

# « Union bancaire », de quoi s'agit-il ?

Denis Durand

Au milieu du désarroi créé par la crise de l'euro a surgi la proposition d'instituer une « union bancaire » ou financière, qui viendrait en quelque sorte doubler l'Union monétaire. Il s'agirait de transférer au niveau européen les compétences et une partie des moyens consacrés à la surveillance des banques et à la résolution des crises bancaires comme celle qui frappe aujourd'hui l'Espagne.



Ce nouvel épisode vient rappeler que l'action des banques exerce une influence énorme sur l'économie. Lorsqu'une banque fait faillite, c'est une catastrophe, non seulement financière mais économique et sociale car les dépôts de ses clients peuvent disparaître avec elle. Pire encore : comme les banques ne cessent de se prêter et de s'emprunter de l'argent entre elles, un établissement en cessation de paiement peut entraîner les autres dans sa chute : c'est ce qu'on appelle le « risque systémique ».

Pour toutes ces raisons, les banques sont soumises à un ensemble de réglementations particulières qui sont censées limiter les risques qu'elles courent et qu'elles font courir au reste de la société.

Les plus connues de ces règles sont celles qui ont été élaborées par le comité de Bâle, qui rassemble des experts venant des banques centrales et des administrations des

principaux pays développés. L'expression « Bâle III » désigne la dernière version de ces règles, dont l'entrée en vigueur est prévue entre 2013 et 2019.

À cela s'ajoute désormais une préoccupation que la crise de 2007-2008 a mise au premier plan : le suivi des risques « macroprudentiels ». Il s'agit de rendre moins « procyclique » le comportement des institutions financières : le crédit s'emballa plus que de raison lorsque les affaires marchent bien, et les banques ferment au contraire leur guichet au moment où on en aurait le plus besoin, quand la récession arrive.

Les compagnies d'assurance font l'objet d'une réglementation analogue à celle des banques. Enfin, une surveillance plus légère s'exerce sur tout le reste du système financier – les Bourses, les fonds de placement, les fonds de pension, les marchés « dérivés ».

Depuis le début de la libéralisation financière et la prise de conscience des risques qu'elle fait courir à l'économie, l'organisation de tout ce dispositif de « supervision » fait l'objet de controverses et de réformes successives, dans chaque pays et, de plus en plus, dans les instances internationales et européennes. Deux questions principales sont débattues.

■ Première question : à quel niveau géographique doit se situer le pouvoir de décision en matière de surveillance des banques ? Pour l'instant, l'essentiel de la tâche est assumée par des organismes nationaux. À la suite du rapport remis en 2009 par Jacques de Larosière, un ensemble d'organismes européens de surveillance a cependant été mis en place, prenant dans certains cas la suite d'instances de concertation qui existaient auparavant. Existence donc aujourd'hui une Autorité bancaire européenne, une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles, une Autorité européenne des marchés financiers et un Conseil du risque systémique chargé de la surveillance « macroprudentielle ». Le pouvoir et surtout les moyens d'action de ces organismes sont aujourd'hui limités. L'Autorité bancaire européenne ne peut ainsi prendre de décision, en cas de crise bancaire, que s'il est unanimement reconnu que le problème ne peut être résolu par la ou les autorités nationales concernées : dans ce cas, cela risque d'être trop tard.

Devant la gravité de la crise des banques espagnoles, qui pourrait exiger des aides européennes pour au moins cent milliards d'euros, voire bien davantage, alors que ni la Banque d'Espagne, ni l'Autorité bancaire européenne n'ont été capables de la prévoir ni de la surmonter, l'idée a germé de donner d'emblée à une autorité européenne le pouvoir de traiter les crises bancaires dès lors qu'elles peuvent avoir des conséquences pour toute l'Union. Les membres de la zone euro sont favorables à ce projet qui s'inscrit, du point de vue français, dans le souhait d'une évolution de plus en plus fédérale de la construction européenne. La Grande-Bretagne s'y oppose, car elle tient à conserver une responsabilité nationale dans la résolution des problèmes susceptibles d'affecter la principale place financière d'Europe : la City de Londres. La controverse porte essentiellement sur le pouvoir de l'autorité européenne qui matérialiserait l'Union bancaire ; en tout état de cause, le niveau national conserverait la responsabilité des tâches pratiques du contrôle (examen des comptes des banques, inspections sur place...).

■ Deuxième question : quelle doit être la place des banques centrales dans la surveillance des banques ? Cette question est cruciale en raison du rôle de « prêteur en dernier ressort » que jouent les banques centrales lorsque des banques se trouvent hors d'état de rembourser ce qu'elles doivent à leurs clients (ce fut le cas en 2007 de la banque écossaise Northern Rock) ou à d'autres établissements financiers. Dans ce cas, la banque centrale peut toujours décider d'utiliser son pouvoir de création monétaire pour prêter à la banque en difficulté l'argent dont elle a besoin ; ou bien elle peut refuser, décidant alors de sa disparition, comme dans le cas de Lehman Brothers en 2008. Cela constitue logiquement une raison supplémentaire, pour la banque centrale, de surveiller de près les risques pris par les banques, étant donné qu'elle est de toute façon amenée à le faire pour juger s'il est opportun de refinancer ou non les crédits qu'elle accorde.

La doctrine néolibérale, au temps où elle était triomphante, avait pourtant affirmé une préférence pour une séparation entre l'exercice de la politique monétaire, dévolu à des banques centrales réputées indépendantes des gouvernements, et la surveillance des banques : la banque centrale ne serait-elle pas tentée, disait-on, de se départir de sa rigueur monétaire pour financer des établissements en difficultés ? Les réalités de la crise ont eu pour l'essentiel raison de ces billevesées. La crise bancaire consécutive aux *subprimes* a été plus difficile à résoudre dans les pays où la « supervision » échappait à la banque centrale (comme le Royaume-Uni et, pour certaines catégories de banques, les États-Unis) que dans ceux où un lien étroit a été conservé entre les deux missions (comme la France). La tendance est donc, aujourd'hui, à confier la supervision des banques aux banques centrales, en les en chargeant directement ou en établissant un lien étroit entre elles et l'organisme chargé de cette tâche. C'est le cas en France où l'Autorité de contrôle prudentiel est présidée par le gouverneur de la Banque de France et où les 1 000 agents de son secrétariat général font partie du personnel de la Banque.

Derrière ces débats d'apparence technique se profilent des enjeux très politiques. L'un d'entre eux a déjà été évoqué : la rivalité entre la City de Londres, cœur du système financier mondial dominé par les États-Unis et placé sous l'hégémonie du dollar, et la zone euro dont le centre du pouvoir se situe à Francfort. Un deuxième enjeu, encore plus immédiat, est celui de la place de l'Allemagne dans la résolution de la crise de l'euro. Angela Merkel a résisté à toutes les tentatives d'obtenir une mobilisation des finances publiques allemandes ou de la création monétaire de la BCE au secours de la Grèce, de l'Espagne ou de l'Italie, en-dehors du cadre limité du Fonds européen de stabilité financière et du Mécanisme européen de stabilité, avec leurs contreparties féroces en termes d'austérité salariale et budgétaire. Une Union monétaire, mobilisant les ressources des États de la zone euro mais aussi celles – en principe illimitées – de la BCE, pourrait être considérée comme un moyen de contourner cette résistance.

Solidarité pour sauver les banques, à défaut de solidarité pour les peuples ? Passer par Francfort pour contourner Berlin ? La solution à la crise risque de prendre des chemins de plus en plus tortueux tant que l'on ne s'attaquera pas à l'essentiel : réorienter le crédit bancaire au service de la sécurisation de l'emploi – et donc de la sécurisation de toute la société – plutôt que de le laisser alimenter l'inflation financière. ■

