



Réglementation bancaire et compétitivité du secteur bancaire de l'UE

Réponse à l'appel à contributions sur la compétitivité dans le marché unique bancaire

Institut Veblen pour les réformes économiques

11 mars 2026 (version modifiée le 24 mars)

Auteurs : Wojtek Kalinowski, Co-directeur et responsable du programme « Monnaie & Finance » ; Jézabel Couppey-Soubeyran, conseillère scientifique de l'Institut et maîtresse de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

L'Institut Veblen pour les réformes économiques est un think tank à but non lucratif basé en France, qui promeut des politiques économiques, financières et monétaires en faveur de la durabilité et de la transition verte. Cette réponse a été préparée dans le cadre de notre programme « Monnaie et Finance », soutenu par la fondation Charles Léopold Mayer et European Climate Foundation.

L'appel à contributions de la Commission européenne présente les défis auxquels fait face le secteur bancaire de l'UE en termes de complexité réglementaire, de fragmentation et de contraintes pesant sur la compétitivité. Notre réponse s'appuie sur des recherches académiques et de politique publique récentes et est structurée en 8 sections, chacune traitant d'un aspect spécifique du problème :

- L'état des risques pour la stabilité financière
- Les liens entre exigences de fonds propres et compétitivité
- Les sources de complexité dans la finance et la réglementation financière
- Une évaluation critique de la proposition de simplification des coussins de la BCE
- Une approche alternative de la simplification
- Relation entre compétitivité des banques et besoins de l'économie réelle
- Relation entre compétitivité bancaire et objectifs de durabilité
- Risques financiers liés à la concentration du secteur bancaire

Résumé exécutif

Dans notre réponse à l'appel à contributions de la Commission européenne sur la compétitivité dans le marché unique bancaire, nous contestons le cadrage selon lequel la complexité réglementaire et les exigences de fonds propres seraient les principaux obstacles à la compétitivité bancaire de l'UE. En nous appuyant sur des recherches récentes, nous soutenons que la complexité découle de l'innovation financière et des modèles internes utilisés par les banques pour réduire les exigences effectives en fonds propres. Un agenda de simplification mal conçu risque d'affaiblir la stabilité financière sans apporter les bénéfices économiques promis. Nous proposons une simplification qui élimine les redondances et réduit l'arbitrage réglementaire, tout en préservant — et dans certains domaines en renforçant — l'architecture prudentielle construite depuis 2008.

Les risques pour la stabilité financière restent élevés. Les évaluations récentes du FMI (octobre 2025), de la BCE/ESRB (janvier et février 2026) et d'autres institutions indiquent que les risques pour la stabilité financière restent élevés malgré l'amélioration des ratios de fonds propres de référence. L'interconnexion croissante entre les banques et les intermédiaires financiers non bancaires, les valorisations d'actifs tendues et la fragmentation géoéconomique plaident toutes pour le maintien, et non l'assouplissement, des coussins prudentiels. L'affirmation de la Commission selon laquelle "les banques sont bien capitalisées" sous-estime d'une part la complexité de l'environnement de risque actuel et d'autre part l'hétérogénéité qui se cache derrière le niveau moyen de capitalisation (les grandes banques demeurent sensiblement moins capitalisées que celles de moindre taille alors qu'elles devraient l'être davantage eu égard à leur exposition aux risques systémiques).

Les exigences de fonds propres ne nuisent pas à la compétitivité. Notre revue de la littérature ne trouve aucune preuve que les exigences de fonds propres constituent le principal frein à la compétitivité bancaire ou au crédit. Les banques mieux capitalisées ont tendance à prêter de façon plus régulière au fil des cycles, affichent un meilleur rendement des actifs et s'avèrent plus résilientes lors des épisodes de tension. La faillite de SVB en 2023 aux États-Unis illustre ce que peut produire un recul réglementaire. Nous proposons que le débat s'appuie sur ces preuves indépendantes plutôt que sur les auto-évaluations du secteur.

La complexité trouve son origine dans l'"innovation" financière et le pouvoir discrétionnaire des modèles internes. La complexité réglementaire a des coûts réels, mais sa source principale n'est pas une ambition prudentielle excessive — c'est l'approche IRB (Internal Ratings-Based), qui permet aux grandes banques d'utiliser leurs propres modèles pour estimer les exigences de fonds propres. Cela crée des incitations à la sous-estimation stratégique du risque, compromet l'égalité des conditions de concurrence et engendre la complexité que les superviseurs peinent ensuite à gérer. Nous proposons que les efforts de simplification ciblent ce problème structurel : remplacer le pouvoir discrétionnaire des modèles internes par des règles transparentes et standardisées, plutôt que de réduire les niveaux globaux de fonds propres.

La proposition de simplification des coussins de la BCE rendrait le cadre prudentiel moins lisible et plus difficile à activer. La proposition de décembre 2025 de la BCE, visant à redéfinir deux coussins, l'un non libérable qui fusionnerait le coussin de conservation de

Bâle III avec le coussin pour les établissements d'importance systémique (mondiale ou domestique), et l'autre libérable qui fusionnerait le coussin de fonds propres contracyclique (CCyB) avec le coussin contre le risque systémique (SyRB) pour en faire un nouveau coussin libérable, va brouiller la distinction entre deux outils macroprudentiels analytiquement distincts, ciblant respectivement les sources cycliques et structurelles du risque systémique. Cette fusion rendrait le cadre moins lisible et plus difficile à activer. Nous proposons que la réforme des coussins de sécurité préserve la distinction CCyB/SyRB et privilégie un déploiement plus proactif du CCyB.

Une alternative : simplifier en éliminant la complexité des modèles internes. Une véritable simplification sans déréglementation est possible. Le Quang (2025) identifie de vraies redondances : le LCR et le NSFR pourraient être consolidés en une seule exigence de liquidité basée sur le NSFR. Plus substantiellement, remplacer le ratio de fonds propres pondéré par les risques — dépendant de modèles internes manipulables — par un simple ratio de levier bien calibré réduirait la complexité, améliorerait la transparence et maintiendrait la capacité d'absorption des pertes. Nous proposons ces réformes ciblées comme une alternative crédible à la simplification dérégulatrice actuellement sur la table.

La compétitivité bancaire n'est pas synonyme de compétitivité économique, même si les deux sont souvent confondues. La compétitivité de l'économie réelle repose entre autres sur l'accès aux financements patients octroyés à un coût raisonnable. Nous proposons d'élargir la définition de la "compétitivité" pour englober la capacité du système bancaire à financer l'économie réelle, notamment l'investissement à long terme et répondant aux objectifs stratégiques de l'UE, et pas seulement les rendements à court terme. Ce ne sont pas seulement les profits qui comptent pour définir la compétitivité d'une banque mais avant tout sa contribution au financement de l'économie.

Le recul de l'engagement prudentiel vis-à-vis des risques environnementaux n'est pas financièrement neutre. Nous proposons que l'engagement du cadre prudentiel vis-à-vis des risques financiers liés au climat et à la nature soit maintenu et renforcé.

La consolidation risque d'aggraver la fragilité systémique. Les indicateurs conventionnels de concentration sous-estiment le véritable degré de concentration. Nous proposons que toute consolidation soit soumise à un examen prudentiel et concurrentiel coordonné, avec une évaluation explicite du risque systémique, et que les questions structurelles relatives à la taille des banques et à la séparation des activités soient rouvertes.

1. L'état des risques pour la stabilité financière

L'appel à contributions de la Commission note que "les banques sont bien capitalisées et détiennent d'importants coussins de fonds propres et de liquidité." Il est vrai que les ratios de fonds propres de référence ont été renforcés depuis 2008. Au cours de la dernière décennie, le ratio CET1 moyen des banques européennes est passé de 12,5 % à 16,1 %. Cependant, ce niveau moyen de capitalisation masque une hétérogénéité forte selon la taille des établissements. L'amélioration a moins concerné les grandes banques dont le niveau de capitalisation des établissements reste sensiblement inférieur à celui des banques de moindre taille. En 2024, les grandes banques se situent en dessous de la moyenne à 15% (cf. EBA

Risk Dashboard). Ce sont les petites et moyennes banques qui élèvent le niveau moyen de capitalisation.

Considérer que les bilans des banques européennes sont aujourd’hui “robustes” (cf. [Discours de François Villeroy de Galhau, 11 avril 2025](#)) n’est-il pas hasardeux dans le contexte de risques actuels ? Trois grandes évaluations internationales de la stabilité financière publiées en 2025-2026 — par le FMI, et conjointement par la BCE et l’ESRB — suggèrent que le tableau mérite d’être nuancé avec soin.

Le FMI avertit que **les risques pour la stabilité financière restent élevés malgré une apparence superficielle de calme des marchés** (octobre 2025). Les valorisations sur les marchés d’actifs clés sont revenues à des niveaux tendus — bien au-dessus des fondamentaux selon les propres modèles du FMI — augmentant le risque de corrections brutales. Les marchés des obligations souveraines subissent une pression croissante due à l’élargissement des déficits budgétaires, et les tests de résistance révèlent une interconnexion accrue et des décalages de maturité entre banques et institutions financières non bancaires (IFNB) qui pourraient amplifier les chocs. Le FMI est explicite : les décideurs politiques devraient faire avancer les normes prudentielles convenues au niveau international, en désignant la finalisation de **Basel III comme une priorité immédiate**. Son rapport d’avril 2025 avait déjà évalué que les risques mondiaux pour la stabilité financière avaient considérablement augmenté dans un contexte d’incertitude politique élevée, de valorisations d’actifs tendues et d’un levier croissant des hedge funds et des gestionnaires d’actifs — dont les liens avec le système bancaire augmentent le risque de ventes forcées et de contagion financière en période de stress.

Un rapport conjoint BCE/ESRB de février 2026 sur les risques pour la stabilité financière liés aux liens banques-IFNB révèle une **vulnérabilité structurelle croissante**, et non décroissante. Les entités IFNB — fonds d’investissement, fonds monétaires, hedge funds et autres prêteurs non bancaires — financent désormais environ 15 % des bilans des banques de la zone euro, en grande partie via des instruments à court terme qui peuvent se volatiliser rapidement en période de stress sur les marchés. Les banques de la zone euro sont, dans l’ensemble, des débiteurs nets du secteur des IFNB. L’ampleur des prêts en pension livrée inversée aux hedge funds a plus que doublé en quatre ans. Le rapport identifie plusieurs mécanismes d’amplification : un choc systémique sur les prix générant simultanément des appels de marge et des demandes de rachat dans l’ensemble des entités IFNB pourrait assécher les marchés de financement bancaire à court terme, tarir la liquidité du repo et déclencher une crise de financement généralisée — précisément le type de dynamique que les banques bien capitalisées sont conçues pour résister.

Un rapport complémentaire BCE/ESRB de janvier 2026 sur les risques pour la stabilité financière liés à la fragmentation géoéconomique ajoute une dimension supplémentaire que le cadrage de la Commission ignore totalement. Il est démontré que les tensions géopolitiques accrues, les frictions commerciales et l’incertitude politique élevée réduisent les prêts bancaires, resserrent le financement de marché et engendrent des risques extrêmes pour la croissance réelle du PIB de un à deux points de pourcentage. Les banques disposant de moins de marges de manœuvre en matière de fonds propres affichent la réponse la plus défavorable aux chocs géopolitiques, réduisant à la fois la probabilité et le volume de nouvelles relations de crédit. L’analyse interne de gestion des risques de la BCE/ESRB confirme ainsi ce que montre la littérature : **les banques adéquatement capitalisées sont**

des intermédiaires plus résilients — et non moins compétitifs — et leur résilience est ce qui maintient le crédit à l'économie réelle précisément quand c'est le plus nécessaire.

Prises ensemble, ces évaluations suggèrent que le système financier de l'UE navigue dans une période de risque élevé et multidimensionnel : valorisations tendues, interconnexion croissante banques-IFNB, pressions sur la dette souveraine, fragmentation géopolitique, chocs macrofinanciers liés au climat, et conséquences financières émergentes mais déjà mesurables de la dégradation de la nature. Ces conclusions devraient éclairer l'évaluation par la Commission de l'équilibre des risques. Les exigences prudentielles servent d'amortisseurs ; les décisions sur leur calibration devraient sous-peser d'un côté les preuves sur les niveaux de risque actuels et de l'autre celles sur leurs coûts économiques.

La faillite de SVB aux États-Unis en mars 2023 offre une illustration bien documentée de ce que certaines mesures de simplification peuvent produire dans la pratique. Comme le documente Scialom (2024), la banque régionale **SVB avait été exemptée d'une surveillance renforcée de la Fed (banque centrale américaine) à la suite de la décision prise en 2018** de relever le seuil systémique de 50 à 250 milliards de dollars d'actifs — une mesure présentée à l'époque comme une réforme de proportionnalité. Il en est résulté une faillite bancaire nécessitant une intervention publique d'urgence. De même, comme Couppey-Soubeyran et Nijdam (2024) le notent, la résilience des banques européennes face au choc du COVID-19 est due en grande partie au soutien de liquidité de la BCE (1 850 milliards d'euros dans le seul PEPP), aux programmes de prêts garantis par l'État et à la tolérance prudentielle — parallèlement, plutôt qu'à leurs tampons de capitaux post-2008.

Les mécanismes de soutien public sont restés une partie importante du filet de sécurité efficace, ce qui fait que la calibration des exigences prudentielles est une question ayant des implications importantes pour la répartition du risque entre les actionnaires privés et les finances publiques.

La note de simplification de l'ESRB (décembre 2025) a reconnu que le coussin de fonds propres contracyclique doit être utilisé "de manière plus flexible et proactive", et que clarifier le cadre macroprudentiel en conséquence augmenterait en réalité, et non diminuerait, les besoins en ressources de l'ESRB. Cela est cohérent avec l'analyse de Couppey-Soubeyran et Nijdam (2024) selon laquelle le CCyB n'a fourni qu'un soulagement stabilisateur limité pendant la crise du COVID-19, car la plupart des autorités nationales l'avaient à peine activé. La boîte à outils macroprudentielle est petite et a été utilisée avec parcimonie ; l'argument en faveur d'une réduction supplémentaire de sa portée est donc difficile à soutenir.

2. Exigences de fonds propres et compétitivité : que dit la recherche ?

Le secteur bancaire a soutenu que la complexité réglementaire et les exigences de fonds propres contraignent le crédit, entravent la compétitivité et devraient être substantiellement réduites ou restructurées (EBF 2025). Cependant, plusieurs études de banques centrales ne trouvent aucun lien négatif entre les exigences de fonds propres et les performances bancaires. Par exemple, un ECB Occasional Paper (Behn & Reghezza, 2025) utilise des données prudentielles pour les établissements d'importance de la zone euro directement supervisés par la BCE de 2019 à 2024 et constate que les exigences de fonds propres n'ont pas d'effet statistiquement significatif sur l'efficacité des bénéfices. Le résultat est valable pour

les composantes microprudentielles et macroprudentielles des exigences de fonds propres, et est robuste à de multiples spécifications. Il est crucial que l'article constate que les exigences actuelles de fonds propres sont substantiellement inférieures au seuil de CET1 (environ 18 %) qui maximiserait l'efficacité — ce qui signifie que les banques ont de la marge pour augmenter leur capitalisation sans sacrifier la compétitivité. L'article conclut explicitement que **les résultats « n'appuient pas l'opinion selon laquelle la réglementation des fonds propres nuit à la compétitivité des banques ».**

De manière indépendante, un Bundesbank Discussion Paper de 2025 (Buchholz, Loeffler & Sigel) parvient à la même conclusion sur un ensemble de données plus large de grandes banques aux États-Unis et dans l'Espace économique européen de 2019 à 2024 : il n'existe aucune preuve que des ratios de fonds propres plus élevés affectent négativement la rentabilité. L'article identifie cependant un résultat nuancé : les différences internationales en matière d'exigences de fonds propres peuvent affecter les banques opérant mondialement si les concurrents étrangers font face à des règles plus laxistes dans leur juridiction d'origine. Mais nous pensons que la réponse adéquate est une convergence réglementaire vers le haut ou des mesures protectrices contre l'inégalité des conditions de concurrence, et non une course vers le bas unilatérale.

Le Financial Policy Committee (FPC) de la Banque d'Angleterre (2025) a également conclu dans son évaluation des exigences de fonds propres bancaires que les banques bien capitalisées étaient mieux à même de soutenir l'économie en période de tension, et que les arguments en faveur du maintien de normes de fonds propres solides restent forts. L'étude réalisée par la Banque de France sur l'incidence des contraintes de Bâle III pour le financement de l'économie (Clerc, Lecarpentier et Pouvelle, mars 2025) conclut dans le même sens que les ratios prudentiels n'entravent pas la croissance du crédit.

Une étude de 2025 commandée par le comité ECON du Parlement européen sur la compétitivité et la durabilité parvient à des conclusions similaires, soutenant que la durabilité — y compris la résilience financière — est une condition préalable à une véritable compétitivité à long terme, et non un obstacle à celle-ci. De plus, l'article de la BCE trouve une **relation en U inversé** entre les ratios de fonds propres et l'efficacité : pour les banques moins capitalisées, des ratios de fonds propres plus élevés sont associés à un gain d'**efficacité**. Cela est cohérent avec le résultat de Gambacorta & Shin (2018) selon lequel une augmentation d'un point de pourcentage des fonds propres ordinaires en proportion du total des actifs est associée à une baisse de 4 points de base du coût de la dette. Ces résultats contrastent avec les projections du secteur : l'étude Oliver Wyman/EBF (2023) affirmait qu'assouplir les exigences de fonds propres pourrait débloquer 4 000 milliards d'euros de crédit supplémentaire, mais aucune étude réglementaire indépendante ne corrobore cette estimation.

Par ailleurs, **en 2025, les banques de l'UE ont annoncé des niveaux de rentabilité des fonds propres records parallèlement à la mise en œuvre du CRR3.** Les banques européennes ont entamé une période de rentabilité et de retours aux actionnaires exceptionnels, coïncidant paradoxalement avec la mise en œuvre progressive du cadre de fonds propres et de durabilité le plus exigeant des trois juridictions. Le ratio CET1 agrégé des banques de l'UE/EEE a atteint un niveau record de 16,3 % au deuxième trimestre 2025, avec une marge au-dessus des exigences CET1 s'élevant à près de 500 points de base (rapport d'évaluation des risques de l'ABE, décembre 2025). Les actions des banques européennes

ont augmenté de plus de 20 % depuis le début de l'année 2025, faisant des services financiers le secteur européen des actions le plus performant. Les versements de dividendes pour les résultats de 2024 ont totalisé environ 80 milliards d'euros, avec des rachats d'actions portant le rendement total du capital à un niveau record de 120 milliards d'euros (estimation de Bank of America Merrill Lynch). Les projections pour 2025–26 distributions restent dans la fourchette de 110 à 120 milliards d'euros. ([EBA 2025](#)); ([Reuters/MarketScreener 2024](#))

À la lumière de ces preuves, comment faut-il comprendre la critique croissante des exigences de fonds propres imposées aux banques de l'UE ?

Finance Watch (2024) documente comment la pression pour réviser la finalisation de Bâle III s'est intensifiée à mesure que la rentabilité des banques augmentait dans le sillage de l'environnement de taux d'intérêt post-2022. Le rapport observe que le secteur bancaire a déplacé son cadrage des préoccupations concernant la capacité de crédit à l'affirmation que les banques sont "désormais suffisamment sûres" — un repositionnement stratégique qui, comme démontré ci-dessus, n'est pas ancré dans des changements des preuves de risque sous-jacentes. Le rapport "Simply Competitive" de juillet 2025 de la FBE (Fédération bancaire européenne) est un exemple instructif de ce cadrage : il appelle explicitement à "l'élimination des chevauchements" dans les exigences des piliers 1 et 2, à une calibration réduite du MREL, et à une "révision audacieuse" des règles de titrisation — des propositions qui, prises ensemble, réduiraient considérablement la capacité effective d'absorption des pertes. Bien que la FBE affirme ne pas défendre la déréglementation, la question est de savoir si ses propositions prudentielles spécifiques, dans le cas où elles seraient mises en œuvre, laisseraient en pratique les institutions moins bien protégées contre les types de chocs documentés à la section 1.

Finance Watch souligne en outre — en s'appuyant sur les propres études post-mise en œuvre du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS, 2022) — que les banques ayant des ratios de fonds propres plus robustes étaient des prêteurs plus fiables et moins susceptibles de causer des préjudices économiques par des faillites bancaires. Ces études prennent en compte le PIB, les taux d'intérêt et la volatilité des marchés sur la période de réforme 2011-2019. Leurs conclusions sont empiriquement ancrées dans ce qui s'est réellement passé, et non dans des projections de modèles économiques qui, comme le note Finance Watch, peuvent être calibrées pour délivrer une conclusion préférée.

Certaines études académiques, notamment Fraise, Lé & Thesmar (2019) utilisant des données du registre de crédit français, ont trouvé des réductions transitoires à court terme du crédit associées à des augmentations des exigences de fonds propres. Cependant, comme le confirment la méta-analyse plus large du BCBS et les documents de travail de la BCE, ces effets transitoires se dissipent à mesure que les banques ajustent leurs bilans — principalement en conservant les bénéfices plutôt qu'en réduisant le crédit.

Comme le démontrent empiriquement Durand et Le Quang (2022) pour un échantillon de banques européennes, des ratios de fonds propres plus élevés améliorent le rendement des actifs (une mesure de l'efficacité productive pour l'économie réelle) même lorsqu'ils réduisent le rendement des fonds propres (une mesure privée de la valeur actionnariale). **Le coût des exigences de fonds propres est donc en grande partie un coût privé supporté par les actionnaires des banques** et non par l'économie réelle — de façon la plus aiguë pour les actionnaires des banques les plus grandes, les moins capitalisées et les plus systématiquement importantes (Durand, Le Quang & Vialfont, 2024).

3. D'où vient la complexité ?

L'appel à contributions de la Commission présente la complexité réglementaire principalement comme un obstacle à la compétitivité — quelque chose qui s'est accumulé à travers des cycles de réforme successifs et qui doit maintenant être rationalisé. Ce cadrage omet cependant une question clé : pourquoi cette complexité est-elle apparue, et qui en bénéficie ?

Andrew Haldane, dans son célèbre discours “The Dog and the Frisbee” prononcé au symposium de Jackson Hole en août 2012, a offert un diagnostic percutant : “La finance moderne est complexe, peut-être trop complexe. La réglementation de la finance moderne est complexe, presque certainement trop complexe. Cette configuration est synonyme de problèmes. Comme on ne combat pas le feu par le feu, **on ne combat pas la complexité par la complexité**. Parce que la complexité génère de l'incertitude, et non du risque, elle nécessite une réponse réglementaire ancrée dans la simplicité, et non dans la complexité.” Loin de chercher à contrer cette complexité, la réglementation financière post-2008 a tenté de s'y adapter — et l'a aggravée par l'introduction de règles prudentielles de plus en plus sophistiquées. Pourtant, la complexité, comme le soutient Couppey-Soubeyran (2015), est simultanément un vecteur de capture réglementaire et un facteur structurel qui mine l'efficacité des règles qu'elle est censée mettre en œuvre.

Plus le cadre réglementaire est complexe, plus les législateurs sont contraints de consulter les représentants du secteur bancaire pour élaborer des règles applicables, les rendant progressivement plus réceptifs au cadrage du secteur. La complexité réglementaire cultive ce que Carpenter et Moss (2014) appellent “la **capture corrosive**” : non pas du genre grossier et transactionnel, mais la colonisation lente de la pensée réglementaire par les catégories, les hypothèses et les modèles de risque de ceux qui sont réglementés. La sophistication réglementaire façonne directement la composition des agences de surveillance, fournissant une justification technique pour recruter des experts issus du secteur réglementé — les portes tournantes à travers lesquelles la culture du réglementé imprègne le régulateur.

La complexité agit également comme un frein à la délibération démocratique. Lorsque les règles prudentielles deviennent trop techniques pour que les représentants élus, la société civile ou les citoyens informés les scrutent de manière significative, elles quittent la sphère publique et deviennent le domaine exclusif de spécialistes — dont la plupart ont des affiliations institutionnelles avec le secteur. La consultation sur la compétitivité en cours est elle-même un exemple : sans analyse indépendante accessible, le cadrage du débat se retrouve par défaut dans des récits élaborés par le secteur sur la charge réglementaire et le désavantage concurrentiel.

Au niveau opérationnel, la complexité crée des distorsions entre institutions qui sapent l'égalité des conditions de concurrence qu'elle est censée soutenir. Les banques systémiques disposent des ressources pour déployer des équipes de spécialistes quantitatifs afin d'optimiser leur position réglementaire — réduire les expositions aux risques déclarées, minimiser les exigences de fonds propres et naviguer dans les lacunes entre les règles qui se chevauchent. Les banques de taille plus modeste, en revanche, font face au fardeau administratif de la complexité sans les ressources pour l'exploiter. Les grands groupes bancaires sont, en outre, fréquemment la source de la complexité réglementaire : ils plaident

pour des cadres sophistiqués qui favorisent les approches basées sur les modèles internes plutôt que les règles standardisées simples, car les approches basées sur les modèles leur permettent de comprimer leurs actifs pondérés par les risques d'une manière que les règles simples ne permettent pas.

L'utilisation des **modèles internes** est un exemple typique. Depuis le cadre de Bâle II, maintenu et étendu sous Bâle III, les grandes banques sont autorisées à utiliser leurs propres modèles IRB pour estimer les paramètres clés qui déterminent leurs actifs pondérés par les risques (RWA) : la probabilité de défaut (PD), la perte en cas de défaut (LGD) et l'exposition en cas de défaut (EAD) de leurs portefeuilles de crédit. Les exigences de fonds propres étant exprimées en pourcentage des RWA, une banque qui peut réduire ses pondérations de risque estimées en interne réduit mécaniquement les fonds propres qu'elle est tenue de détenir — sans changer du tout le véritable niveau de risque de son portefeuille.

Les preuves empiriques que **les banques exploitent ce pouvoir discrétionnaire de manière stratégique** sont substantielles. Mariathan et Merrouche (2014), dans l'étude académique fondatrice de ce phénomène portant sur 115 banques de 21 pays de l'OCDE, ont constaté que la densité des pondérations de risque — le rapport des RWA au total des actifs — diminue systématiquement dès qu'une banque obtient l'approbation réglementaire pour utiliser l'approche IRB. Il est crucial de noter que ce déclin ne pouvait pas être expliqué uniquement par une amélioration de la mesure du risque ou une véritable désintermédiation du portefeuille : il était le plus prononcé parmi les banques faiblement capitalisées, dans les juridictions à faible capacité de surveillance, et où les superviseurs étaient moins présents.

Des preuves européennes plus récentes renforcent cette conclusion. Des études utilisant les données de l'ABE (Autorité bancaire européenne) ont révélé que les pondérations de risque IRB sont en moyenne environ deux fois inférieures aux pondérations de l'approche standard pour des portefeuilles équivalents — une disparité difficile à justifier sur des bases purement fondées sur le risque. Barucci et Milani (2018), examinant 52 banques européennes cotées dans 14 pays, ont constaté que la convergence des densités de RWA après l'adoption de l'IRB ne pouvait pas s'expliquer par des différences de risque réelles, et ont conclu que dans les pays à risque plus élevé avec une supervision moins stricte, les densités IRB sous-estimaient systématiquement le risque économique des banques. Turk-Ariss (2017), dans un document de travail du FMI, a documenté une variation significative entre pays des pondérations de risque IRB pour des portefeuilles de crédit équivalents dans les États membres de l'UE, constatant qu'une grande partie de cette variation reflète des différences dans les choix de modélisation et la tolérance prudentielle plutôt que le risque sous-jacent du portefeuille.

Le Comité de Bâle a reconnu explicitement le problème. Son document consultatif de 2016 sur la réduction de la variabilité des RWA a constaté une "variabilité injustifiée significative" dans les actifs pondérés par les risques calculés selon les approches IRB et a proposé une série de corrections structurelles : supprimer entièrement l'option IRB pour certaines classes d'actifs (telles que les expositions aux institutions financières) où les paramètres du modèle ne peuvent pas être estimés de manière fiable ; introduire des planchers d'entrée pour la PD et la LGD pour éviter une calibration extrêmement basse ; et limiter la portée de l'approche IRB avancée. Ces propositions sont devenues l'"output floor" et les restrictions IRB intégrées dans les normes finales de Bâle III de 2017 — ces dispositions mêmes qui sont maintenant

sous la pression des propositions américaines d'assouplissement concernant la finalisation de Basel III et de simplification de l'UE.

Le système de IRB crée une asymétrie inhérente : les banques ont tout intérêt à réduire leurs estimations internes des risques, puisque des estimations plus faibles signifient des exigences de capital moins élevées et des rendements sur capitaux propres plus élevés. Les superviseurs, qui doivent valider ces modèles, font face à une asymétrie d'information presque impossible à corriger — les modèles sont propriétaires, très complexes et souvent compris uniquement par les équipes au sein de la banque qui les a construits. C'est précisément la configuration que Carpenter et Moss (2014) ont identifiée comme un terrain fertile pour capturer les produits corrosifs : le régulateur devient techniquement dépendant de l'entité réglementée pour exercer sa propre fonction de surveillance. La réévaluation de décembre 2025 du FPC de la Banque d'Angleterre a noté explicitement que la baisse de 7,5 points de pourcentage des pondérations de risque moyennes des banques britanniques depuis 2016 ne peut pas être entièrement attribuée à une véritable réduction des risques — et s'est engagée dans un examen du ratio de levier comme vérification indépendante des modèles pour savoir si la compression des pondérations de risque reflète la réalité ou un artefact de mesure.

L'**output floor** (mesure plancher des actifs pondérés par les risques) fixé à 72,5 % de la mesure de l'approche standard selon les normes finales de Bâle III, est la réponse structurelle la plus directe de la communauté internationale à la manipulation des modèles internes : il limite la mesure dans laquelle les RWA modélisés par une banque peuvent tomber en dessous de celle issue d'une approche standardisée simple et non basée sur des modèles. Il limite mais n'élimine pas l'avantage des grandes banques : les RWA mesurés par les modèles internes pourront encore être 27,5% inférieurs à la mesure standard. Si contestation il doit y avoir, celle-ci devrait porter sur le maintien de l'avantage à un niveau substantiel. La remise en question actuelle va dans le sens opposé. Le fait que ce plancher soit maintenant activement contesté — dans la proposition alternative américaine de finalisation de Bâle III et, plus discrètement, dans le discours de simplification de l'UE — signifie que la seule mesure de sauvegarde contre la manipulation IRB risque fort de passer à la trappe. Affaiblir ou supprimer l'output floor, sous quelque bannière que ce soit de simplification ou de compétitivité, restaurerait la pleine portée de l'arbitrage réglementaire basé sur les modèles que les normes post-2017 étaient censées limiter.

4. Évaluation de la proposition de simplification des coussins de la BCE

Le paquet de simplification de décembre 2025 de la BCE — approuvé par le Conseil des gouverneurs et soumis à la Commission européenne en tant que Recommandation 1 de son groupe de travail de haut niveau sur la simplification — propose de réduire le nombre de couches de coussins de fonds propres de cinq ou six actuellement à seulement deux. La justification déclarée est que la pile de fonds propres existante est opaque, crée de l'incertitude pour les participants du marché et engendre des charges de conformité sans avantage analytique proportionnel. La BCE insiste explicitement sur le fait que la simplification ne doit pas signifier des niveaux de fonds propres globaux plus faibles.

Dans le nouveau cadre proposé, les coussins existants se regrouperaient en deux instruments. Le nouveau coussin non libérable résulterait de la fusion du coussin de conservation des fonds propres (CCoB) avec le plus élevé des deux entre le coussin G-SII (établissements d'importance systémique mondiale) et le coussin O-SII (autres établissements d'importance systémique). Le nouveau coussin libérable résulterait de la fusion du coussin de fonds propres contracyclique (CCyB) avec le coussin pour risque systémique (SyRB). Les orientations non contraignantes du pilier 2 resteraient séparées, placées au-dessus du coussin libérable.

Le problème n'est pas dans l'intention déclarée mais dans ce que la fusion du CCyB et du SyRB en un seul instrument libérable ferait réellement à la logique du cadre macroprudentiel. Les deux instruments ont été conçus pour aborder deux dimensions analytiquement distinctes du risque systémique. Le CCyB est un outil de régulation du cycle financier : il est censé être activé pendant les périodes de croissance excessive du crédit ou d'exubérance financière puis libéré lors des ralentissements, fonctionnant comme un amortisseur contra-cyclique calibré sur le cycle financier agrégé. Le SyRB, en revanche, est un outil structurel : il cible les sources persistantes et non cycliques de risque systémique spécifiques à la structure d'un système bancaire donné — concentrations sectorielles, expositions géographiques ou interdépendances institutionnelles qui ne fluctuent pas avec le cycle du crédit. Les fusionner en un seul coussin libérable confond un instrument cyclique avec un instrument structurel, érodant la distinction analytique qui justifiait d'avoir les deux. Si le coussin fusionné est libéré lors d'un ralentissement cyclique — qui est sa fonction prévue en tant qu'élément libérable — il réduit simultanément la protection structurelle que le SyRB était conçu pour maintenir indépendamment du cycle. L'architecture qui distingue "agir sur le cycle" et "réduire la vulnérabilité systémique structurelle" serait remplacée par un seul levier dont la calibration doit servir les deux objectifs simultanément.

La fusion du coussin de conservation avec le coussin pour les banques d'importance systémique contribuera également à brouiller la distinction entre les deux nécessités de prévenir le risque systémique dans le temps (en tempérant le cycle financier au moyen du coussin contracyclique) et entre les acteurs (en soumettant les établissements systémiques à une surcharge). Il pouvait être reproché aux instruments macroprudentiels d'être trop petitement calibrés (le coussin contracyclique ne dépassant pas +2,5% et les surcharges pour les banques systémiques n'ayant jamais dépassé dans les faits +2,5%) mais pas d'être mal pensés. Cette fusion risque de dissoudre l'appareillage macroprudentiel dont la consistance était déjà faible. À cet égard, la justification consistant à pointer que le SyRB n'avait de toute façon pas été activé devrait plutôt interroger sur le recours insuffisant à des instruments macroprudentiels pourtant légitimement mis en place.

Cette préoccupation est aggravée par la propre conclusion de l'ESRB de décembre 2025 — discutée dans la section 1 de cette note — selon laquelle le CCyB a été utilisé "trop peu et trop tard" par la plupart des autorités nationales. Si l'instrument qui a historiquement été sous-utilisé est fusionné avec un coussin structurel et que le pool combiné est présenté comme l'élément libérable, son activation devient plus, et non moins, contrainte. Les superviseurs nationaux qui étaient réticents à activer le CCyB seront encore plus réticents lorsque cela implique également de puiser dans un coussin structurel. La propre recommandation de l'ESRB — que le CCyB devrait être utilisé "de manière plus flexible et proactive" — est difficile à concilier avec une proposition qui réduit la clarté institutionnelle de l'instrument dont l'activation est encouragée.

La combinaison des coussins non libérables soulève une préoccupation parallèle. La combinaison du coussin de conservation des fonds propres avec la surcharge systémique G-SII ou O-SII — la plus élevée — dans un seul instrument non libérable supprime la visibilité analytique de chaque composante. Le CCoB est un minimum universel applicable à tous les établissements ; les surcharges G-SII et O-SII sont des calibrations spécifiques à chaque établissement qui reflètent la contribution des banques individuelles au risque systémique. Les fusionner masque la prime systémique liée à la taille et réduit la transparence de la réponse du cadre à l'importance systémique.

Nous ne suggérons pas que la pile de fonds propres actuelle soit bien conçue. La BCE a raison de dénoncer la prolifération de couches qui se chevauchent, chacune calibrée par des processus séparés avec une coordination limitée, se traduisant à la fois par une charge de conformité et une confusion analytique. Mais il existe une différence entre une rationalisation qui préserve les fonctions analytiques de chaque instrument et une fusion qui les élimine. L'approche que nous recommandons est de clarifier le mandat et la calibration de chaque coussin — en particulier, de mettre en œuvre la recommandation de l'ESRB pour une utilisation plus proactive et contracyclique du CCyB — sans fusionner des instruments dont les objectifs distincts servent des objectifs de stabilité distincts et complémentaires. Une simplification qui démantèle l'architecture macroprudentielle n'est pas une simplification au sens où l'entendait Haldane : elle ne réduit pas les coûts de la complexité en répondant par la simplicité, mais en éliminant la capacité institutionnelle que la complexité, si imparfaitement soit-il, tentait de servir.

5. Une approche alternative de la simplification

Reconnaître que la réglementation bancaire actuelle est véritablement complexe ne nécessite pas d'accepter l'idée que la solution consiste principalement à réduire les exigences prudentielles. Des chercheurs tels que Le Quang (2025), Couppey-Soubeyran et Laurence Scialom, ainsi que des organisations telles que Finance Watch, ont articulé des voies concrètes vers la simplification qui ne réduisent pas les coussins de stabilité.

Le Quang (2025) identifie de véritables redondances dans le cadre prudentiel actuel. Les deux ratios de liquidité introduits par Bâle III — le Liquidity Coverage Ratio (LCR) à court terme et le Net Stable Funding Ratio (NSFR) — sont théoriquement équivalents lorsqu'ils sont appliqués à un bilan bancaire stylisé : si l'un est satisfait, l'autre l'est nécessairement aussi. Leur **coexistence introduit de la complexité sans ajouter de contenu analytique**, comme noté également par Bolton et al. (2019). Un ratio consolidé unique construit sur la logique du NSFR serait plus transparent et tout aussi protecteur, tout en évitant les distorsions de la loi de Goodhart inhérentes à la définition d'actifs liquides de haute qualité spécifiques.

La coexistence de ces deux ratios repose certes sur une distinction entre liquidité de marché et liquidité de financement qui n'est pas dépourvue d'intérêt. Un problème de liquidité peut survenir de deux façons distinctes : quand la banque ne parvient pas à vendre ses actifs (liquidité de marché) ou quand elle est à court de nouvelles ressources (liquidité de financement). Cependant, la liquidité de marché n'est pas une donnée naturelle des actifs, elle est toujours contingente : un actif liquide à une période donnée peut ne plus l'être à d'autres moments et notamment lorsque les besoins de liquidité se font plus pressants. La

définition des actifs liquides de haute qualité au numérateur du LCR a déjà fait l'objet d'aménagements pour y inclure des actifs (extension en 2013 de la gamme des actifs éligibles à des obligations et des actions d'entreprise) dont la liquidité n'est pas acquise jusqu'à la nuit des temps. Celles des titres souverains ne l'est pas totalement non plus. Quel sens aurait par exemple le fait d'élargir encore le périmètre des actifs liquides éligibles au numérateur du LCR (aux ETF synthétiques ? aux actifs tokenisés ?) comme l'a suggéré Michelle Bowman en mars 2026 ? On peut largement douter que cela aidera à gérer le risque de liquidité.

Si le LCR est utilisé pour contraindre les banques à détenir certains actifs plutôt que d'autres (par exemple des titres souverains pour favoriser le financement public), mieux vaudrait alors le cantonner explicitement à cet usage et affecter le NSFR au risque de liquidité.

Plus substantiellement, comme le proposent depuis de nombreuses années Anat Admati et Martin Hellwig, le ratio de fonds propres pondéré par les risques — qui permet aux grandes banques d'utiliser des modèles internes pour estimer leurs propres expositions aux risques, créant ainsi un risque sérieux de sous-estimation — pourrait être remplacé par un simple ratio de levier renforcé basé sur des fonds propres ordinaires. Dans leur étude de 2018, Barth et Miller ont montré que les bénéfices d'un ratio de levier d'au moins 15% l'emporteraient sur les coûts éventuels pour l'économie. Cela permettrait simultanément d'éliminer la complexité des modèles de risque internes, de remplacer le cadre de renflouement interne (TLAC et MREL) dont **l'activation s'est avérée politiquement impossible en pratique** (comme l'illustre le cas Monte dei Paschi di Siena), et de fournir un coussin de fonds propres transparent et véritablement absorbeur de pertes.

À tout le moins, si le ratio de levier ne vient pas remplacer le ratio pondéré mais continue de le compléter, il conviendrait alors de le relever significativement pour mieux plafonner le levier d'endettement, et conjointement, pour réduire autant que possible l'arbitrage réglementaire, de ne plus autoriser le recours aux modèles internes pour calculer les RWA du ratio pondéré et de s'en tenir à l'approche standard.

Scialom (2022, 2024) et Couppey-Soubeyran & Dehmej (2017) soulignent en outre qu'une véritable simplification nécessite également de repenser l'architecture macroprudentielle. Le coussin contracyclique avait à peine été déployé avant la crise du COVID-19. Les réformes structurelles, notamment la séparation des activités pour limiter la contagion entre la banque de marché et la banque commerciale, restent largement non mises en œuvre dans l'UE. Les travaux de Carré et al. (2022) à l'Institut Veblen démontrent comment le cadre prudentiel pourrait être reconfiguré pour servir la transition écologique.

6. Compétitivité des banques ou de l'économie réelle ?

Le cadrage de la Commission assimile la compétitivité du secteur bancaire à la compétitivité économique de l'UE. Le problème de la compétitivité internationale de l'industrie européenne est réel et s'aggrave, mais le lien avec la compétitivité bancaire ne va pas de soi et mérite un examen attentif. Nombre des économies les plus compétitives de l'histoire récente ont réglementé leurs banques davantage comme des services publics que comme des institutions maximisant les profits — **en déprimant délibérément les profits bancaires afin de canaliser le crédit à long terme et à faible coût vers l'économie productive.**

Monnet (2018) documente comment la France a produit trente ans de croissance économique et d'industrialisation sans précédent dans l'ère d'après-guerre en dirigeant le crédit bancaire vers l'économie productive, un modèle reproduit en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Belgique. De même, Bezemer et al. (2023) fournissent une revue complète des politiques d'orientation du crédit utilisées dans les économies avancées et émergentes de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1980, montrant que l'orientation de la création monétaire bancaire vers l'industrie manufacturière, les exportations et la construction de logements a fourni les conditions nécessaires à une croissance économique soutenue. Leur conclusion centrale est que depuis les années 1980, l'abandon de ces politiques a conduit à une dommageable « **réallocation du crédit** » (*debt shift*) vers l'immobilier et la spéculation financière, contribuant à l'instabilité financière et à une croissance plus faible.

Menand et Ricks (2024) soutiennent que les banques commerciales devraient à nouveau être réglementées comme des services publics aux États-Unis, s'appuyant sur le modèle qui prévalait entre la Grande Dépression et les dérégulations des années 1970. Mikheeva et Ryan-Collins (2022) examinent les industrialisations du Mexique, du Canada, de la Norvège, du Japon, de la Corée et de la Chine, soutenant que des réglementations bancaires strictes qui ont canalisé le crédit à long terme et à faible taux d'intérêt vers des secteurs prioritaires étaient au cœur de leur succès — et que de telles politiques restent applicables aujourd'hui.

Les preuves contemporaines provenant de Chine sont instructives. Duan, Ivanov & Werner (2025) documentent comment le gouvernement chinois a guidé proactivement le crédit bancaire vers les secteurs produisant sa croissance économique extraordinaire et son déploiement rapide de technologies propres. Le secteur bancaire chinois, malgré — ou en raison de — son orientation vers un crédit productif à faible taux d'intérêt, a atteint des taux de croissance annuels deux fois supérieurs à ceux des banques occidentales au cours des trente dernières années.

C'est à l'aune de la contribution des banques au financement de l'économie plutôt qu'à celle de leur profit et du rendement servi aux actionnaires qu'il convient de mesurer la compétitivité des banques. C'est en tout cas la seule manière de réconcilier la compétitivité des banques avec celle de l'économie. Or la part de l'actif des banques contribuant directement au financement de l'économie s'est atrophiée au cours des dernières décennies. Les crédits à la clientèle ne représentent plus qu'un petit tiers en moyenne du de l'actif total des grandes banques systémiques européennes, et ceux-ci sont largement tournés vers les ménages plutôt que vers le financement de l'investissement productif des entreprises. C'est beaucoup moins qu'au bilan d'une banque de proximité mutualiste (Cuppey-Soubeyran & Nijdam, 2024) ou qu'à celui d'une banque régionale allemande. Les titres représentent une part plus importante au bilan d'une banque systémique (environ 40% pour BNP Paribas par exemple) mais leur contribution au financement de l'économie n'est directe que lorsque les achats de titres ont lieu sur des marchés primaires, or c'est précisément sur les marchés secondaires que s'effectuent la majeure partie des opérations sur titres. Dans une certaine mesure, la profondeur des marchés secondaires contribue au bon fonctionnement des marchés primaires mais il y a toutes les raisons de penser que cette relation n'est pas linéaire. Au-delà d'un certain seuil, des marchés secondaires toujours plus gros ne profitent pas aux marchés primaires. Il suffit de constater le contraste sur les marchés boursiers entre l'atonie des marchés primaires et l'hyperactivité des marchés secondaires. De ce fait, la grande part d'activité des banques déployée sur les marchés financiers est sans doute celle qui contribue

le moins au financement de l'économie mais le plus à leurs profits ; c'est la raison pour laquelle elle focalise autant l'attention du lobby bancaire.

En réalité, quand les banques évoquent des problèmes de compétitivité ou expriment leurs craintes de perdre des parts de marché, cela ne concerne pas le marché des crédits (hormis peut-être pour de très grosses opérations de prêts syndiqués) mais celui des activités sur titres, qui plus est lorsque ces titres sont sous gestion, c'est-à-dire confiés à des gérants d'actifs. Le secteur de la gestion d'actifs, très concentré, dominé par des acteurs américains n'aide pas en outre à mieux orienter les investissements sur titres des banques vers des actifs européens.

C'est assurément un problème pour la compétitivité de l'économie et l'autonomie stratégique si l'activité des banques n'est pas suffisamment tournée vers le financement des acteurs telles que des PME et ETI qui ne sont pas calibrées pour des financements de marché et ont besoin de crédits bancaires.

7. Compétitivité et durabilité

Notre avant-dernier point concerne la relation entre la durabilité et la performance financière : un agenda de "compétitivité" qui réduit l'engagement prudentiel vis-à-vis des risques environnementaux n'est pas neutre du point de vue de la stabilité financière. Il laisse les établissements détenir des expositions qu'ils ne peuvent pas gérer correctement, et il exclut la possibilité de la réallocation active du crédit vers les investissements à faible émission de carbone que la transition exige. Les travaux de scénarios du NGFS (Network for Greening the Financial System) indiquent clairement ce qu'est **le coût financier de l'inaction**. Ses scénarios de phase V estiment des pertes cumulées de PIB allant jusqu'à 30 % d'ici 2100 dans le cadre des politiques actuelles — des dommages physiques qui écrasent le coût estimé d'une transition ordonnée dans tous les scénarios modélisés. **Dans sa déclaration de novembre 2025, le NGFS appelle explicitement les superviseurs à intégrer les risques liés au climat et à la nature comme ils le feraient pour tout autre risque financier.**

Scialom (2022) a développé le concept de "**plasticité prudentielle**" — l'idée que les superviseurs devraient moduler les conditions de refinancement, les charges en capital et l'éligibilité des garanties.

La propre note de simplification de l'ESRB de 2025 est instructive à cet égard. Parmi la trentaine de tâches que l'ESRB propose d'abandonner ou de déclasser figure son rôle consultatif sur le traitement prudentiel des expositions liées aux objectifs environnementaux et sociaux (article 501c(1) CRR). C'est dans ce domaine que, suite à l'avis de l'ESRB d'août 2023, l'ABE avait recommandé des améliorations au cadre du pilier 1 pour mieux capter les risques climatiques et sociaux. Déclasser cette implication dans le cadre de l'agenda de simplification peut réduire les frictions institutionnelles mais réduira aussi la capacité de la surveillance macroprudentielle à s'engager avec les risques de stabilité financière liés au climat — des risques qui sont en croissance et non en diminution. Le rapport "Simply Competitive" de la FBE appelle lui-même à ce que les futurs coussins liés au climat soient introduits "seulement s'ils sont prouvés efficaces et coordonnés au niveau international" ; c'est une norme méthodologique légitime, mais qui devrait s'appliquer également à tout démantèlement de la capacité existante de surveillance des risques climatiques.

8. Concentration bancaire et risque systémique

Dernier point, le cadrage de la Commission sur la compétitivité du secteur bancaire est orienté vers l'encouragement de la consolidation pan-européenne — la formation de groupes bancaires transfrontaliers plus importants, capables de rivaliser avec l'ampleur des concurrents américains et chinois. Cet objectif mérite un examen attentif sur deux points largement absents du débat actuel : ses implications pour la stabilité financière, et une défaillance persistante de mesure qui a permis aux décideurs de sous-estimer le degré de concentration qui existe déjà.

Formellement, la taille des banques figure parmi les critères utilisés pour définir l'importance systémique — le FSB (Conseil de stabilité financière) maintient sa liste annuelle des G-SIB depuis 2011, et Bâle II et III imposent des surcharges systémiques en capital aux établissements qu'il identifie. Pourtant, la taille est rarement traitée comme un problème en soi. La concentration du secteur bancaire, qui a accompagné l'émergence de ces grands groupes en tant que corollaire structurel, suscite encore moins d'inquiétude — malgré la génération de coûts sur deux dimensions distinctes : des prix plus élevés pour les clients bancaires dans des marchés moins compétitifs, et un risque systémique élevé à mesure que la faillite d'un seul établissement devient plus lourde de conséquences pour l'ensemble du système. La BCE est restée globalement favorable à une nouvelle "consolidation" par le biais de fusions pan-européennes, traitant la taille comme un atout plutôt que comme une vulnérabilité.

Le problème de mesure identifié par Couppey-Soubeyran et Nicolas (2021) est plus grave qu'il n'y paraît. L'indicateur conventionnel de la concentration du secteur bancaire — la part des actifs totaux du secteur détenus par les cinq plus grandes institutions — est généralement construit à partir de données non consolidées, qui traitent les filiales du même groupe comme des participants indépendants du marché. En France, cette approche classe le LCL comme un concurrent du Crédit Agricole, alors que les deux appartiennent au même groupe — sous-estimant systématiquement le pouvoir de marché effectif du groupe et donc le véritable degré de concentration du secteur. Lorsque les auteurs reconstituent l'empreinte nationale de chaque grand groupe bancaire à l'aide de données consolidées, il s'avère que les cinq plus grands groupes en France contrôlent environ les trois quarts du marché intérieur, plutôt que la moitié suggérée par les statistiques conventionnelles. Ce n'est pas une divergence mineure : cela implique que les autorités chargées à la fois de la surveillance prudentielle et de la politique de concurrence ont travaillé à partir d'un tableau systématiquement déformé de la structure du marché.

Le paradoxe est frappant. D'un côté, l'importance systémique des grands groupes bancaires est formellement reconnue par la liste du FSB, la surcharge systémique et le cadre TLAC. De l'autre, le pouvoir de marché et la structure concentrée qu'implique leur taille n'attirent que peu d'attention prudentielle. Les deux préoccupations — importance systémique et concentration concurrentielle — sont traitées comme des domaines séparés, respectivement confiés aux autorités prudentielles et aux autorités de concurrence, avec une communication limitée entre elles. Pourtant, elles sont structurellement inséparables : une forte concentration élève le risque systémique, et l'importance systémique confère la garantie publique implicite

qui permet une concentration supplémentaire en permettant aux grands groupes d'emprunter sur les marchés de dette à court terme à des taux inférieurs au marché.

Le rapport Liikanen (octobre 2012) a analysé cette dynamique et identifié la combinaison d'un soutien public implicite, d'un financement de gros à court terme bon marché et d'une expansion non contrainte du bilan comme le mécanisme par lequel les grands groupes bancaires ont continuellement accru leur taille et leur appétit pour le risque avant la crise — sans supporter le coût de marché de cette opération, et tout en réduisant progressivement la part de leurs bilans consacrée aux prêts productifs à l'économie réelle. Leur taille a ensuite rendu la gestion de la crise substantiellement plus difficile : l'engagement public de sauver les institutions systémiquement importantes, bien que nécessaire pour éviter les faillites en cascade, a déclenché une boucle de rétroaction pernicieuse entre souverains et banques qui a nécessité l'accord sur l'Union bancaire de 2012 pour y remédier. L'Union bancaire reste cependant incomplète, et les épisodes de tension bancaire du printemps 2023 et les difficultés impliquant des banques italiennes en 2017 soulèvent des questions légitimes sur la capacité du cadre de résolution à fonctionner comme prévu pour les institutions véritablement systémiques. Le risque d'un recours répété aux renflouements publics à grande échelle lors de tout futur épisode de tension systémique est difficile à écarter.

Ce qui est notamment absent de l'architecture de réforme post-2008 — et de l'agenda de compétitivité actuel — est tout engagement direct avec les facteurs structurels de l'importance systémique. Les mesures prises depuis 2011 ont amélioré l'identification des institutions systémiques et augmenté leur capacité d'absorption des pertes ; elles n'ont pas cherché à limiter la taille, à contraindre le pouvoir de marché ou à réduire la concentration. La politique macroprudentielle, qui se définit comme un ensemble d'instruments pour prévenir le risque systémique, opère actuellement par le biais d'outils qui s'ajustent à l'importance systémique des institutions ou au cycle financier — mais qui laissent inchangées les conditions structurelles générant cette importance systémique. Les mesures de séparation des activités, qui auraient placé une limite structurelle sur les combinaisons les plus dangereuses d'activités bancaires, ont été largement abandonnées après que les propositions Liikanen n'ont pas réussi à se traduire en législation contraignante de l'UE. Le résultat est un cadre qui accepte l'existence d'institutions dont la faillite nécessiterait une intervention publique, leur demande des coussins de fonds propres pour réduire cette probabilité, mais ne fait aucune tentative pour réduire l'ampleur du problème lui-même.

Encourager une consolidation supplémentaire dans ce contexte — promouvoir les fusions pan-européennes comme réponse au défi concurrentiel des banques américaines et chinoises — **risque d'aggraver un risque systémique qui est déjà insuffisamment mesuré et insuffisamment limité**. La réponse appropriée à un écart de compétitivité dû à l'échelle d'activité n'est pas nécessairement de reproduire l'échelle des institutions les plus grandes et les plus systémiquement dangereuses, mais d'examiner si des modèles alternatifs d'organisation bancaire, combinés à des réformes structurelles limitant la concentration et améliorant l'allocation du crédit, pourraient mieux servir l'économie européenne.

Conclusion et recommandations

Les preuves examinées ne soutiennent pas l'idée que les exigences de fonds propres constituent le principal frein à la compétitivité bancaire de l'UE. Elles soutiennent en revanche

l'idée que les risques pour la stabilité financière sont actuellement élevés, que **les outils macroprudentiels ont été utilisés moins activement que ne le permet le cadre**, et que la prévention des futurs risques climatiques et liés à la nature exige davantage d'engagement prudentiel, et non moins. Assouplir les garde-fous prudentiels pour poursuivre des indicateurs étroits à court terme de la "compétitivité" bancaire, mesurée à l'aune des profits du secteur plutôt qu'à celle de sa contribution au financement de l'économie, exposerait l'Europe à de nouveaux risques dans une période géopolitique très instable. Nous invitons donc la Commission à :

- Poursuivre la simplification réglementaire lorsqu'elle élimine de manière démontrable la redondance et l'arbitrage réglementaire sans affaiblir les réglementations prudentielles (par exemple, consolider le LCR et le NSFR, et remplacer le ratio de fonds propres pondéré par les risques par un ratio de levier renforcé, ou s'il est jugé de préférable de laisser coexister les deux ratios de fonds propres, s'en tenir à une mesure standard, homogène et non arbitrageable des RWA) ;
- Veiller à ce que la finalisation de Bâle III soit mise en œuvre comme convenu, et que tout examen des exigences de fonds propres sur les actifs titrisés soit fondé sur des évaluations indépendantes de la stabilité ;
- Ancrer le débat sur la compétitivité dans des preuves empiriques indépendantes — notamment l'ECB OP n° 376, le Bundesbank DP n° 31/2025, le BoE FPC (2025) et les études post-mise en œuvre du BCBS — aux côtés des analyses du secteur ;
- Élargir la définition de la "compétitivité" pour inclure la capacité du secteur bancaire à financer les objectifs stratégiques de l'UE tels que la décarbonation, et pas seulement les métriques de rentabilité à court terme et de parts de marché ;
- Maintenir et renforcer l'engagement du cadre prudentiel avec les risques financiers liés au climat et à la nature, notamment à travers les charges en capital, les règles de garantie et les attentes prudentielles sensibles aux expositions aux actifs échoués et à la biodiversité ; en particulier, résister au déclasserement du rôle consultatif de l'ESRB sur le traitement prudentiel des expositions environnementales (article 501c(1) CRR).
- Réformer les coussins de fonds propres d'une manière qui préserve la distinction analytique entre instruments cycliques et structurels : toute fusion du CCyB et du SyRB en un seul coussin libérable risque de démanteler simultanément les deux fonctions d'absorption des chocs. La voie la plus productive est de mettre en œuvre la propre recommandation de l'ESRB — que le CCyB soit utilisé de manière plus flexible et proactive — plutôt que de fusionner l'instrument dont il diagnostique le sous-déploiement.
- Veiller à ce que toute consolidation bancaire pan-européenne supplémentaire soit soumise à un examen prudentiel et concurrentiel coordonné, avec une évaluation explicite de ses implications pour le risque systémique. **La concentration dans le secteur bancaire de l'UE est déjà sous-estimée par les indicateurs conventionnels** ; encourager d'autres fusions sans traiter les facteurs structurels de l'importance systémique risque d'aggraver une fragilité que l'architecture de réforme post-2008 a contenue mais non résolue.

Liste des abréviations

- BCBS** — Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision)
- CCyB** — Coussin de fonds propres contracyclique (Countercyclical Capital Buffer)
- CCoB** — Coussin de conservation des fonds propres (Capital Conservation Buffer)
- CET1** — Fonds propres de base de catégorie 1 (Common Equity Tier 1)
- CETEx** — Centre for Economy, Environment and Technology (LSE)
- COVID-19** — Maladie à coronavirus 2019
- CRR** — Règlement sur les exigences de fonds propres (Capital Requirements Regulation, UE)
- EAD** — Exposition en cas de défaut (Exposure at Default)
- EBA** — Autorité bancaire européenne (European Banking Authority)
- EBF** — Fédération bancaire européenne (European Banking Federation)
- EC** — Commission européenne
- ECB** — Banque centrale européenne
- ECON** — Commission des affaires économiques et monétaires (Parlement européen)
- ESRB** — Comité européen du risque systémique (European Systemic Risk Board)
- FPC** — Comité de politique financière de la Banque d'Angleterre (Financial Policy Committee)
- FSB** — Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board)
- G-SIB** — Banque d'importance systémique mondiale (Global Systemically Important Bank)
- G-SII** — Établissement d'importance systémique mondiale (Global Systemically Important Institution)
- GDP** — Produit intérieur brut
- IMF** — Fonds monétaire international
- IRB** — Approche basée sur les notations internes (Internal Ratings-Based approach)
- LCR** — Ratio de couverture des besoins de liquidité (Liquidity Coverage Ratio)
- LGD** — Perte en cas de défaut (Loss Given Default)
- LSE** — London School of Economics and Political Science
- MREL** — Exigence minimale de fonds propres et de passifs éligibles (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities)
- NBFI** — Intermédiaire / Intermédiation financière non bancaire (Non-Bank Financial Intermediary)
- NGFS** — Réseau pour le verdissement du système financier (Network for Greening the Financial System)
- NSFR** — Ratio de financement stable net (Net Stable Funding Ratio)
- O-SII** — Autre établissement d'importance systémique (Other Systemically Important Institution)
- OECD** — Organisation de coopération et de développement économiques
- PD** — Probabilité de défaut (Probability of Default)

PEPP — Programme d'achats d'urgence face à la pandémie (Pandemic Emergency Purchase Programme, BCE)

ROA — Rendement des actifs (Return on Assets)

ROE — Rendement des fonds propres (Return on Equity)

RWA — Actif(s) pondéré(s) par les risques (Risk-Weighted Asset(s))

SREP — Processus de contrôle et d'évaluation prudentielle (Supervisory Review and Evaluation Process)

SVB — Silicon Valley Bank

SyRB — Coussin pour risque systémique (Systemic Risk Buffer)

TLAC — Capacité totale d'absorption des pertes (Total Loss-Absorbing Capacity)

Références

- Admati, A., DeMarzo, P., Hellwig, M. & Pfleiderer, P. (2014). [Bankers New Clothes](#), Princeton University Press.
- Basel Committee on Banking Supervision (2010). [An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements](#). BIS, August 2010.
- Basel Committee on Banking Supervision (2016). [Reducing variation in credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches](#). Consultative Document, BIS, March 2016.
- Basel Committee on Banking Supervision (2022). [Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms](#). BIS.
- Barth, J. R. & Miller S. M. (2018), [Yes, the Benefits of a Higher Leverage Ratio Can Exceed the Costs](#), [Mercatus on Policy](#), Mercatus Center, April 2018.
- Barucci, E. & Milani, C. (2018). [Do European banks manipulate risk weights?](#) International Review of Financial Analysis, 59, 47–60.
- Behn, M. & Reghezza, A. (2025). [Capital requirements: a pillar or a burden for bank competitiveness?](#) ECB Occasional Paper Series, No. 376, European Central Bank.
- Bezemer, D., Ryan-Collins, J., van Lerven, F. & Zhang, L. (2023). [Credit Policy and the 'Debt Shift' in Advanced Economies](#). Socio-Economic Review.
- Bolton, P. et al. (2019). [Sound at last? Assessing a decade of financial regulation](#). CEPR Press.
- Buchholz, M., Loeffler, A. & Sigel, P. (2025). [Do capital requirements and their international differences affect banks' profitability?](#) Deutsche Bundesbank Discussion Paper No. 31/2025.
- Carpenter, D. & Moss, D.A. (eds.) (2014). [Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It](#). Cambridge University Press.
- Carré, E., Couppey-Soubeyran, J., Fontan, C., Monnin, P., Plihon, D. & Vincent, M. (2022). [Mettre la réglementation bancaire au service de la transition écologique](#). Institut Veblen.
- Couaillier, C. et al. (2022). [How to release capital requirements during a pandemic?](#) ECB Working Paper No. 2720, European Central Bank.
- Couppey-Soubeyran, J. (2015). Blablabanque. Le discours de l'inaction. Michalon.
- Couppey-Soubeyran, J. & Dehmej S. (2017). « [Le rôle de la politique macroprudentielle dans la prévention et la correction des divergences au sein de la zone euro](#) », Rapport pour le Parlement européen (Direction générale des politiques internes & Unité d'assistance à la gouvernance économique).
- Couppey-Soubeyran, J. & Nicolas, T. (2021). [La concentration du secteur bancaire européen : un problème dont la mesure reste à prendre](#). Revue d'économie financière, 142(2).
- Couppey-Soubeyran, J. & Nijdam, C. (2024). Parlons banque en 30 questions (3ème édition). La Documentation française.

- Coupey-Soubeyran, J. & Renault, T. (2018). [10 ans après la faillite de Lehman Brothers, le risque systémique a-t-il baissé ?](#) La Lettre du CEPII, n°391, septembre 2018.
- Coupey-Soubeyran, J., Perego, E. & Tripier, F. (2020). [Les banques européennes à l'épreuve de la crise du Covid-19](#). Policy Brief CEPII, mai 2020.
- Coupey-Soubeyran, J. (2025–2026). Un grand vent de dérégulation économique et financière. Unpublished section prepared for the Vigie report, Futuribles.
- Diamond, D.W. & Dybvig, P.H. (1983). [Bank runs, deposit insurance, and liquidity](#). Journal of Political Economy, 91(3), 401–419.
- Draghi, M. (2024). [The Future of European Competitiveness](#). Report to the European Commission, September 2024.
- Duan, K., Ivanov, P. & Werner, R. (2025). [Deciphering the Chinese Economic Miracle](#). Review of Political Economy, 37(1), 202–226.
- Durand, P. & Le Quang, G. (2022). [Banks to basics! Why banking regulation should focus on equity](#), European Journal of Operational Research, Vol. 301 No. 1, pp. 349-372.
- Durand, P., Le Quang, G. & Vialfont, A. (2024). Capital requirements and bank default risk. Working paper. ECB Banking Supervision (2023). [SREP results 2023 and supervisory priorities 2024–2026](#). European Central Bank, December 2023.
- ECB High-Level Task Force on Simplification (2025). [Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework](#). ECB Governing Council, December 2025.
- ECB/ESRB (2026a). [Financial stability risks from geoeconomic fragmentation](#). Joint ECB/ESRB report, January 2026.
- ECB/ESRB (2026b). [Financial stability risks from linkages between banks and the non-bank financial intermediation sector](#). Joint ECB/ESRB report, February 2026.
- Epstein, G. & Montecino, J.A. (2016). [Overcharged: The High Cost of High Finance](#). Roosevelt Institute.
- European Banking Federation (2025). [Simply Competitive: EBF Proposals for a Simplified European Framework](#). EBF, July 2025.
- European Commission (2026). [Call for Evidence: Commission Communication on Competitiveness in the Single Banking Market](#). Ref. Ares(2026)1598998, 12/02/2026.
- European Parliament, ECON Committee (2025). [Competitiveness: What Makes a Truly Competitive Financial Sector? Sustainability as a Precondition for Competitiveness](#). Study PE 764.188.
- European Systemic Risk Board (2025). [Simplification of ESRB tasks through legislative amendments](#). ESRB letter to the European Commission, December 2025.
- Finance Watch (2014). [A Missed Opportunity to Revive “Boring” Finance?](#) Position paper on long-term financing, securitisation and securities financing.
- Finance Watch (2023). [Bank capital is good for the economy](#). Finance Watch policy blog.
- Finance Watch (2024). [Lost Momentum: Evolution and Challenges of Basel III](#). Report.
- Financial Stability Board (2024). [Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation](#).
- Fraisse, H., Lé, M. & Thesmar, D. (2019). [The real effects of bank capital requirements](#). Management Science, 65(1), 6–22.
- Gambacorta, L. & Shin, H.S. (2018). [Why bank capital matters for monetary policy](#). Journal of Financial Intermediation, 35, 17–29.
- Goumet, L., Menegat, M., Almeida, E., Waaifoort, M. & Smoleńska, A. (2026). [EU banks and nature-related risk management: from awareness to action](#). CETEx/LSE Report, March 2026.
- Gouverneur de la Banque de France (2025). [La vague de dérégulation américaine est dangereuse](#). Alternatives économiques, février 2025.
- Hakenes, H. & Schnabel, I. (2014). Regulatory capture by sophistication. Working paper.
- Haldane, A.G. (2012). [The Dog and the Frisbee](#). Speech delivered at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th Economic Policy Symposium, Jackson Hole, Wyoming, 31 August 2012.

- Hirschman, A.O. (1991). Deux siècles de rhétorique réactionnaire. Fayard. [Original: The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy. Harvard University Press, 1991.]
- International Monetary Fund (2025a). [Global Financial Stability Report, April 2025: Enhancing Resilience amid Uncertainty](#). IMF, Washington DC.
- International Monetary Fund (2025b). [Global Financial Stability Report, October 2025: Shifting Ground beneath the Calm](#). IMF, Washington DC.
- Turk-Ariss, R. (2017). [Heterogeneity of bank risk weights in the EU: evidence, determinants, and implications](#). IMF Working Paper WP/17/137, International Monetary Fund.
- Koont, N., Santos, T. & Zingales, L. (2023). [Destabilizing Digital “Bank Walks.”](#) Blog Promarket, 4 avril 2023.
- Le Quang, G. (2025). [Quelle régulation face à la complexité financière ?](#) L'Économie politique, n°105, février-mars-avril 2025, pp. 99–113.
- Liikanen, E. et al. (2012). [High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector](#). Final Report, European Commission, October 2012.
- Mariathasan, M. & Merrouche, O. (2014). [The manipulation of Basel risk-weights](#). Journal of Financial Intermediation, 23(3), 300–321.
- Menand, L. & Ricks, M. (2024). [Rebuilding Banking Law: Banks as Public Utilities](#). Yale Journal on Regulation, 41, 591.
- Mikheeva, O. & Ryan-Collins, J. (2022). [Governing Finance to Support the Net-Zero Transition: Lessons from Successful Industrialisations](#).
- Monnin, P. (2021). [Systemic risk buffers: the missing piece in the prudential response to climate risks](#). Council on Economic Policies.
- Monnet, E. (2018). [Controlling Credit: Central Banking and the Planned Economy in Postwar France, 1948–1973](#). Cambridge University Press.
- Network for Greening the Financial System (2024). [NGFS Climate Scenarios Phase V](#). NGFS, November 2024.
- Network for Greening the Financial System (2025a). [NGFS Short-term Climate Scenarios for Central Banks and Supervisors](#). NGFS, May 2025.
- Network for Greening the Financial System (2025b). [NGFS Declaration on the Economic Cost of Climate Inaction](#). NGFS Statement, 5 November 2025.
- Oliver Wyman / European Banking Federation (2023). [Strengthening the EU banking sector's competitiveness](#). EBF/Oliver Wyman report.
- Ossandon Busch, M., Sarmiento, M., D’Orazio, P. & Karlström, P. (2026). [Pricing nature across borders: global banks’ response to nature-linked financial policies](#). CETEx Discussion Paper Series: Land and Ocean, Paper 8, February 2026.
- Scialom, L. (2022). [Les banques centrales au défi de la transition écologique — Éloge de la plasticité](#). Revue économique, 73(2), 219–242.
- Scialom, L. (2024). L’implication des banques dans l’élaboration et la mise en oeuvre de la réglementation bancaire. In Le droit économique de l’environnement : Acteurs et Méthodes. Mare & Martin.
- Bank of England, Financial Policy Committee (2025). [Financial Stability in Focus: The FPC's assessment of bank capital requirements](#).