

Union bancaire européenne et réforme bancaire : comment aborder l'enjeu du pôle public financier ?

- Le contexte nouveau
- La réforme bancaire en France
- Que faire ? Comment développer la bataille ?

Le contexte nouveau

Yves Dimicoli

La conjoncture économique : une récession persistante

L'économie de la zone euro s'est contractée de 0,2 % au deuxième trimestre 2012 et de 0,1 % au troisième trimestre. Et les enquêtes PMI disponibles indiquent que la récession se serait accentuée au cours des trois derniers mois de 2012.

L'OCDE prévoit que la zone euro restera en récession en 2013. Angel Guriá, le secrétaire général de l'Organisation, a répété que « *la crise de la zone euro est toujours une menace pour l'économie mondiale* » (1). Le produit intérieur brut de la zone reculerait de 0,1 % l'an prochain après avoir chuté de 0,4 % cette année. Et le taux de chômage de la zone passerait de 11,1 % en 2012 à 11,9 % en 2013 pour dépasser 12 % en 2014. C'est « *le principal facteur de récession* » selon l'OCDE (2). Il y a plus de 18 millions de chômeurs en zone euro aujourd'hui.

La Banque centrale européenne (BCE), de son côté, prévoit que l'activité de la zone euro se contracterait de 0,3 % en moyenne en 2013, après une contraction de 0,4 % en 2012 (3).

En France, la production manufacturière a de nouveau baissé en octobre dernier (moins 0,9 %). Le taux de chômage (BIT) a atteint 10,3 % au troisième trimestre 2012 après 10,2 % au deuxième. Selon la Commission européenne (4), après « *la stagnation persistante,*

voire la légère récession » du deuxième semestre 2012, l'année prochaine connaîtrait un « *lent rétablissement* », le produit intérieur brut ne progressant au mieux que de 0,4 % (hypothèse identique à celle du FMI), contre 0,8 % postulé par Hollande-Ayrault.

L'Allemagne, elle-même, n'est plus prémunie face à la crise de la zone euro. Pour la première fois depuis la fin 2011, une contraction de l'économie est anticipée pour le dernier trimestre 2012, en liaison avec le recul des exportations qui se sont effondrées de 9,1 % en direction de la zone euro. Cependant, le taux de chômage officiel se trouve à son plus bas niveau depuis la réunification. Les « *cinq sages* », économistes de haut rang conseillant le gouvernement allemand, parient sur une croissance de 0,8 % en 2012 et 2013 (5).

C'est dire si les dissymétries au sein de la zone euro vont se perpétuer mais, désormais, sur un fond de difficultés accrues et persistantes pour l'ensemble des pays membres.

Un cercle vicieux tend à se développer depuis 2010 au terme duquel les politiques conduites en zone euro, au nom du recul des dettes et déficits publics et de la consolidation des systèmes bancaires, accroissent la domination de l'Allemagne sur l'Europe du Sud jusqu'à ce que, en retour, les difficultés de celle-ci finissent par toucher l'Allemagne elle-même laquelle cherche, alors, à créer les conditions d'une domination accrue.

Cette conjoncture dégradée et dissymétrique fait écho, bien sûr, aux politiques d'austérité. Elle témoigne aussi de l'inefficacité des dispositions massives qui ont été prises pour, nous a-t-on dit, ranimer le crédit bancaire. En zone euro, selon la BCE, les prêts aux entreprises non financières ont chuté de 1,8 % sur un an en octobre, après un recul de 1,5 % en septembre et de 0,7 % en août.

En France, les encours de crédits mobilisés par l'ensemble des entreprises (hors entrepreneurs individuels) ont progressé de 0,5 % en rythme annuel en octobre, contre 0,9 % fin septembre.

Cependant, on note de fortes différenciations par secteur : les encours mobilisés progresseraient encore, en octobre, à un rythme de 4,6 % dans la construction et de 3,9 % dans les activités immobilières (hors promotion immobilière). Mais ils se contracteraient de 3,5 % dans l'industrie manufacturière, les PME et PMI indépendantes étant largement rationnées.

Selon le rapport pour avis à l'Assemblée nationale sur la Banque publique d'investissement de Mme Clotilde Valter (6), les flux de crédit aux PME sont passés de 30 milliards d'euros avant 2008-2009 à moins de 24 milliards d'euros en 2011. Les encours de crédits à l'industrie manufacturière ont perdu plus de 10 points depuis 2008.

Cela renvoie, bien sûr, à une moindre demande de crédit du fait de la stagnation économique. Mais, note le rapport, on assiste aussi à « *un durcissement des conditions d'octroi des crédits [qui] a été net à partir du début de l'année 2011, touchant en particulier les PME* ».

Quand on songe aux 1 000 milliards d'euros prêtés à 3 ans aux banques par la BCE au taux de 1 %, quand on songe aux 5 800 milliards d'euros de fonds publics mobilisés par la zone euro pour sauver les banques, entre octobre 2008 et octobre 2011, soit 40 % du PIB de l'Union européenne, selon la Commission européenne, on mesure l'extrême inefficacité et les contradictions ruineuses de ces mesures.

Pourtant, simultanément à la mise sous tutelle des politiques budgétaires et un chantage permanent à la mise en œuvre de réformes structurelles régressives, tout est fait pour maintenir la BCE hors de portée de toute sollicitation de sa création monétaire par la dépense publique.

Il faut souligner à nouveau l'écart qui se creuse entre le comportement de la banque centrale des États-Unis (Fed) et celui de la BCE.

La Fed, hantée par le spectre de la déflation, continue d'imprimer massivement des dollars pour acheter des obligations d'État (1 000 milliards de dollars l'an prochain).

Bien plus, sa politique monétaire va désormais dépendre explicitement du chômage. Tant que celui-ci ne sera pas revenu en deçà de 6,5 %, la Fed maintiendra ses taux à un niveau exceptionnellement bas.

Alors que le taux de chômage aux États-Unis est de 7,7 %, il approche les 12 % en Europe. De ce côté-ci de l'Atlantique, la BCE se contente d'alimenter en liquidités le secteur bancaire et financier, mais sans rien changer aux critères du crédit alors que le besoin s'en fait impérieusement sentir.

Les effets pervers de la réglementation prudentielle de Bâle III

Les banques de la zone euro sont devenues très dépendantes des marchés financiers en y intervenant de plus en plus massivement pour le compte de leur clientèle ou pour leur compte propre.

Cela a entraîné une modification de la structure de leurs bilans avec une forte augmentation de la part des titres et des emprunts interbancaires, ce qui a conduit à les exposer de plus en plus au risque de liquidité des marchés (7).

Ces évolutions n'ont pas eu la même portée en France et en Allemagne. Cette dernière continue d'avoir un système bancaire assez peu concentré qui est caractérisé par des secteurs public et mutualiste dominants beaucoup plus ancrés dans le réel du fait des nombreux liens tissés avec les *Länder* et le « *Mittelstand* » (8).

Que sont donc, schématiquement, les règles prudentielles :

Afin de tenir compte de la financiarisation massive des banques en zone euro et des risques systémiques que cela entraîne, les régulateurs ont cherché à imposer deux nouveaux ratios prudentiels dits de liquidité ?

– Un ratio à court terme (ratio LCR) (9) qui prétend s'assurer que l'établissement dispose de suffisamment d'actifs liquides pour faire face à des sorties de *cash* dans une situation paroxystique et sur une période de 30 jours ;

– Un ratio dit « *de liquidité à long terme* » (NSFR) (10) qui vise à s'assurer que la disponibilité en « *ressources stables* » des banques leur permet de résister à une crise qui leur est propre. Il incite donc à utiliser des ressources stables (ressources levées sur le marché financier de plus en plus) pour financer l'activité à l'échelle d'une année et conduit ainsi à limiter la transformation bancaire.

Ces deux ratios de liquidité sont couplés à des ratios dits de solvabilité incitant les banques à augmenter leurs fonds propres.

L'Autorité bancaire européenne (ABE) (11) avait chiffré en avril dernier que le déficit en actifs liquides des principales banques de la zone était (sur la base des comptes de 2011) de 1 150 milliards d'euros et que le déficit



de capital atteignait 242 milliards d'euros en regard du ratio cible dit de « *fonds propres durs* » de Bâle II (12). Or, dès avant leur mise en application officielle, les banques européennes ont cherché à se conformer à ces nouvelles normes et cela s'est immédiatement accompagné d'effets pervers.

Le ratio « *LCR* » les aurait incitées à acheter de la dette souveraine laquelle a vu, entre temps, sa notation en bourse fortement dégradée. Cela aura pendant longtemps encore des impacts négatifs sur la rentabilité et la solvabilité en contradiction, précisément, avec les ratios de solvabilité de Bâle III.

Quant au ratio « *NSFR* », prévu pour 2018, il oblige les banques à disposer de ressources longues en face de leurs emplois longs, tendant ainsi à mettre en cause la nature même du métier de banque dans son rôle de transformation (prêter à long terme et se refinancer à court terme).

Cela risque de rendre le crédit bancaire plus coûteux et plus sélectif encore.

Au total, la marche en avant vers la mise en application des normes prudentielles de Bâle III conduit les banques à délaisser leurs activités de crédit à l'économie et à chercher plus de rentabilité dans les opérations de marchés financiers et le « *shadow banking* » (13) (la banque de l'ombre) très peu régulé.

Il est important de relever, ici, que la conjugaison de ces effets pervers avec une conjoncture européenne de plus en plus dégradée et la pression maintenue des marchés financiers, a amené nombre de banques européennes à laisser des parts de marché aux banques américaines et à accroître leurs efforts d'implantation en zone dollar.

Bien sûr, ces évolutions ont dû être très différenciées selon les pays et la maîtrise qu'ils ont de leur système bancaire national, comme, par exemple, entre la France et l'Allemagne.

Cette dernière a, en effet, un système bancaire encore peu concentré avec un réseau dense de caisses d'épargne (*Sparkassen*) très impliqué dans le financement de l'activité réelle locale dans les *Länder*. Réseau qui a développé de longue date des relations de « banque-maison » avec un tissu de PME-PMI plus dense qu'en France et plus rentable, du fait notamment de la qualité des relations banque-entreprises.

En France, le système bancaire est beaucoup plus concentré et beaucoup plus extraverti vers les opérations de marchés financiers et en zone dollar, au détriment d'implications efficaces au service du réel local national.

Sa forte base de collecte des dépôts lui a conféré une sécurité à partir de laquelle il s'est de plus en plus impliqué au service de la domination des marchés financiers.

Pour revenir à Bâle III, il faut savoir que les Américains ont décidé unilatéralement de suspendre *sine die* la marche qui devait y conduire.

Cela a plongé les dirigeants européens dans un certain désarroi jusqu'à ce qu'ils décident eux aussi de suspendre leur propre marche, mais pendant six mois seulement, le temps, disent-ils, de refaire bouger les Américains.

Cependant, la feuille de route demeure inchangée. Dans ses conclusions, le Conseil européen des 13 et 14 décembre derniers « rappelle également l'importance que revêtent les nouvelles règles relatives aux exigences en matière de fonds propres pour les banques qui constituent une priorité absolue en vue de l'élaboration d'un corpus réglementaire unique [...] » (14).

L'avancée contradictoire vers une Union bancaire européenne

Le projet avait surgi au cours du printemps 2012 à cause du risque de faillite de la banque espagnole « *Bankia* ».

Le principe avait été arrêté de tenter de traiter ces risques de défaut au niveau européen du fait du cercle vicieux entretenu entre dette publique et dette bancaire.

Il s'agissait de permettre à terme la recapitalisation directe des banques par le Fonds de secours européen (devenue le Mécanisme européen de stabilité, MES) moyennant des conditions d'ajustement très antisociales et antinationales des politiques économiques et structurelles.

Mais, avant de pouvoir renflouer, il fallait créer un superviseur européen logé au sein de la BCE.

Cette supervision bancaire unique est censée constituer l'un des piliers fondamentaux de ce qui, depuis le sommet européen des 28 et 29 juin 2012 (pour lequel F. Hollande avait promis de « *renégocier* » le traité



Merkozy), se présente comme le projet d'une union bancaire européenne.

Les autres piliers de cette construction sont :

a. « *Un règlement uniforme* » applicable à tout le secteur bancaire et qui vise la mise en œuvre des nouvelles normes de solvabilité bancaire édictées par le comité de Bâle (Bâle III).

b. Un mécanisme unique de « *liquidation ordonnée* » : il fixerait les règles de liquidation bancaire et serait censé permettre de coordonner l'application des instruments aux banques défaillantes considérées comme non viables au sein de l'union bancaire. Les États membres seraient appelés à constituer un fonds de liquidation « *ex ante* » financé par les contributions des banques elles-mêmes. Une facilité d'emprunt mutuel à caractère contraignant entre les systèmes nationaux, respectant des limites précises, serait également prévu.

Un tel régime de liquidation ordonnée viserait à répartir les pertes entre actionnaires et créanciers, tout en essayant de préserver les fonctions systémiques de la banque concernée et en liquidant ses fonctions non viables.

c. Un fonds de garantie :

Déjà, dans chaque pays membre, les dépôts bancaires font l'objet d'une garantie harmonisée de 100 000,00 euros par déposant depuis le 1^{er} décembre 2010. Et les dispositifs nationaux bénéficient *a minima* d'une garantie implicite de leur État respectif.

Il s'agirait d'aller vers la mise en œuvre de règles de financement « *ex ante* » des fonds de garantie nationaux et une péréquation qui autoriserait ceux qui auraient épuisé leurs ressources à emprunter auprès d'autres fonds, selon une sorte de franchise nationale.

Ces dispositions seraient censées permettre que, en cas de crise sévère, les marges de manœuvre budgétaire ne soient pas susceptibles d'apparaître insuffisantes pour constituer une garantie crédible à l'égard des déposants, afin de prévenir tout risque de panique (« *run* » de dépôts).

Il a donc été décidé, le 11 décembre dernier que, à partir du premier mars 2014, un Conseil de supervision bancaire, au sein de la BCE, contrôlerait l'activité des 200 plus gros établissements européens sur les 6 200 banques que compte la zone euro.

La façon dont (à propos de la supervision bancaire unique) a été conduite la partie de bras de fer entre l'Allemagne et la France, mais aussi avec le Royaume-Uni, est pleine d'enseignements.

La première question était de savoir si le superviseur unique devra s'occuper de toutes les banques ou, seulement, des plus grosses.

Pour l'Allemagne, il n'était pas question que la BCE s'immisce dans les affaires de ses 420 caisses d'épargne. À moins d'un an des législatives, les dirigeants allemands ne souhaitent pas que les caisses d'épargne abandonnent certains de leurs privilèges essentiels. Elles peuvent, en effet, par exemple, emprunter entre elles sans avoir à enregistrer dans leur compte le risque afférent au crédit, ce qui, selon une note du FMI publiée en 2011, « *conduit de facto à une sous-estimation des exigences de capital* » et présente « *un impact négatif potentiel sur la stabilité financière* ».

La France exigeait, au contraire, de ne pas limiter le pouvoir de supervision de la BCE aux seules « *banques*

systémiques », lesquelles constituent l'essentiel de son secteur bancaire et financier.

Dans ce bras de fer c'est Berlin qui a gagné. Un seuil a été institué : seuls les établissements dont les actifs dépassent les 30 milliards d'euros – ou représentent au moins 20 % du PIB du pays d'origine – seront sous la coupe directe du nouveau superviseur. Cela concerne la plupart des groupes français. Les autres resteront dans le giron des superviseurs nationaux. Ce sera le cas des Sparkassen allemandes.

La France a obtenu, maigre consolation, que la BCE puisse, au cas par cas, s'intéresser à n'importe quelle banque, si elle le juge indispensable.

Pour les banques françaises cela va entraîner une petite révolution. Aujourd'hui, c'est l'Autorité de contrôle prudentiel, organe collégial présidé par le gouverneur de la Banque de France, qui est chargé de contrôler le respect par elles de dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, et de sanctionner les manquements constatés.

Selon le nouveau schéma, la BCE – qui ne dispose à ce jour d'aucune compétence en matière de contrôle – alignerait quelque 250 contrôleurs dont une centaine seraient transférés des superviseurs nationaux.

Certes, les grandes banques françaises (BNP-Paribas, Crédit agricole, Banques populaires-Caisse d'épargne, Société générale...) continueront de dialoguer avec leurs interlocuteurs habituels de l'Autorité de contrôle prudentiel. Mais leurs grandes décisions devront être validées à Francfort, par la BCE.

Deuxième question au cœur du bras de fer franco-allemand, le calendrier.

Le projet initial de la Commission européenne prévoyait une montée en puissance progressive, tout au long de l'année 2013, du dispositif de supervision unique, permettant ainsi d'engager, dès 2013, la recapitalisation directe des banques en difficulté par le MES afin d'éviter que le renflouement ne pèse sur l'endettement public des pays concernés.

La France voulait accélérer ce processus, alors que l'Allemagne entendait le freiner.

Il a été finalement décidé que le superviseur ne sera pas opérationnel avant mars 2014 au plus tôt, alors que l'on sait qu'il s'agit là d'une condition pour que la recapitalisation des banques en difficulté soit rendue possible.

Cependant, l'accord prévoit aussi qu'on pourra renflouer par des fonds européens une banque en difficulté, dès 2013, pourvu que la BCE décide de la prendre sous supervision. Ce qui a fait dire aux négociateurs français qu'ils avaient tout de même réussi à limiter, en ce domaine, la victoire de Berlin.

Sur ces deux questions essentielles, A. Merkel a tenu à féliciter publiquement son ministre des Finances, W. Schäuble, pour « *avoir réussi à imposer les revendications centrales de l'Allemagne* », tandis qu'à Paris on se contentait d'estimer que, désormais, l'essentiel est d'avoir réussi à lancer le processus.

Cependant, Georges Osborne, le ministre des Finances britannique, a, lui aussi, affirmé avoir « *protégé les intérêts de la City* ».

De fait, le Royaume-Uni, la République tchèque et la Suède ont décidé de rester en dehors du système de

supervision unique. En échange, ces pays ont sécurisé un type de gouvernance – via l'Autorité bancaire européenne (ABE), en charge de la réglementation bancaire – leur garantissant que la BCE ne puisse engager une quelconque action contraire à leurs options.

Les sept autres membres de l'Union n'ayant pas adopté la monnaie commune pourraient y adhérer, n'ayant formulé aucune décision contraire.

Pour les accueillir, alors que les traités européens interdisent en principe aux pays non membres de la zone euro d'avoir voix au chapitre au sein de la BCE, il a été créé un Conseil de supervision au sein de la BCE, distinct du Conseil des gouverneurs, et un Comité de pilotage pour préparer les travaux du Conseil de supervision dans lesquels ni la France, ni l'Allemagne ne disposerait de sièges permanents.

Londres a obtenu que les nouvelles règles de gouvernance de l'ABE accordent un poids important à la Grande-Bretagne, toute décision prise au sein de l'ABE devant obligatoirement avoir l'assentiment d'une majorité de pays restés en dehors du mécanisme de supervision pour être prise (Système dit de double majorité).

Désormais, après avoir transféré la surveillance bancaire à un « mécanisme européen de surveillance unique » dont on ne sait rien sur les règles, critères et pratiques futurs, pour l'heure, les dirigeants européens se proposent de mettre en place un mécanisme de résolution unique. Dans le courant 2013, la Commission devra faire une proposition valable pour les seuls États membres. ■

- (1) Conférence de presse du 27 novembre 2012, Paris.
 (2) Perspectives économiques de l'OCDE, n° 92, novembre 2012.

- (3) Conférence de presse de M. Draghi à Francfort.
 (4) Prévisions d'automne de la Commission européenne publiées mercredi 7 novembre 2012.
 (5) Rapport semestriel remis le 7 novembre 2012 à la chancelière Merkel.
 (6) Rapport pour avis, au nom de la Commission des affaires économiques, sur le projet de loi relatif à la création de la Banque publique d'investissement (n° 298).
 (7) Le risque de liquidité correspond à l'incapacité que peut avoir, soit un marché, à absorber des volumes de transactions importants sans impact significatif sur le cours de l'actif, soit un agent économique, à faire face à ses engagements immédiats. Pour une banque, le risque de liquidité consiste à ne plus pouvoir assumer des retraits importants de dépôts à court terme.
 (8) Dans la rhétorique politique et le langage courant, ce terme désigne communément la nébuleuse des PME, c'est-à-dire de toutes les sociétés qui ne sont pas cotées en bourse et dont on estime la part dans le tissu des entreprises à quelque 99,9 % (cf. Bourgeois I. : « Le Mittelstand, acteur clé de l'économie allemande » - <http://lecercler.lesechos.fr/node/33107>).
 (9) *Liquidity coverage ratio*.
 (10) *Net stable funding ratio*.
 (11) L'Autorité bancaire européenne a été créée le 24 novembre 2010 et elle est devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2011. Elle a en charge l'harmonisation des règles prudentielles et la coordination entre les autorités de supervision nationales. Elle peut définir des standards techniques qui, après approbation par la Commission européenne, sont directement applicables par les banques exerçant leurs activités à l'intérieur de l'Union européenne.
 (12) Les « *fonds propres durs* » sont la partie la plus solide des capitaux propres. Ils recouvrent le capital social, les résultats mis en réserve et les intérêts minoritaires dans les filiales consolidées.
 (13) La définition la plus courante du *shadow banking* se résume ainsi : activité de banque, menée par des entités qui ne recevant pas des dépôts ne sont pas régulées en tant que banques et donc qui ne sont pas soumises à la réglementation bancaire et en particulier aux réglementations de Bâle, dont celles qui sont relatives aux fonds propres et à leur composants (Ordonneau P. : « *Shadow banking* », *Le Cercle les Échos*, 18 mars 2011).
 (14) Euco 205/12.

