

VI / Les deux premières années de l'Union bancaire

Céline Antonin, Sandrine Levasseur et Vincent Touzé

Le 4 novembre 2014, l'Union bancaire est entrée en vigueur afin de garantir une plus grande solidité du secteur bancaire européen et de renforcer la stabilité financière dans la zone euro. Son objectif est triple : 1) garantir la robustesse et la résistance des banques à des crises financières majeures ; 2) interdire, ou à défaut limiter drastiquement, le recours à l'argent public pour sauver les banques en faillite ; 3) harmoniser la réglementation du secteur financier afin de renforcer la convergence et l'intégration des marchés bancaires nationaux.

Née de la crise économique et financière, l'Union bancaire est aussi un aboutissement logique de la volonté originelle d'une libre circulation des capitaux au sein de l'Union européenne. Depuis sa création, elle a modifié l'architecture bancaire, avec un superviseur et une réglementation unique pour les grosses banques. Elle institue également la logique de renflouement interne (*bail in*) des banques. Toutefois, en raison d'une fragmentation des marchés bancaires nationaux encore trop prégnante et d'un risque de mutualisation des pertes au niveau collectif, elle peine à mettre en place son troisième pilier qui doit offrir une garantie européenne des dépôts.

Des prémices à la naissance de l'Union bancaire

Les fondements de l'Europe bancaire et financière

Les prémices de l'Europe bancaire et financière figuraient déjà dans le traité de Rome (1957). Outre la libre circulation des marchandises, ce dernier prévoyait les libertés d'établissement,

de prestation de services ainsi que de circulation des personnes et des capitaux (article 67). Ces libertés fondamentales ont favorisé l'émergence d'un marché bancaire et financier européen. Il faudra toutefois attendre l'Acte unique européen de 1986, suivi de la directive de 1988, pour que l'article 67 entre en vigueur le 1^{er} juillet 1990.

En parallèle, depuis 1974, le Comité de Bâle (Suisse) définit régulièrement la base d'une réglementation bancaire prudentielle internationale qui fixe notamment des *minima* de fonds propres à satisfaire. Cette réglementation a été progressivement adoptée au niveau européen avec les normes Bâle I de 1988 (quelques pays), Bâle II de 2004 (norme adoptée sous la forme d'une directive européenne) et désormais Bâle III de 2010 (adoption d'une directive européenne et d'un règlement européen pour une mise en place à partir du 1^{er} janvier 2014).

La crise comme accélérateur

À quelques rares exceptions (Luxembourg, Estonie, Lituanie, Lettonie, Irlande, Belgique), l'Europe bancaire apparaît comme la juxtaposition de systèmes nationaux avec des dépôts essentiellement possédés par des résidents et des crédits bancaires principalement accordés aux résidents. Fin 2014, 86,4 % de l'actif bancaire investi dans la zone euro était ainsi détenu par des banques domestiques dans leur économie nationale (tableau 1). Au nom du principe de subsidiarité, ces systèmes se sont organisés sous la surveillance d'un superviseur national dont l'action s'arrêtait aux frontières. Cette supervision décentralisée a pu conduire à des différences de pratique dans la surveillance prudentielle — par exemple, des définitions différentes des créances douteuses ont pu rendre plus difficile la comparaison des expositions au risque. La crise financière de 2008 a fortement fragilisé ce système bancaire européen [Antonin et Touzé, 2014].

Tout d'abord, plusieurs pays membres de la zone euro (Espagne, Italie, Irlande, Portugal et Chypre) ont été mis en difficulté lorsque la crise a frappé de façon simultanée leur secteur bancaire et leur dette souveraine. Les liens de causalité entre crise bancaire et augmentation du risque souverain ont été de deux natures :

— en Grèce et au Portugal, la dégradation des finances publiques a contribué à déprécier le bilan du secteur bancaire, important détenteur d'obligations souveraines nationales ;

— en Espagne, à Chypre et en Irlande, le soutien public apporté au secteur bancaire a conduit à une augmentation de la dette publique, ce qui a accru le risque souverain.

Ces fragilités nationales ont renforcé le cloisonnement des marchés intra-européens du crédit : les banques des pays à faibles risques (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, etc.) se sont désengagées des pays à risque.

Tableau 1. Actif bancaire total : poids des banques domestiques et des filiales étrangères dans les économies nationales

Pays d'exposition	Part en %		Actif bancaire total (en milliards d'euros fin 2014)
	Banques domestiques	Filiales de banques étrangères	
Belgique	49,7	50,3	996
Allemagne	95,6	4,4	7 062
Estonie	4,5	95,5	22
Irlande	51,7	48,3	503
Grèce	97,0	3,0	369
Espagne	93,5	6,5	3 576
France	94,1	5,9	7 187
Italie	91,7	8,3	2 701
Chypre	64,5	35,5	76
Lettonie	48,4	51,6	31
Lituanie	8,3	91,7	24
Luxembourg	11,8	88,3	800
Malte	28,8	71,2	52
Pays-Bas	93,3	6,7	2 528
Autriche	69,6	30,4	1 079
Portugal	79,3	20,7	426
Slovénie	65,9	34,1	41
Slovaquie	15,9	84,1	63
Finlande	28,4	71,6	573
Zone euro	86,4	13,6	28 085

Sources : BCE ; calculs des auteurs.

Ensuite, en réponse à la crise bancaire majeure de 2009, les réactions européennes ont été peu coordonnées, alors que l'origine de la crise était commune (effondrement des crédits *subprimes*) et les interconnexions nombreuses. Les réponses

publiques nationales se sont appuyées sur quatre types d'instruments : 1) garantie publique sur les passifs (173,8 % du PIB en Irlande en 2009) ; 2) recapitalisation en achetant des actions ou des obligations bancaires (Royaume-Uni, Allemagne, Irlande et Espagne) ; 3) rachat par l'État des actifs toxiques ; 4) soutien direct de la liquidité par la Banque centrale européenne.

L'émergence d'un consensus européen pour aider les banques en difficulté a été difficile, car soutenir une banque en difficulté s'apparentait à soutenir un État et donc à une forme de fédéralisme budgétaire. Au niveau de la zone euro, la réponse communautaire a été de mettre en place un fonds de financement pour soutenir des États et des banques en difficulté, le mécanisme européen de stabilité (MES) en 2012, en remplacement de deux programmes temporaires (FESF et MESF). Six pays européens y ont eu recours : Chypre, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Roumanie. De plus, la confiance mutuelle entre les banques ayant été rompue, la BCE a été dans l'obligation de fournir les liquidités que le marché interbancaire n'était plus capable de fournir (chapitre iv).

Enfin, bien que très ancrées au niveau national, les banques ont aussi de nombreuses interconnexions internationales en raison de leurs filiales et de leurs activités spéculatives, en témoigne la crise américaine des *subprimes* qui s'est transmise sans difficulté à l'Europe. Cependant, les superviseurs locaux faisaient face à des limites de juridiction qui les empêchaient de recueillir des informations — souvent cruciales pour l'évaluation du risque — sur les banques contrôlées au-delà de la frontière nationale. Ce constat a contribué à la création en 2011 d'une première autorité bancaire à un niveau européen : l'Autorité bancaire européenne (ABE).

Les premiers pas : 2014-2016

L'instauration de l'Union bancaire résulte d'une triple nécessité pour restaurer la confiance en zone euro : briser le lien entre crise bancaire et dette souveraine, éviter les paniques bancaires, lutter contre la fragmentation des marchés bancaires. Le sommet européen de juin 2012 a donné naissance au projet d'Union bancaire. Cette dernière repose sur trois piliers qui doivent se mettre en place progressivement.

Une union qui repose sur trois piliers

1) Un mécanisme de supervision unique (MSU) par la Banque centrale européenne (BCE) : sa mise en place repose sur plusieurs textes qui confient à la BCE des missions spécifiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

La nature de cette supervision dépend de la taille de l'établissement bancaire, de son importance pour l'économie de l'État participant, de l'importance de ses activités transfrontalières et du fait qu'il est bénéficiaire du MES ou non. Les établissements « importants » sont directement supervisés par la BCE tandis que la supervision des établissements « moins importants » continue d'être assurée par les autorités nationales, mais sous le contrôle et dans le cadre défini par la BCE. Environ 130 groupes bancaires de la zone euro sont ainsi concernés, soit presque 85 % de l'ensemble des actifs bancaires de la zone euro, dans des proportions diverses selon les pays. Toutefois, si la situation de banques « moins importantes » se dégrade suffisamment pour peser sur la stabilité financière, la BCE peut prendre le relais.

D'après Speyer [2012], la supervision administrée par la BCE poserait plusieurs difficultés en raison d'un possible conflit d'objectifs entre politique monétaire de stabilité des prix et supervision financière de résistance du système bancaire, d'un risque de réputation pour la banque centrale en cas d'échec dans son rôle de superviseur unique et d'un problème de non-contestabilité devant une autre juridiction des décisions prises par la BCE en raison de son indépendance. De ce point de vue, Speyer considère qu'une délégation à l'ABE aurait été plus adéquate.

Toutefois, comme le soulignent Betbèze *et al.* [2011], la crise a montré que les « coûts pour l'économie réelle des crises financières sont en effet trop importants pour que les banques centrales ne s'impliquent pas davantage dans leur prévention ». Pour lutter contre l'instabilité financière et dans un contexte où la réglementation prudentielle monte en puissance, la double compétence « monétaire » et « macroprudentielle » de la BCE est un gage de coordination en faveur d'une meilleure transmission de la politique monétaire par l'intermédiaire du canal du crédit.

2) Un mécanisme de résolution unique (MRU) des défaillances bancaires : dans le cadre de ce second pilier, un Conseil de résolution unique a été créé. Il décide, de façon centralisée, de recapitaliser un établissement ou de le liquider. Le règlement

Le cas italien, une première dérogation au *bail in* ?

Le système bancaire italien présente des fragilités. Fin 2015, le gouvernement italien a décidé de sauver quatre petites banques pour un montant d'environ 100 millions d'euros, sous la pression de l'opinion publique qui voyait d'un mauvais œil que des déposants puissent perdre une partie de leur épargne. Par ailleurs, l'ensemble du secteur est encore exposé à d'importantes créances douteuses dont le montant a été multiplié par deux depuis 2010, pour s'élever à environ 360 milliards d'euros fin 2015. Ces créances pèsent sur le bilan des banques et ce d'autant plus que, d'après Banca d'Italia, l'ensemble du

secteur bancaire n'a provisionné que 45,4 % du montant des créances douteuses – alors que les marchés financiers ne les valorisent qu'à hauteur de 25 %.

À défaut d'une recapitalisation bancaire suffisante par le secteur privé et ne pouvant juridiquement plus recourir à un *bail out*, le gouvernement italien a adressé une requête auprès de la Commission européenne en février 2016 pour soutenir son secteur bancaire : il a demandé à ce que l'État puisse apporter des garanties d'État aux nouveaux produits titrisés incorporant des prêts non performants et que ces garanties contingentes soient considérées comme telles et non comme des aides d'État. La Commission a accédé à sa demande en juillet, considérant comme faible le risque d'activation de la garantie publique.

établissant le MRU encadre la création d'un fonds de résolution unique (FRU) et de ses compartiments nationaux, ainsi que les modalités de la prise de décision concernant son utilisation, tandis que l'accord intergouvernemental porte sur le transfert des fonds nationaux vers le FRU et sur l'activation de la mutualisation des compartiments. Seuls les établissements participant au MSU voient le MRU s'appliquer.

Tout d'abord, le principe de renflouement interne (*bail in*) est acté. À partir de janvier 2016, l'entrée en vigueur de la directive « Redressement et résolution des banques » prévoit que, en cas de difficultés, seul le renflouement interne (*bail in*) de la banque est possible, et non plus le renflouement externe (*bail out*) par les pouvoirs publics. À défaut d'une recapitalisation privée, les premiers à payer sont les actionnaires, puis les créanciers par ordre de séniorité détenteurs d'obligations, puis enfin les déposants pour la partie de leurs dépôts supérieure à 100 000 euros. L'article 56 autorise, toutefois, un soutien public dans des circonstances exceptionnelles, pour des montants limités et pour une courte durée. En 2016, l'Italie a demandé l'autorisation à la Commission européenne d'apporter une garantie à une titrisation d'actifs bancaires (voir encadré).

Ensuite, le FRU est institué et financé par le secteur bancaire européen. Ce fonds, abondé par les banques à hauteur de 1 % des dépôts, sera, au bout d'une période de huit ans (2016-2023), mutualisé et doté de 55 milliards d'euros. La mutualisation de ces fonds se fera progressivement, 40 % des fonds devant être mutualisés pendant la première année, 20 % supplémentaires la deuxième année, le reste de façon régulière pendant les six années suivantes. Au-delà de 8 % de renflouement interne, le fonds de résolution peut être mis à contribution, à hauteur de 5 % du passif. La création d'un mécanisme de dernier recours qui pourrait être actionné en cas d'insuffisance du fonds est à l'étude.

3) Une garantie commune des dépôts : ce troisième pilier instaure un système unique de garantie des dépôts. La directive 2014/59/UE sur le renforcement des mécanismes de garantie des dépôts réaffirme la protection des dépôts garantis jusqu'à 100 000 euros. Elle prévoit aussi, au terme d'une période de transition de dix ans, un remboursement plus rapide en cas de faillite bancaire et un financement plus solide des mécanismes nationaux de garantie (0,8 % des dépôts couverts), *via* un prélèvement fiscal sur les banques.

Le fonds européen de garantie est encore à l'état de projet. Son objectif est d'éviter les paniques bancaires. La période transitoire initialement prévue comprend deux sous-périodes :

- pendant la phase de réassurance (2017-2019), le fonds commun de garantie pourra être utilisé à hauteur de 20 % seulement dans le cas où le fonds national serait insuffisant ;

- pendant la période de coassurance (2020-2024), le fonds commun pourra être utilisé simultanément avec le fonds national dès le premier euro. Le fonds commun sera progressivement abondé de 20 % en 2020 à 100 % de ses capacités en 2024, à savoir 0,8 % des dépôts pour un montant de 45 milliards d'euros.

La mise en place d'une évaluation européenne du secteur bancaire

Afin de disposer d'une estimation de l'état de santé du système bancaire européen, la BCE a lancé, fin 2013, conjointement avec l'ABE, une évaluation de la résistance aux risques majeurs (*stress tests*) ainsi que de la qualité des actifs (*Asset Quality Review* ou AQR) des banques. Ce bilan de santé des banques a été jugé plutôt bon.

Les *stress tests* ont pour objectif d'évaluer la résistance des établissements bancaires à une crise majeure : récession avec une

forte chute du PIB européen, hausse des taux d'intérêt, chute du prix de l'immobilier, baisse du prix des actifs, etc.

L'AQR vise à vérifier la qualité des valorisations internes des actifs risqués. Ces valorisations internes jouent un rôle clé puisqu'elles servent à calculer l'actif pondéré des risques (*Risk-Weighted Assets* ou RWA). Le ratio fonds propres (au sens du *Common Equity Tier 1*) divisé par le RWA définit l'un des ratios de solvabilité utilisés dans la nouvelle réglementation prudentielle Bâle III. Celui-ci doit être supérieur à 4,5 % à partir de 2015. Bâle III prévoit aussi d'ajouter un coussin de sécurité supplémentaire d'au moins 2,5 % du RWA en 2019. Au total, le ratio devra ainsi être supérieur à 7 % en 2019.

Le dernier *stress test* réalisé par l'ABE remonte à juillet 2016. Les banques chypriotes, grecques et portugaises n'étaient pas testées car jugées trop petites. La banque italienne Monte dei Paschi di Siena a échoué au test, avec un ratio négatif de - 2,4 % en situation de crise. La banque irlandaise Allied Irish Banks a également affiché une fragilité importante avec un ratio de 4,3 %. Ce ratio est inférieur au seuil minimum de 4,5 %. L'ABE a jugé que les banques étaient, dans leur ensemble, solides et qu'elles avaient renforcé leurs fonds propres.

Les défis posés

Pour réussir, l'Union bancaire fait face à deux contraintes : mettre en place rapidement les deux derniers piliers et étendre ses domaines de responsabilité.

Achever rapidement l'Union bancaire

Le poids du passé dans les bilans bancaires révèle un risque non homogène au sein de l'Union bancaire. La mutualisation contenue dans les deuxième et troisième piliers (fonds de résolution unique et assurance commune des dépôts) est censée intervenir progressivement. Toutefois, cette perspective ne fait pas consensus. D'un côté, des pays comme l'Allemagne, la Finlande et les Pays-Bas arguent que l'assurance commune n'a de sens que si les bilans des banques sont purgés et conduisent à des niveaux d'exposition comparables au risque souverain et au risque crédit. Le gouvernement allemand souligne aussi que mettre en place le troisième pilier nécessite au préalable que d'autres directives financières soient effectivement appliquées

partout, en particulier celle sur les fonds de garantie nationaux. En effet, comment envisager la première phase de coassurance de la garantie bancaire si certains États ne disposent pas d'un fonds de garantie ? D'un autre côté, la Commission européenne, le FMI, la France et l'Italie mettent plutôt l'accent sur la nécessité d'un achèvement rapide de l'Union bancaire car le manque de confiance grippe le système bancaire européen dans son ensemble et contribue à un mauvais accès au crédit, ce qui retarde la reprise économique.

Il est vrai que la crise a affecté de façon différente les bilans bancaires nationaux. Malgré des recapitalisations et des soutiens publics, nombreuses sont les banques qui portent encore à leur actif des risques importants de pertes liés à des créances devenues douteuses et des obligations souveraines dont il serait judicieux d'apprécier le risque de défaut.

En termes de créances douteuses¹, tous les pays européens ne sont pas soumis au même risque [Antonin *et al.*, 2016]. Au premier trimestre 2016, la Grèce et Chypre ont un ratio en hausse et proche de 40 % des encours de crédit. L'Italie, l'Irlande et le Portugal ne sont pas en reste, avec un ratio autour de 15 %, ce qui est très au-dessus de la moyenne de la zone euro, estimée à 5,7 %. Ce ratio est en général plus élevé pour les PME que pour les grandes entreprises et les ménages. Ces prêts non performants pèsent sur l'activité économique, en particulier dans les pays où l'intermédiation bancaire est importante, ce qui est le cas en zone euro. Les créances douteuses pèsent sur la rentabilité des banques et augmentent les coûts de financement, ce qui a un impact négatif sur l'offre de crédit et donc sur la croissance.

Par ailleurs, les banques européennes détiennent beaucoup d'obligations souveraines dans leurs fonds propres, la réglementation prudentielle y étant très favorable. Souvent, surtout par le passé, leurs choix ont pu s'orienter de façon privilégiée vers des titres nationaux mais aussi, avant les crises de dettes souveraines, vers des pays offrant des taux d'intérêt plus attractifs. À la suite de la crise des dettes souveraines et du défaut grec, beaucoup d'entre elles ont réduit leur exposition. Toutefois, l'exposi-

1 Pour l'ABE, une créance douteuse (ou prêt non performant, pour reprendre la terminologie anglo-saxonne) est définie comme un prêt avec au moins quatre-vingt-dix jours d'impayés.

tion véritable des banques européennes pourrait ne pas être correctement intégrée dans les mesures de solvabilité. Jusqu'à présent, les banques européennes avaient l'autorisation réglementaire de considérer les obligations souveraines de la zone euro comme sans risque. L'intégration d'un risque souverain, même faible, pourrait obliger les banques à se recapitaliser.

En juin 2016, le conseil Ecofin a établi une feuille de route pour faire avancer l'Union bancaire. Le principe du fonds de résolution unique est entériné, mais une discussion est toujours en cours pour définir le mécanisme de dernier recours, qui intervient quand le FRU est épuisé. En revanche, la garantie des dépôts devra attendre que des progrès suffisants soient réalisés dans la réduction et l'homogénéisation des risques bancaires.

Aller plus loin

Pour satisfaire les objectifs fixés par l'Union bancaire, il pourrait être nécessaire d'aller plus loin dans trois domaines d'intervention :

1) étendre la supervision : du fait de la distinction entre banques « importantes » et « moins importantes », de nombreuses banques sont soustraites à la supervision unique de la BCE et notamment les caisses régionales allemandes (*Landesbanken*). L'argument initialement mis en avant est qu'un superviseur central n'a pas d'avantage informationnel sur les petites banques régionales par rapport à un superviseur local. Entre 25 % et 35 % du système bancaire allemand restent ainsi directement supervisés par les autorités nationales. Pourtant, les petites banques régionales peuvent également présenter un risque systémique ;

2) contrôler le *shadow banking* : les nouveaux produits financiers détenus et émis par les institutions financières favorisent l'émergence d'un système de crédit parallèle au système bancaire classique. Ce système parallèle, qui échappe à la régulation prudentielle, facilite l'accès à la liquidité, mais est aussi propice à la mise en place d'effets de levier et favorise les dérives spéculatives. Ce système parallèle appelé *shadow banking* est ignoré par l'Union bancaire. Il pourrait être judicieux d'étendre le rôle du superviseur ou d'œuvrer pour séparer les activités bancaires ;

3) séparer les activités bancaires : depuis 2012, plusieurs pays européens ont adopté, de façon non coordonnée, des mesures nationales, plutôt limitées, de séparation des activités bancaires

afin de sécuriser les dépôts des opérations de marché : le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et la Belgique. La séparation forte préconisée par le projet Barnier en 2014 pourrait crédibiliser l'Union bancaire et ses trois piliers pour deux raisons [Antonin *et al.*, 2014] :

a) le cadre du superviseur unique européen permet à la BCE de contrôler les activités normales des banques et de veiller à ce que les activités spéculatives ne les perturbent pas ;

b) la séparation crédibilise le MRU car il devient plus difficile aux banques d'être trop grosses. Avec la séparation, les pertes des banques de marché ne se répercutent pas (directement) sur les activités de crédit des banques de dépôt, ce qui réduit les risques de faillite des banques de dépôt et donc de mise en œuvre d'un plan de sauvetage coûteux pour les épargnants (*bail in*).

Conclusion

L'Union bancaire est une avancée indéniable si elle restaure la confiance dans le système bancaire et rend plus efficace la politique monétaire en favorisant un meilleur accès au crédit.

La réussite de l'Union bancaire réside dans le développement de l'activité de chaque banque au-delà de son marché national. D'un côté, la supervision et la réglementation unique peuvent faciliter la fusion d'entités bancaires de pays différents ou la création de succursales étrangères. D'un autre côté, la diversification géographique des bilans bancaires peut contribuer à une meilleure mutualisation des chocs asymétriques de conjoncture et à la constitution de véritables groupes bancaires d'envergure européenne.

Les fonds mutualisés offrent des garanties au système bancaire. La mutualisation des chocs asymétriques, par ces fonds, au niveau de la zone euro contribue à une meilleure optimalité de la zone monétaire au sens de Mundell. Encore faut-il que ces fonds soient mis en place rapidement.

L'achèvement de l'Union bancaire devient urgent. Il est nécessaire de dépasser les clivages nationaux, même si c'est au prix d'un allègement partagé, et donc mutualisé au niveau européen, des passifs bancaires nationaux.

Repères bibliographiques

ANTONIN C., LEVASSEUR S. et TOUZÉ V., « How to address the issue of non-performing loans in the EU », *Document de travail*, décembre 2016 (à paraître).

ANTONIN C., STERDYNIAK H. et TOUZÉ V., « Réglementation des activités financières des banques européennes : un quatrième pilier pour l'Union bancaire », *Blog de l'OFCE*, 30 janvier 2014.

ANTONIN C. et TOUZÉ V., « Europe bancaire : l'Union fait-elle la force ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 46, 18 novembre 2014.

BETBÈZE J.-P. *et al.*, « Banques centrales et stabilité financière », *Rapport du CAE*, n° 96, 2011.

SPEYER B., « EU banking union : do it right, not hastily ! », *Deutsche Bank Research*, vol. 17, 2012.