.**

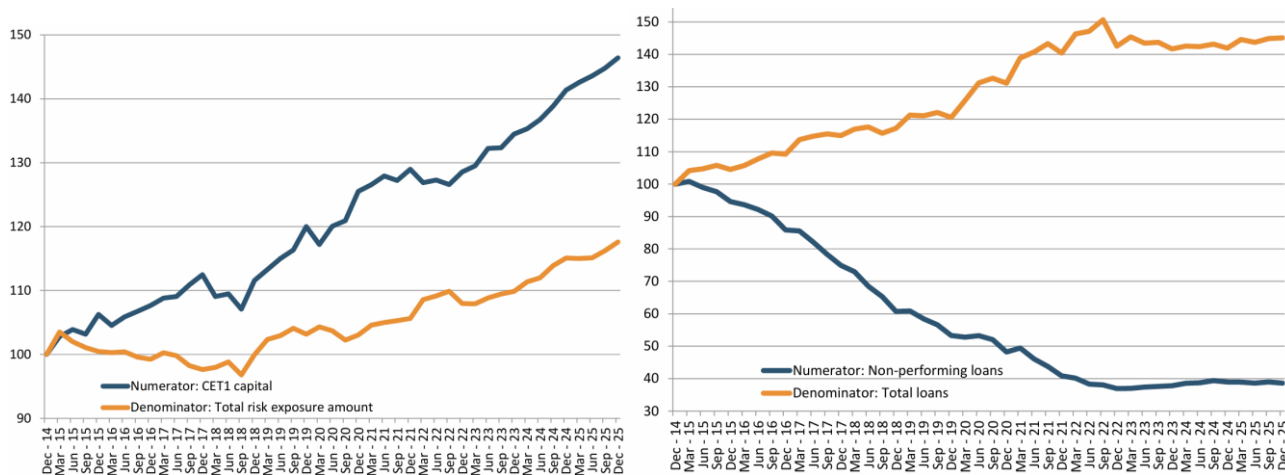
Au cours des quinze dernières années, l'Union européenne a pris d'importantes mesures en matière de réglementation et de supervision afin de renforcer la stabilité et la résilience de son secteur bancaire face aux chocs dans le cadre de la mise en place d'une Union bancaire européenne. À cette fin, les normes internationales du Comité de Bâle et du Conseil de stabilité financière ont été transposées au sein du droit européen et mises en œuvre par le biais du Mécanisme de surveillance unique (MSU) et du Mécanisme de résolution unique (MRU), qui constituent un véritable succès en matière d'intégration et de coopération européennes. Des équipes transfrontières bien intégrées – les équipes de supervision conjointes (*Joint Supervisory Teams*) et les équipes internes de résolution (*Internal Resolution Teams*) – ont concrètement mis en œuvre les textes fondateurs, très récemment avec l'entrée en vigueur du paquet bancaire (CRR3/CRD6) et les réformes CMDI bientôt applicables.

## Le système bancaire européen est plus robuste que jamais.

Cette robustesse se reflète dans les mesures quantitatives. Selon l'ABE, le ratio CET1 moyen des banques européennes est passé de 12,5 % à 16,3 % entre 2014 et 2025, tandis que le ratio des prêts non performants est revenu de 6,5 % en 2014 à 1,8 % environ en 2025 <sup>1</sup> (Graphiques 1 et 2). Le système a également résisté au choc lié à la pandémie de Covid-19, au cycle d'inflation et de taux d'intérêt élevés qui ont suivi, ainsi qu'aux turbulences bancaires de 2023 – ce qui témoigne des bénéfices, en matière de résilience, des efforts conjoints des autorités de surveillance, des régulateurs et du secteur bancaire.

Graphique 1 : Ratio de CET1 dans l'UE

Graphique 2 : Ratio des prêts non performants dans l'UE



Source : Tableau de bord des risques de l'ABE, T4 2025

## Les coûts induits par cette robustesse.

Toutefois, l'intégration du secteur bancaire n'a pas évolué de manière aussi positive que sa robustesse. Au sein de la zone euro, elle reste en deçà de ce que l'on pourrait attendre d'une Union bancaire, même si le degré de fragmentation diffère entre les activités de banque de détail et les activités de banque de gros et d'investissement. Les activités transfrontières demeurent limitées ; seul un petit nombre de banques ont développé une approche véritablement paneuropéenne <sup>2</sup>. Les prêts directs transfrontières au sein de la zone euro représentaient moins de 15 % des prêts bancaires de la zone euro aux agents non bancaires en 2024 <sup>3</sup>. Dans le même temps, les fusions transfrontières ont été relativement rares ces dernières années, l'essentiel de l'activité de fusions-acquisitions restant domestique <sup>4</sup>, et les groupes bancaires se heurtant à des obstacles importants pour opérer de manière fluide au-delà des frontières. En conséquence, les groupes transfrontières continuent d'être gérés et surveillés comme des ensembles d'entités nationales plutôt que comme des entreprises européennes pleinement intégrées.

<sup>1</sup> ABE, [Tableau de bord des risques – T4 2025](#), 2026.

<sup>2</sup> Gotti (G.), McCaffrey (C.) et Veron (N.), « [Banking union and the long wait for cross-border integration](#) », Étude sollicitée par la commission ECON, octobre 2024.

<sup>3</sup> Lenoci (F) et Molitor (P.), « [Intra-euro area cross-border bank lending: a boost to banking market integration?](#) », *Financial Integration and Structure in the Euro Area*, BCE, juin 2024.

<sup>4</sup> Figueiras (I.) et al., « [Bank mergers and acquisitions in the euro area: drivers and implications for bank performance](#) », *Revue de la stabilité financière*, BCE, nov. 2021.

Cette situation peut s'expliquer par une combinaison de frictions prudentielles, de supervision, juridiques et politiques qui empêchent les fonds propres et la liquidité de circuler librement dans les groupes bancaires, et qui rendent l'activité transfrontière au sein de l'UE plus coûteuse et moins génératrice d'économies d'échelle que les activités purement nationales.

Parmi ces facteurs, les exigences prudentielles et de supervision fortement contraignantes, par exemple en matière d'exigences locales de fonds propres et de liquidité ou de limites applicables aux grands risques intragroupe, jouent un rôle significatif.

En outre, on peut constater que les progrès réalisés en matière de résilience du secteur bancaire ont été fortement encouragés par la transposition des normes internationales, mais que ce processus a, dans certains domaines, entraîné une surtransposition spécifique à l'UE ainsi qu'un cadre complexe d'exigences prudentielles. À titre d'exemple, le nombre d'éléments composant l'empilement des exigences de fonds propres au sein de l'UE est élevé – en particulier par rapport au Royaume-Uni ou aux États-Unis – et peut contribuer à réduire la lisibilité et la comparabilité des exigences de fonds propres.

Pour certaines activités exposées à la concurrence internationale, la surtransposition et la complexité peuvent créer des conditions de concurrence inéquitables avec les établissements extra-européens. Cela permet d'expliquer pourquoi les établissements de pays tiers ont une empreinte globale modérée sur les actifs bancaires de l'UE, mais une présence et une part de marché très importantes dans les activités de banque de gros et d'investissement, où la pénétration du marché est très sensible aux divergences en matière de réglementation et de surveillance internationale, ainsi qu'à la taille.

### **Réduire les coûts excessifs liés à la réglementation et à la supervision grâce à la simplification.**

À la suite des rapports Draghi et Letta, un large consensus s'est dégagé en Europe quant à l'importance de réduire les coûts excessifs liés à la réglementation et à la supervision résultant du renforcement de la robustesse du système bancaire. Dans un contexte géopolitique et économique incertain marqué par des chocs répétés, et où des transitions majeures doivent être financées, cet effort arrive à point nommé et peut constituer un levier pertinent pour inciter les banques à accroître encore leur soutien à la croissance économique, tout en maintenant une approche préventive et une capacité d'adaptation face aux risques actuels et émergents. En conséquence, l'ABE a publié en octobre 2025<sup>5</sup> des propositions visant à simplifier l'ensemble des composantes du cadre réglementaire, y compris les exigences de fonds propres et l'approfondissement des activités transfrontières. En décembre 2025, la BCE a publié un rapport co-signé par les gouverneurs des banques centrales<sup>6</sup> formulant, entre autres, des recommandations visant à simplifier le cadre réglementaire et à neutraliser certaines surtranspositions spécifiques propres à l'UE. En outre, le MSU a déjà pris des mesures tangibles dans le cadre de son initiative *Next Level Supervision*<sup>7</sup> : une plus grande efficacité et un meilleur ciblage des risques *via* la numérisation, des processus standardisés et plus rapides, et un allègement des charges inutiles. En outre, nous attendons

---

<sup>5</sup> ABE, [Rapport sur l'efficacité du cadre réglementaire et prudentiel](#), 2025.

<sup>6</sup> BCE, [Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework](#), 2025.

<sup>7</sup> MSU, [Streamlining supervision, safeguarding resilience](#), 2025.

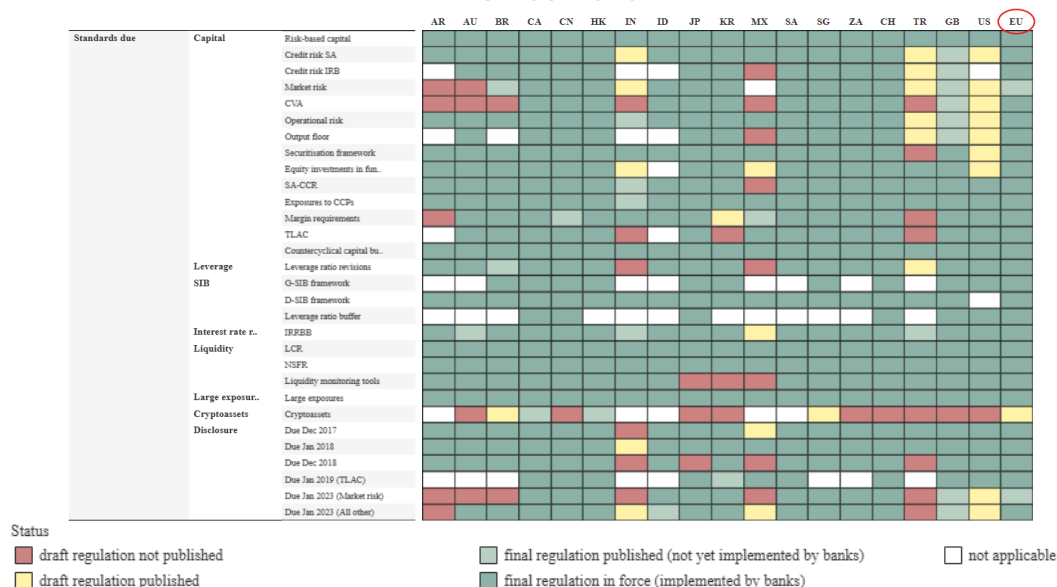
désormais les résultats des consultations ciblées lancées par la Commission européenne sur la compétitivité du secteur bancaire de l'UE.

### Une simplification ambitieuse nécessite des garde-fous.

Le consensus sur l'importance de réduire les coûts excessifs liés à la réglementation et à la supervision doit toutefois impliquer qu'aucun compromis ne soit fait entre la stabilité financière et d'autres objectifs. La stabilité financière est une condition préalable à une croissance économique durable et au bon fonctionnement de l'économie. C'est pourquoi les garde-fous proposés dans les rapports mentionnés précédemment sont importants.

Premièrement, l'UE devrait continuer de se conformer aux normes internationales – Bâle et CSF – car elles constituent une base commune applicable à toutes les banques et garantissent des exigences sensibles au risque. À cet égard, l'UE doit continuer à être une juridiction exigeante, comme le montre sa mise en œuvre des normes de Bâle III (graphique 3).

**Graphique 3 : Vue d'ensemble de l'adoption de l'ensemble des normes de Bâle III au 31/03/2026**



Source : [RCAP : Basel III implementation dashboard](#), BRI.

Deuxièmement, il est essentiel d'éviter un scénario de déréglementation à l'américaine. Des régimes « sur mesure » allégés en vigueur ailleurs ont entravé la mise en œuvre de mesures correctives à l'égard des établissements vulnérables et pourraient entraîner une fragmentation du marché unique. De même, l'Europe doit éviter le « syndrome du bon élève » en accentuant la surtransposition des normes internationales – en particulier dans la définition des instruments de fonds propres éligibles – ce qui relèverait les exigences sans avantage prudentiel clair.

## Il est désormais urgent d'obtenir des résultats.

Le rapport sur la compétitivité de la Commission prévu pour 2026<sup>8</sup> devrait, espérons-le, entraîner des modifications réglementaires, mais la supervision offre déjà des leviers d'action. En pratique, la supervision et la réglementation ne sont pas cloisonnées ; elles sont imbriquées dans les chantiers prioritaires qui doivent être menés à bien.

Nous devons maintenant poursuivre trois priorités.

### 1. La supervision doit devenir plus fluide, plus agile et davantage fondée sur les risques.

Le rapport du MSU intitulé « *Next-Level Supervision* » définit à cette fin des recommandations qui peuvent être mises en œuvre immédiatement.

La réforme du SREP devrait à présent nous permettre de nous concentrer sur une supervision fondée sur les risques et d'améliorer considérablement la communication avec le secteur. Concrètement, les superviseurs devraient codifier la planification pluriannuelle du SREP fondée sur les risques : examiner tous les risques sur un horizon de plusieurs années, se focaliser chaque année sur les risques les plus significatifs et indiquer dès le départ les éléments qui ne seront pas réévalués tous les ans afin de réduire les processus inutiles et d'accroître la prévisibilité. En parallèle, la communication devrait être plus concise, plus précoce et plus claire : partager les avis préliminaires du SREP plus tôt dans le cycle et publier des lettres de décision synthétiques qui définissent un petit nombre d'attentes clés avec des délais et des indicateurs, afin que les établissements sachent précisément quelles sont les priorités.

La BCE a également lancé un réexamen nécessaire de ses guides prudentiels, qui devrait produire ses premiers résultats en 2026. Il ne s'agit pas d'un simple exercice éditorial, mais d'une occasion de se concentrer sur la suppression de la surtransposition. Par exemple, le guide relatif à l'ICAAP pourrait être révisé afin de supprimer les attentes de surplus par rapport aux exigences minimales (*management buffer*), qui ont été interprétées comme une exigence contraignante de fonds propres. Le guide relatif aux options et facultés pourrait également être révisé afin de faciliter l'octroi de dérogations transfrontières en matière de liquidité, tout en évitant de fixer des critères supplémentaires qui iraient au-delà de l'intention du législateur européen.

Enfin, la supervision peut simplifier l'application du corpus réglementaire en évitant des chevauchements qui aboutissent à une surtransposition des règles de l'UE. D'une part, les chevauchements entre le pilier 1 et le pilier 2 résultant de la récente mise en œuvre de Bâle III (CRR3/CRD6) devraient être éliminés dans le calibrage du SREP. La quantification de certains risques a été sensiblement renforcée dans le pilier 1, alors que le pilier 2 les avait déjà pris en compte – le risque opérationnel en est un exemple notable. D'autre part, il convient de remédier aux chevauchements liés au plancher de fonds propres : le plancher de fonds propres relève mécaniquement les exigences et les coussins au titre du pilier 2 parce

---

<sup>8</sup> Commission européenne, « [Consultation ciblée sur la compétitivité du secteur bancaire de l'UE](#) », 2026.

qu'ils sont exprimés en pourcentage des actifs pondérés des risques. Lorsque les actifs pondérés par le risque (RWA) augmentent en raison du plancher, le pilier 2 et les coussins augmentent également de manière mécanique, y compris si le profil de risque sous-jacent de la banque demeure inchangé, ce qui ne repose pas sur une logique fondée sur le risque. Il n'y a aucune raison pour que l'UE reste captive de ses propres méthodologies rigides alors que d'autres juridictions sont parvenues à adopter des approches plus simples.

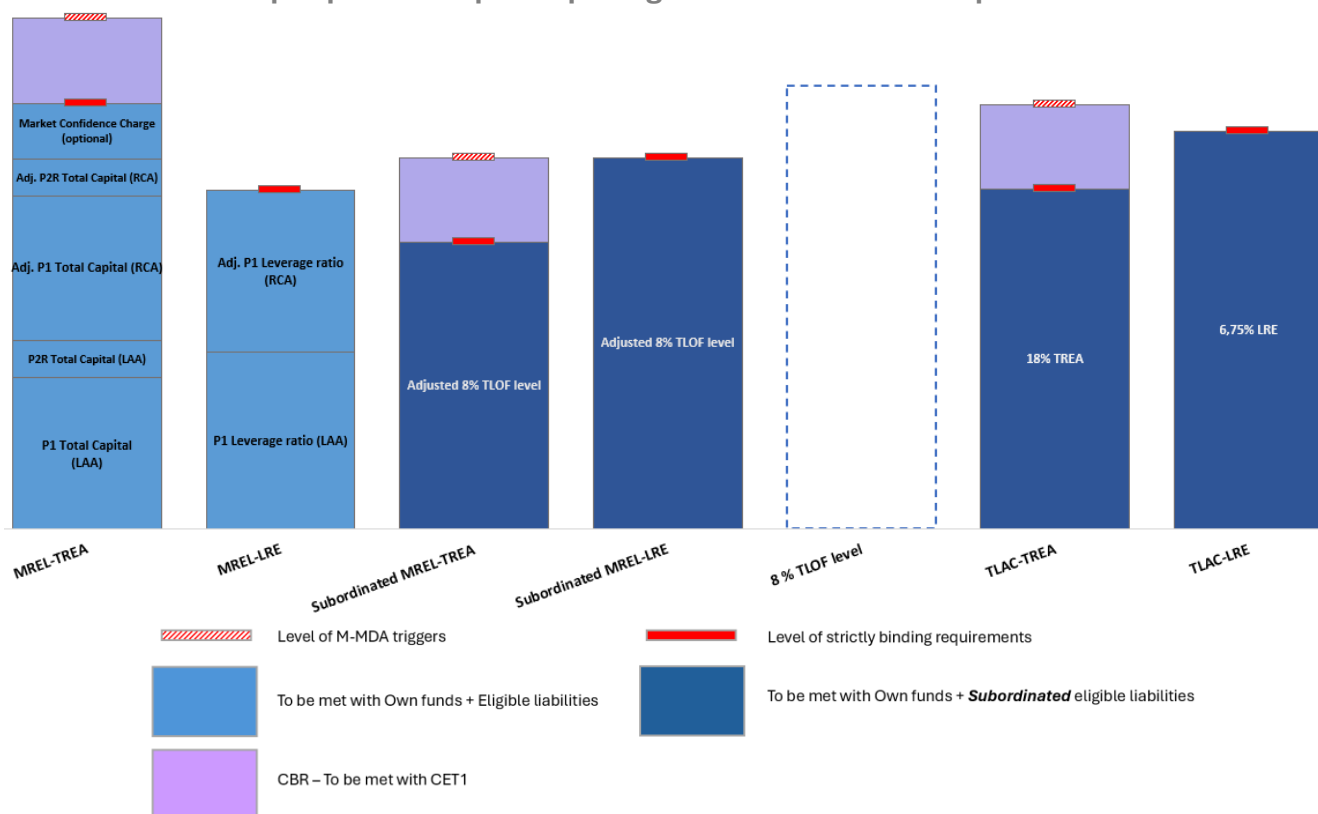
## **2. Neutraliser la surtransposition des règles de l'UE via des modifications réglementaires ciblées.**

En ce qui concerne le cadre de solvabilité, plusieurs caractéristiques propres à l'UE constituent des pistes de simplification. Le coussin pour le risque systémique n'existe qu'en Europe : il pourrait être éliminé grâce à une fusion des coussins macroprudentiels, comme suggéré au sein du rapport de la BCE. La méthodologie des coussins des autres entités d'importance systémique (O-SII) devrait être modifiée afin de tirer véritablement parti des avantages de l'Union bancaire, en particulier dans le cadre de l'évolution des propositions relatives aux surcharges pour les établissements américains d'importance systémique mondiale (G-SIB). Enfin, il convient de rationaliser les multiples seuils de déclenchement parallèles de restriction automatique des distributions spécifiques à l'Europe – en particulier les seuils relatifs au MREL et au ratio de levier – afin de permettre une gestion plus fluide des fonds propres par les établissements. Cette orientation contribuerait à renforcer la simplicité et la transparence des exigences de solvabilité.

Dans le cadre de la résolution, deux grands axes de réformes sont indispensables pour simplifier sans déréglementer.

Le cadre de résolution de l'UE se caractérise par une combinaison particulièrement complexe d'exigences préventives : MREL, MREL subordonné et TLAC (graphique 4). Jusqu'à six cibles de résolution peuvent s'appliquer en parallèle au niveau du groupe, pour la même banque. En outre, trois de ces cibles peuvent chacune être subdivisées en deux exigences minimales distinctes : un minimum strict et un autre niveau déclenchant des restrictions sur les distributions (MREL-MMD).

Graphique 4 : Jusqu'à sept exigences de MREL/TLAC parallèles



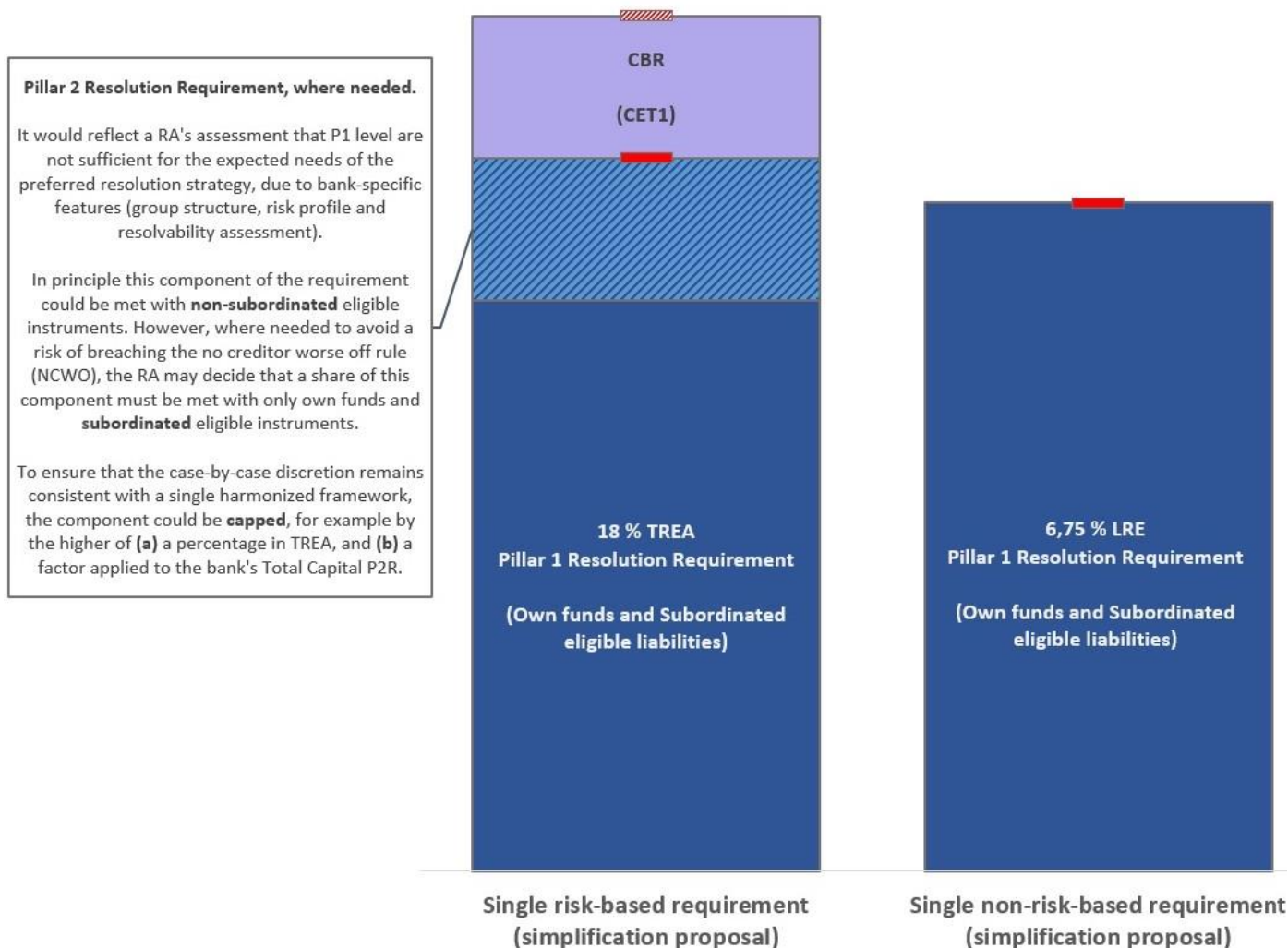
Source : ACPR.

Ces nombreux seuils rendent plus difficile une vision complète de la capacité d'absorption des pertes d'un groupe et du niveau de ses excédents par rapport aux exigences applicables. C'est pourquoi une transition vers un cadre simplifié serait bienvenue : dans celui-ci, un niveau uniforme fondé sur la norme internationale TLAC assurerait simultanément trois fonctions, évitant ainsi le chevauchement d'exigences du cadre actuel (graphique 5) :

- ce niveau servirait de plancher standardisé pour l'exigence globale de MREL – complété par une exigence supplémentaire « Pilier 2 » qui concentrerait dans une seule composante tous les ajustements spécifiques à chaque banque ;
- il définirait le niveau de l'exigence de MREL subordonné ;
- pour les G-SIB, il assurerait également la mise en œuvre par l'UE de la norme internationale TLAC.

Pour les grandes banques européennes (actifs supérieurs à 100 milliards d'euros), le seuil correspondrait au niveau fixé par la norme en matière de TLAC : 18 % des actifs pondérés des risques et 6,75 % de l'exposition de levier, l'exigence globale de coussin venant s'ajouter à l'exigence pondérée des risques. Pour les autres établissements, un seuil plus bas pourrait être fixé (par exemple, 16 % TREA).

**Graphique 5 : Un cadre de résolution simplifié pour les G-SIB européennes et les banques *Top Tier* (total des actifs supérieur à 100 Mds€)**



Source : ACPR.

En outre, la procédure d'autorisation préalable (*prior permission*) qui limite les remboursements anticipés d'instruments éligibles au MREL pourrait être considérablement simplifiée par des correctifs techniques pouvant être mis en œuvre à court terme (par exemple, la suppression des restrictions actuelles sur les autorisations générales, qui ont été fixées dans le règlement délégué de la Commission). À moyen terme, un champ d'application plus proportionné de la procédure (défini par la législation de niveau 1) devrait également être envisagé.

### 3. Renforcer l'Union bancaire : l'ultime étape de la simplification.

La véritable simplification deviendra une réalité lorsque les superviseurs européens n'auront pas à se préoccuper de la nationalité d'une banque, et lorsqu'un citoyen européen pourra facilement emprunter auprès d'une banque établie dans un autre État membre.

En dépit de progrès significatifs, l'Union bancaire demeure inachevée. Aujourd'hui, l'un des obstacles aux activités transfrontières est l'absence de libre circulation des capitaux et de la liquidité au niveau du groupe, au sein de l'Union bancaire. L'octroi de dérogations transfrontières en matière de fonds propres

et de liquidité faciliterait l'intégration des groupes bancaires et contribuerait à tirer pleinement parti de l'Union bancaire. C'est pourquoi la BCE <sup>9</sup>, le MSU <sup>10</sup> et les cercles académiques <sup>11</sup> réclament depuis longtemps des dérogations transfrontières en matière de liquidité et de fonds propres. Plus récemment, le rapport Draghi rappelle à quel point l'Europe souffre d'un manque d'intégration financière et, comme l'indique Claudia Buch dans son article pour le Forum sur la supervision financière <sup>12</sup>, « promouvoir la prestation transfrontière de services financiers peut renforcer l'intégration et la concurrence en Europe ».

**Simplifier sans déréglementer et, par conséquent, sans compromettre la stabilité financière, devrait désormais devenir une priorité de l'agenda de réglementation financière en Europe. Mais cette simplification ne sera utile que si elle est mise en œuvre rapidement, en tenant compte du contexte géopolitique, et si elle est guidée par une ambition politique qui transcende les clivages historiques et s'engage pour l'avenir de l'Europe.**

---

<sup>9</sup> Comité de la BCE sur l'intégration financière, *Financial Integration and Structure in the Euro Area*, juin 2024.

<sup>10</sup> Enria (A.), « *Fostering the cross-border integration of banking groups in the banking union* », *The Supervision Blog*, MSU, 9 octobre 2020 ; Enria (A.), « *The integration of the EU banking sector and the challenges of global competition* », *Eurofi Magazine*, 13 septembre 2023 ; Montagner (P.), « *Cross-border banking in the EU: from national silos to an integrated market* », *Eurofi Magazine*, 8 avril 2025 ; Buch (C.), « *European banking integration: harnessing the benefits, containing the risks* », Warsaw School of Economics, 10 avril 2025.

<sup>11</sup> Gotti (G.), McCaffrey (C.) et Veron (N.), *Banking union and the long wait for cross-border integration*, étude demandée par la commission ECON, octobre 2024 ; Maragopoulos (N.), « *Removing the regulatory barriers to cross-border banking* », document préparé pour l'événement universitaire CRU-FBF : *Bank resolution in times of COVID-19*, août 2020.

<sup>12</sup> Buch (C.), « *Banks and Competitiveness: promoting competition, protecting resilience* », *Forum on Financial Supervision*, Systemic Risk Centre, London School of Economics, 2026