

Question d'Europe
n°261
10 décembre 2012

L'Union bancaire dans la feuille de route pour l'euro : bilan d'étape à la veille du Conseil européen

Dominique Perrut

Docteur ès sciences économiques (Paris-1),
consultant bancaire à Paris, chercheur
associé à l'université d'Angers (Granem).

Résumé :

Afin de trouver une réponse décisive à la crise de l'euro, le Conseil européen présente un programme d'union comportant quatre volets : union budgétaire, union bancaire, union économique et union politique. Cette feuille de route, qui sera discutée les 13 et 14 décembre 2012, veut remédier aux faiblesses constitutives de l'Union économique et monétaire. Il s'agit, d'une part, de l'absence de coordination budgétaire et économique suffisante, accompagnée de mécanismes de solidarité et, d'autre part, du maintien d'une supervision au niveau national face au mouvement d'intégration financière favorisé par la mise en place de l'euro.

Dans le plan d'ensemble, le projet d'union bancaire envisage la centralisation de la supervision sous l'égide de la Banque Centrale européenne (BCE), condition nécessaire pour recapitaliser les banques en difficulté par le Mécanisme européen de solidarité (MES). Ceci devrait briser les cercles vicieux nationaux entre les banques et les États et stabiliser ainsi la zone euro. Si la supervision intégrée au niveau de la BCE constitue la première étape nécessaire du renforcement de l'euro, elle n'en soulève pas moins des questions liées tant au partage des tâches dans le nouveau dispositif qu'à l'organisation institutionnelle future.

C'est dans le cadre de la réforme financière globale, entreprise par le G20 en 2008 et coordonnée par le Conseil de stabilité financière (CSF), que l'Union européenne élabore la refonte de sa propre réglementation. Depuis lors, les chocs financiers ont entraîné en Europe une crise économique, puis souveraine. Le programme de consolidation financière et budgétaire entrepris depuis quatre ans s'avère insuffisant pour répondre aux menaces qui pèsent sur la zone euro.

Les Chefs d'État et de gouvernement européens ont donc posé, au Conseil européen de juin 2012, les principes d'une réforme d'ensemble de l'Union économique et monétaire (UEM), la construction qui soutient l'euro, afin d'apporter une réponse décisive. Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012 devrait préciser et mettre en œuvre ces orientations [1].

Après un bref diagnostic des origines des perturbations que traverse la zone euro, nous examinerons, au sein du plan de réforme de l'euro, le projet d'union bancaire, dont nous évaluerons ensuite l'intérêt stratégique ainsi que les difficultés qu'il soulève.

1 – REPÈRES SUR LA CRISE DE LA ZONE EURO

L'existence d'un cercle vicieux entre banques et dettes souveraines est fréquemment mise en exergue pour expliquer la profonde crise que traverse la zone euro. Cependant, deux autres facteurs sont à considérer, les lacunes intrinsèques de l'Union économique et monétaire (UEM) et la faible efficacité de la supervision.

A- Les faiblesses constitutives de l'Union économique et monétaire

Deux failles majeures dans la construction de l'euro ont été révélées par la tourmente actuelle.

Il s'agit, d'une part, de l'absence d'une véritable union budgétaire et économique accompagnée de mécanismes de solidarité. La discipline minimale instaurée en 1997 par le Pacte de stabilité et de croissance est restée peu contraignante et nombre d'États s'en sont exonérés à la première occasion [2]. La dégradation des situations budgétaires, à la suite de la récession et des crises bancaires nationales a constitué aux yeux

1. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

2. Instauré par le traité d'Amsterdam (1997), le Pacte de stabilité et de croissance vise notamment à prévenir et corriger les déficits excessifs. Peu contraignant au départ, ce pacte a fait l'objet de plusieurs mesures de consolidation.

des opérateurs de marché un grave facteur d'incertitude. En l'absence de solidarité, la faillite d'un État devenait en effet envisageable. Ce phénomène s'est exprimé dans l'apparition d'écart de taux considérables entre les dettes publiques de la zone euro à partir de 2009, alourdissant le poids de la dette pour les pays les plus fragiles. On doit aussi rappeler le laxisme et le manque de surveillance qui ont conduit le Conseil européen à intégrer à la zone euro des pays fort éloignés des critères requis, désormais au centre des difficultés.

D'autre part, la supervision des banques et les mécanismes de garantie sont largement demeurés au niveau national. Face à l'intégration financière croissante, catalysée par la monnaie unique et conduisant à des propagations plus fortes et plus rapides des chocs financiers, une telle décentralisation n'a pas permis d'affronter les défaillances bancaires transfrontalières dans de bonnes conditions.

B - L'inefficacité de la supervision dans la gestion des crises bancaires

Peu après le lancement de l'euro, en 1999, des demandes ont été formulées, de la part de la BCE et du Parlement européen, en vue de centraliser, au sein de la zone euro, la supervision bancaire, restée nationale [3]. Ces demandes ont été sèchement rejetées par le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN), à la plus grande satisfaction des Banques centrales nationales, qui venaient de perdre la politique monétaire, mais avaient réussi à conserver la surveillance. Des comités européens de contrôleurs ont cependant été créés par la suite dans le secteur financier, entre 2002 et 2004, pour coordonner par métier (banque, assurance, marchés financiers) la supervision des activités financières [4]. Ces instances ont fait l'objet de plusieurs mesures de renforcement, dont la dernière, à l'occasion de la refonte de la supervision, en 2010 avec effet au début de 2011, a consisté à les transformer en Autorités, par exemple l'Autorité bancaire européenne (ABE), dotées de quelques pouvoirs contraignants. Cependant, soumise à un cahier des charges disproportionné, dépourvue de réels pouvoirs de décision, l'ABE ne peut, avec un fonctionnement collégial et des outils de contrôle peu adaptés (les collèges de superviseurs et les protocoles d'accord entre autorités nationales) faire face avec efficacité aux crises touchant des banques transfrontalières [5].

C - Le cercle vicieux entre banques et dettes souveraines

La crise dans la zone euro a débuté voici plus de deux ans, au printemps 2010, avec les problèmes d'endettement public de la Grèce. Depuis lors, des effets de contagion à d'autres pays se sont produits (Irlande, Portugal, Espagne). La crise n'est toujours pas contenue. On admet que les déséquilibres des finances publiques et les sévères problèmes bancaires forment désormais un « cercle vicieux » [6]. En effet, notamment au sein de la zone euro, les banques et les emprunteurs souverains sont indissolublement liés pour deux raisons.

D'une part, en l'absence de système de résolution bancaire supranational, les États conservent la responsabilité du sauvetage de leur système bancaire. Compte tenu de la taille de ces derniers, ces opérations ont des conséquences budgétaires très importantes. Ainsi, les difficultés des systèmes bancaires se répercutent sur les États.

D'autre part, une proportion importante des actifs financiers des banques correspond à des titres souverains. Les titres publics détenus par les banques atteignent en effet, en décembre 2010, 41,5% des risques pondérés pour l'Allemagne, et 20% ou plus pour la France, la Grèce, et l'Italie. Ces portefeuilles de titres publics étaient fortement concentrés sur la dette publique domestique des banques concernées. Ainsi, en décembre 2011, la part des titres domestiques souverains atteignait plus de 70% pour l'Allemagne et plus de 80% pour l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal [7]. Dès lors, toute incertitude quant à la solvabilité des États entraîne des conséquences immédiates pour les banques, en raison de la dépréciation de leur portefeuille de dettes souveraines. Ces crises bancaires et souveraines provoquent un recul de l'intégration financière, lequel se traduit par une fragmentation des marchés financiers et des conditions de crédit pour les économies.

2 – L'UNION BANCAIRE DANS LE PROJET DE CONSOLIDATION DE LA ZONE EURO.

L'union bancaire forme l'un des quatre blocs du plan du Conseil européen. Nous en rappellerons brièvement l'architecture, avant d'examiner plus en détail les mesures proposées pour l'intégration financière.

3. Ce point est rappelé, dans le projet de règlement de septembre 2012, par la Commission Européenne : 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, COM(2012) 511 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0511:FIN:FR:PDF>

4. La mise en place et l'évolution de ces instances sont retracées dans une note de l'auteur. Voir : Perrut D., « La régulation financière après la crise des "Subprimes" : quelles leçons et quelles réformes ? », Fondation Robert Schuman, Policy paper, juillet 2012

5. Ces insuffisances sont relevées dans deux rapports qui ont inspiré la réforme de la supervision de 2010 : Center for European Policy Studies, 2008, Concrete Steps towards More Integrated Financial Oversight, The EU's Policy Response to the Crisis; The High-level Group on Financial Supervision in the EU, Feb. 2009, Report, Chaired by J. de Larosière.

6. Voir sur ces points : IMF, Global Financial Stability Report, April 2012 ; Bank for International Settlements, 82nd Annual report, July 2012; Merlier S. & Pisani-Ferry J., « Une relation risquée : l'interdépendance entre dette bancaire et dette souveraine et la stabilité de la zone euro », Revue de Stabilité financière, Banque de France, Avril 2012 ;

7. Cf. Merlier S. & Pisani-Ferry J., op.cit.

A – Un « jeu de construction » en quatre blocs

Lors du Conseil européen de juin 2012, son Président Herman Van Rompuy a présenté un rapport intitulé "Vers une véritable Union Économique et Monétaire" [8]. Établi avec les responsables des principales institutions œuvrant au sein de la zone euro (BCE, Eurogroupe, Commission européenne), ce document propose une consolidation de l'euro à l'horizon de dix ans selon un « jeu de construction » comportant quatre éléments :

- *Un cadre financier intégré* (« l'union bancaire », comportant notamment une supervision centralisée),
- *Un dispositif budgétaire intégré* ; dans ce domaine, les propositions visent, tout d'abord, à consolider les acquis récents en matière de budget (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) comportant la « règle d'or » sur l'équilibre des finances publiques, adopté en juin ; cadre de discipline budgétaire et économique comportant six mesures, le « six-pack », mis en œuvre fin 2011 ; cadre de coordination et de surveillance pour les pays de la zone euro, le « two-pack », en discussion). Ensuite, elles ouvrent des pistes à moyen terme vers une mutualisation des dettes souveraines et un Trésor européen pour la zone euro, capable d'amortir les chocs dans certains pays et de lever des fonds au niveau central.
- *Un cadre de politique économique commune* ; celui-ci prévoit de renforcer le cadre de surveillance macroéconomique (composé du Semestre européen, incluant le Pacte euro +, et des procédures contre les déséquilibres macroéconomiques) ; de mettre en œuvre, d'urgence, le Pacte pour la croissance et l'emploi, adopté en juin et comportant un large éventail de mesures au niveau national et communautaire ; et d'envisager des formes de soutien aux réformes structurelles nationales.
- *Un renforcement de « la légitimité démocratique » et l'obligation de rendre des comptes* ; cet aspect vise à associer le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux pour l'exercice d'un contrôle démocratique « au niveau auquel les décisions sont prises ». La volonté de renforcer la gouvernance de la zone euro, en s'appuyant notamment sur les dispositions du TSCG, est affirmée.

Les conclusions du Conseil européen de juin ont prévu

la poursuite des travaux du « Groupe des quatre » (les responsables des institutions de la zone euro, mentionnés plus haut) pour déboucher sur une feuille de route assortie d'un calendrier à soumettre au Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012. À cette fin, la Commission a publié, le 12 septembre, des propositions pour une supervision centralisée, dont un projet de règlement [9], puis, le 28 novembre, une communication « pour une UEM véritable et approfondie » [10]. Le Conseil européen a précisé ses positions le 12 octobre, dans un rapport intermédiaire sur l'UEM [11].

B – Quelle union bancaire ?

Dans ce domaine, les propositions du Conseil européen reposent sur deux idées indissociables. D'une part, il est nécessaire de casser les spirales négatives nationales entre banques et États en permettant au MES, nouvellement installé, d'intervenir directement auprès des banques en difficulté [12]. D'autre part, ce type d'action requiert au préalable l'intégration de la supervision bancaire. Le contrôle centralisé permet en effet d'assurer une supervision uniforme en vue de prévenir les risques bancaires et, par suite, de réduire les besoins de recapitalisation. À la veille du Conseil européen de décembre, le volet proposant le dispositif financier intégré (ou union Bancaire) peut être résumé selon les quatre points suivants.

Un mécanisme de surveillance unique. La refonte du système de supervision, effectuée en 2010, n'a pas centralisé les pouvoirs de décision qui sont largement restés au niveau national. Le rapport intermédiaire d'octobre du Conseil européen recommande un mécanisme de supervision unique placé sous la responsabilité de la BCE et fait référence à la proposition de règlement faite en septembre par la Commission, dans le cadre de l'article 127-6 du Traité [13]. Cet article stipule que, par voie de règlement, des tâches de contrôle prudentiel peuvent être affectées à la BCE. La centralisation de la surveillance se limiterait à la dimension prudentielle, qui veille à la stabilité financière, et concernerait tous les pays de la zone euro, auxquels d'autres pays pourraient se joindre. La surveillance prudentielle couvrirait notamment les fonctions suivantes : les agréments bancaires et les acquisitions

8. Conseil Européen, 2012, *Vers une véritable Union économique et monétaire, Rapport du Président*, 26 juin. EUCO 120/12.

<http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_fr.pdf>

9. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0511:FIN:FR:PDF>

10. Commission Européenne, 2012, *Communication : projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie, lancer un débat européen*, COM(2012) 777 final. <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_fr.pdf>

11. Conseil Européen, 2012, *Vers une véritable Union économique et monétaire, Rapport intermédiaire du Président*, 12 octobre. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/132809.pdf

12. *Le traité sur le Mécanisme européen de stabilité a été signé le 2 février 2012 par les Etats de la zone euro. Le MES a été inauguré le 8 octobre 2012*

13. 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 ».

majeures, le contrôle de l'application des règles prudentielles (en particulier les fameux ratios de Bâle III portant sur les fonds propres, le levier et la liquidité), l'intervention précoce vis-à-vis des banques en difficulté. Les autres activités de supervision (protection du consommateur, lutte contre le blanchiment, préparation des décisions prudentielles de la BCE) resteraient du ressort des autorités nationales de surveillance.

Le projet de règlement de la Commission prévoit une stricte séparation entre la politique monétaire et les missions de surveillance (art. 18 & 19). À cette fin, un Comité de surveillance serait institué pour préparer les décisions sur la supervision. Cependant, le pouvoir de décision ultime reviendrait sans conteste au Conseil des gouverneurs, en charge de la politique monétaire pour la zone euro. Ce dernier pourrait toutefois déléguer certaines décisions au Comité de surveillance.

Conformément à l'exigence de contrôle démocratique et d'obligation de rendre des comptes, réaffirmée dans le rapport intermédiaire du Conseil européen, la BCE devra rendre annuellement un rapport sur ses nouvelles tâches prudentielles devant le Parlement européen, le Conseil, la Commission et l'Eurogroupe (art. 21).

La répartition des rôles entre la BCE et l'Autorité bancaire européenne (ABE) est envisagée par le règlement. Celui-ci rappelle que le rôle de l'ABE [14] consiste, d'une part, à établir un corpus unique de règles (*le single rulebook*), en vue d'une convergence des pratiques de supervision pour assurer des conditions de concurrence saine sur le marché unique européen et, d'autre part, à exercer une fonction de médiateur entre les autorités de supervision, notamment dans leurs tâches de contrôle des groupes transfrontaliers.

Le fonctionnement de l'ABE, qui réunit les autorités nationales de supervision, sera affecté par le nouveau dispositif si le règlement est adopté. Tout d'abord, sur les questions relevant des nouvelles compétences de la BCE, les autorités nationales des États membres de la zone euro devront se coordonner pour exprimer une position commune. Ensuite, pour éviter la marginalisation des pays non euro, les modalités de vote au sein de l'ABE seront révisées. Par ailleurs, pour les groupes bancaires transfrontaliers implantés dans la seule zone euro, la BCE reprendra à l'ABE toutes les fonctions de surveillance [15]. Dans le cas de groupes bancaires

de l'Union implantés à la fois dans la zone euro et en dehors, un partage des tâches serait instauré entre la BCE (pour la zone euro) et les autorités nationales (pour les autres pays de l'Union).

Des mécanismes harmonisés de garantie des dépôts. Les systèmes de garantie des dépôts visent à éviter des paniques de déposants, fréquemment observées dans l'histoire en cas de crises bancaires, pouvant conduire à des retraits massifs de capitaux. En Europe, l'harmonisation de ces systèmes est nécessaire pour éviter des fuites de dépôts vers des pays plus protecteurs. L'une des premières mesures de l'Union pour répondre au séisme financier de l'automne 2008 a consisté en un relèvement du plafond de la garantie pour les déposants européens. Celui-ci est ainsi passé de 20.000 à 100.000 € en 2011. Une proposition législative de la Commission de 2010 vise par ailleurs à harmoniser les systèmes nationaux de garantie, notamment pour assurer que ces derniers disposent d'un financement suffisant provenant principalement du secteur financier [16]. La proposition prévoit un début de solidarité entre les systèmes nationaux. L'idée d'une centralisation des systèmes de garantie, exprimée dans le rapport de juin du Conseil européen, est désormais reportée à une phase ultérieure.

Vers un mécanisme européen de résolution des crises bancaires. La crise financière a été largement gérée par les Pouvoirs publics et dans l'urgence, ce qui a conduit à un report massif des pertes bancaires sur le contribuable. Cette situation crée un précédent malsain car les responsables bancaires peuvent se croire protégés par leur Etat en cas de difficulté, notamment si leur établissement atteint des dimensions telles qu'il devient « trop gros pour faire faillite ». On entend par là que leur effondrement aurait des conséquences désastreuses pour l'économie et que le soutien public leur est donc assuré en toutes circonstances. Un tel climat d'impunité est qualifié d'aléa moral. C'est précisément pour restaurer des conditions normales de marché et, partant, réduire l'aléa moral et le risque pour le contribuable que sont instaurés des mécanismes de résolution des banques en difficulté. La mise en place de cet outil, désormais considéré comme indispensable pour assainir le système financier, a fait l'objet d'orienta-

14. Européenne, 2012, Proposition de règlement de septembre 2012 mentionnée ci-avant, exposé des motifs, point 4.1 et 4.2.

15. Commission Européenne, 2012, Proposition de règlement de septembre 2012 mentionnée ci-avant, exposé des motifs, point 4.3.

16. Commission Européenne, 2010, Proposition législative sur les systèmes de garantie des dépôts, COM(2010) 368 < http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2010/com_2010_0368_fr.pdf>

tions de la part du Conseil de stabilité financière [17]. Suivant ces principes, la Commission européenne a publié une proposition législative pour le redressement et la résolution des crises bancaires [18]. Le texte prévoit l'instauration d'une autorité nationale indépendante pour appliquer aux banques en difficulté ou en faillite les principes suivants : les coûts doivent d'abord être supportés par les actionnaires et les créanciers, puis par des mécanismes de garantie financés par les banques, afin d'éviter de solliciter l'argent public. Une fois adoptée cette directive ainsi que celle sur la garantie des dépôts, la Commission envisage de faire une proposition pour un mécanisme de résolution unique dans la zone euro [19]. Ceci reporte donc nettement à une phase ultérieure la centralisation d'un tel dispositif. Dans l'avenir, l'Autorité de résolution unique chapeauterait probablement le futur fonds de garantie centralisé des dépôts et disposerait d'un soutien financier, éventuellement complété par les financements du MES.

L'intervention du Mécanisme européen de stabilité (MES). Inauguré le 8 octobre 2012, le MES, qui prend la suite du Fonds européen de stabilité financière, créé en 2010, est un système permanent au sein de la zone euro, dont la capacité actuelle de prêt est de 500 milliards €. Après la mise en place de la surveillance unique par la BCE, le MES pourrait intervenir pour recapitaliser les banques en difficulté ; servir de fonds de soutien financier aux mécanismes de garantie des dépôts et de résolution centralisés ; intervenir sur les marchés de dettes publiques. Son intervention vis-à-vis des banques en difficulté est considérée comme l'un des enjeux majeurs de la centralisation de la supervision. Quant aux modalités d'action du MES en ce domaine, le rapport du Conseil européen précise prudemment qu'elles seraient soumises à une « conditionnalité appropriée ». La déclaration de la zone euro de juin 2012 précise que ces financements devraient faire l'objet de protocoles d'accord.

3 – LE PROJET D'UNION BANCAIRE : UNE PREMIÈRE ÉVALUATION

A – Sur la feuille de route pour réformer l'Union économique et monétaire (UEM)

Après de nombreuses mesures partielles, prises depuis

trois ans sur le budget, la politique économique et la supervision, insuffisantes et parfois peu efficaces, la feuille de route visant à réformer l'UEM affiche une ambition forte à moyen terme. Les axes de réformes veulent remédier aux faiblesses fondamentales de l'Union économique et monétaire et assurer ainsi sa pérennité, assise sur la croissance économique. Cette initiative d'envergure combine des mesures de court terme (telles que la supervision centralisée) et des projets de réformes à long terme (comme la création d'un Trésor européen). Elle rassemble aussi des mesures de simple consolidation d'acquis antérieurs (coordination budgétaire) et des projets nouveaux (mutualisation des bons du Trésor, contrats pour des réformes structurelles). L'examen de ce vaste projet conduit à en souligner les points forts, mais aussi les lacunes.

Quant au bloc budgétaire, il convient de reconnaître qu'un intense travail législatif a été réalisé depuis près de trois ans pour doter les 27 Etats membres d'un cadre budgétaire contraignant, assorti, pour les 17 pays de la zone euro, d'éventuelles sanctions. Cependant le dispositif s'avère d'une grande complexité. Comment, par exemple, s'articulent les dispositions du TSCG et du « six-pack » ? Les différents éléments de la réforme, par ailleurs, s'appliquent à des périmètres différents (27 pays pour le « six-pack », 25 pour le TSCG, 17 pour le « two-pack » et certaines dispositions). De plus, les règles de vote diffèrent selon les trains de mesures [20]. Un travail de consolidation et de simplification du système budgétaire paraît indispensable pour assurer à la fois son efficacité et sa lisibilité par le citoyen.

Au sein du volet économique, le nouveau cadre de surveillance marque certes un progrès, mais souffre, selon les termes mêmes du rapport intermédiaire du Conseil européen, de faiblesses quant à sa visibilité et à son efficacité. Il gagnerait en outre à disposer d'une « autorité plus affirmée ». Quant aux mesures à moyen terme (le Pacte sur la croissance et l'emploi, déclaré « priorité absolue », et le soutien aux réformes structurelles), qui se déploient sur un large spectre, elles mériteraient un examen détaillé.

Par contraste, avec les axes précédents, la dimension politique, portant sur la légitimité démocratique et l'obligation de rendre des comptes, paraît timorée, au point que le terme « politique » a été retiré du rapport intermédiaire d'octobre. Il faut saluer, certes, la volonté

17. Financial Stability Board, 2011a, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, October.

18. Commission Européenne, Proposition de directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement, COM(2012) 280 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:FR:PDF>

19. Communication de la Commission Européenne de novembre 2012, mentionnée ci-avant, point 313.

20. Ferry J., Sapir A., Wolff G. B., 2012, "The messy rebuilding of Europe", Bruegel.

d'associer les parlements (aux niveaux européen et national) dans le travail institutionnel. Mais, hormis la volonté réaffirmée de renforcer la gouvernance de la zone euro, à la suite de décisions récentes, [21] le rapport ne propose pas la moindre piste pour une réforme institutionnelle. Or, l'extrême complexité de la machine européenne quant aux procédures, aux institutions et aux trains de mesures adoptés, rend indispensable l'ouverture d'un tel chantier. La clarté constitue une condition *sine qua non* de l'exercice de la démocratie et de l'adhésion citoyenne.

B – Sur l'union bancaire et la surveillance unique

L'union bancaire comporte une phase-clé : la centralisation de la supervision. Il s'agit maintenant d'évaluer la légitimité et l'intérêt de ce projet, ainsi que les problèmes qu'il soulève.

La BCE est-elle une instance légitime pour la supervision centralisée ? Par rapport à la situation qui prévaut actuellement, la BCE réunit des conditions de légitimité à la fois doctrinales et techniques pour prendre en charge la surveillance unique. La supervision étant « une ligne de défense » préventive pour éviter de recourir à la fonction de prêteur en dernier ressort, généralement dévolue à la banque centrale en cas de crise, il est logique que cette dernière exerce la surveillance.[22] Par ailleurs, de par ses opérations de refinancement et de contrôle des systèmes de paiements et de règlements, la BCE acquiert une connaissance approfondie et individualisée des banques. Enfin, la politique monétaire et la politique prudentielle, visant à la stabilité financière, ne sont jamais entièrement dissociables. La politique monétaire est en effet souvent mobilisée dans les opérations de stabilisation du système financier.

Quel sera le champ de la supervision centralisée ?

Le projet de règlement de la Commission prévoit sans ambiguïté d'appliquer la surveillance unique aux 6.000 banques de la zone euro selon deux temps. Cette disposition concernerait d'abord les banques systémiques (en juillet 2013), ensuite toutes les autres banques (au début 2014). Des banques recevant des fonds publics

pourraient passer courant 2013 sous le contrôle centralisé (art. 27). Les responsables allemands, soucieux de garder le contrôle de leurs banques régionales à caractère mutualiste (*Landesbanken*), ont manifesté des réticences vis-à-vis de cette réforme, mettant en avant tant la faiblesse des moyens de la BCE pour un tel contrôle que la concentration du secteur bancaire (où 95% des actifs sont détenus par environ 200 banques), qui ne rendrait pas nécessaire une telle centralisation. Un système de surveillance centralisée à vocation universelle sera sans doute mis en place. Toutefois, celui-ci sera concentré sur les banques systémiques ; celles faisant l'objet d'une aide publique ; et sans doute les banques transfrontalières. Il est probable, dans l'esprit du règlement et aussi sous la pression de certains Etats membres, que la surveillance des autres banques fera l'objet de très larges délégations aux autorités nationales.

Calendrier : un phasage se dessine. Dans le projet d'union bancaire, un ordre de priorité se dessine nettement, en faveur de la supervision centralisée, qui conditionne l'entrée en jeu du MES pour la recapitalisation directe des banques. L'échéance initialement prévue (1er janvier 2013) pour la mise en place du début de la supervision centralisée a été jugé irréaliste par la BCE. Sous réserve d'une décision favorable au Conseil européen des 13 et 14 décembre, le processus deviendra opérationnel courant 2013.

Les projets concernant la garantie des dépôts et les mécanismes de résolution nationaux suivront leur cours, au rythme du travail législatif. Une fois ces directives adoptées, une proposition sera faite pour passer à un dispositif de résolution centralisé. Pour la garantie des dépôts centralisée, outre l'adoption de la directive, le Conseil européen voit comme un préalable l'intégration accrue dans les domaines budgétaire, économique et politique, ce qui repousse nettement l'échéance.

Avantages et inconvénients de la centralisation prudentielle.

Les nouvelles normes bancaires internationales, dites Bâle III, sont en cours de transposition dans l'Union (directive appelée CRD IV, 22) [23]. Cette réforme fait une place accrue au rôle discrétionnaire du superviseur, déjà présent dans les règles en vigueur. Ainsi, selon les nouvelles normes, des « cous-

21. La volonté de renforcement de la gouvernance de la zone euro est un ajout du rapport intermédiaire. Celui-ci fait référence aux mesures prises lors du sommet de la zone euro, le 26 octobre 2011, et incluses dans le TSCG de juin 2012. Celles-ci comprennent notamment : une présidence stable (distincte de celle de l'Eurogroupe) pour 2,5 années et deux réunions par an. Voir sur ce point : T. Chopin, J.-F. Jamet, F.-X. Priollaud, « Une union politique pour l'Europe », *Question d'Europe* n° 252, Fondation Robert Schuman, septembre 2012

22. Perrut D., 2012, *op. cit.*

23. Commission Européenne (2011), proposition de directive (CRD IV), COM(2011) 453
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0453:FIN:FR:PDF>

Commission Européenne (2011), proposition de règlement (CRR), COM(2011) 452
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452\(01\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452(01):FIN:FR:PDF)

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452\(02\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452(02):FIN:FR:PDF)

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452\(03\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0452(03):FIN:FR:PDF)

http://www.ecb.int/events/conferences/shared/pdf/reg_fs_session3_topic1_thienpont.pdf?0e45806fedea6cab57cd3f8b1e2f6640

sins » supplémentaires de fonds propres, qualifiés de contra-cycliques, pourront être exigés par le superviseur pour freiner la distribution du crédit en cas de bulle spéculative. Une mise en œuvre harmonisée de ces nouvelles règles par un superviseur unique pour la zone euro offre un avantage incontestable pour garantir la cohérence de la supervision et éviter tout relâchement réglementaire à des fins concurrentielles.

La séparation entre politique monétaire et fonctions prudentielles ne peut être complète. De ce point de vue, le fondement juridique de la proposition de la Commission (art. 127-6), place sans conteste le futur Comité de surveillance sous la coupe du Conseil des gouverneurs de la BCE, instance décisionnaire suprême, en charge de la politique monétaire. Dès lors, le système devient peu engageant pour les pays en dehors de la zone euro qui voudraient rejoindre l'union bancaire. Le Gouverneur de leur Banque centrale nationale, en effet, ne siègerait pas dans l'instance décisionnaire. Voilà l'une des limites juridiques du Règlement proposé.

Par ailleurs, des conflits d'intérêt (entre politique monétaire et surveillance prudentielle) peuvent survenir dans l'exercice des missions de surveillance par la Banque centrale. L'argument est recevable, mais ne doit pas être surestimé : la politique monétaire fait toujours une place aux considérations prudentielles.

Le délicat partage des tâches de supervision entre la BCE et l'ABE. Succédant au Comité européen des contrôleurs bancaires qui en étaient dépourvus, l'Autorité bancaire européenne (ABE), installée depuis 2011, est dotée de quelques pouvoirs contraignants. Le nouveau paysage de la supervision pose plusieurs questions quant à son rôle futur.

Comment, avec son fonctionnement collégial, l'ABE définira-t-elle « le corpus unique de règles » dont elle est chargée ? Les nouvelles normes laissent une marge importante au superviseur. Les Autorités nationales de supervision hors zone euro auront probablement le désir de conserver la mainmise sur ces pouvoirs discrétionnaires augmentés. À propos de la modification des règles de vote au sein de l'ABE, des pressions britanniques visent à disposer d'une sorte de droit de veto, à l'aide d'un système de double vote, au sein de cette instance.

Si le corpus unique est publié, avec quels moyens l'ABE l'imposera-t-elle aux pays non membres de la zone euro ? La récente marche arrière des États-Unis face à l'application des nouveaux standards internationaux risque de peser sur la position britannique pour freiner leur transposition en Europe, afin de ne pas désavantager la position concurrentielle de la City. Le risque existe de voir apparaître une supervision à deux vitesses, conduisant à des arbitrages réglementaires.[24] Enfin, face aux conflits chroniques surgissant entre superviseurs, comment l'ABE affirmera-t-elle son autorité, en particulier si la BCE est concernée ?

Le renforcement de l'ABE paraît dès lors nécessaire pour que cette instance puisse assurer l'intégralité de ses missions. La supervision doit être, en effet, aussi harmonisée en dehors de la zone euro qu'à l'intérieur. La montée en puissance de l'ABE apparaît donc comme le corollaire de la centralisation de la supervision au niveau de la BCE.

Après la réforme de la supervision de 2010, le schéma d'ensemble de l'organisation prudentielle de l'Union est devenu trop complexe. La réforme projetée le compliquera encore. De pair avec un renforcement des pouvoirs de l'ABE, le dispositif d'ensemble doit être simplifié et clarifié. Ce pourrait être l'occasion de revoir les bases juridiques (art. 127-6) de la supervision centralisée.

L'absence de proposition sur les structures bancaires. Parmi les faiblesses de l'union bancaire, il convient de relever l'absence de toute proposition sur la réforme des structures bancaires. De nombreuses questions sont désormais posées, à la suite des nombreuses dérives financières récentes. Convient-il d'interdire certaines activités bancaires, ou, à tout le moins, de les cantonner ? Le sujet soulève de vives discussions et entraîne des réformes, de part et d'autre de l'Atlantique, avec la règle Volcker sur la négociation pour compte propre, en application aux États-Unis, et la réforme Vickers, en débat au Royaume-Uni, visant à isoler la banque de dépôts.

Un débat est indispensable sur ce point, car la révision des structures bancaires peut contribuer à réduire l'aléa moral et, partant, à assainir le système, en complément des nouvelles normes bancaires et des plans de résolution. Certes, ce sujet est abordé par le rapport

Larosière J. de, 2012, "La supervision est encore plus importante que la régulation", Confrontation Europe, la Revue, Octobre-décembre.

L'Union bancaire dans la feuille de route pour l'euro : bilan d'étape à la veille du Conseil européen

Liikanen, remis à la Commission au début octobre [25]. Mais, celui-ci ne présente que des conclusions vagues et timides, y compris sur sa proposition phare, portant sur les activités de négociation pour compte propre, dans le collimateur de tous les régulateurs.

CONCLUSION

Le plan des responsables de la zone euro pour le renforcement de la monnaie unique est ambitieux. Il vise à restaurer les conditions de la croissance pour assurer la pérennité de l'euro. Des lacunes sont à constater, en particulier sur le volet politique et institutionnel.

Le projet de surveillance centralisée, au sein de l'union bancaire, apparaît comme la première phase décisive pour stabiliser la zone euro, car elle ouvre la voie au MES pour contrer, avec ses opérations, les enchaînements négatifs observés dans les pays du sud. Légitime et nécessaire, la surveillance unique fait surgir de nouveaux défis.

Les rapports de la BCE et de l'ABE seront, de toute

évidence, délicats. Un risque de concurrence réglementaire au sein de l'Union existe, découlant d'une supervision à deux vitesses. Il est indispensable de préciser les rôles respectifs et de renforcer le pouvoir de l'ABE. Ce serait l'occasion de réviser en profondeur l'architecture de la supervision, qui doit être simplifiée et clarifiée. Dans l'immédiat, les responsables doivent montrer leur détermination en franchissant, avec la surveillance unique, une étape décisive de la réforme de l'euro.

Auteur : Dominique Perrut

Docteur ès sciences économiques (Paris-1), consultant dans le secteur financier à Paris, Dominique Perrut est l'auteur de communications, articles et ouvrages portant sur l'Europe financière (L'Europe financière et monétaire, Nathan ; Le système monétaire et financier français, Seuil, coll. Points).

Chercheur associé à l'université d'Angers, il enseigne l'économie européenne en France et en Europe. Il est membre de Finance Watch, une nouvelle ONG européenne.

25. High-level Group on reforming the structure of the EU banking sector, 2012, Final Report, Chaired by E. Liikanen, October 2 <http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_fr.pdf>

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.