

Analyse



L'union bancaire,
quelle efficacité ?

L'instauration d'une union bancaire par les instances européennes marque une avancée importante dans la gestion des crises financières. La supervision des principales banques actives dans la zone euro par la Banque centrale européenne et la mise en place d'un mécanisme de résolution ordonnée des banques en difficulté doivent permettre d'éviter une nouvelle crise financière telle que nous l'avons connue. Cependant, les limites du dispositif, de même que l'absence d'une véritable réforme de la structure des banques, sèment quelques doutes quant à la capacité de l'union bancaire à remplir ses objectifs.

En quelques mots :

- L'union bancaire est peu à peu mise en place au niveau européen, en s'appuyant sur trois piliers.
- Un des objectifs est d'éviter que les faillites des banques soient à nouveau supportées à l'avenir par les contribuables.

Mots clés liés à cette analyse : union bancaire, banque, garantie, crise financière.

1 Introduction

La volonté de mettre en place une union bancaire fait suite à deux événements qui ont marqué l'économie européenne ces dernières années.

En premier lieu, la **crise financière** de 2008 a frappé de nombreuses banques au sein des États européens. Les pouvoirs publics furent contraints d'intervenir pour sauver ces banques, suivant ainsi le dicton : « les profits sont privés, les pertes sont publiques ». À travers les pouvoirs publics, ce sont les contribuables qui ont trinqué pour les erreurs commises par les banques dans leur recherche effrénée de profits.

Un peu plus tard, la **crise de la dette souveraine**¹ en 2010-2011 a montré le cercle vicieux dans lequel sont entraînés les États et les banques :

1. les États se sont endettés pour venir en aide aux banques en difficulté ;

¹ Une dette souveraine est une dette émise par un État.

2. parallèlement, les banques financent les États en achetant une quantité énorme de dette souveraine, ce qui est encouragé par certaines incitations réglementaires² ;
3. les États sont incapables de rembourser leurs dettes, ce qui met à leur tour les banques en difficulté ;
4. le cercle recommence...

Un chiffre résume la relation étroite qui unit banques européennes et les gouvernements nationaux : les banques de la zone euro détiennent aujourd'hui environ 1750 milliards d'euros de dettes souveraines³.

Partant de ce constat, la mise en place d'une union bancaire répondait à un double objectif : 1° rompre le cercle vicieux entre les États et les banques, en déplaçant la responsabilité des résolutions des défaillances bancaires vers le niveau de la zone euro ; 2° éviter que les faillites des banques de la zone euro ne soient supportées à l'avenir par les contribuables.

2 L'union bancaire en détail

Un premier pas vers l'union bancaire avait déjà été accompli en 2013 avec l'instauration d'une supervision unique des grandes banques de la zone euro. Le 15 avril 2014, le Parlement européen a complété l'union bancaire en adoptant un ensemble de textes.

L'union bancaire européenne repose désormais sur plusieurs piliers :

- un superviseur unique européen pour les plus grandes banques ;
- un mécanisme de renflouement interne auprès des actionnaires et des créanciers (« bail-in ») ;
- un mécanisme de résolution unique au cas où le « bail-in » ne suffirait pas.

2.1 Superviseur unique européen

2 Les dettes souveraines sont notamment considérées comme « sans risque ». Détenir de grosses quantités de dettes souveraines n'entraîne dès lors pas d'exigence de fonds propres de la part des autorités, à l'inverse d'autres actifs. Les banques sont donc encouragées à acheter de la dette souveraine.

3 <http://www.reuters.com/article/2014/03/10/eurozone-banks-idUSL6N0M717020140310>

La Banque centrale européenne (BCE) a désormais pour mission d'assurer le contrôle des plus grandes banques actives dans la zone euro. Au vu de leur taille, ces banques portent un risque systémique, c'est-à-dire que leurs difficultés éventuelles pourraient mettre en péril le système bancaire d'un pays, voire de l'ensemble des pays de l'Union européenne. Sur les 6000 banques que compte la zone euro, 130 sont concernées.

Le mécanisme de supervision unique est entré en vigueur le 4 novembre 2014. Au préalable, un examen poussé de la solidité financière des banques⁴ a été mené afin de vérifier si ces dernières disposent de suffisamment de capital pour assumer les pertes en cas de problème. Les résultats de ces « stress tests » sont parus au mois d'octobre 2014.

Sur les 130 banques évaluées, 25 banques ont échoué aux tests – dont Dexia et Axa. Suite à cet examen, les banques qui apparaissent comme trop exposées aux risques et insuffisamment capitalisées ont entre 6 et 9 mois pour renforcer leur capital. Toutefois, 12 banques sur les 25 mises en cause ont déjà anticipé les résultats des tests en renforçant leur capital au cours de l'année.

2.2 Mécanisme de renflouement interne

Des règles uniques ont été adoptées en cas de redressement⁵ des banques pour l'ensemble des pays de la zone euro. La directive européenne adoptée sur le redressement des banques et la résolution des crises bancaires établit un principe de renflouement interne ou « bail-in ».

Selon ce principe, ce seront les créanciers et les actionnaires qui seront sollicités en premier lieu pour renflouer les banques ou supporter leurs défaillances, et non l'argent public. Cette procédure sera opérationnelle à partir du 1^{er} janvier 2016.

2.3 Mécanisme de résolution unique

Dans le cas où les actionnaires ou les créanciers ne suffisent pas à éponger les pertes, un mécanisme de résolution unique sera mis en place. Celui-ci s'applique également à l'ensemble des banques de la zone euro.

4 La solidité financière des banques sera notamment testée face à un scénario catastrophe de récession, de chômage élevé et d'éclatement de bulles immobilières.

5 Le **redressement** d'une banque en difficulté consiste à tenter de rétablir une situation saine au sein de la banque. La **résolution** de la banque a lieu quand le redressement a échoué : elle consiste à démanteler/liquider la banque, mettant ainsi un terme à son existence.

Un conseil de résolution unique⁶ est désigné pour gérer la liquidation des banques. Il est prévu que la liquidation de la banque se déroule de façon très rapide, en l'espace d'un week-end, afin d'éviter les vagues.

Un fonds de résolution commun, financé par les banques, a été créé à cet effet. Ce fonds, alimenté de manière graduelle au cours des 8 prochaines années, sera doté de 55 milliards d'euros. Le fonds doit éviter que la faillite d'un établissement n'entraîne celle d'un État ou ne pèse, in fine, sur les contribuables.

Ces mécanismes s'avèreront-ils efficaces ? Une étude s'est attachée à étudier ce qui se serait passé si ces mécanismes de résolution avaient été opérationnels au moment de la crise financière⁷. En moyenne (au niveau européen), les actionnaires et les créanciers juniors (ceux qui prennent le plus de risques) auraient perdu l'ensemble de leur mise dans les banques qui furent nationalisées, alors que les créanciers seniors auraient subi de faibles pertes (6,9 % de leurs créances). Dans le cas des banques recapitalisées, seuls les actionnaires auraient perdu leurs investissements. Selon les auteurs de cette étude, faire payer les actionnaires et les créanciers constituerait donc bien un pare-feu efficace, évitant le recours à l'argent public.

2.4 Garantie des dépôts

Enfin, la directive européenne sur la garantie des dépôts, qui prévoit que les dépôts des épargnants soient protégés en cas de faillite bancaire à hauteur de 100 000 euros maximum, a été modifiée pour renforcer la protection des déposants. Elle prévoit notamment que ces derniers puissent désormais récupérer leur épargne dans un délai raccourci à 7 jours ouvrés.

Ces mécanismes d'assurance des dépôts restent nationaux : il n'y a pas de mise en commun possible si un fonds national ne suffit pas à rembourser tous les déposants.

3 Des mécanismes suffisants pour éviter une autre crise ?

Fruit d'âpres négociations, l'union bancaire constitue un réel progrès. Malgré tout, les mécanismes finalement adoptés ne sont pas exempts de reproche.

6 Composé de représentants de la BCE, de la Commission et des États concernés.

7 CONLON, T. & COTTER, J. (2013), « Anatomy of a Bail-In », disponible sur : <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201405.pdf>

3.1 Une supervision européenne limitée

La supervision des banques ne concerne qu'un nombre réduit de banques. Or, certains établissements bancaires de taille moyenne peuvent également porter un risque systémique. Il conviendra donc de s'assurer que les superviseurs nationaux font correctement leur travail.

3.2 Mécanisme de renflouement interne : des réactions en chaîne ?

Si une banque doit être renflouée, les personnes mises à contribution en premier lieu seront les actionnaires et les créanciers⁸. Bien que cette procédure apparaisse plus juste et plus logique que le recours aux contribuables en cas de problème, elle comporte un risque de déclencher des réactions systémiques. Ainsi, en cas de rumeur insistante sur une banque, le risque existe que tout le monde s'en aille puisque l'on aura prévenu à l'avance les partenaires financiers de la banque de leur possible mise à contribution.

3.3 Mécanisme de résolution unique et pouvoir de décision

Contrairement à ce qui avait été proposé par la Commission européenne, le Conseil européen (soit les chefs d'État et/ou de gouvernement des différents pays membres de l'Union européenne) garde le dernier mot dans le cadre du mécanisme de résolution unique. Les gouvernements nationaux conservent donc un droit de veto sur toute fermeture de banque.

D'une part, cela se comprend car les contribuables de chaque pays pourraient être sollicités en cas de résolution bancaire. D'autre part, un mécanisme de résolution bancaire doit-il être laissé aux mains des responsables politiques et des intérêts nationaux, avec les pressions que cela entraîne ?

Il est à craindre que ce système complexifie le mécanisme de résolution bancaire. De plus, donner le pouvoir de décision aux responsables politiques incitera d'autant plus les banques à détenir la dette émise par l'État dont elles dépendent, sans mettre fin au cercle vicieux.

8 D'abord les porteurs d'obligations subordonnées, suivis des détenteurs d'obligation et des dépôts supérieurs au montant garanti.

3.4 Mécanisme de résolution unique : suffisant ?

L'objectif fixé par le mécanisme est de pouvoir liquider une banque le plus vite possible afin d'éviter les répercussions sur les marchés. Or, démanteler une banque en difficulté revient à vendre des positions de marché très importantes. Il apparaît difficilement concevable de réaliser de telles transactions sans affoler les marchés et propager la crise.

Par ailleurs, au vu du dispositif envisagé, les ressources allouées s'avèreront-elles suffisantes ? Deux facteurs permettent d'en douter.

Premièrement, **les banques sont fortement interconnectées**. Une large part des titres de créance des banques est détenue par d'autres institutions financières. Une décision de mettre à contribution les actionnaires et créanciers d'une institution financière de taille et d'importance systémique multipliera et propagera inévitablement les pertes financières à travers tout le système.

Étant donné les interconnexions des banques européennes, cela pourrait augmenter le nombre d'institutions ayant besoin d'aide, ou enrayer la bonne application des mécanismes de bail-in. Dans tous les cas, le Fonds de 55 milliards d'euros serait ensuite exposé à des pertes beaucoup plus importantes, potentiellement à même de submerger les capacités du Fonds.

Deuxièmement, **les banques sont trop grandes et trop complexes**. Le fonds de résolution devrait atteindre 55 milliards d'euros. À titre de comparaison, le montant total des actifs des banques de la zone euro est plus de 500 fois plus grand. Les ressources financières semblent donc particulièrement limitées.

Il convient toutefois de garder à l'esprit que ce fonds constitue la dernière étape du dispositif : les étapes précédentes (supervision renforcée et « bail-in ») sont censées éviter qu'on en arrive à cette extrémité.

4 Conclusion

L'union bancaire répond à des objectifs ambitieux et sa mise en place doit, de ce fait, être saluée. Malgré leurs imperfections, la supervision unique ou le mécanisme de résolution constituent des **progrès importants**.

Cependant, il est craint que le mécanisme de résolution finalement adopté ne s'avère incapable de gérer une crise bancaire significative. En cause, la faiblesse des montants présentés et la complexité du système.

Au vu de la taille, de la complexité et de l'interconnexion entre les banques européennes, le mécanisme de résolution manque de crédibilité. **Une véritable réforme de la structure des banques, avec une séparation stricte des métiers bancaires, reste plus que jamais nécessaire pour compléter ce dispositif.**

En effet, une séparation des métiers bancaires entre banque de dépôt et banque d'affaires aurait comme conséquence de diminuer la taille et l'interconnexion entre les banques, facilitant ainsi leur résolution. Avec des banques plus petites et moins connectées, le risque systémique serait également moindre. Le fonds de résolution aurait alors la possibilité d'intervenir de manière efficace, sans risque que la défaillance d'une banque se propage aux autres établissements bancaires.

Par ailleurs, la mise en place d'un tel dispositif soulève une nouvelle fois le **débat sur la place que doivent occuper l'Union européenne et les États dans l'économie européenne.**

Est-il acceptable que la décision de mettre en faillite ou de sauver une banque belge – avec l'impact que cela pourrait avoir sur le financement de l'économie nationale de ce pays – revienne uniquement à la Commission européenne ou à la Banque centrale européenne ou, à l'inverse, les États devraient-ils avoir leur mot à dire ? Tout engagement des finances publiques de l'État belge pour sauver une banque étrangère doit-il se faire avec l'accord de ce dernier ou non ?

Engager les États dans le processus de décision accroît la complexité du dispositif, augmente les risques de blocage et ralentit un processus qui se veut le plus rapide possible. Pour autant, peut-on se passer de leur consentement ?

*Arnaud Marchand
Décembre 2014*

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.