

Vers l'union bancaire

La BCE n'avait comme mandat que la surveillance de l'inflation. Elle a été amenée, comme les autres Banques centrales, à prendre davantage en charge la surveillance de la stabilité financière. Il aurait été possible, pour cela, d'ajouter l'inflation d'actifs à l'inflation des biens dans son mandat, de cibler l'une et l'autre, et de mettre la politique monétaire explicitement au service de cette double stabilité. On en est loin. Les Banques centrales se contentent d'une surveillance quantitative des banques (seulement des banques, les autres institutions financières restant le plus souvent à l'écart). Nous avons vu (*cf. supra*, chapitre « Anatomie d'une catastrophe financière ») qu'à partir de la réunion du G22 de 2009 une supervision bancaire plus rigoureuse a été requise, imposant des ratios de solvabilité et de liquidités, la simulation de situations de stress. La mise en place au niveau communautaire d'un « mécanisme de surveillance unique » (MSU) s'imposait.

Il fallait aussi unifier, à l'échelle européenne, les procédures à mettre en œuvre lorsqu'une banque systémique risque le défaut de paiement. Ce fut le « mécanisme de résolution unique » (MRU). Deux problèmes liés se posaient. Faut-il que les déposants importants, les autres créanciers des banques et les actionnaires supportent une part des pertes ? Comment éviter le cercle vicieux qui, lors d'une crise bancaire, amène les États à sauver leurs banques pour se retrouver eux-mêmes, de ce fait, en situation de surendettement ? Et, retour de bâton, comment éviter que l'effondrement de la dette souveraine mette davantage en péril les banques qui la détiennent massivement ?

Pour éviter que l'État soit englué dans les difficultés des banques, la solution choisie par les institutions européennes sera d'exiger le recours au *baïl in* : les banques devront être sauvées par le système financier privé, les pertes des institutions financières étant assumées par leurs actionnaires et les créanciers ; le sauvetage des banques par les États (*baïlout*) sera, sinon interdit, du moins strictement cantonné.

Des juin, puis en décembre 2012, les institutions européennes et la BCE mettaient en chantier une *Union bancaire* pensée comme un élément d'une *Union économique et monétaire*. Un premier pilier est mis en place en mars 2013 : le « mécanisme de surveillance unique ». Chargé de la surveillance des banques systémiques (elles étaient 127 fin 2016), il est pris en charge par la BCE (les autres banques sont surveillées par les Banques centrales

des États, sous la responsabilité de la BCE). La BCE a réalisé un stress test sur les grandes banques européennes. Selon les résultats publiés (en octobre 2014) 25 banques sur 130 étaient sous-capitalisées, mais toutes ont été amenées à présenter des plans de recapitalisation. Le test a été complété en 2016 et l'examen doit se poursuivre. Il est très loin d'avoir eu les effets positifs de celui mis en place par T. Geithner.

Le « mécanisme de résolution unique » est décidé en mars 2014 (second pilier). Il vise à ce que la résolution des défauts bancaires ne soit plus le fait des États. En cas de défaut bancaire, les gros déposants, les créanciers et les actionnaires doivent obligatoirement être mis à contribution. Que les actionnaires prennent leur perte est légitime, même si le risque existe de contagion par la perte de valeur des portefeuilles et du collatéral. En ce qui concerne les créanciers, il faut distinguer. Pour les déposants, faut-il revenir sur l'assurance des dépôts ? Certainement pas ! Ce serait retomber dans les périls des années Trente (la spirale dépressionniste que la ruine des déposants ne peut manquer de produire). Il ne saurait donc s'agir que des plus gros déposants : la *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) d'août 2015 a permis aux banques en difficulté de prélever une fraction des dépôts au-dessus de 100 000 euros. Quant à la masse des petits déposants, ils continueront d'être garantis par les fonds de garantie nationaux (comme en France par le *Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution, FGDR*) et pratiquement par les États¹⁰⁰. Il est même prévu (3^e pilier, *cf. infra*) qu'un fonds de garantie européen vienne en complément des fonds de garantie nationaux. Parmi les créanciers, à côté des détenteurs de dettes subordonnées (d'autres institutions très généralement) qui connaissent les risques, il y a aussi la masse des propriétaires d'obligations bancaires courantes. Très souvent, ces titres ont été acquis par de petits épargnants, une clientèle non avertie, aisément manipulée par la banque, parfois amenée à ces achats pour obtenir le renouvellement d'un crédit. Faut-il les « ponctionner », avec les risques économiques, mais aussi d'activer le mécontentement d'une catégorie sociale confrontée à ce qu'elle perçoit comme une spoliation ?

Le « mécanisme de résolution unique », mis en place début 2016, impose la mise à contribution des actionnaires et créanciers en premier. Ce n'est qu'en second lieu qu'intervient le « fond de résolution unique »,

100 Les sommes abonées par les banques à ces fonds nationaux étant déduites par rapport à la masse des dépôts (en France le FGDR est doté de 2 milliards d'euros!).

avec son « conseil de résolution unique » (CRU), chargé de déclarer ouvert le mécanisme de résolution lors d'un défaut bancaire. Il sera, au terme de plusieurs années, doté de seulement 55 milliards d'euros abondés par les banques elles-mêmes. En attendant, l'idée est de faire intervenir le MES qui avait été mis en place pour secourir les États en risque de défaut. Ce n'est qu'en troisième lieu, si les deux étages précédents n'ont pas suffi, que l'État d'origine de la banque peut intervenir.

Que penser de cette volonté européenne d'écarter le plus possible l'argent des États de la résolution des défauts, d'éviter le *bailout* au profit du *bail in* ? Lorsque les difficultés ne concernent qu'une banque isolée ou restent limitées, le *bail in* est possible et souhaitable, mais lorsque tout un système financier est en péril, il est illusoire de croire que le recours à l'argent public puisse être évité, dangereux d'imposer cette solution à n'importe quel prix.

Même si les difficultés restent localisées, deux sauvetages postérieurs à l'adoption du « mécanisme de résolution unique » montrent qu'il n'est pas toujours possible de recourir à un *bail in*. Si, en Espagne, Banco Popular a pu être sauvée en application des règles du *bail in*, l'Italie a dû recourir au *bailout*. En Espagne Santander a racheté Banco Popular pour un euro symbolique, l'a refinancé en recourant au marché, les actionnaires et les détenteurs de dettes subordonnées (Allianz, Black Rock) ont perdu leur mise. L'État n'a pas eu à intervenir. En revanche en Italie, les deux banques vénitienes, Banco Popolare di Vicenza et Veneto Banca, après avoir vainement tenté de se recapitaliser sur les marchés, ont été déclarées en faillite (juin 2016). L'État a dû recourir au *bailout* avec création d'une *bad bank*, la reprise des actifs sains par Intesa Sao Paolo, la garantie de l'État avec un coût potentiel pour celui-ci de 17 milliards d'euros. La plus ancienne banque du monde, la *Banca Monte dei Paschi* de Sienne, a été temporairement sauvée par un « effort partagé » entre les actionnaires et les créanciers d'une part, la recapitalisation par l'État à hauteur de 6,6 milliards d'euros d'autre part, un plan accepté par la Commission européenne.

Un troisième pilier (en négociation) devrait être un mécanisme européen d'assurance des dépôts (EDIS, *European Deposit Insurance Scheme*), abondé par les banques, qui assurerait les dépôts (au-delà de 100 000 euros) à

l'échelle européenne. À partir de 2020, l'EDIS interviendrait, après⁽¹⁾ les fonds de garantie nationaux, lorsque ceux-ci ne suffisent pas à rembourser les déposants. Étant donnée la modicité des dotations de ces derniers, en cas de crise majeure ce serait quasi immédiat, mais alors l'EDIS lui-même ne fournirait qu'une goutte d'eau dans l'océan des besoins. Dans une telle hypothèse, l'intervention des États (ou, dans le futur, d'un budget de l'Europe) pour garantir les dépôts est nécessaire. Si elle venait alors à manquer, le risque serait un effondrement du type des années Trente.

Un programme d'investissement au niveau européen : le plan Juncker

Discipliner les États, au risque de la déflation, imposer aux actionnaires, créanciers et importants déposants de prendre leur perte, au risque de retomber dans un certain « liquidationnisme », ce n'est guère faire avancer l'Europe. Il s'agissait plutôt de rassurer le contribuable-électeur allemand. Il n'en va pas de même de l'initiative du Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker consistant à relancer l'investissement au niveau de l'Europe. Même si pour l'essentiel il ne s'agit que de recyclage de financement d'investissements déjà décidés grâce à une manipulation comptable, même si c'est un petit pas, il est dans la bonne direction. Le « Plan Juncker » est lancé en juin 2015. Il vise une relance de l'investissement de 315 milliards d'euros entre cette date et fin 2017 (soit 2,25 % du PIB européen sur trois ans), par l'intermédiaire du « Fonds européen pour les investissements stratégiques » (FEIS) géré par la Banque européenne d'investissement (elle-même banque de la Communauté européenne). La somme peut paraître importante, mais la Commission européenne elle-même estimait alors qu'il y avait un déficit d'investissement en Europe autour de 300 milliards d'euros/an. Le Plan intervenait tardivement ; en 2010 et 2011 il aurait permis de relancer l'économie de la zone euro. Donc « trop peu et trop tard ? »

Le financement repose massivement sur l'effet de levier, et même d'un levier à deux étages. Le FEIS ne dispose que de la somme très modique de 21 milliards d'euros : 16 milliards retirés du budget de l'Union européenne et 5 milliards fournis par la BEI. Pour les 16 milliards — donc

101 L'Allemagne l'a imposé. Comme toujours elle a peur de devoir payer pour les déposants de l'Europe du Sud.