

Union bancaire : il y a encore du pain sur la planche

Guillaume Duval

Alternatives Economiques n° 331 - janvier 2014

La mise en place de l'union bancaire vient de connaître des avancées significatives. Mais les questions à régler demeurent très nombreuses.

En décembre dernier, les chefs d'Etat ont approuvé la création d'un "fonds de résolution" européen pour intervenir lorsqu'une banque menace de faire faillite. Une nouvelle étape sur la voie de l'union bancaire, décidée en juin 2012, qui constitue la mutation la plus importante de l'architecture de la zone euro depuis la crise de 2008. L'objectif principal est de rompre enfin le cercle vicieux entre problèmes des banques et endettement des Etats, qui plombe toujours l'économie européenne. Mais ce processus implique des abandons de souveraineté et, potentiellement, des transferts financiers importants. C'est pourquoi il suscite aussi de fortes réticences, notamment de la part du gouvernement allemand. Nombre des obstacles ont été en principe surmontés, mais les compromis passés sont souvent boiteux et les incertitudes restent nombreuses.

Un frein pour la croissance

Jusqu'à présent, il appartient à chaque Etat de renflouer ses banques en cas de risque de faillite et de crise financière. C'est la raison principale pour laquelle la dette publique irlandaise a bondi de 47 milliards d'euros en 2007 (25 % du produit intérieur brut, PIB) à 206 milliards cette année (124 % du PIB), ou la dette espagnole de 382 milliards (36 % du PIB) à 967 (95 % du PIB) dans le même temps. Du fait des difficultés de leurs banques, ces deux Etats - considérés comme des modèles de rigueur budgétaire avant la crise - figurent désormais parmi les plus endettés de la zone.

A cause de l'organisation nationale de la surveillance bancaire, les banques de la zone euro continuent de plus de détenir de nombreuses créances douteuses (voir encadré page 43). Du coup, elles se montrent particulièrement strictes pour consentir de nouveaux crédits afin de ne pas accumuler de mauvaises créances supplémentaires. C'est une des raisons principales pour lesquelles l'activité a tant de mal à repartir dans la zone euro, malgré les conditions monétaires très favorables consenties aux banques par la Banque centrale européenne (BCE).

L'opacité de leurs comptes entraîne aussi une défiance persistante entre banques : elles ne se prêtent plus guère les unes aux autres, accentuant ainsi la fragmentation de l'espace financier européen que l'euro était censé unifier. Enfin, cette situation se répercute sur la capacité des Etats eux-mêmes à emprunter. Les investisseurs se méfient en effet de pays qui pourraient être amenés à devoir s'endetter lourdement à l'avenir pour prendre en charge les difficultés de leurs banques. C'est l'une des raisons principales pour lesquelles les taux d'intérêt sur les dettes des pays du Sud de l'Europe restent trop élevés, freinant la sortie de crise, même si ces taux ont baissé depuis l'automne 2012.

Une supervision unique

C'est pour surmonter ces blocages que les chefs d'Etat réunis fin juin 2012 avaient décidé de s'engager dans l'aventure de l'union bancaire. Il avait cependant fallu pour cela un vigoureux bras de fer entre Mario Monti, alors Premier ministre d'une Italie en difficulté, allié à François Hollande, fraîchement élu, et une Angela Merkel, très réticente.

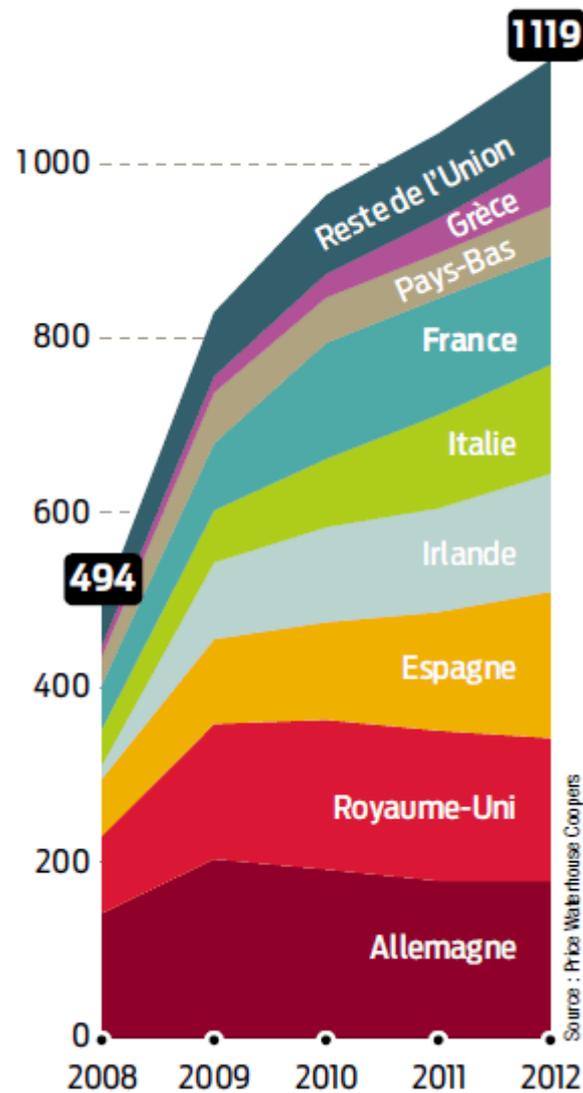
L'union bancaire implique tout d'abord une supervision unifiée des banques : son absence a beaucoup freiné l'assainissement du secteur en Europe (voir encadré). Le chantier de ce premier pilier de l'union bancaire, pourtant a priori le moins conflictuel, ne s'est achevé que le 29 octobre dernier, au terme d'un an et demi de tractations intenses. Comme c'est le cas également aux Etats-Unis, cette supervision a été finalement confiée à la BCE.

Cette mission nouvelle n'est toutefois pas sans susciter potentiellement des difficultés : la BCE pourrait trouver souhaitable d'augmenter les taux d'intérêt en cas de poussée de l'inflation dans la zone euro, mais hésiter à le faire au vu des conséquences négatives sur les banques qu'elle surveille par ailleurs. Un mécanisme de supervision unique (MSU) est en tout cas en train d'être créé au sein de la BCE. Il entrera en fonction en novembre 2014 et la Française Danièle Nouy, chargée jusque-là du contrôle des banques dans l'Hexagone, en prendra la direction.

L'étendue des prérogatives de cette nouvelle institution a fait l'objet d'une négociation serrée : la Commission européenne souhaitait que la BCE supervise directement toutes les banques de l'Union, mais le gouvernement allemand n'entendait pas lâcher le contrôle des nombreuses caisses d'épargne qui irriguent l'économie du pays. Finalement, la BCE ne supervisera en direct que les plus grandes banques, soit 130 établissements qui représentent toutefois 85 % des actifs bancaires de la zone. Les autres resteront sous la responsabilité des régulateurs nationaux, néanmoins placés sous la tutelle de la BCE.

Ces règles induisent des disparités importantes : la moitié des banques françaises et quasiment 100 % des actifs bancaires hexagonaux seront ainsi supervisés directement par la BCE, alors que ce ne sera le cas que d'une banque allemande sur sept... Or, comme on l'a observé en Espagne ou aux Etats-Unis dans les années 1980, la déstabilisation d'un système financier ne trouve pas toujours sa source au sein des plus grands établissements.

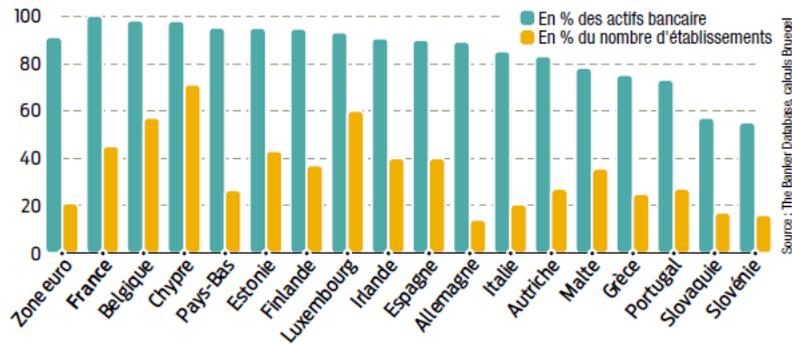
Montant des créances douteuses, en milliards d'euros



[Cliquez pour agrandir l'image](#)

Dès ce début d'année, les banques concernées vont en tout cas subir une grande "Asset Quality Review" (AQR), une revue de la qualité de leurs actifs. L'épreuve ne va pas seulement être délicate pour les établissements qui ont caché la poussière sous le tapis depuis 2008, elle le sera aussi pour la BCE : si elle conclut, comme lors des *stress tests* (*) menés en 2011, que tout va bien pour l'essentiel, elle risque d'être soupçonnée de complaisance excessive à l'égard des banquiers. Mais si elle fait apparaître de graves problèmes un peu partout, et notamment dans les pays du sud de l'Europe, cela risque de relancer la crise...

Taux de couverture du mécanisme de surveillance unique, en % des actifs bancaires et en % du nombre d'établissements



Lecture : en France, 45 % des banques seront surveillées directement par le mécanisme de surveillance unique (MSU) mis en place par la Banque centrale européenne (BCE). Ces banques représentent près de 100 % des richesses gérées par les banques françaises (les actifs bancaires).

[Cliquez pour agrandir l'image](#)

La résolution bancaire dans le flou

Ce risque sera d'autant plus grave que le deuxième pilier d'une véritable union bancaire ne sera toujours pas en place : le mécanisme de résolution bancaire, comme disent les spécialistes. En effet, ce n'est pas tout de détecter les risques de faillite. S'il faut intervenir pour éviter une crise financière, que doit-on faire, qui doit le faire et avec quel argent ? Ce sujet, nettement plus épineux encore que celui de la surveillance, est tout juste en train de finir d'être déblayé sur le plan des principes. Le détail des mécanismes à mettre en place est très loin d'être finalisé.

Pour le "qui", il n'était pas possible, ni souhaitable, de charger encore la barque de la BCE. L'institution de Francfort dispose déjà de prérogatives très étendues et elle se retrouverait juge et partie, puisqu'elle doit déjà apprécier la solidité des banques. La Commission européenne se voyait bien, en revanche, intervenir à la place des gouvernements nationaux. Mais cela se heurtait en particulier à l'opposition d'Angela Merkel, peu encline à confier une responsabilité aussi lourde à une instance non élue, qui n'a guère fait la preuve de son efficacité face à la crise. Le gouvernement allemand entendait plutôt donner ce pouvoir aux ministres des Finances. Mais la capacité d'un cercle si large à se décider suffisamment rapidement en cas de crise paraît très problématique. A la veille du sommet européen de décembre dernier, le sujet restait épineux et les solutions envisagées, floues.

Quant à savoir avec quel argent intervenir en cas de besoin, la question est encore plus délicate. L'acceptabilité sociale du renflouement des banques par les contribuables a beaucoup reculé du fait des dérives de la finance. La Commission européenne, les ministres des Finances et le Parlement européen se sont donc mis d'accord le 12 décembre dernier pour faire payer en priorité actionnaires, créanciers et gros déposants des banques en difficulté (au-delà de 100 000 euros), sur le modèle de ce qui avait été décidé pour les banques chypriotes en mars 2013. Ce principe a certes recueilli un large soutien, mais sa mise en oeuvre n'en reste pas moins délicate. Dans l'immédiat, elle risque en effet d'aggraver les difficultés des pays en crise : leurs banques vont avoir plus de mal à se financer tandis que les gros déposants risquent de fuir. C'est la raison pour laquelle l'Italie ou l'Espagne souhaiteraient que l'application de ce principe soit reportée à 2019, au lieu de 2016 comme prévu.

Un fonds sans le sou

Il a ensuite été décidé, après une longue résistance du gouvernement allemand, de constituer un fonds de résolution européen pour intervenir financièrement lorsque la mise à contribution des actionnaires et des créanciers ne suffira pas. Mais, toujours pour épargner les contribuables, ce fonds ne serait abondé que par des cotisations versées par les banques elles-mêmes à raison de 0,1 % des dépôts couverts chaque année pendant dix ans pour ensuite se stabiliser à 1 % des dépôts. Au début, ces cotisations seraient utilisées sur

une base purement nationale et ce n'est qu'au bout de dix ans que ce fonds deviendrait européen à proprement parler : les cotisations des banques françaises pourront ainsi, dans une proportion croissante, être utilisées pour renflouer des banques d'autres pays (et réciproquement). Autrement dit, ce fonds n'aurait pas un sou au départ et il faudrait attendre dix ans pour qu'il ait rassemblé une soixantaine de milliards d'euros. Un volume qui resterait de toute façon limité : le sauvetage des banques espagnoles avait mobilisé à lui seul 40 milliards d'euros fin 2012 et celui de deux banques irlandaises avait coûté plus de 30 milliards d'euros en 2010...

Le boulet du nationalisme bancaire

Jusqu'à maintenant, les banques sont restées pour l'essentiel sous la surveillance de chaque Etat. Cela a empêché l'Europe de faire le ménage dans son système financier. Contrairement aux Etats-Unis où, dès l'automne 2008, le programme Tarp avait repris pour 475 milliards de dollars de créances douteuses. Et, dès mai 2009, des *stress tests* rigoureux avaient obligé les banques à se recapitaliser (*) .

Des tests ont bien été menés aussi en Europe en 2011, mais leurs résultats, établis sous la responsabilité des autorités nationales, n'ont guère levé les doutes : les banques chypriotes avaient ainsi été jugées solides quelques mois avant de s'effondrer... Selon une étude récente de Price Waterhouse Coopers, les créances douteuses détenues par les banques européennes n'ont d'ailleurs jamais cessé de progresser depuis 2008, passant de 494 milliards d'euros à 1 119 milliards d'euros en 2013 (voir graphique).

Cette aggravation est certes due à la récession qui fragilise particuliers et entreprises. Mais l'incapacité à faire le ménage dans le système financier est liée aussi au "*nationalisme bancaire*", selon l'expression de Nicolas Véron, du *think tank* Bruegel. En effet, nettoyer les bilans des banques implique de les obliger à trouver des capitaux pour couvrir leurs pertes. Or, les Etats n'ont plus les moyens de réinjecter des sommes significatives dans leur système bancaire. Cela reviendrait donc en pratique à mettre ces banques en vente. Avec un risque élevé que celles-ci soient rachetées par des étrangers. Autrement dit : si un Etat commence à assainir ses banques avant les autres, il risque fort de les perdre. D'où la course de lenteur engagée en Europe.

En savoir plus

www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1175-banking-nationalism-and-the-european-crisis

En attendant que ce fonds ait collecté suffisamment de moyens, le gouvernement allemand ne veut pas entendre parler d'un recours aux fonds du mécanisme européen de stabilité, souhaité notamment par les autorités françaises. De plus, pour éviter tout problème juridique vis-à-vis de la Cour constitutionnelle allemande, la création de ce fonds devrait faire l'objet d'un nouveau traité intergouvernemental sur le modèle du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Un processus toujours risqué qui suscite de plus l'ire du Parlement européen, car ce fonds ne ferait pas partie des institutions de l'Union européenne à proprement parler et le Parlement n'aurait donc pas son mot à dire.

A supposer qu'on arrive sans déraillement au terme de cette étape, l'union bancaire ne serait pas encore complète, car il manquerait toujours son troisième pilier : une assurance européenne des dépôts. Les Etats de la zone euro n'ont même pas encore abordé la question. Pour l'instant, les dépôts des particuliers restent garantis uniquement par chacun des Etats membres. Or, dans le contexte actuel, la garantie de certains d'entre eux, comme l'Etat grec par exemple, n'est guère de nature à rassurer les citoyens...

Bref, ce n'est pas encore demain que l'union bancaire permettra de rompre effectivement le cercle vicieux entre difficultés du système financier et dette des Etats.

* Stress tests : techniques destinées à évaluer la résistance des institutions financières, considérées isolément ou dans leur ensemble, à un choc sur leur activité.

En savoir plus

"A Realistic Bridge Towards Banking Union", par Nicolas Véron, Bruegel, sur www.bruegel.org
"Les enjeux de l'union bancaire", par Laurent Quignon sur <http://economic-research.bnpparibas.com>
www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.fr.html : le mécanisme de surveillance unique.
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/banking-union/index_fr.htm : la page sur l'union bancaire de la [Commission européenne](#).
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management : la directive sur le redressement et la résolution des banques.

Guillaume Duval

Alternatives Economiques n° 331 - janvier 2014

© Alternatives Economiques. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle des pages publiées sur ce site à des fins professionnelles ou commerciales est soumise à l'autorisation d'Alternatives Economiques (Tel : (33) 03 80 48 10 25 - abonnements@alternatives-economiques.fr). En cas de reprise à des fins strictement privées et non commerciales merci de bien vouloir mentionner la source, faire figurer notre logo et établir un lien actif vers notre site internet www.alternatives-economiques.fr.