



Compte rendu du Groupe Crise du 26 mars 2013

Rédigé par Alain Turc

La réunion portait sur « l'Union bancaire et la zone euro ». Elle s'est tenue alors que le protocole d'accord sur le plan de sauvetage de Chypre venait d'être conclu le 19 mars (accord signé le 2 avril) et que les banques chypriotes étaient encore fermées (elles ont été rouvertes jeudi 29 mars).

La discussion s'est organisée autour de 3 idées :

- En l'absence d'union bancaire et d'union budgétaire, l'union monétaire a été un facteur de déstabilisation de la zone euro,
- La réalisation de l'union bancaire est indispensable pour mettre fin à des déséquilibres cumulatifs et à des cercles vicieux qui aggravent la crise,
- Il faut une compétence fédérale forte pour surmonter les contingences nationales et éviter le délitement de l'Europe.

1. En l'absence d'union bancaire et d'union budgétaire, l'union monétaire a été un facteur de déstabilisation de la zone euro,

Dans l'espace monétaire unifié de la zone euro, la défiance envers un pays donné ou ses banques se traduit par des sorties de capitaux et la hausse des primes de risque demandées. Les effets sont ravageurs dans les moments de crise aigue : les mouvements fiduciaires ont augmenté de 20 % en Grèce dans la semaine précédant les élections de 2012, et de 50 % à Chypre dans la semaine du 12 mars.

L'impact déstabilisant des mouvements de défiance se mesure par les soldes de TARGET¹, qui gère en temps réel le règlement des opérations des Banques centrales nationales (BCN) et des banques commerciales de la zone euro. En période normale, les opérations commerciales entre pays tendent à se compenser. Au contraire, un mouvement de défiance et fuite des capitaux dans un ou plusieurs pays affecte mécaniquement les soldes de transferts entre banques centrales nationales, et accroît les problèmes de financement des

¹ TARGET : (Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express): système européen de règlement brut en temps réel. Pivot du marché monétaire européen, Target 2, mis en service en 2007 en remplacement du Target 1 de 1999, est géré par la Banque de France, la Bundesbank et la Banca d'Italia.

banques commerciales. Ces dysfonctionnements facilitent la contagion des tensions, et accroissent les risques de cloisonnement du marché monétaire quand la méfiance croissante assèche les flux d'opérations interbancaires. S'ils s'amplifiaient, ils pourraient en fin de compte conduire à la dislocation de la zone euro.

Jusqu'en 2008, les Etats de la zone euro n'ont pas fait les efforts de maîtrise des déficits et de coordination des politiques économiques, pourtant indispensables dans une zone monétaire unique. En ce sens, l'euro sans réformes structurelles a joué comme un anesthésiant des volontés politiques de réforme, un amplificateur des vulnérabilités fondamentales (gonflement des dettes publiques entre 2000 et 2008, avant même la crise), et un générateur de nouveaux déséquilibres (cercle vicieux des risques sur les banques et les dettes souveraines),

La situation de la zone euro a trop longtemps été appréciée globalement, alors que les difficultés des Etats et des banques se combinent différemment selon les pays. Dans certains cas, les difficultés bancaires, aggravées par l'éclatement de bulles spéculatives, ont déstabilisé les finances des Etats (Irlande, Espagne, Chypre) ; dans d'autres, le gonflement de la dette publique pèse sur l'économie et le secteur bancaire (Grèce, et dans une moindre mesure Italie). Mais dans tous les cas les déséquilibres générés sont facteur de contagion.

L'intervention de la BCE (injection de liquidités, abaissement des taux de refinancement des banques) a évité en 2012 l'assèchement des liquidités et la rupture du système financier européen. Réponse indispensable dans l'immédiat, elle ne règle pas les problèmes de fond (risque de cloisonnement de la zone euro, spirale des déséquilibres, etc.).

Si l'union budgétaire a avancé et améliore la coordination des politiques budgétaires, l'union bancaire est encore en construction.

2. La réalisation de l'union bancaire est indispensable pour mettre fin à des déséquilibres cumulatifs et à des cercles vicieux qui aggravent la crise.

Une gestion nationale et dispersée est risquée. L'union bancaire est indispensable pour :

- Rompre le lien entre risques souverains et risques bancaires,
- Renforcer la sécurité et la stabilité du système financier.
- Permettre la recapitalisation directe des banques sans passer par les Etats.
- Progresser sur la voie de l'union financière.

Cependant, la création de mécanismes communs implique des transferts de compétences, ce qui explique les délais de décision et de mise en œuvre. La question est de savoir si le temps des décisions politiques est compatible avec celui des problèmes économiques à résoudre, sachant que chaque nouvelle tension financière accroît ces problèmes.

Le Conseil européen de juin 2012 a défini les trois piliers de l'union bancaire : un mécanisme de supervision européen unifié, un dispositif intégré de résolution, un système européen de garantie des dépôts. L'accord obtenu au Sommet européen du 13 décembre 2012 a marqué

des avancées de principe² sur la supervision et le dispositif de résolution, le dossier de la garantie étant pour l'instant moins avancé. Dans le contexte de la crise chypriote, la réunion des ministres des finances de la zone euro, tenue à Dublin les 12 et 13 avril 2013, a été l'occasion d'un avancement du calendrier de l'Union bancaire et à un affinement des réflexions sur le mécanisme de résolution.

Les trois piliers sont indissociables : sans supervision commune, il ne peut y avoir ni prévention efficace des sinistres, ni décision politique commune sur les modalités et le financement de leur résolution.

En ce qui concerne la supervision commune, la BCE sera le pivot technique du système dans des conditions séparant son rôle de supervision de ses fonctions monétaires avec un collège des superviseurs qui préparera les tâches et décisions de supervision, et rapportera au Conseil des Gouverneurs

La BCE aura un pouvoir direct de contrôle sur place pour 130 banques systémiques³. Les autres banques étant suivies au niveau local par les banques centrales nationales, mais la BCE pourra si besoin intervenir directement.

Cette approche est pragmatique : dans la majorité des pays, la supervision de base est assurée par la Banque centrale nationale, avec des méthodes de contrôle qui peuvent varier suivant les pays. Un collège européen au niveau de la BCE permettra une appréciation homogène des problèmes, l'harmonisation des méthodes et le perfectionnement des normes communes ; il favorisera le travail méthodologique de convergence des méthodes et d'élaboration de normes communes. Cela revient à construire un système central unifié avec participation des autorités nationales compétentes. Certains membres du Groupe Crise estiment toutefois que la centralisation totale des activités de supervision aurait été plus appropriée qu'une démarche à deux niveaux, en raison de l'unicité des marchés ainsi que des liens entre Etats et banques.

Si le projet de règlement présenté par la Commission est adopté au cours avant juillet 2013 (il est en cours de discussion entre le Parlement et le Conseil), la supervision par la BCE fonctionnera mi-2014.

Le dispositif unique de résolution est incontournable : l'action préventive par la supervision doit être associée à une action curative dont ce dispositif est le noyau dur. Sa définition pose au moins deux questions politiquement très sensibles :

- qui décide de mettre en œuvre la résolution ? Cette fonction est de nature politique, et implique la création d'une autorité politique bien distincte de la supervision (cf 3^e partie).

² Pour l'analyse détaillée des dossiers après le Sommet du 13 décembre, on consultera utilement, sur le site de Confrontations Europe, le compte rendu du Groupe « Banque et Investisseurs institutionnels) du 27 février 2013, rédigé par Marie-Françoise Baud.

³ Total des actifs supérieur à 30 milliards, ou à 20% du PIB local ?

- qui finance la résolution ?

A la réunion des ministres des finances de l'UE tenue à Dublin les 12-13 avril, Michel Barnier a présenté les orientations de la directive européenne en préparation, qui rompent avec les renflouements externes (bail-out) par la zone euro, le FESF et le FMI tels que pratiqués pour la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne.

La nouvelle orientation privilégiera le renflouement interne (bail-in) : les banques en défaut devront trouver les ressources en elles-mêmes, auprès de leurs investisseurs et créanciers, sans exclure la liquidation.

Les textes soumis dressent l'ordre d'appel à contribution. En première ligne, les gestionnaires, propriétaires et actionnaires ; puis les créanciers « juniors » et « seniors ». Les déposants, dans tous les cas au-dessus de 100.000 euros, ne seraient sollicités qu'en troisième rang. C'est seulement si cette addition s'avérait insuffisante qu'interviendrait l'argent public - y compris le MES dans la zone euro.

Le dispositif unique de résolution devrait fonctionner courant 2015.

Quant à la garantie des dépôts, le projet de texte actuel repose sur la coordination des dispositifs nationaux, mais ne tend pas vers une véritable mutualisation. Un fonds de garantie européen unifié serait souhaitable mais il n'apparaît pas encore dans les projets, alors que la crise chypriote montre qu'une incertitude sur les garanties peut avoir des répercussions rapides dans d'autres pays que celui directement concerné (fuite des dépôts vers les pays et établissements).

D'autre part, la séparation des activités de dépôt et des activités de marché est une question connexe à celles de la supervision, de la résolution et de la garantie des dépôts. Il s'agit de limiter les risques afférents aux groupes bancaires « too big to fail », et de cantonner la garantie publique aux seules activités de dépôts. Or les orientations pour la mise en application concrètes varient selon les pays⁴, alors qu'un texte européen est en chantier.

Le rapport Liikanen, remis à Michel Barnier le 2 octobre 2012, préconise un cloisonnement strict. Il pourrait donner lieu courant 2013 à une directive européenne, qui devrait être ensuite retranscrite en droit national dans chaque Etat membre.

⁴ En Allemagne, un projet de loi de régulation bancaire a été présenté par le gouvernement le 6 février 2013, et pourrait entrer en vigueur en janvier 2014 pour mise en œuvre mi-2015. Au Royaume-Uni, on semble s'orienter vers 2019 pour la mise en œuvre législative des recommandations du rapport Vickers. En France, le projet de loi en cours de discussion au Parlement français⁴ sépare les activités les plus spéculatives et la banque de détail sans aller jusqu'à la scission ; il cantonne les activités spéculatives des banques non utiles à l'économie dans une filiale séparée et prévoit une supervision renforcées des activités de marché.

3. Il faut une compétence fédérale forte pour surmonter les contingences nationales et éviter le délitement de l'Europe.

Si la création de l'union bancaire passe aujourd'hui par de nombreux compromis entre Etat, son fonctionnement pérenne ne pourra dépendre d'alliances au gré des événements. Il faut une nouvelle compétence fédérale forte pour faire fonctionner l'union bancaire, mais aussi l'union budgétaire et la coordination des politiques européennes. Comme le remarquait Michel Barnier en août 2012⁵:

« Maintenant, il s'agit d'aller vers une fédération européenne, car la crise a montré qu'on ne pouvait pas s'en sortir tout seul. On n'est pas à la croisée des chemins, il n'y a qu'une seule route. Ou les dirigeants européens ont le courage de décider et d'expliquer qu'il faut aller plus loin dans la logique fédérale en mettant de la démocratie dans le système, ou bien le projet européen se détricote et c'est le retour au chacun pour-soi avec les risques que cela représente pour notre prospérité et notre modèle social.

Le temps nous est compté : d'ici 2016, l'Union devra s'être transformée en une fédération des États européens dans laquelle les nations mutualiseront leurs destins sans effacer leurs différences. Une fédération, cela veut dire une gouvernance économique, une gestion collective de nos orientations budgétaires, une union bancaire, une politique industrielle, un budget beaucoup plus fort. Cette fédération devra aussi se doter de nouvelles institutions, comme un ministre des finances ou un président de l'Union élu par le Parlement européen avant de l'être au suffrage universel... »

* * * *

⁵ Interview à Libération du 4 août 2012, texte intégral dans le blog de Jean Quatremer « les coulisses de Bruxelles »