

Union bancaire européenne : quelles ombres au tableau ?

dimanche 27 janvier 2013, par [Henri SPITEZKI](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Henri SPITEZKI](#), **Union bancaire européenne : quelles ombres au tableau ?**,

Diploweb.com : la revue géopolitique, 27 janvier 2013.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Géopolitique de l'Union européenne. L'Europe poursuit son chemin vers une Union bancaire. A première vue, on ne peut que s'en réjouir. Cependant, la fragilité de son système bancaire et financier reste entière. Toute la question est donc de savoir si le processus engagé est organisé autour des bonnes solutions, ou si l'hétérogénéité ambiante va continuer de laisser planer une menace sur ce système porteur de risques non négligeables.

L'UNION BANCAIRE, UNE CONSTRUCTION EN TROIS ETAPES

LA MISE EN PLACE d'une supervision bancaire européenne unique [1], qui vient d'être décidée à Bruxelles, constitue le premier élément d'une fusée à trois étages : supervision unique, gestion commune des crises et instauration d'une garantie des dépôts européens.

Qualifiée d'« *accord historique* » par Michel Barnier, le Commissaire européen chargé des services financiers, la mission de supervision bancaire confiée à la Banque Centrale Européenne (BCE) représente une étape substantielle dans l'assainissement du secteur financier européen [2]. Il s'agit de permettre la recapitalisation directe des banques en difficulté par le Fonds de sauvetage de la zone euro.

Avec la crise, une spirale négative s'est instaurée entre les banques et les dettes souveraines. Les gouvernants européens ont décidé, avec sagesse, de rompre ce lien, en élaborant les moyens d'une recapitalisation directe des banques en danger. Il était vraiment temps d'en finir avec cette époque délétère où [les Etats](#) se voient régulièrement contraints de voler au secours de leur système bancaire. Le résultat de ces manœuvres - nécessitées par l'urgence - est toujours un alourdissement du poids de leur dette souveraine. Ce qui, inéluctablement, les fait entrer de plain-pied dans une autre spirale négative, celle de la notation, de l'austérité et de la récession.

La supervision unique, destinée à remettre de l'ordre dans la maison, est appelée à s'appliquer aux [membres de la zone euro, ainsi qu'aux autres pays de l'Union européenne](#) qui souhaiteront y participer. L'ombre au tableau est que ce mécanisme ne deviendra opérationnel que le 1er mars 2014.

On ne peut que regretter la lenteur de la mise en place de ce dispositif, dont les contraintes techniques de démarrage ne doivent pas faire oublier la situation d'embrasement financier dans laquelle l'Europe vit actuellement.

Le deuxième étage du futur agencement se composera - lorsqu'il aura été agréé - d'un mécanisme européen de gestion des crises bancaires et de renflouement des établissements en grande difficulté. Il s'agit, en la matière, d'une étape fort importante, qui vise à instituer une autorité commune de gestion des crises bancaires. Son objectif principal est d'éviter ce qui hante les nuits des responsables économiques et gouvernementaux : les crises *systémiques*. Ces crises qui, à partir du défaut d'un établissement bancaire initial, risquent de se propager à l'ensemble du système bancaire, avec des conséquences fatales.

Dans ce nouveau cadre, le régulateur central verrait son autorité placée au-dessus de celle des

gouverneurs des banques centrales de chacun des Etats de la [zone euro](#), pour faire face aux dites crises. De la sorte, lorsqu'une banque rencontrerait de graves difficultés, le régulateur européen pourrait décider, par exemple, de sa fusion avec un autre établissement, en bonne santé celui-là, comme le font actuellement les superviseurs nationaux lorsqu'ils le jugent nécessaire.

On voit qu'[une telle évolution risque de heurter bien des sensibilités et de nombreux intérêts nationaux](#). Imagine-t-on, un instant, l'affaire Kerviel-Société Générale ou le sort de Dexia réglés à Francfort ? La fermeture et la fusion d'établissements est pourtant ce qui a été décidé quasi quotidiennement par [la banque centrale américaine, la Fed](#), en 2009, au plus fort de la crise bancaire. C'est également ce schéma d'intervention qui a été utilisé à l'époque, au Royaume-Uni, pour sauver le système bancaire britannique lors de la crise. De la même manière, les problèmes rencontrés par la banque Fortis ont été résolus par le démantèlement et la restructuration de cet établissement. En octobre 2008, à la suite des alarmes que connaît Fortis en raison de la crise des *subprimes*, la vente de la branche belge de Fortis Banque à BNP Paribas est décidée, suite à un accord intervenu entre la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Les intrications européennes, déjà !

La troisième étape de l'Union bancaire réside, quant à elle, dans l'instauration d'une garantie des dépôts européens. Il s'agit, à ce stade ultime, de mutualiser le renflouement du système bancaire européen dans son ensemble, en cas de nécessité. En d'autres termes, les pays les plus riches, ainsi que les plus vertueux, seraient contraints de payer pour les mauvais élèves. [On imagine, volontiers, tout le bien que pense Berlin de cette solution](#). Par-là, en fait, sont atteintes **les limites de la solidarité européenne**. Chacun pourra aisément en déduire que nous nous trouvons encore loin de cette troisième phase.

[Que cherchent les gouvernements européens, en dernier ressort ? À faire avancer l'Europe comme elle a toujours avancé ?](#) C'est-à-dire, en créant le mouvement par le mouvement ? Une démarche qui consiste à progresser malgré les obstacles, tout en se convainquant que la mise en évidence des problèmes rémanents finira par appeler les solutions qui s'imposent. Voilà, il est vrai, une manière de faire qui n'a pas toujours mal réussi à l'Europe.

Toutefois, à y regarder de plus près, le problème posé par la marche en avant vers l'Union bancaire dépasse la simple question de la nationalité ou de la supranationalité de la gouvernance bancaire européenne. Ce projet fait ressortir **la fragilité persistante des structures bancaires de la zone euro** : elle perdure, mais ne peut malheureusement pas être réglée d'un simple coup de baguette magique par le mécanisme de l'Union bancaire.

DES STRUCTURES BANCAIRES HETEROGENES ET FATIGUEES

Jusqu'où le mandat de supervision doit-il s'étendre ?

Vouloir bâtir une Union bancaire ne suffit pas, encore doit-on faire preuve de réalisme en assainissant les structures d'un système sérieusement ébranlé par la crise [3].

À ce jour, en effet, la Banque Centrale Européenne est devenue l'un des principaux

instruments de lutte contre la crise européenne de l'endettement. Peut-on, raisonnablement, envisager de mutualiser les éléments d'une structure aussi hétérogène que celle composée d'environ 6000 banques, sans travailler à l'assainissement profond de ce système, miné et lézardé par [la crise](#) ? La réponse est évidemment négative.

Avec le nouveau rôle de soutien aux pays surendettés que s'est attribué la BCE, plus ou moins en contradiction avec ses propres statuts, son bilan n'en serait que plus fragilisé. Un mandat total de supervision bancaire de [l'Eurozone](#), étendu à l'ensemble des banques risquerait nettement d'alourdir le risque bilanciel de la BCE.

Certes, malgré la complexité représentée par une telle mission, il y a un véritable avantage à confier à un superviseur unique la vision d'ensemble du problème. Mais, en contrepartie, faire peser sur les seules épaules de la banque centrale la résolution de ces difficultés menaçantes, au-dessus des gouvernements, et surtout au-dessus de leur implication financière, n'est-ce pas mettre la charrue avant les bœufs ? N'est-ce pas mutualiser la gestion d'un système bancaire intimement lié à chaque dette souveraine, et donc à des politiques budgétaires nationales pour l'instant disparates, sans chercher simultanément à tendre vers la convergence qui s'impose en matière budgétaire et fiscale sur le continent ?

En somme, ce que l'on nous propose, c'est de **nommer un général pour superviser un ensemble de poudrières**. Mais qui s'occupe de réduire le risque d'explosion de ces poudrières ? Cette belle histoire ne le dit pas. Pourtant le risque est permanent [4].

Ceci met en lumière la question de l'ampleur du mandat de supervision qui vient d'être élaboré. Faut-il se donner l'ambition d'un mandat total sur l'ensemble du système ? Pourra-t-on se contenter d'une solution couvrant uniquement les banques dites *systémiques* (à savoir quelques dizaines ; au mieux les 200 plus grandes) ? Un mandat plus restreint suffira-t-il à assurer la stabilité financière de la zone ? Voilà les interrogations qu'il convient d'énoncer. La sacro-sainte règle de la subsidiarité et du respect des souverainetés nationales risque, à l'usage, de mettre à rude épreuve la BCE en cas de crise majeure.

La cohabitation actuelle d'une régulation européenne et de pouvoirs nationaux toujours en place risque de déboucher sur de sérieux problèmes. Rappelons-nous qu'entre octobre 2008 et octobre 2011, les pays européens ont mobilisé 4 500 milliards d'euros en aides et en garanties publiques à leurs banques. Ce qui a donc, chaque fois, impliqué très fortement les Etats. Pour l'instant, nous nous trouvons au milieu du gué, avec une BCE qui va superviser, et bientôt gouverner, les banques, sans avoir les moyens incontestables de leur imposer son autorité. Des forces de frottement et de résistance ne vont pas tarder à apparaître. Regardons le passé : les *lobbies* bancaires et financiers européens ont-ils vraiment facilité la tâche de l'Autorité Bancaire Européenne ? Il y a là sérieuse matière à réflexion.

Au demeurant, une difficulté supplémentaire vient corser le tout : la dispersion qui règne actuellement entre les métiers bancaires et les risques qui en découlent.

La nécessité d'une « muraille de Chine » bancaire

Dans l'univers bancaire européen, un problème majeur de structures n'a toujours pas reçu de réponse : celui de **la séparation de la banque commerciale et de la banque**

d'investissement et de marché. C'est ce qu'avait institué le *Glass-Steagall Act* américain, instauré en 1933 et abrogé en 1999. Cette loi, dans sa sagesse, avait eu pour résultat d'assurer durablement la stabilité du système financier. Sa suppression est l'une des causes importantes de la crise économique et financière qui nous agite depuis 2008.

Désormais, cette préoccupation de la séparation taraude de façon incessante le monde financier et les gouvernants. Pour le moment, les États-Unis (par le Dodd Frank Act et la Volker Rule) et la Grande-Bretagne (à travers les conclusions de la Commission Vickers) sont en train de faire un pas en avant vers un retour à cette séparation [5], la France leur emboîtant le pas. Et, dans ce domaine, que fait le reste de l'Europe ? L'Union européenne est fondamentalement hétérogène et, n'ayant pas tranché la question de la différenciation, elle continue de laisser cohabiter des systèmes bancaires très différents.

Des travaux très sérieux ont pourtant été menés sur ce sujet. Le rapport Liikanen, notamment, montre tout l'intérêt d'une telle démarcation. L'existence d'une espèce de « muraille de Chine » permettrait d'**écarter les dangers d'une confusion entre les risques inhérents aux banques de dépôt et de crédits** (dites *banques commerciales* ou *de détail*) **et ceux émanant des banques d'investissement et de marché.** Car, est-il besoin de le souligner, la crise actuelle démontre de manière éclatante que les activités de marché - qui demeurent largement incontrôlées - sont de véritables bombes à retardement. Principaux responsables de la crise de 2008, les produits dérivés que l'on y traite à chaque instant, parfois imprudemment, ont vu leur valeur de réalisation de gré à gré atteindre la somme faramineuse de 639 000 milliards de dollars (le *notionnel*) fin juin 2012, pour une valeur marchande brute de plus de 25 000 milliards de dollars [6].

Pourquoi un tel écart de 1 à 25 entre la valeur marchande brute des actifs de base sur lesquels ces opérations sont adossées et le montant global du portefeuille notionnel de produits ? Tout simplement parce que **les produits dérivés font l'objet d'un enchaînement de contrats, qui finissent par n'avoir qu'un lointain rapport avec les actifs de base dont ils sont issus.** Dès lors, il n'est pas difficile d'imaginer l'impact que ces produits souterrains risquent d'avoir, à tout moment, sur le système financier mondial. Le climat de confiance qui fait si cruellement défaut, aujourd'hui, au secteur financier trouverait dans la séparation une occasion unique d'être restauré.

Si la clarté n'est pas faite sur l'ensemble de ces sujets, l'idée d'un fonds européen de garantie des dépôts (la troisième étape de l'Union) deviendra rapidement inapplicable. Tant il est vrai que l'écheveau constitué par la variété et la complexité des différents systèmes bancaires du continent, conjugué à leur imbrication avec des systèmes judiciaires et légaux nationaux extrêmement diversifiés, rend une garantie généralisée des dépôts impraticable et dangereuse.

Il faut souligner avec force que l'Europe doit trouver la voie d'une plus grande homogénéité de son système bancaire si elle veut vraiment progresser sur le chemin de l'Union bancaire. Cependant, [dans une Europe à 27 \(bientôt élargie à 28 avec l'entrée de la Croatie\)](#) on se doute bien que ce chemin va rester pavé d'obstacles. Une fois de plus, l'Europe bute sur **le dilemme de l'approfondissement et de l'élargissement.** Quand bien même, d'ailleurs, on se limiterait à une réorganisation bancaire de l'Eurozone, la complexité des discussions et des conférences qui s'y succèdent montre bien l'extrême difficulté de la tâche à accomplir.

Il n'en demeure pas moins que les enjeux sont de taille. Faut-il le rappeler, le niveau des actifs bancaires européens est considérable, puisqu'il représente 350% des PIB nationaux alors que celui Etats-Unis n'en atteint que 75% [7] ? Cela ne suffit-il pas à démontrer, qu'en Europe, les montants en jeu dépassent aussi bien la capacité d'intervention mutuelle que gouvernementale, et qu'une mutation majeure s'impose ?

Au total, si, sur le papier, le programme de l'Union bancaire semble extrêmement séduisant, il importe de savoir raison garder en l'accompagnant d'une très vaste réforme structurelle du système bancaire. Faute de quoi, la mise en place de ce noble et nécessaire projet, sur des structures dont l'hétérogénéité entretient la fragilité, reviendrait à mettre un emplâtre sur une jambe de bois.

Manuscrit clos le 14 janvier 2013

Copyright Janvier 2013-Spitezki/Diploweb.com

Eléments de bibliographie

. Acharya, V.V. and Yorulmazer, T. (2007), "Too many to fail - An analysis of time-inconsistency in bank closure policies", *Journal of Financial Intermediation*, 16, pp. 1-31.

. Adrian, T. and H. Shin (2008), "Financial Intermediaries, Financial Stability and Monetary Policy", *Proceedings of the 2008 Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium at Jackson Hole*, August.

. Brunnermeier, M., Crockett, A., Goodhart, C., Persaud, A., Shin, H.S. (2009), "The Fundamental Principles of Financial Regulation", *Geneva Reports on the World Economy*, 11.

. CEPS (2012), "Regulation of European banks and business models : Towards a new paradigm", report prepared by Ayadi, R., Arbak, E., de Groen, W.P. and Llewellyn, D., *Centre for European Policy Studies*.

. Demirgüç-Kunt, A. and Huizinga, H. (2010), "Are banks too big to fail or too big to save ? International evidence from equity prices and CDS spreads", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, No. 5360, *World Bank*.

. Duffie, D. (2012), "Market Making Under the Proposed Volcker Rule", *Working Paper Series*, No. 106, *Rock Center for Corporate Governance, Stanford University*.

. Flannery, M.J., Kwan, S.H. and Nimalendran, M. (2010), "The 2007-09 financial crisis and bank opaqueness", *Federal Reserve Bank San Francisco Working paper*.

. IMF (2011), "Making banks safer : Can Volcker and Vickers do it ?", *IMF Working Paper*, November.

. Mishkin, F. S. (2004), "The Economics of Money, Banking, and Financial Markets", 7th edition, Appendix 1 to Chapter 11.

. Richardson, M., R. Smith, and I. Walter (2010), "Regulating Wall Street : The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance", Chapter 7, New York University Stern School of Business.

. Saunders, A. (1996), "Financial Institutions Management", Second Edition (Burr Ridge, Ill. : Irwin).

. Schoenmaker, D. (2011), "The European banking landscape after the crisis", *Duisenberg School of Finance Policy Paper*, No. 12.

P.-S.

Economiste. Docteur en Sciences de gestion, titulaire d'un Master de Sciences économiques et Lauréat de la Faculté. Henri Spitezki enseigne actuellement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, après avoir assuré des enseignements à l'Université Paris-Dauphine, et intervient en tant que conseiller auprès de la Commission européenne et de grandes entreprises. Son dernier livre traite de la crise : *L'économie du chaos, chronique d'une faillite annoncée*, éditions Unicomm, Paris, 2011

Notes

[1] Communiqué de presse :
consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf.

[2] Cf. "La supervision bancaire européenne en 10 questions", in :
touteurope.eu/index.php?id=2778&cmd=FICHE&uid=6172&no_cache=1&display%5Bfic he%5D=6172.

[3] Cf. Banque Centrale Européenne : ECB (2012), "Financial Integration in Europe", April.

[4] Sénat : Proposition de résolution sur la réglementation bancaire (E 6480 et E 6787), Rapport n° 467 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 mars 2012. Voir notamment le § III.

[5] Voir notamment : Pierre-Yves Thoraval, "Gouvernance bancaire : Volcker, Vickers et Barnier ?", *Revue Banque*, Paris, 28 février 2012.

[6] Banque des Règlements Internationaux (Bank for International Settlements [BIS]) ; Semiannual OTC derivatives statistics at end-June 2012, November 2012, in :
bis.org/statistics/otcder/dt1920a.pdf.

[7] cf. le même rapport Liikanen