

L'union bancaire : une solution à la crise de la zone euro ?

Maylis Avaro, ENS Cachan* et Henri Sterdyniak, OFCE**

Version provisoire.

Résumé : Pour contribuer à la sortie de la crise de la zone Euro, un nouveau projet a émergé du sommet européen de juin 2012 : l'Union Bancaire. Est-ce un complément obligé de l'Union monétaire ou une nouvelle fuite en avant ? En confiant le contrôle des banques à la BCE, en mettant en place des mécanismes communs de résolution des crises bancaires, en incitant les banques à se diversifier, l'Union bancaire permettrait de briser la corrélation entre crise souveraine et crise bancaire. Elle reposerait sur trois piliers : un fonds européen de garantie des dépôts ; une autorité européenne chargée d'une surveillance centralisée des banques, un schéma commun de résolution des crises bancaires. Chacun de ces piliers fait l'objet de problèmes spécifiques, certains conjoncturels (peut-on garantir les dépôts en euros des pays en difficulté?) ; certains liés à la complexité du fonctionnement de l'UE (l'Union bancaire inclut-elle tous les pays de l'UE ?) ; certains liés à la spécificité de l'UE (est-ce un pas caché vers plus de fédéralisme ? qui décidera demain de la réglementation bancaire ?), d'autres enfin liés à des choix structurels quant au système bancaire européen. L'union bancaire impliquera une diversification internationale des banques de la zone euro. La solvabilité des banques, leur capacité de prêter dépendront avant tout de leurs fonds propres, donc de l'appréciation des marchés ; les liens entre les agents et les banques nationales seront coupés. Les Etats pourront-ils demain intervenir pour influencer le crédit bancaire ? Pour mettre sur pied des banques publiques spécifiques ? On pourrait préconiser la stratégie inverse : une restructuration du secteur bancaire, où serait isolé un vaste secteur de banques de dépôts devraient se concentrer sur leur cœur de métier où leur solvabilité serait garantie par l'interdiction de procéder à des opérations risquées ou spéculatives. Ces choix stratégiques peuvent-ils laissés à la BCE ?

JEL classification numbers: G21, G28.

Mots clés : Union bancaire, Construction européenne.

* maylis.avaro@ens-cachan.fr ; ENS, 61 avenue du Président Wilson, 94230 Cachan.

** sterdyniak@sciences-po.fr ; OFCE, 69 quai d'Orsay, 75007, Paris.

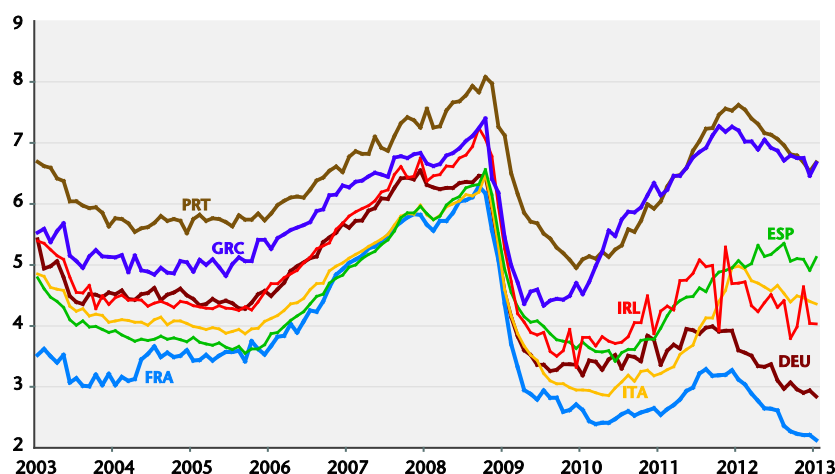
Summary: The banking union emerged from the June 2012 European summit as a new project expected to help and solve the euro area crisis. Is banking union a necessary supplement to monetary union or a new rush forward? The banking union would break the link between the sovereign debt crisis and the banking crisis, by asking the ECB to supervise banks, establishing common mechanisms to solve banking crises, and encouraging banks to diversify their activities. The project is based on three pillars: a European Deposit Guarantee Scheme, a European banking supervisor, a European common scheme to solve banking crises. Each of these pillars raises specific problems. Some are related to the EU current crisis (can deposits in euro area countries in trouble be guaranteed?); some problems are related to the EU complexity (does the banking union include all EU member states? who will decide banking regulations?), some are related to the EU specificity (is the banking union a hidden step towards more federalism?), some other problems are related to structural choices regarding the European banking system. Banks' solvency and their ability to lend will depend primarily on their capital ratios, and thus on financial markets' sentiment; the links between the government, firms, households and domestic banks will be cut. Will governments be able tomorrow to intervene to influence bank lending policies, or to establish specific public banks? An opposite strategy could be promoted: restructuring the banking sector, and isolating retail banking activity from risky activities. Retail banks would focus on lending to domestic agents, and their solvency would be guaranteed because they would not be allowed to run risky activity. Can European peoples leave such strategic choices in the hands of the ECB?

Depuis le début de l'année 2010, les instances européennes cherchent des voies de sortie de la crise des dettes publiques de la zone Euro. Cette crise a mis à jour les déficiences de l'organisation de la zone qui ont abouti, tant au creusement des déséquilibres entre les pays de la zone entre 1999 et 2007, à leur incapacité à définir une stratégie économique commune après la crise financière de 2008. Le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 a marqué une nouvelle tentative des instances européennes et des pays membres de sortir de la crise de la zone Euro. Un nouveau projet a émergé : l'Union Bancaire. Il a été précisé au sommet du 13 décembre. Est-ce un complément obligé de l'Union monétaire ou est-ce une nouvelle fuite en avant ?

La crise actuelle est en grande partie une crise bancaire. Les banques européennes avaient nourri les bulles financières et les bulles immobilières (particulièrement en Espagne et en Irlande) ; elles avaient investi dans des fonds de placement ou des fonds de couverture aux Etats-Unis ; elles obtenaient une partie importante de leurs profits sur les marchés financiers, mais y risquaient leurs fonds propres. Elles ont connu des pertes importantes avec la crise de 2007-2010 ; les Etats ont dû venir à leur secours, ce qui a été particulièrement coûteux pour l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et surtout l'Irlande. La crise des dettes souveraines de la zone Euro a encore accentué leurs difficultés ; les dettes publiques qu'elles détenaient sont devenues des actifs risqués. Une dangereuse résonance est apparue entre les difficultés des finances publiques et celles des banques d'un même pays. Les doutes sur la dette publique d'un pays fragilisent les banques de ce pays qui généralement en détiennent une certaine quantité ; les marchés envisagent alors que l'Etat devra secourir ses banques, ce qui accentue les craintes sur sa solvabilité propre comme sur sa capacité à soutenir ses banques. La défiance s'accroît en un cercle vicieux incontrôlable. Enfin, la crise des dettes a fait disparaître l'unité de la zone Euro et la notion de « monnaie unique » : une entreprise espagnole ne s'endette pas au même taux qu'une entreprise allemande (graphique 1).

La libéralisation des mouvements de capitaux a fait que des petits pays (Irlande, Islande, Chypre) ont laissé se développer des systèmes bancaires disproportionnés par rapport à leur taille, qu'ils sont incapables de secourir. La question de la régulation des banques est posée au niveau international (nouvelles normes de Bale III) comme aux Etats-Unis (règle Volkers et loi Dodd-Frank) et en Grande-Bretagne (rapport Vickers).

1. Taux d'intérêt sur les crédits des SNF.



Source : BCE.

En juin 2012, les doutes sur la solidité des banques européennes ont une nouvelle fois resurgi. Les mesures prises depuis 2008 pour stabiliser le système financier sont apparus insuffisantes. Lorsque Bankia, la 4^{ème} banque d'Espagne a demandé une aide à l'Etat de 19 milliards d'euros, l'inquiétude sur les bilans des banques espagnoles s'est fortement accentué. Le taux de créances douteuses des banques espagnoles, dont les bilans ont été fragilisés par le krach immobilier, est passé de 3,3% fin 2008 à 8,7% en juin 2012¹. Par ailleurs, de nombreux déposants européens avaient commencé à réduire leurs dépôts dans les banques de leur pays craignant une sortie de la zone Euro : durant le premier semestre 2012, les dépôts bancaires ont baissé de 5,6% en Grèce, de 12% en Irlande, de 4,5% au Portugal. Depuis juin, ce mouvement touche l'Espagne : les dépôts bancaires ont baissé de 90milliards d'euros pendant l'été. Certes, le système Target 2 faisait que les dépôts espagnols placés dans des banques allemandes étaient automatiquement reprêtés aux banques espagnoles, mais le SEBC jouait ainsi un rôle de garantie des systèmes bancaires des pays du Sud, rôle qui pouvait s'avérer dangereux et suscitait la craintes des hommes politiques et économistes allemands.

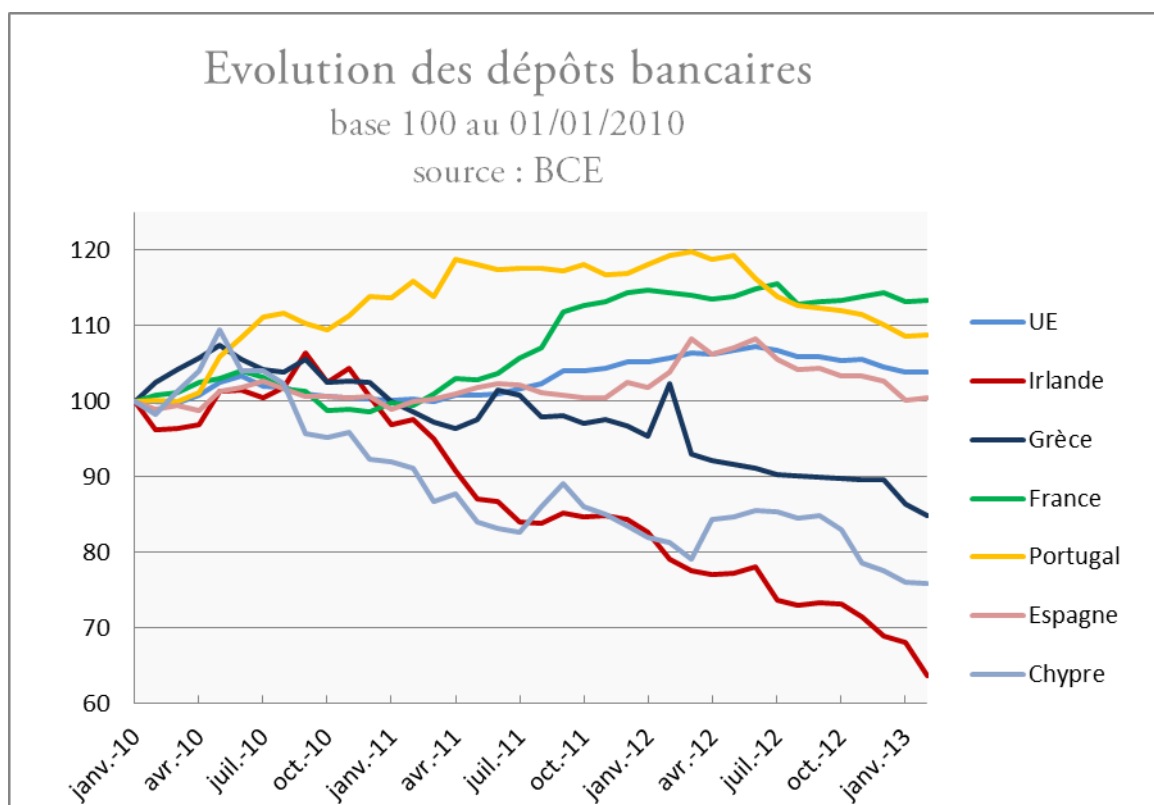
En réponse à ces risques, Mario Monti avait relancé, en mai 2012, l'objectif d'une Union bancaire européenne, en reprenant des projets déjà en préparation à la DG Marché Unique de la Commission Européenne. Le projet a été soutenu par la Commission Européenne, la BCE, et plusieurs Etats membres (Italie, France, Espagne,...), les uns souhaitant ainsi accélérer la marche vers une Europe fédérale, d'autres trouver d'urgence une bouée de sauvetage. En sens inverse, l'Allemagne était réticente, estimant qu'une Union bancaire est impossible sans Union budgétaire. Même si Angela Merkel a reconnu² qu'il était important

¹ Selon la Banque d'Espagne.

² Les Echos Finance : *La supervision bancaire européenne s'annonce politiquement sensible*, 14 juin 2012, p. 28

d'avoir une supervision européenne avec une autorité bancaire supranationale ayant une meilleure vision d'ensemble, elle a refusé clairement que l'Allemagne prenne le risque de nouveaux transferts ou garanties, sans intégration budgétaire et politique renforcée³. Ainsi, la nécessité d'une intervention d'urgence pour sauver la zone Euro pourrait se traduire par la mise en place rapide (précipité ?) de réformes lourdes de conséquences.

Graphique 2 : Evolution des dépôts bancaires.



Le sommet de la zone euro du 29 juin 2012 a cependant demandé à la Commission de faire des propositions concernant un mécanisme de surveillance unique pour les banques de la zone euro, sa mise en place devant permettre au Mécanisme Européen de Solidarité (MES) de recapitaliser directement les banques, brisant ainsi le cercle vicieux.

Le 18 octobre 2012, le Conseil a décidé de lancer les travaux législatifs sur l'Union Bancaire en même temps qu'il insistait sur la nécessité de compléter l'UEM en renforçant la surveillance des politiques budgétaires (*six packs, two packs, TSCG*), la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et les incitations aux réformes structurelles.

Le Conseil des 13 et 14 décembre 2012 aboutit à un accord sur le Mécanisme de Surveillance Unique (MSU), accord qui doit permettre de lancer la concertation avec le

³ AFP Infos Economiques, *Les lignes de fracture entre Européens avant le sommet de Bruxelles*, 27 juin 2012.

Parlement, et se fixe comme objectif d'arriver à un accord sur la garantie des dépôts et le mécanisme de résolution à la mi-2013.

En confiant le contrôle des banques au niveau européen, en mettant en place des mécanismes communs de garantie des dépôts, de résolution des crises bancaires, en incitant les banques à se diversifier en Europe, l'Union bancaire permettrait, selon ses promoteurs, de briser la corrélation entre crise souveraine et crise bancaire. Elle contribuerait à unifier les marchés du crédit et des dépôts en Europe. En sens inverse, elle introduirait dans chaque pays une rupture entre les banques d'un côté, les Etats et les entreprises nationales de l'autre. Elle marquerait une nouvelle étape vers le fédéralisme par un nouveau transfert de compétence des Etats membres vers des instances communautaires. Le projet amène à se reposer les questions non résolues: peut-on avoir une union économique et monétaire sans Europe fiscale, sans Europe sociale ? Comment prendre en compte les diversités nationales ?

L'Union bancaire peut-elle compenser les quatre défauts dirimants de l'Union monétaire : l'absence de « préteur en dernier ressort » qui permet aux marchés financiers de spéculer sur la faillite possible des Etats ; l'absence de mécanisme rigide de solidarité, de contrôle ou de coordination qui fait que rien ne garantit la pérennité de la monnaie unique ; l'incapacité de mettre en œuvre une stratégie de sortie de crise, qui fait que plusieurs pays s'enfoncent dans la récession, ce qui fragilise encore plus leur système bancaire ; le fait qu'un taux d'intérêt unique fixé par la BCE, appliqué à des économies différentes, majoré maintenant par une prime de risque arbitraire fixé par les marchés, aboutissent à des conditions de crédit incontrôlables dans les pays membres ?

Une telle Union bancaire reposerait sur trois piliers :

- un fonds européen de garantie des dépôts.
- une autorité européenne chargée d'une surveillance centralisée des banques,
- un schéma commun de résolution des crises bancaires.

Chacun de ces piliers fait l'objet de problèmes spécifiques, les uns liés à la complexité du fonctionnement de l'UE (l'Union bancaire est-elle limitée à la zone euro ou inclut-elle tous les pays de l'UE ?), d'autres à la situation de crise (faut-il garantir les déposants contre la sortie de leur pays de l'Euro ? faut-il prendre en charge les banques en difficultés ?), d'autres liés à la spécificité de l'UE (L'Union bancaire est-elle un pas vers plus de fédéralisme ? Comment le concilier avec les prérogatives nationales ?), d'autres enfin liés à des choix structurels à faire quant au fonctionnement du système bancaire européen (faut-il mieux contrôler un système bancaire européens, diversifié internationalement, intégré aux marchés financiers ? faut-il recentrer les systèmes bancaires nationaux sur leur cœur de métier, les crédits et les dépôts?).

Nous allons analyser les enjeux et les problèmes de chacun de ces trois piliers puis nous discuterons du futur modèle du système bancaire au sein de l'union bancaire européenne.

I –Le fonds européen de garantie des dépôts

L'Union bancaire européenne comporterait un fonds européen de garantie des dépôts. Un système de garantie des dépôts protège les épargnants en cas de défaillance de leur banque en leur remboursant leurs dépôts jusqu'à un certain plafond. C'est une des missions régaliennes de l'Etat que de fournir aux citoyens un instrument de paiement et d'épargne ne leur faisant courir aucun risque. Les déposants ne connaissent pas précisément l'état de santé de leur banque ; on ne peut demander à la masse des déposants, ceux dont les dépôts ne dépassent pas un certain montant, de s'y intéresser ; ils sont soumis à une asymétrie d'information qui, en temps normal, favorise la confiance envers les établissements de crédit. Par contre, en cas de crise bancaire, les asymétries d'informations entre les déposants et vis-à-vis des banques accentuent la contagion de la panique et peuvent provoquer une ruée des épargnants qui cherchent à retirer massivement leurs dépôts. Des crises de liquidité se transforment alors en crises de solvabilité menaçant de contaminer l'ensemble du système bancaire. Or la faillite d'un établissement bancaire dégrade la confiance des acteurs sur le marché interbancaire et diminue l'offre de prêt; elle pèse donc sur l'économie réelle en interrompant les activités qui dépendent de ces crédits et en provoquant un coup d'arrêt des investissements. Une garantie des dépôts permet, en principe, d'éviter les paniques bancaires.

Cependant, il est nécessaire de distinguer entre les dépôts de montant relativement faible, rémunérés à des taux n'incorporant pas de prime de risque qu'il faut obligatoirement rembourser, et les autres, dont la rémunération incorpore des primes de risques, à qui il est légitime de demander d'accepter des pertes.

L'harmonisation du niveau de garantie des dépôts en Europe permet d'éviter que des pays puissent attirer les dépôts de leurs voisins en offrant une garantie totale des dépôts, stratégie mise en place par l'Irlande durant la crise, sachant que cette garantie totale est ensuite lourde de conséquences pour la population du pays concerné. Par contre, compte tenu des différences de niveau de vie, la part des dépôts couverts est très différente d'un pays à l'autre.

Il existe aujourd'hui 40 régimes différents de garantie des dépôts pour les 27 pays de l'Union Européenne (Commission Européenne, 2010). Selon les pays, ces régimes sont gérés par le gouvernement, par la profession bancaire ou par les deux conjointement. Un groupe d'établissements bancaire peut décider de se regrouper pour créer un fonds commun privé de garantie de leurs dépôts selon des règles spécifiques qu'ils choisissent. Les

législateurs de l'Union ont développé la garantie des dépôts *via* plusieurs directives : en 1994⁴ un premier texte de loi fixe un niveau de garantie minimal correspondant à 20 000€ par déposant ; il impose que chaque Etat mette sur pied officiellement un fonds de garantie et que tous les établissements de crédit adhèrent à un système de garantie. En 2009⁵ le niveau minimal de garantie est augmenté à 50 000€, puis à 100 000 € au 31 décembre 2010.

En 2010, la Commission Européenne⁶ a avancé l'idée d'un système de garantie des dépôts paneuropéen à l'horizon 2014. Dans cette optique, elle a appelé à une mise en réseau des systèmes existants en proposant la mise en place d'une facilité d'emprunt mutuel entre les fonds et une harmonisation progressive des régimes. Mais les modalités de l'harmonisation des systèmes divisent le Parlement Européen et le Conseil ; le texte de 2010 défendu par M. Barnier devrait être voté d'ici juin 2013. Les Etats membres veulent réduire le taux de financement des fonds payés par les banques, tandis que les eurodéputés veulent faire contribuer de façon plus importante les banques risquées *via* un système de prime de risque.

Selon le rapport du JRC d'Ispra, sous l'hypothèse d'un plafond de 100 000 euros garantis, la somme des dépôts couverts serait de 6 655 milliards d'euros. Par rapport à 2007 lorsque la réglementation européenne ne demandait qu'une garantie de 20 000€, le montant des dépôts couverts serait augmenté de 18% (+994 milliards d'euros) et le nombre de dépôts entièrement garantis de 8% (+3 millions de dépôts) mais, dans l'hypothèse d'un financement *via* un prélèvement d'un certain pourcentage des dépôts éligibles payés des banques, il coûterait 815 millions d'euros par an pendant 10 ans aux banques en moyenne sur l'Union Européenne, ce qui correspond à une diminution de 4% de leur profit annuel pendant 10 ans par rapport à 2007⁷.

La crise a montré la contradiction entre le caractère de plus en plus internationalisé des banques européennes et la garantie des dépôts qui restait au niveau national. Le problème était apparu particulièrement aigu pour des pays comme l'Irlande ou Chypre dont les systèmes bancaires étaient hypertrophiés par rapport à la taille du pays. Ceci peut être évité par deux moyens : européeniser la garantie des dépôts ou, au contraire, imposer des limites à la taille du secteur bancaire de chaque pays, ce qui aurait permis d'éviter les bulles de

⁴ Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts.

⁵ Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement.

⁶ Commission Européenne (2010) : *Réexamen de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts*, 12 juillet.

⁷ JRC Report under Article 12 of Directive 94/19/EC as amended by Directive 2009/14/EC European Commission, Joint Research Centre, Ispra (Italy).

crédit et l'accumulation de dépôts transfrontaliers, source d'instabilité. C'est la première solution qui est privilégiée en Europe aujourd'hui. Mais, la crise chypriote va peut-être relancer le débat.

La crise bancaire espagnole ayant rappelé la nécessité de protéger les finances publiques en cas de faillite bancaire, la Commission désire lancer les discussions à la constitution d'un fonds paneuropéen de garantie dès que la directive de 2010 aura été votée au Parlement. Ce fonds pourrait être financé par une contribution des banques européenne garanties. Cependant, en 2013, deux points posent problème. Selon Schoemaker et Gros (2012), une union bancaire doit se créer sous un « voile de l'ignorance », c'est-à-dire en ne sachant pas quel pays présente plus de risques : ce n'est pas le cas en Europe aujourd'hui. Il faut que le fonds garantisse toutes les banques européennes car s'il n'accepte, au départ, que les grandes banques transnationales les plus solides, les déposants se précipiteraient sur les banques garanties et ceci accentuerait immédiatement les risques de dislocation de la zone.

La Commission Européenne n'a pas choisi entre un taux de cotisation uniforme au fonds de garantie ou un taux variable selon le niveau de risque des établissements garantis. La majorité des pays ont un système de cotisation uniforme, mais le Canada et la France ont eu une tarification variable fonction du risque, ce qui tend à réduire l'aléa moral des banques.

La garantie des dépôts bancaires aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, la garantie des dépôts est assurée par le Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), une société privée fédérale créée en 1933 par le Glass Steagall Act dont les dirigeants sont nommés par le Président et le Sénat. La mission du FDIC est de préserver la confiance du public dans le système financier américain. La quasi-totalité des banques américaines sont affiliées au FDIC même si l'adhésion n'est obligatoire que pour les plus importantes d'entre-elles. Les OPCVM et les autres fonds collectifs ne sont pas assurés. Les dépôts sont couverts jusqu'à un montant individuel de 100 000\$. Le FDIC assure plus de la moitié du montant total des dépôts effectués sur le territoire des EU. Il intervient également pour limiter les défaillances des banques : il inspecte et contrôle directement plus de 5 3000 banques soit plus de la moitié des banques des Etats-Unis. Il dispose de moyens de résolutions des défaillances dont le plus courant est la vente des dépôts et des crédits à un autre établissement. Les ressources du FDIC proviennent des cotisations versées par les institutions bancaires et d'épargne assurées, mais aussi des certificats d'association souscrits par les membres lors de leur adhésion et des revenus tirés d'investissements dans les bons du trésor américains. Depuis 1993, la contribution des établissements de crédit est fonction du niveau de leur risque.⁸ : à partir des ratios de capital (ratios Cooke et Tier I) et d'un rating (déterminé selon cinq critères : la gestion actif-passif, la qualité des actifs, la qualité de la gestion, les résultats et la liquidité), le FDIC

⁸ Christophe Morel Jean-Louis Nakamura *Fonctions et tarification d'un fonds de garantie bancaire* Revue française d'économie. Volume 15 N°2, 2000. p.89

décide de la contribution de l'établissement. Ainsi, jusqu'à fin quatre-vingt-quinze la contribution des établissements au fonds de garantie variait entre 0,09 % et 0,49 % des dépôts selon l'appréciation par le FDIC des risques de chaque établissement. Sur la période 2010-2011, 249 banques ont fait faillite aux Etats-Unis, ce qui a divisé par trois la réserve pour perte éventuelle du fonds de garantie (de 17,7 milliards de dollars à 6,5 milliards). Le fonds de réserve actuel représente 0,17% des dépôts couverts. Le FDIC prévoit de revenir à sa cible de long terme, une réserve de 1,35% des dépôts couverts d'ici 2018.⁹

Un fond européen de garantie des dépôts difficile à bâtir

La Commission Européenne travaille depuis plusieurs années déjà sur la mise en réseau des systèmes de l'Union Européenne. Le projet d'Union bancaire étant centré sur la zone euro, la zone d'application du fonds de garantie reste indéterminée, l'harmonisation des systèmes existants est délicate. Si le fonds est rapidement mis en place, il courra le risque de devoir faire face aux difficultés des pays du sud de l'Europe. L'Allemagne ou la Finlande pourraient refuser de cotiser à ce fonds qui pourrait augmenter les transferts de richesse entre le Nord et le Sud de l'Europe. Les projets actuels ne précisent pas si le fonds sera financé par des cotisations *ex-ante* des banques ou s'il reposera sur une garantie des Etats et un remboursement des banques *ex-post*.

Schoenmaker et Gros (2012) proposent que le fonds européen de garantie dispose d'une réserve permanente représentant 1,5% des dépôts couverts (soit près de 140 milliards d'euros). Mais ceci ne permettrait que de sauver une ou deux grandes banques européennes. La crédibilité d'un tel fonds en cas de crise bancaire et de risque de contagion est donc limitée. Les réserves permanentes des fonds sont obligatoirement faibles comparé à la somme des dépôts qu'il faudrait rembourser en cas de crise profonde. Seul un fonds appuyé à un pouvoir monétaire peut offrir une garantie totale et crédible en cas de crise systémique. Même si le fonds européen peut lever des cotisations *ex-ante* des banques pour pouvoir intervenir en cas de problème limité, la garantie des dépôts devra continuer à dépendre en dernier ressort des Etats, du MES et de la BCE, ceux-ci étant appelé à intervenir, à court terme, à tour de rôle selon la gravité du problème. La garantie doit être illimitée, mais la Constitution (et l'opinion politique) allemande s'oppose à une telle garantie. La contribution des banques pourrait intervenir *ex post* pour reconstituer le niveau de fonds de garantie et éventuellement pour rembourser le financeur de première ligne. Le point délicat reste de savoir qui paie en dernier ressort pour la garantie, entre les banques et les Etats, entre le pays concerné ou l'ensemble des pays européens couvert par l'accord. Faut-il

⁹ FDIC, *Update of projected deposit insurance fund losses, income, and reserve ratios for the restoration plan*, Division of Insurance and Research, Avril 2012

en déduire que l'Union bancaire nécessite obligatoirement la mise en place d'un Trésor fédéral et d'un impôt européen (Aglietta et Brand, 2013) : c'est sans doute excessif.

L'autorité en charge de ce fonds n'est pas encore désignée. Si la BCE recevra la surveillance du système bancaire, il est beaucoup plus délicat de lui confier la gestion du fonds de garantie des dépôts. Selon Repullo (2000), la garantie des dépôts doit être séparée de la fonction de prêteur en dernier ressort. Sinon, la BCE pourrait utiliser excessivement sa capacité de création monétaire pour recapitaliser les banques, ce qui ferait gonfler la masse monétaire. Les objectifs de politique monétaire et de soutien aux banques entreraient en conflit. Il faudrait donc créer une autorité de garantie des dépôts et de résolution des crises, distincte de la BCE, qui aurait obligatoirement un droit de regard sur le comportement des banques, qui s'ajouterait à celui de l'ABE, de la BCE, des régulateurs nationaux. Par contre, la BCE continuerait à jouer son rôle de prêteur en dernier ressort. C'est d'ailleurs ce qu'a mis en place la réforme bancaire française en 2013. On voit mal la viabilité d'un système si compliqué. La solution nous semble plutôt devoir être que la BCE puisse intervenir, si nécessaire, pour garantir les dépôts dans une situation où les Etats ou le MES ne pourraient le faire, mais qu'il soit prévu que cette intervention n'est qu'un prêt de la BCE au fonds de garantie bancaire ou aux Etats, que ceux-ci devront rembourser.

De 1979 à 2000, les dépôts en France étaient assurés par le mécanisme dit d' « appel à la solidarité de la place » : en cas de crise, le gouverneur de la Banque de France pouvait " *organiser le concours* " de l'ensemble des établissements de crédit " *en vue de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts des déposants et des tiers, au bon fonctionnement du système bancaire ainsi qu'à la préservation du renom de la place* " ¹⁰. Ce mécanisme n'a été mis en œuvre qu'à une seule occasion, lors de la faillite de la banque Al Saudi en 1988. Le risque de panique des déposants pousse les banques à être solidaires et à se coordonner en cas de crise pour éviter le plus possible que la solidarité de la place soit effectivement mise en œuvre. Suite à l'instauration en 2000 d'un fonds de garantie des dépôts, le gouvernement français a choisi de ne plus mentionner cette solidarité de la communauté bancaire, considérant que le fonds organisait une solidarité de place permanente. L'avantage de la solidarité de la place était qu'il n'était pas nécessaire d'immobiliser des fonds, que la garantie était *a priori* sans limite, que la Banque en difficulté pouvait être reprise par une autre banque, qui pouvait avoir intérêt à cette opération puisqu'elle récupérait ainsi une clientèle et une part de marché. Mais ce système ne fonctionne que pour des difficultés localisées sur une banque de faible taille.

Le risque d'une sortie d'un pays de la zone euro n'étant pas encore totalement écarté en 2013, la question se pose de la garantie qu'offrirait l'Union bancaire face à la conversion en

¹⁰ Philippe Marini : « Rapport sur le Projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière, tome 1 » n°300 (1998-1999) Commission des Finances du Sénat.

monnaie nationale des dépôts libellés en euros. C'est une garantie européenne des dépôts en euros qui serait nécessaire pour éviter la fuite des capitaux que connaissent aujourd'hui les pays soupçonnés d'être susceptibles de quitter la zone Euro ; mais, dans la situation actuelle, compte-tenu du risque qu'elle doit jouer sous peu pour certains pays (Chypre, Grèce, Portugal voire même Espagne), elle est plus difficile à mettre en place, les pays du Nord refusant d'accorder une telle garantie.

La crise chypriote a montré que la garantie commune des dépôts n'est pas facile à mettre en place tant que les bilans des banques ne sont pas effectivement assainis, que les inquiétudes sur des faillites bancaires possibles ne seront pas définitivement éloignées, que les systèmes bancaires en Europe ne sont pas sous contrôle. La garantie commune ne peut être que l'aboutissement de l'Union bancaire.

Elle a montré aussi les limites de la limite de 100 000 euros. Peuvent être confisqués les trésoreries de certaines PME, des fonds de ménages en attente de réemplois, etc. Il faut choisir entre deux stratégies : offrir à tous les déposants qui le souhaitent un instrument d'épargne parfaitement garanti (du moins en monnaie nationale), sans limite de montant, mais avec une rémunération limitée ; laisser aux déposants la responsabilité de choisir leur banque, sachant que certaines banques leur font courir un certain risque, difficilement évaluable.

Enfin, les institutions européennes ont fait payer la garantie des dépôts par les actionnaires, les créanciers et les gros déposants des banques en difficulté, en agrégeant de plus le coût de cette garantie pour les deux banques en question, ce qui signifie, sans doute, que le fonds européen de garantie n'aura qu'un rôle décoratif.

II- Une supervision bancaire européenne

L'objectif d'un unique superviseur bancaire européen est d'avoir une institution indépendante et puissante qui contrôle les banques européennes. Les arguments en faveur d'un tel superviseur sont les mêmes que ceux en faveur d'une Banque Centrale Indépendante. La banque comme la monnaie doit échapper au champ politique pour être confié à des experts. La supervision des banques par une autorité indépendante supranationale limite les facteurs de caractère politique pouvant entraver le suivi des objectifs et renforce la crédibilité des décisions (Rochet 2008). L'indépendance du superviseur lui permet d'affirmer de manière crédible que toutes les banques ne seront pas sauvées en cas de faillite, ce qui incitera les banques à diminuer leurs prises de risques. Cela réduira l'aléa moral des banques qui sinon sont incitées à prendre des risques importants sous l'assurance d'être renflouée par les Etats. L'indépendance garantit

également la réduction des délais de mises en place des procédures de faillites, délais qui sont préjudiciables à l'efficacité de la procédure de résolution adoptée et créent la possibilité d'actions de lobbying entamant la crédibilité du dispositif global. Le superviseur doit pouvoir mettre sous tutelle les banques en difficulté avant qu'elles ne soient devenues une menace pour la stabilité du secteur financier. La spéculation sur la faillite de banques, qui alimentent la crise serait ainsi fortement réduite. La confiance dans le système dépend fortement de la qualité de la supervision. Les incertitudes sur la qualité du secteur bancaire, sur sa capitalisation, sur le montant des créances douteuses sont à l'origine des difficultés des banques à se refinancer sur le marché interbancaire.

Le superviseur bancaire européen doit faciliter la mise en place de schéma commun de résolution des crises, en étant présent à la fois en période normale et dans les moments de crises pour la procédure de résolution des faillites. Enfin, il contrôlera l'application des nouvelles normes de Bâle III. Au 1^{er} janvier 2014 les banques auront dû renforcer le niveau et la qualité des fonds propres : le ratio Core Tier 1 (composante actions et assimilés du ratio TIER 1) doit passer de 2 à 4,5 % des actifs de la banque, tandis que le ratio TIER 1 doit quant à lui être au moins égal à 6 %, contre 4 % auparavant.

La supervision bancaire unique doit permettre de mettre en place tant un mécanisme unique de garantie des dépôts qu'un mécanisme unique d'aide aux banques en difficulté.

Le choix de l'institution devant exercer le nouveau pouvoir de supervision bancaire a fait débat entre l'Autorité Bancaire Européenne (ABE) et la BCE. L'ABE, créée en novembre 2010 pour améliorer la surveillance du système bancaire de l'Union Européenne, avait déjà réalisé deux séries de « stress tests » sur les banques. Le résultat de Bankia pour les tests d'octobre 2011 signalait un déficit de fonds propres de 1,3 milliards. Cinq mois plus tard, ce déficit était de 23 milliards ; la crédibilité de l'ABE en a souffert. De plus, l'ABE, installée à Londres, a autorité sur le système britannique alors que le Royaume-Uni ne veut pas participer à l'Union bancaire.

La BCE a fait pression pour se voir confier cette tâche. Ainsi, le Vice-président de la BCE, M. Constancio a déclaré le 12 juin 2012 que « la BCE et l'Eurosystème sont préparés » pour recevoir ces pouvoirs ; « il n'y aurait donc pas besoin de créer une nouvelle institution ». L'article 127.6 du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne¹¹ qui a été évoqué au sommet de la zone euro du 29 juin permet de donner à la BCE un pouvoir de supervision.

¹¹ Art 127.6 : « Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances. ».

Les banques centrales nationales ont pour objectif la stabilité financière et avaient déjà un rôle dans la supervision du secteur bancaire. En France, par exemple, l'Autorité de Contrôle Prudentiel, chargée de l'agrément et du contrôle des établissements bancaires et des organismes d'assurance, une autorité indépendante, mais elle est adossée à la Banque de France.

La solidité, la notoriété, la réputation d'indépendance politique de la BCE l'ont favorisé dans le choix de la Commission. Sa bonne connaissance du marché interbancaire, de la liquidité en circulation, de la situation et de la réputation de chaque banque lui donne un avantage par rapport à une agence indépendante.

Dans sa proposition de règlement du Conseil¹², la Commission Européenne a donc choisi la BCE pour diriger la supervision bancaire au sein d'un mécanisme unique de supervision (MSU) incluant la BCE et les autorités prudentielles nationales existantes. Selon cette proposition, la BCE recevra la responsabilité de missions de surveillance pour tous les établissements de crédit pour les Etats membres participants, indépendamment de leur modèle économique et de leur taille. Elle veillera à l'application des normes en matière de degré de levier, de liquidité, de fonds propres et elle pourra, en coordination avec les autorités nationales, imposer la constitution de coussins de fonds propres ou l'application de mesures correctrices qu'elle jugera nécessaires. Elle sera l'autorité compétente pour agréer les établissements de crédit. En plus de son rôle de prêteur en dernier ressort, la BCE jouerait ainsi le rôle de responsable en dernier ressort de la surveillance de toutes les banques de l'Union Bancaire. Le MSU profitera de l'expertise des autorités nationales de surveillance et leur connaissance des marchés nationaux, régionaux et locaux. La BCE aura accès à toute l'information dont disposent les superviseurs nationaux. Comme la BCE est une institution de l'Union Européenne, il sera possible pour faire appel d'une décision selon les principes définis dans les traités européens.

Un comité de surveillance et de nouveaux services complètement indépendants devront être créés au sein de la BCE pour éviter tout conflit avec l'objectif de politique monétaire. Cependant le Conseil des gouverneurs aura un droit de veto sur toutes les décisions. Pour garantir la légitimité démocratique du processus, la Commission propose « d'importantes mesures de sauvegarde en matière de comptes rendus, notamment vis-à-vis du Parlement européen et du Conseil Le transfert de supervision aura lieu en Mars 2014¹³ si les textes de loi nécessaires sont votés à temps.

¹² Commission Européenne (2012) : « proposition de règlement du conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit », 12 septembre.

¹³ Conseil de l'Union Européenne, Décembre 2012 *Le Conseil arrête sa position sur la surveillance bancaire*, Bruxelles, 17739/12 Presse 528

La Commission prétend que la BCE ne prendra aucune mission de l'ABE dont la position dans le mécanisme européen de surveillance a été précisé¹⁴ : l'ABE doit œuvrer à la création d'un cadre juridique commun de surveillance en mettant au point un livret blanc : un manuel uniforme pour la surveillance bancaire en Europe, y compris les pays qui ne participeraient pas à l'Union bancaire. Elle doit également proposer les textes de lois qui régiront la gestion des crises bancaires pour la zone euro. L'Agence Bancaire Européenne ne pourra prendre ses décisions qu'à la double majorité (groupe des pays soumis au MSU, groupe des pays non-soumis), ce qui en pratique donne un droit de veto au Royaume-Uni.

De délicats transferts de souveraineté pour une supervision unique

Dans l'actuel projet de supervision, le risque est grand que confier ces questions à la BCE soit un nouveau pas vers la dépolitisation de l'Europe. Certes, les instances européennes prétendent que la BCE sera soumise à des exigences accrues en matière de transparence et de responsabilité démocratique. Certes, le Président de la BCE se rend régulièrement devant le Parlement Européen mais cette intervention reste formelle ; la BCE est très attachée à son indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux comme des instances européennes. La coordination au sein de la BCE entre ce nouvel objectif de supervision et ceux de politiques monétaires s'annonce délicate. Même si un comité de surveillance est créé, le conseil des gouverneurs gardera la responsabilité des décisions en termes de surveillance bancaire et de politique monétaire. Malgré la création d'un mécanisme unique de surveillance incluant les autorités nationales, la BCE prendra les décisions de façon indépendante, elle devra simplement « rendre des comptes » et « répondre aux questions des parlementaires » mais ces décisions ne seront pas contestables, comme le sont aujourd'hui les décisions de politique monétaire.

La BCE sera-t-elle capable de prendre en compte les diversités des banques européennes ? Le Parlement Européen affirme que ce sera un de ses devoirs mais il n'explique pas les pratiques qui permettront de protéger la diversité des institutions financières¹⁵. Le manuel unique de surveillance sur lequel travaille l'ABE et qui doit servir de code de conduite pour la BCE semble prôner une régulation uniforme de l'ensemble du marché européen. Cependant, la gouvernance, le ratio de fonds propres d'une petite banque

¹⁴ Commission Européenne (2012): « Feuille de route pour une union bancaire », 12 septembre.

¹⁵ Report on the proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions (COM(2012)0511 – C7-0314/2012 – 2012/0242(CNS)) Committee on Economic and Monetary Affairs.

de détail allemande ou d'une caisse d'épargne française doit-il être le même que celui d'un grand groupe bancaire européen ?

On aurait pu envisager un système dual : la BCE gèrerait les grandes banques transnationales et les régulateurs nationaux superviseraient les banques nationales et régionales et préserveraient leurs spécificités. Cependant, les régulateurs nationaux sont aujourd'hui face à des risques inégaux : ceux des pays du sud (Grèce, Espagne, Portugal) font face à des risques beaucoup plus grands que ceux de l'Allemagne ou de la Finlande. Un système dual aurait risqué d'accélérer le retrait des dépôts des banques des pays du Sud.

Le point essentiel est sans doute l'objectif que l'on se donne pour le système bancaire européen : des grosses banques transnationales, avec d'importants dépôts ou crédits transfrontaliers ? ou un ensemble de banques nationales, de tailles réduites, bien insérées dans le tissu économique locales ou nationales ?

En fait, la BCE assurera directement la supervision des banques dont les actifs représentent plus de 30 milliards d'euros ou constituent au moins 20 % du PIB du pays de leur siège, ainsi que celles qui demanderont ou recevront une aide du MES, soit de 200 banques sur 6 000. Elle assurera le contrôle de la supervision des autres banques qui sera menée par les autorités nationales de surveillance, qui devront rendre compte à la BCE. La BCE pourra décider, à tout moment, d'assurer la supervision d'une de ces institutions de crédit.

Les nouvelles prérogatives de la BCE en tant que superviseur unique vont devoir prendre en compte la présence de pays n'appartenant pas la zone euro mais appartenant au MSU. Les pays de l'UE hors zone euro sont déjà représentés à la BCE au sein du Conseil Général qui réunit l'ensemble des gouverneurs des banques centrales de l'UE. Mais ce conseil n'a pas actuellement de pouvoir de décision au sein de l'institution européenne. Une répartition du pouvoir de décision équitable entre les pays intra zone euro et les autres pays concernant la supervision européenne va être très délicate au sein de la BCE, cette institution étant avant tout la banque centrale des pays de la zone euro. Cependant le Parlement Européen propose que tous les pays participants au MSU aient droit à la même représentativité au sein de Conseil de Supervision Bancaire qui dirigera les tâches de supervisions de la BCE.

L'application des directives de cette nouvelle autorité pourra poser problème. Un groupe bancaire en difficulté pourra être sommé de vendre ses parts d'actions de grands groupes nationaux. Mais le gouvernement national acceptera-t-il d'exposer un champion national à un contrôle étranger ?

Les gouvernements perdront la capacité à influencer la distribution de crédit par les banques, ce qui, pour certains, est souhaitable (pas d'interférence politique dans le crédit),

mais pour nous est dangereux : les gouvernements perdront un outil de politique industrielle qui pourrait être mobilisé pour financer les PME, les ETI ou pour impulser la transition écologique.

Ainsi, sur le dossier Dexia, l'opposition entre la Commission européenne d'une part et la France, la Belgique et le Luxembourg d'autre part, a longtemps bloqué le plan de démantèlement. Ce plan comporte la reprise des activités de financement des collectivités locales françaises de Dexia Crédit Local par une banque des collectivités, issue d'une coopération entre la Banque Postale et la Caisse des dépôts. Au nom de la concurrence loyale, Bruxelles remet en cause les financements aux collectivités locales par une telle banque car Dexia a bénéficié d'aides publiques pour son plan de démantèlement. Cela menace la continuité du financement des collectivités locales françaises, pourrait bloquer les projets de ces dernières et surtout interdit à la France de prévoir des mécanismes spécifiques et sécurisés de financement des collectivités locales par de l'épargne locale.

De même, on a vu en octobre 2012, le gouvernement venir au secours de la Banque BPF, de financement du groupe PSA afin d'éviter que PSA ne puisse plus fournir du crédit à ses clients. La France a garanti 7 milliards d'obligations de PSA et a obtenu un engagement des banques créancières de la BPF d'accroître leur concours. Est-ce compatible avec l'Union bancaire ?

Enfin, le projet français de création de la Banque Publique d'Investissement pose problème dans ce contexte. Cette banque devrait accorder ses crédits selon des critères spécifiques, différents de ceux de la profession. Là aussi la question de la compatibilité avec l'Union bancaire se posera.

Les banques européennes devront évoluer dans des réglementations nationales différentes, en matière de fiscalité des revenus du capital ou de dépôts à régimes spéciaux ou de circuits de financement. Est-ce compatible avec l'Union Bancaire ou faudra-t-il organiser la convergence ? Et qui l'organisera ?

En tout état de cause, le MSU ne règle pas la question de comment assurer des conditions de financement équivalents entre des pays différents mais ayant la même monnaie. Naguère, des taux d'intérêt nominaux égaux incitaient à l'endettement dans les pays à forte croissance et inflation ; aujourd'hui, les taux d'intérêt sont fortement influencés par les primes de risques imposés par les marchés.

Un contrôle européen suppose une vision commune sur la réglementation du système bancaire¹⁶. Il faut s'accorder sur des questions cruciales comme : Faut-il séparer les banques de dépôts des banques d'affaires ? Faut-il interdire aux banques d'intervenir sur les marchés financiers pour leur compte propre ? Faut-il favoriser le développement de banques

¹⁶ Pourtant Aglietta (2012) accepte le projet sans réserves.

publiques, mutualistes ou régionales ou au contraire celui de grandes banques internationalisées ? Faut-il inciter les banques à faire crédit en priorité aux ménages, entreprises et administrations de leur pays d'origine ou au contraire à se diversifier ? Les règles macro-prudentielles devront-elles être nationales ou européennes ? Dans chacun de ses domaines, se confronteront des décisions nationales, les décisions de la Commission et celles de la BCE et de l'ABE : qui tranchera ?

Certes, théoriquement, il sera plus facile et plus légitime de venir au secours de banques soumises à une supervision commune. Mais, cette perspective n'est guère utile dans la phase de crise actuelle, où le problème est de remettre à flots des systèmes en difficulté, en Espagne, à Chypre, en Irlande, en Slovénie,...

Les difficultés actuelles des pays du Sud condamnent la zone euro toute entière à une centralisation complète de la régulation bancaire, dont les défauts n'apparaîtront que dans quelques années. Le risque nous semble grand que, dans l'urgence, les Etats acceptent de s'engager aveuglément dans une voie dangereuse, que l'Union bancaire soit aussi peu réfléchi que la Monnaie Unique, le PSC, le Traité Budgétaire.

La crise chypriote a mis en évidence les difficultés de la supervision européenne. Le système bancaire européen est actuellement fortement hétérogène. Le ratio bilans bancaire/PIB diffère fortement selon les pays (tableau 1). Dans certains pays, les banques ont une proportion importante de dépôts de non-résidents. Faut-il que le MSU fasse converger les systèmes nationaux ou peut-il s'accommoder de leur diversité ?

Tableau 1. Ratio Bilan bancaire consolidé/PIB en 2012

| | |
|-------------------------------|-------|
| Luxembourg | 218,5 |
| Malte | 7,9 |
| Chypre, Irlande | 7,1 |
| Royaume-Uni | 5,0 |
| Pays-Bas | 4,1 |
| France | 4,0 |
| Espagne, Portugal | 3,4 |
| Allemagne, Autriche, Finlande | 3,1 |
| Belgique | 2,8 |
| Suède | 2,7 |
| Italie | 2,5 |
| Slovénie | 1,5 |
| Estonie | 1,2 |
| Slovaquie | 0,8 |

On voit mal comment l'Union bancaire n'aboutira pas à des situations conflictuelles entre les stratégies nationales en matière bancaire et financière et la BCE, que ce soit par ce que certains pays voudront conserver un certain caractère public ou régional à leur système ou parce que d'autres voudront lui conserver un caractère prédateur (attirer des dépôts étrangers). Se poseront aussi des questions d'ordre conjoncturel : les gouvernements

auront-ils toujours la responsabilité et la capacité de faire varier la politique du crédit compte tenu soit de la situation du marché immobilier, soit de la situation macroéconomique ?

La régulation bancaire aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, la supervision bancaire est duale : elle s'adapte aux deux types de banques américaines que sont les banques nationales (intervenant au niveau fédéral) et les banques étatiques spécifique à chaque état. La supervision est opérée par la Fed et le FDIC. L'adhésion à la Réserve Fédérale est obligatoire pour les banques nationales et elle est facultative pour les banques étatiques. En cas d'adhésion, les banques doivent souscrire au capital de leur banque de réserve régionale et y déposer les réserves correspondantes. La Fed règlemente et supervise les banques membres du système de Réserve Fédérale et les Bank Holding Companies (soit 12% des banques commerciales aux EU et via les BHC 96% des actifs des banques commerciales), elle fixe le niveau de réserve obligatoire. Le FDIC est chargé de la supervision des banques étatiques qui ne sont pas adhérents du système de réserve fédérale. Il est également responsable des procédures de résolutions des faillites bancaires et assure le continuum de la politique prudentielle et des procédures de résolutions.

III- Un schéma commun de résolution des crises

Au sein de l'Union Européenne, les dispositifs légaux gouvernant les faillites bancaires étaient jusqu'à présent spécifiques à chaque pays. Certains soumettent les banques au code général de faillite d'entreprises et donc à une procédure judiciaire, notamment au Royaume Uni. D'autres comme la France ont des régimes mixtes : une procédure administrative conduite par un superviseur bancaire coexiste avec une procédure judiciaire.

La Commission européenne travaille à l'élaboration un schéma commun de résolution des crises bancaires, depuis l'adoption le 6 juin 2012 des propositions de Michel Barnier. Ce schéma comporte trois volets. Le premier consiste à améliorer la prévention en obligeant les banques à mettre en place des *testaments*, c'est-à-dire à prévoir des stratégies de redressement, et même de démantèlement, en cas de crise grave. Le deuxième donne aux autorités bancaires européennes un pouvoir d'intervention pour mettre en œuvre les plans de redressement et changer les dirigeants d'une banque si celle-ci ne respecte pas l'exigence de fonds propres. Le troisième indique qu'en cas de défaillance d'une banque, les pouvoirs publics nationaux pourront prendre le contrôle de l'établissement et utiliser des instruments de résolution tels que la cession des activités, la création d'une banque de défaisance (une « bad-bank ») ou le renflouement interne. Ce dernier instrument permettra

aux autorités de résolution de « déprécier des créances non garanties détenues sur un établissement défaillant et de les convertir en participation »¹⁷. La Commission a décidé que 10% du passif des banques devra désormais être composé de créances pouvant servir au renflouement interne : les établissements bancaires devront détenir « un montant cumulé suffisant de fonds propres et d'engagements éligibles exprimé en pourcentage du total des passifs de l'établissement qui ne sont pas considérés comme des fonds propres » au sens des directives européennes (2006/49/CE). Les créances des actionnaires seront touchés les premiers en cas d'une défaillance d'une banque, puis les créances subordonnées et si nécessaire les créances de rang supérieur. Ainsi les contribuables ne paieraient pas pour rembourser les créanciers des banques insolubles. Le cadre législatif de ces instruments de résolution doit être précis par l'ABE. L'organisme administratif chargé de la résolution au niveau national est laissé à l'appréciation de chaque pays : Banque Centrale, Ministère des finances, institution spécifique.

Par ailleurs, les banques pourront, pour leur recapitalisation, bénéficier de fonds émanant du Mécanisme Européen de Solidarité (MES). Celui-ci a été mis en place le 8 octobre 2012. Le MES empruntera sur les marchés financiers à des taux bas (il vise à être noté AAA) et pourra ensuite fournir une aide financière aux pays européens en difficulté dans le cadre d'une assistance européenne encadré par un *Memorandum of Understanding*. Il pourra acheter de la dette publique sur les marchés primaires et secondaires (et ainsi faire baisser les taux). Il sera capitalisé à hauteur de 700Md€ avec 80Md€ de capital effectivement versé, le reste étant mobilisable si besoin. Il aura un statut de créateur « senior » pour les dettes aux Etats¹⁸. Quand le superviseur européen sera en place, le MES pourra recapitaliser directement des banques de la zone euro en difficulté (et dans ce cas, il interviendrait sans statut de créateur « senior »).

Là aussi, ceci laisse intact la question de son intervention éventuelle pour les banques actuellement en difficulté. Il faut choisir entre deux stratégies : les fonds du MES ne bénéficieront qu'aux banques ayant été soumises au MSU, ce qui veut dire que l'intervention du MES n'aura lieu que lors de la « prochaine crise ; les fonds du MES ont vocation à venir secourir les banques actuellement en difficulté du fait des séquelles de la crise financière et de la crise économique, ce qui veut dire que le MES va rapidement jouer un rôle central.

Si ce mécanisme fonctionne effectivement, si le MES prend en charge, recapitalise et restructure les banques en difficulté, il se retrouverait actionnaire d'un grand nombre de

¹⁷Commission Européenne (2012): « Proposition de directive établissant un cadre pour le redressement et résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement ». »

¹⁸ Traité instituant le Mécanisme Européen de Solidarité, 2 février 2012, Bruxelles

banques européennes. Ce qui poserait la question de la gestion de ces participations. Est-ce le rôle du MES ?

Le système mis en place reste compliqué avec l'intervention de la BCE (via le MSU), du MES, de l'autorité nationale de résolution et éventuellement du Fonds de garantie des dépôts..

La régulation bancaire aux Etats-Unis

Ce schéma européen de résolution des crises s'inscrit dans le cadre des politiques d'actions correctrices précoces qui existent déjà dans d'autres pays notamment aux Etats-Unis. Suite à la crise américaine des banques et des caisses d'épargne durant les années quatre-vingt, le texte dit FDICIA¹⁹ a été adopté en 1991. Ce texte décrit un cadre de résolution structuré autour de deux piliers : l'action correctrice précoce et la résolution à moindre coût. Le premier pilier se veut une « réponse institutionnelle au problème de capture du régulateur par les régulés » (Scialom, 2006): il s'agit de diminuer la propension à l'attentisme du régulateur. Le contrôle bancaire aux fins de surveillance s'effectue via deux outils : les inspections sur place et les obligations déclaratives. Le FDICIA règlemente les actions du régulateur et des banques en fonction de leurs ratios de fonds propres. Quand les banques passent en dessous de niveaux de fonds établis à l'avance, des mesures correctrices pré-définies sont appliquées. Ces mesures sont : la suspension des bonus et des dividendes, l'obligation de constitution d'un plan de reconstitution des fonds propres, l'obligation de recapitaliser, la restriction des taux de rémunération des dépôts, la limitation du paiement des salaires des cadres, une mise sous administration ou liquidation si la banque échoue sa recapitalisation, une suspension des paiements liés à la dette subordonnée. L'assurance-dépôt peut aller jusqu'à la liquidation totale de la banque si elle est resté plus de 90 jours en deçà du seuil de « sous-capitalisation critique ». La codification des sanctions rend les choix du régulateur prévisibles et empêche les arrangements entre la banque et son régulateur. Le deuxième pilier signifie que la méthode de résolution choisie pour une banque en difficulté doit être celle qui minimise le coût de la liquidation pour le fond d'assurance des dépôts.

¹⁹ Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act

Un schéma commun de résolution des crises pas encore crédible

Un effet pervers du projet de résolution est que l'implication potentielle des actionnaires et des créanciers subordonnés rendra les actions et les créances des banques beaucoup plus risquées ; la réticence des banques envers le crédit inter-bancaire et l'assèchement du marché interbancaire dus à la crise perdureront ; les banques auront des difficultés à émettre des titres et devront augmenter leur rémunération. Les banques seront soumises à l'appréciation des marchés. Or, les normes de Bale III imposent aux banques de lier leur distribution de crédits à leurs fonds propres. Le risque est grand que les banques soient fragilisées et que leur distribution de crédit soit freinée, ce qui contribuerait à maintenir la zone en récession.

Aglietta et Brand (2013) se prononce nettement pour la mise à contribution des actionnaires : « Le principe le mieux établi de l'économie de marché est qu'elle ne peut pas fonctionner correctement si la menace de la faillite n'est pas effective pour tous les agents privés ». Mais, les banques sont-elles un agent privé comme les autres ? Ne faudrait-il pas séparer nettement les banques entre les banques jouant un rôle quasi-public (la gestion des dépôts, les crédits aux ménages, entreprises, collectivités publiques) et les banques ayant des activités de marchés ?

Suite aux décisions du sommet du 29 juin 2012, l'Espagne pourrait être le premier pays dont les banques seraient recapitalisées directement par le MES. Cependant, ceci n'interviendrait pas avant mi 2013 ; les modalités d'une telle procédure et l'impact de l'aide du MES sur la gouvernance des banques recapitalisées doivent encore être précisées. Comme le montre l'exemple de Dexia, les modalités de reconstitution d'une banque peuvent avoir de lourdes conséquences pour le pays où elle opérait ; les gouvernements (et les citoyens) sont-ils prêts à perdre tout pouvoir en ce domaine ?

L'aide à l'Espagne décidée durant l'été 2012 préfigure ce que pourrait être la procédure européenne de résolution des faillites bancaire. Le 25 juin 2012, le gouvernement espagnol a demandé à l'Europe une aide pour restructurer et recapitaliser son secteur bancaire. Le sommet du 29 juin a accepté la demande et a confié cette mission au MES. Les conditions exigées ont été précisées dans un *Memorandum* validé par le Conseil Européen. Le document signale les faiblesses de l'Espagne : une croissance gonflée par un fort endettement des ménages et des entreprises, des déséquilibres extérieurs persistants, un secteur bancaire, fragilisé par l'éclatement de la bulle financière de 2007, qui fait face à des taux d'intérêt très élevés sur le marché interbancaire et qui rationne les crédits. L'assistance européenne a pour objectif d'assainir le bilan des banques espagnoles qui comporte un grand nombre de créances douteuses, de restaurer l'offre de crédit en permettant un retour

des établissements espagnols sur le marché interbancaire et d'améliorer la transparence du secteur financier.

Le programme d'assistance est composé de trois étapes : l'identification précise de la situation et des besoins des banques ; leur recapitalisation et la restructuration ; le retrait de leurs créances douteuses des bilans dans une *bad-bank*, créée dans ce but (l'AMC : *Asset Management Company*). Mais l'aide est attribuée selon deux séries de conditions, la première concernant les banques, la seconde concernant la gouvernance espagnole. A partir des résultats des *stress tests*, les banques doivent proposer des plans de recapitalisation qui seront évalués par les autorités espagnoles, l'ABE, la BCE, le FMI et la Commission Européenne. Les établissements de crédits doivent atteindre un ratio de fonds propres de 9% en décembre 2012. D'autre part la Commission, l'ABE et la BCE peuvent inspecter les banques ayant reçues une aide européenne et peuvent choisir de liquider un établissement si elles le jugent trop fragiles. L'indépendance de la Banque Centrale d'Espagne et son pouvoir de supervision doivent être renforcés. Les autorités espagnoles doivent encourager la désintermédiation et les financements *via* les marchés. Enfin, le gouvernement espagnol doit réduire le déficit public et le déficit extérieur et effectuer les réformes structurelles recommandées dans le cadre du semestre européen.

L'aide a été étalée en deux parties : une première tranche de 39,5 milliards d'euros a été attribuée en décembre 2012 à l'Espagne par décision de l'Eurogroupe et du MES pour venir en aide aux banques les plus fragiles, sous forme de prêts d'une maturité moyenne de 12,5 années. Toutes les banques espagnoles ont passé des *stress tests* qui ont évalué les besoins de recapitalisation ; leurs résultats ont été publiés en septembre. Les banques ont ensuite été classées en quatre groupes : Les plus solides (sans nécessité de recapitalisation) constitueront dans le groupe 0 ; Banco Santander, BBVA, La Caixa, Sabadell, Kutxabank, Bankinter et Unicaja font partie de ce groupe selon le rapport du cabinet Oliver Wyman. Les quatre banques déjà nationalisées par le Fonds public d'aide au secteur bancaire (FROB) sont classées dans le groupe 1. Les autres banques espagnoles sont soit dans le groupe 2 (pour celles qui ne peuvent pas se recapitaliser par leurs propres moyens) soit dans le groupe 3 (pour celles qui obtiennent un délai jusqu'à juin 2013 pour tenter de lever les capitaux par elles-mêmes). Banco Popular, BMN ainsi que le groupe fusionné entre Ibercaja, Liberbank et Caja 3 ont obtenu un délai jusqu'à 2014 pour se recapitaliser tandis que Catalunya Banc, NGC Banco et Banco de Valencia et Bankia doivent présenter un plan de restructuration et transférer leurs actifs problématiques à la *bad bank*, la Sareb. Cet établissement de secours lancé au 1^{er} décembre 2012, pourra peser au maximum 90 milliards d'actifs. Le président du FROB Fernando Restoy a déclaré que des décotes d'une moyenne de 45,6% seront appliquées aux prêts transférés à la *bad bank* et de 63,1% pour les actifs immobiliers (voir Birambaux, 2012) Les créances juniors et les

créances hybrides seront transformées en participations au capital ou seront rachetés avec une forte décote.

Les banques espagnoles ont reçu la deuxième tranche de 1,9 milliards d'euros destiné à la recapitalisation du second groupe des banques en difficulté. Le rapport de la Commission²⁰ de Mars 2013 est optimiste sur le redressement du secteur et ne prévoit pas pour l'instant d'autres recapitalisations.

Ce projet d'aide ambitieux n'a pas reçu totalement la confiance des investisseurs : la solidité des banques espagnoles est testée via des *stress tests*. Or ces *stress tests* avaient échoué en 2011 à prévoir les difficultés de Bankia, sont-ils vraiment en mesure cette fois d'évaluer les besoins des banques espagnoles ? Ensuite le pilotage du projet est extrêmement complexe. En l'absence d'un superviseur européen, les autorités publiques espagnoles sont chargées de la résolution : elles sont soutenues par le fonds public créé en 2010 pour réformer le secteur bancaire, le FROB. La Commission Européenne, la BCE, l'ABE et le FMI surveillent le bon déroulement des procédures et peuvent intervenir sur place. La difficulté de coordination d'un tel ensemble diminue la crédibilité du projet. La recapitalisation importante que les banques espagnoles vont devoir effectuer risque de renforcer l'assèchement du crédit, ce qui contribuera à accentuer le déclin de l'économie espagnole. Certes, l'Espagne a bénéficié d'une forte baisse du taux auquel elle s'endette : de 6,5% dans l'été 2012 à 4,3% en avril 2013, mais le PIB espagnol a diminué tout au long de l'année 2012 et devrait continuer à baisser en 2013.

Afin d'assainir les bases de la future union bancaire européenne, le schéma européen de gestion de la crise bancaire pourrait étendre le retrait des créances douteuses vers l'*Asset Management Company* des bilans à l'ensemble des banques européennes. Depuis 2008 les Etats-Unis ont mis en place une telle mesure via leur programme TARP : Troubled Asset Relief Program qui avait pour but d'alléger le secteur financier des actifs toxiques. Pour renforcer les fonds propres des banques et institutions financiers, le Trésor américain s'est également porté acquéreur d'actions préférentielles pour 205 milliards de dollars au profit de 707 sociétés. Au total 389 milliards de dollars furent mobilisés pour ce projet ; les banques et autres bénéficiaires ont remboursé pour l'instant 80% de cette somme.

Notons que la *Bad bank* a ses dangers. En 1995, le Crédit Lyonnais, détenu par l'Etat a été scindé en deux entre une entité saine continuant les activités du Crédit Lyonnais et une bad bank chargée de vendre l'ensemble des actifs risqués (Blic, 2000). Cependant la concentration des actifs au sein de cette bad bank a provoqué une dévalorisation générale

²⁰ Occasional Papers, European Commission 130 - Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain - Second Review of the Programme, Spring 2013

du lot d'actifs transférés. La vente au rabais de ces actifs a constitué une perte supplémentaire à la charge des contribuables

La crise chypriote a été la première mise en œuvre de la nouvelle méthode de résolution des crises bancaires. L'Europe a refusé d'aller au-delà d'une aide de 10 milliards à Chypre, considérant que cela aurait entraîné un niveau de dette publique impossible à rembourser. Elle a refusé de venir directement au secours d'un système bancaire qu'elle jugeait disproportionné à la taille du pays, mal géré, s'étant spécialisé dans le blanchiment et la sécurisation d'avoirs russes de provenance douteuse. Aussi, la nouvelle méthode a été mise en application : les dépôts des épargnants sont garantis jusqu'à 100 000 euros (après une première version du plan, qui prévoyait maladroitement de les mettre à contribution). Les actionnaires et les détenteurs de titres de Laïki, la deuxième banque de Chypre qui être fermée, perdent tout. Le montant des dépôts inférieurs à 100 000 euros est transféré à la Bank Of Cyprus. Le montant des dépôts supérieurs à 100 000 euros est gelé et sera remboursé selon les résultats de la liquidation des actifs de la banque (les pertes sont estimées à 60%). Les créances et le montants des dépôts supérieurs à 100 000€ de Bank of Cyprus, qui est restructurée, sont gelés et une partie sera convertie en actions pour recapitaliser la banque (application du bail-in ou renflouement interne), les pertes devraient être de 40%.

Cependant, cette application du nouveau schéma européen de résolution de crise a révélé ses faiblesses : les banques ont fait face à des retraits massifs des déposants et ont dû fermer pendant plusieurs jours ; un contrôle des capitaux a dû être instauré à la réouverture. Le gel et les pertes des gros dépôts ont touchés des PME et certains ménages en train de faire une opération immobilière, qui venaient d'hériter ou qui épargnaient pour leur retraite. Surtout, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, ayant déclaré que le modèle appliqué à Chypre correspondait aux futures pratiques de l'Union bancaire, a dû faire marche arrière et prétendre que le cas de Chypre était unique. L'Eurogroupe et plusieurs dirigeants de la BCE ont fait des déclarations similaires, en contradiction complète avec les projets en cours, affaiblissant ainsi le choix du renflouement interne comme méthode de résolution.

IV – Quel modèle de système bancaire pour la zone Euro ?

Il n'existe pas aujourd'hui de système bancaire unique dans la zone euro, mais la juxtaposition de 15 marchés nationaux fortement cloisonnés par des barrières juridiques, économiques, sociales, historiques et fiscales. A l'exception du Benelux, l'ensemble des banques étrangères ne représente pas plus de 10% des crédits sur aucun de marché

national. S'il existe un marché interbancaire européen et une offre concurrentielle pour le financement des très grandes entreprises, rien de tel pour la banque de détail. La pénétration des marchés domestiques passe par la prise de contrôle d'entités existantes. Or les mouvements transfrontaliers en capital ont été peu nombreux et d'ampleur limitée.

Une union bancaire complète impliquerait une mise en concurrence directe de toutes les banques de la zone euro, sur des bases unifiées. Ceci implique que les liens entre les emprunteurs d'un pays (administrations, entreprises et ménages) et banques nationales soient coupés. Ceci suppose que la capacité de prêts des banques dépend avant tout de leur solvabilité, donc de leurs fonds propres, donc de l'appréciation des marchés, avec des risques de périodes d'aveuglement et de périodes de méfiance excessive, dont ceux-ci sont coutumiers.

On pourrait préconiser la stratégie inverse : une restructuration du secteur bancaire, où serait isolé un vaste secteur de banques de dépôts devraient se concentrer sur leur cœur de métier (le crédit de proximité, basée sur une expertise fine, aux entreprises, ménages et collectivités locales de leur pays), où leur solvabilité serait garantie d'une part par l'interdiction de procéder à certaines opérations risquées ou spéculatives, d'autre part par l'Etat, dont la dette serait garantie par la Banque Centrale. Certes, une banque pourrait être en difficulté si son pays est en dépression et que les entreprises ou les ménages à qui elle a prêté ont des difficultés à rembourser, mais l'Etat pourra d'autant plus venir à son secours que les crédits qu'elle aura effectué s'inscrivent dans la stratégie de politique économique de la nation.

L'Union Bancaire imposera-t-elle la séparation des banques de dépôts et des banques d'affaires ? Interdira-t-elle aux banques dont les dépôts seront garantis d'intervenir sur les marchés financiers pour leur compte propre ? Poussera-t-elle à la financiarisation ou marquera-t-elle un retour vers le modèle Rhénan ?

IV.1 Le modèle de la banque universelle en Europe

La crise a remis en cause le modèle de banque universelle où les activités de dépôts financent et garantissent les activités de marchés. Il faut choisir entre deux modèles : la banque universelle ou le retour à la spécialisation bancaire.

Celle-ci avait été mise en œuvre en France après la Seconde guerre. Les articles 4 et 5 de la loi n°45/15 du 2 décembre 1945 instituaient un cloisonnement entre trois catégories d'établissements : banques de dépôt, banques d'affaires et banques de crédit à moyen et long terme. L'objectif «était de parvenir à une adéquation entre les échéances des ressources collectées et celles des financements accordés, afin de limiter la pratique de la

transformation et le risque qui en découle. Cependant la spécialisation bancaire a été jugée peu adaptée au financement d'une économie en forte croissance. Afin d'obtenir une meilleure circulation du capital, une meilleure répartition et allocation des fonds prêtables, les banques et les marchés de capitaux ont été décloisonnés et déréglementés. La déspecialisation bancaire fut amorcée par les réformes engagées en 1966 et 1967 par le ministre des finances Michel Debré qui ont instauré une concurrence entre banques de dépôts et banques d'affaires. La dérèglementation fut continuée par la loi bancaire de 1984.

D'autre part la crise a montré la fragilité des établissements qui, ayant une base insuffisante de dépôts, dépendaient fortement des marchés pour se refinancer. Les banques qui en période normale utilisaient de forts effets de levier pour atteindre de fabuleux niveaux de rentabilité ont particulièrement soufferts. Après la faillite de *Lehman Brothers* les banques comme *Goldman Sachs* ou *Morgan Stanley* ont dû abandonner le modèle de banque d'investissement, se sont affiliés à la Fed, ont renforcé leurs fonds propres et peuvent désormais collecter des dépôts.

L'orientation européenne en faveur des banques universelles a participé de changements structurels importants. La montée en puissance d'établissements « non bancaire » comme les assurances ou les fonds de pension (aussi appelés investisseurs institutionnels) s'est faite au détriment de la part des banques, qui ont réagi intervenant de plus en plus sur les marchés financiers, pour leur compte propre ou comme intermédiaires. La connexion du secteur bancaire avec le secteur financier accentue les phénomènes de contagion et la diffusion des crises financières à l'économie réelle. Selon Paulet (2000), il existe un lien empirique entre la part de marché grandissante des investisseurs institutionnels et la fragilité bancaire, le premier accentuant le second.

Le modèle de la banque universelle qui mêle les différents métiers de la banque, a mieux résisté à la crise. Si les lourdes pertes des activités de marchés et d'investissement des banques, ont été amorties par leurs activités de dépôts, elles n'en ont pas moins mis à contribution leurs fonds propres. Ce lien entre les activités des banques déstabilise l'activité des banques de dépôts essentielle au financement de l'économie et a contribué à l'instauration durable d'un climat de méfiance et d'inquiétude quant à la solidité et à la stabilité du système bancaire européen. L'application de la comptabilité en « juste valeur » à l'ensemble du bilan des banques favorise la propagation de la crise : cette comptabilité transmet les fluctuations de marché à l'intermédiation de bilan (à l'offre de crédit) alors celle-ci relève d'une logique différente. On ne peut traiter comptablement de la même façon des activités de rythmes dissemblables : de court terme pour les valeurs de marchés et de long terme pour les activités d'offres de crédit. Le bilan des banques universelles est donc structurellement opaque.

Selon Pollin (2009), une meilleure régulation du système bancaire européen passe par la séparation au sein des banques des activités ayant des logiques de fonctionnement, des modes opératoires et des risques dissemblables. La crise financière a affecté les fonctions essentielles des banques (leur capacité à offrir des crédits et à gérer les moyens de paiements), c'est ce qui en a fait une crise grave pour l'économie réelle. Comme lors de la crise de 1929, le financement de l'économie réelle a été interrompu. La réglementation des banques doit viser à éviter la possibilité d'une telle crise.

IV.2 Faut-il revenir au Glass-Steagall Act ?

Dès juin 2009, l'administration Obama publia son projet de réforme des marchés financiers, le *White Paper on Financial Regulatory Reform*. Les Etats-Unis en 2010 puis le Royaume-Uni en 2012 envisage de mettre une séparation entre les activités de banque d'investissement et les activités de banque de dépôts.

La réforme américaine du secteur financier (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) de juillet 2011 instaure la « Volcker Rule qui a pour objectif d'éviter qu'une banque spéculé contre ces clients. Elle interdit aux banques bénéficiant de la garantie des dépôts du FDIC les activités de trading pour compte propre (« proprietary trading ») et la participation à des fonds d'investissements (hedge funds, private equity). Celles-ci devront être cantonnées dans une structure spécifique. Les souscriptions aux fonds d'investissements ne peuvent représenter plus de 3% des fonds propres de la Banques. Enfin, les banques ne peuvent détenir plus de 3 % de ces fonds. Mais les activités de tenue de marché et de couverture demeurent dans la banque. La règle rentrerait en application en juillet 2017.

Au Royaume-Uni, la règle Vickers devrait entrer en application en 2019. Les activités de banque classique (dépôts et crédits aux ménages et aux PME) seront cantonnées dans une structure spécifique séparée des activités de banque de marchés ou d'investissement. Les transactions sur les produits dérivés, les interventions sur les marchés, et la tenue de marché ne pourront plus être réalisés dans la même banque que les activités de détail. Toutefois, la banque classique pourrait se livrer à certaines activités de marchés demandées par les clients (couverture de risque de change ou de taux). La banque de détail devra disposer d'une gouvernance indépendante et être séparée légalement, sous forme d'une filiale par exemple.

En Europe, le Rapport Liikanen propose de séparer les activités financières risquées des activités classiques, ceci en séparant les banques en deux entités distinctes. Il comporte 5 propositions :

- les activités pour compte propre et les activités financières importantes devraient figurer dans une entité juridique séparée. Seraient séparés les activités pour compte propre, les positions sur actifs et dérivées résultant des activités de marchés, les prêts non garantis à des fonds spéculatifs, les véhicules d'investissement structuré (SIV), les participations en capital-investissement. Ceci ne s'appliquerait que si les actifs dépassent un certain niveau du bilan de la banque (en % des actifs ou en volume). Toutefois, la banque classique pourrait se livrer à certaines activités de marchés demandées par les clients (couverture de risque de change ou de taux). L'institution financière ne pourra pas se financer par des dépôts garantis. Toutefois, le rapport ne préconise pas la constitution de deux types de banque afin que les banques de dépôts puissent fournir des services financiers à leurs clients. Les deux banques pourront être dans un holding commun, mais, elles devront disposer d'une capitalisation séparée.

- Les banques devront établir des plans de résolution des crises bancaires contrôlés par l'ABE.

- Elles devront disposer d'un volume important de fonds propres et de dettes juniors (qui pourront absorber les pertes). Les dirigeants des banques devront détenir de la dette junior.

- Il faudrait renforcer les exigences de Fonds propres, en tenant mieux compte du risque, en particulier pour les activités de marchés et les prêts immobiliers.

- Ils proposent une réforme de la gouvernance des banques avec une meilleure prise en compte du risque dans le management, une diminution des rémunérations des banquiers et un renforcement des sanctions.

Sans attendre une éventuelle législation européenne autour de ce rapport, certains pays européens ont pris les devants. Ainsi, la France a adopté en début 2013 une « loi de séparation et de régulation des activités bancaires », censée mettre en application la promesse de François Hollande de « séparer les activités des banques qui sont utiles à l'investissement et à l'emploi de leurs opérations spéculatives ».

Cependant, le gouvernement s'est refusé à mettre en cause le modèle de la banque universelle, à la française. Les activités spéculatives, définies de façon étroite, ne seront pas interdites aux banques de dépôts, mais devront être filialisées.

Ainsi, la loi demande-t-elle aux banques de filialiser leurs activités de marchés « sans lien avec le service aux clients ». Les banques peuvent continuer à pratiquer les opérations « qui ont une utilité avérée pour l'économie ». Mais la notion d'utilité n'est pas questionnée. Le développement des activités financières est-elle utile ? Faut-il inciter les agents non-financiers à aller sur les marchés, à utiliser les emprunts toxiques, les placements structurés, les produits dérivés ? De même, on peut regretter que la notion de client n'ait pas été précisée pour ne pas l'appliquer aux fonds spéculatifs et à certains fonds d'investissements.

Les activités pour compte propre sont théoriquement interdites, mais restent autorisées la prestation de services financiers à la clientèle (couverture des risques), la couverture des risques propres de l'établissement (risque de taux ou de crédit), l'activité de tenue de marché, la gestion prudente de la trésorerie, les investissements à long terme. La détention de fonds spéculatifs est interdite, ainsi que les prêts non sécurisés à ces fonds, mais les prêts dits sécurisés sont autorisés. Restent au niveau des banques de dépôts : le montage de produits financiers structurés comme les activités sur produits dérivés. Au total, le projet n'isolera que 2% de l'activité bancaire.

Les activités dites spéculatives devront être cantonnées dans une filiale financière autonome, qui ne sera pas garantie par la maison-mère (et donc par les pouvoirs publics), qui devra se financer de façon autonome, qui devra pouvoir être mise en faillite, qui devra élaborer un plan de résolution montrant que la faillite pourra être supportée par des créanciers.

Toutefois, une Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pourra interdire certaines activités. Le Ministre des Finances pourra imposer aux banques de limiter la taille des opérations de marché effectuées par la maison mère.

L'ACPR va gérer un Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR). Les banques devront élaborer un plan de résolution bancaire qui devra être agréé par l'ACPR. Une banque pourra être déférée devant l'ACPR par le gouverneur de la Banque de France ou le Directeur général du Trésor. L'ACPR pourra changer les dirigeants en place, transférer l'établissement, faire intervenir le FGDR, faire supporter les pertes par les actionnaires ou certains créanciers (subordonnés ou juniors), leur demander d'apporter de nouveaux fonds, interdire la distribution de dividendes, nommer un administrateur provisoire, suspendre la rémunération des dirigeants.

Le Conseil de régulation financière et du risque systémique devient le Conseil de stabilité financière. Il pourra augmenter les exigences de fonds propres imposées aux banques pour éviter une croissance excessive du crédit ou prévenir un risque de déstabilisation du système financier ; fixer des normes d'octroi du crédit pour éviter des hausses de prix d'actifs ou des endettements excessifs.

Le gouvernement a refusé d'interdire aux banques d'avoir des activités dans les paradis fiscaux ou réglementaires, mais les banques vont devoir publier la liste de leurs filiales à l'étranger et indiquer le montant de leurs activités.

Cette loi peut apparaître saugrenue dans la mesure où elle tranche sur des sujets qui ne devraient plus être de compétence nationale dans 2 ans, si effectivement l'Union bancaire se met en place. Elle pose une nouvelle fois la question de l'articulation entre les choix nationaux et les décisions qui seront prises à l'échelle européenne. Par exemple, l'ACPR

pourra interdire certaines activités, nous dit la Loi, mais cela sera-t-il possible si ces activités resteraient autorisées au niveau de l'Union bancaire. Le Ministre des finances français aura-t-il encore une autorité sur les banques dans deux ans ?

La France n'est pas le seul pays à avoir pris les devants : le gouvernement allemand a adopté le 6 février 2013 un projet de loi de séparation des activités bancaires (*Trennbankengesetz*²¹): les activités de dépôts devront être séparées des activités pour compte propre quand ces dernières représentent plus de 20% du total du bilan. Cette loi concerne surtout les deux plus grandes banques : Deutsche Bank et Commerzbank. Elle devrait entrer en vigueur en 2014 mais les banques auront encore un an et demi pour procéder à la séparation.

Au regard de ces initiatives nationales et du rapport Liikanen, la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement Européen presse la Commission Européenne de proposer une législation européenne pour une séparation du type Vickers des activités des banques : les activités nécessaires à l'économie réelle doivent être protégé dans une filiale juridiquement indépendante au sein des groupes bancaires. Les restrictions quant aux activités exclue de l'activité de banques commerciales seraient plus strictes que dans le projet français. Elle plaide aussi pour une utilisation du renflouement interne plutôt que l'utilisation de fonds publics.

IV.3 Deux projets européens ?

La Taxe sur les Transactions financières est rentrée en vigueur en France en Août 2012. La directive européenne prévoyait de taxer à 0,1 % les échanges d'actions, d'obligations et à 0,01% les échanges de contrats dérivés. Le gain devait être de 57 milliards pour l'ensemble de l'UE.

Faute d'accord européen, la TTF française comporte un taux de 0,2% sur les achats d'actions françaises, une taxe de 0,01% sur les ordres annulés dans le cadre du *trading HF* pour les sociétés françaises opérant en France, une taxe de 0,01% sur les CDS nu (qui sont en principe interdit depuis le 1^{er} novembre 2012). La taxe devait rapporter 1,6 milliards en année pleine. Cependant, selon les calculs de Nyse Euronext, le montant des capitaux négociés sur les titres soumis à la TTF a baissé d'environ 15% en deux mois. La taxe française ne concerne pas les produits dérivés et les acteurs ont donc basculé sur ce marché.

²¹ <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/finance-marches/actu/0202549727002-l-allemande-se-dote-d-une-loi-sur-la-separation-des-activites-bancaires-535697.php>

Une vraie TTF, portant sur les transactions des banques et des IF, aurait trois avantages : elle réduirait la rentabilité des activités spéculatives, elle diminuerait la liquidité des marchés financiers, elle obligerait les banques à mieux contrôler les opérations de leurs opérateurs de marchés.

Dans le cadre d'une coopération renforcée, onze pays de l'UE (France, Allemagne, Belgique, Portugal, Slovénie, Autriche, Grèce, Italie, Espagne, Slovaquie et Estonie) ont pour projet d'instaurer, dans le cadre d'une coopération renforcée, une taxe similaire qui taxerait à 0,1% sur les échanges d'actions et d'obligations et 0,01% sur les dérivés. La Commission Européenne évalue le gain potentiel de la taxe à 30 à 35 milliards d'euros (en intégrant une baisse de 15% du montant des transactions).

Certes, le risque est grand de fuite des transactions vers Londres et Luxembourg, mais, dans ce cas, la zone Euro devra réagir, ce qui permettra, peut-on espérer de bien mettre en lumière les divergences en Europe.

Pourtant le texte de la Commission est conçu de façon à rendre peu intéressant la délocalisation : toutes les actions concernant un émetteur dont le siège social est dans un des 11 pays seront taxées. Même si la transaction s'effectue sur la place financière de Londres, elle sera due au pays qui accueille le siège social de l'émetteur. C'est le « principe de résidence. De plus les banques ne seront pas taxées si elles achètent des OPCVM pour leurs clients. Cela devrait les pousser à effectuer moins d'opérations pour compte propres et permettra au législateur de mieux cerner les activités d'intermédiation et les transactions pour compte propre

Les Banques françaises (et européennes) continuent à avoir des filiales dans des paradis fiscaux et réglementaires, en particulier au Luxembourg, Suisse, Bermudes, Guernesey, Jersey, Iles Caïmans. L'obligation de déclaration (une banque doit déclarer au fisc d'un pays donné les avoirs et les revenus des résidents de ce pays) se heurte à l'opposition du Luxembourg, de l'Autriche, de la Suisse. La France (et l'Europe) pourraient élargir la liste des paradis fiscaux et réglementaires, interdire aux banques et entreprises françaises (européennes) d'y avoir des activités, sauf justification précise liée à des activités non financières (ou, au minimum, d'y localiser des profits).

Sur ces deux sujets, il faudra que l'Union bancaire fasse des choix. Qui en aura la charge ?

Conclusion provisoire.

On peut aujourd'hui esquisser le portrait de ce que pourrait être les nouvelles banques universelles de l'Union Bancaire : une banque centrée sur la banque de détail, solidement capitalisée, ayant une gestion fine des risques grâce à une baisse des niveaux de rentabilité, une banque qui équilibre les différents pôles métiers et cloisonne les activités pour limiter la

diffusion des risques et pertes. Les choix à venir de la Commission Européenne et des pays membres de la zone vont être déterminants pour affiner les contours du projet de l'Union Bancaire. L'enjeu est de taille : la zone euro a besoin d'un système bancaire solide qui puisse financer la reprise de l'activité et éloigner le spectre d'un enlisement dans la crise.

Il faudra cependant faire un choix politique résolu entre deux visions. L'une libérale met plutôt l'accent sur l'appréciation des marchés ; les banques sont des entreprises comme les autres ; elles doivent rechercher un profit maximum ; elles doivent pouvoir intervenir librement sur les marchés financiers : elles doivent pouvoir fournir des services sophistiqués de placement et de couverture à leurs clients ; le premier risque est cependant que les banques privilégient les activités de marchés, plus rentables ; le deuxième est que les contraintes qui seront imposées aux banques en termes de ratios de fonds propres, que les menaces faites aux créanciers de devoir abandonner leurs créances, fragilisent les banques, augmentent le coût de leurs ressources ; les obligent à réduire leurs activités de crédit ; la troisième est que le lien maintenu entre les banques et les marchés financiers ne propagent l'instabilité des marchés financiers dans l'économie réelle..

L'autre, plus interventionniste, met l'accent sur la nécessité de protéger les activités spécifiques de crédits et de dépôts des banques de les mettre à l'abri des marchés, de les garantir publiquement, de leur permettre de se développer en fonction des besoins de l'économie.

Un autre choix est celui entre un système bancaire européen, sans lien avec les Etats et agents nationaux ; et celui de systèmes nationaux, qui préserveraient un lien fort avec leur territoire. Les Etats pourront-ils demain intervenir pour influencer le crédit bancaire ? Pour sauver des banques vitales pour certains secteurs ? Pour mettre sur pied des banques publiques spécifiques ? Ces choix ne peuvent être laissés à la BCE, dont on peut craindre que ces préoccupations soient plus celles du bon fonctionnement des marchés financiers que de l'économie réelle. Ils ne peuvent être masqués en raison de l'exigence de court terme : sauver l'Espagne. Ils doivent faire l'objet d'un débat démocratique en Europe.

BIBLIOGRAPHIE :

Aglietta M. 2012 : « Une union bancaire pour réunifier le système financier », *Confrontations*, octobre-décembre.

Aglietta M. et Th. Brand, 2013 : *Un new deal pour l'Europe*, Odile Jacob.

Artus P., 2011 : « Séparation de la banque de détail et de la banque d'investissement : attention aux effets pervers » *Flash Economique*, Natixis, novembre.

Blache D., 2006 : *Le droit bancaire des Etats-Unis : le modèle pour l'Europe bancaire ?*, Edition de la Revue Banque.

- Blic, D. (de), 2000, « Le scandale financier du siècle, ça ne vous intéresse pas ? Difficiles mobilisations autour du Crédit lyonnais », *Politix*, Volume 13, n° 52.
- Birambaux I. (2012), « Bad Bank espagnole : la grande braderie des actifs toxiques immobiliers », *AGEFI*, 30 octobre.
- Castel M. et O. Pastré, 2010 : « 2010 : quel paysage bancaire européen ? » *Revue d'économie financière*, janvier.
- Commission des affaires économiques et monétaires, Parlement Européen, Mars 2013, *Draft report on reforming the structure of the EU's banking sector*.
- Conseil Européen, 2012 : Memorandum of Understanding on Financial Sector Policy Conditionality.
- Commission Européenne, 2010 : *Réexamen de la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts*.
- Chow J.T.S et J.Surti, 2011 : « Making banks safer : can Volckers and Vickers do it ? » *IMF Working Paper*, novembre.
- Dissaux T. et J.F. Lepetit, 2011 : « Prévention, traitement et résolution des crises bancaires » *Rapport pour le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi*.
- FDIC, 2012, *Update of projected deposit insurance fund losses, income, and reserve ratios for the restoration plan, Division of Insurance and Research*
- Gros D. et D. Schoenmaker, 2012 : « A European Deposit Insurance and Resolution Fund », *CEPS Working Paper*, May.
- Kregel J., 2011 : « Will restricting proprietary trading and stricter derivatives regulation make the US financial system more stable ? » *PSL Quaterly Review*, vol 64, n°258.
- Morel C. et J. Nakamura, 2000 : « Fonctions et tarifications d'un fonds de garantie bancaire » *Revue française d'économie*, vol 15, n°2.
- Marini Ph. : « Rapport sur le Projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière, tome 1 » n°300 (1998-1999), *Commission des Finances du Sénat*.
- E. Paulet, 2000, « Structures bancaires et risque systémique : une analyse empirique dans le cadre européen », *Document de recherche de l'Université d'Orléans*.
- Pisany-Ferry J., A. Sapir, N. Veron et G.B. Wolff, 2012, «What kind of European Banking Union ?» *Bruegel Policy Contribution*, juin.
- Pisany-Ferry J. et G.B. Wolff, 2012, «The Fiscal Implications of a Banking Union ?» *Bruegel Policy brief*, septembre.
- Pollin J.P., 2009 : « Quel système bancaire pour l'après-crise ? », *Revue de l'OFCE*, n°110, juillet.
- Repullo R., 2000 : "Who Should Act as Lender of Last Resort? An Incomplete Contracts Model", *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 32.
- Rochet J.C., 2008 : « Le futur de la réglementation bancaire », *Notes de la Toulouse School of Economics*, n°2, décembre.
- Scialom L., 2006 :« Lois sur les faillites bancaires et architecture prudentielle européenne », *mimeo*.
- Scialom L, 2012 : « La réforme de la structure des banques : un enjeu démocratique majeur », *note Terra Nova*.
- Veron N. et G.B. Wolff, 2013, "From Supervision to Resolution: next steps on the Road to European Banking Union» *Bruegel Policy Contribution*, février.