

Vers une Union bancaire européenne



Remise de diplômes

Master 2 « Droit de l'Union européenne,
droit de l'OMC »

Lundi 4 novembre 2013
Amphi 1- Faculté de Droit et de Science Politique
de Rennes

Conférence de M. Christian Noyer,
Gouverneur de la Banque de France, membre
de la Banque Centrale Européenne

Vers une Union bancaire européenne

Conférence de M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, membre de la Banque Centrale Européenne

Mesdames, Messieurs,
Chers étudiants,

Chers futurs diplômés (ce n'est plus qu'une question d'heures maintenant), je m'adresse tout spécialement à vous pour commencer par vous dire que je suis très heureux d'avoir été choisi comme parrain de votre promotion. Vous savez peut-être que j'ai moi aussi commencé mes études sur les bancs de cette université, en droit, au début des années 1970, avec quelques autres collègues qui poursuivent des carrières particulièrement passionnantes dans le secteur privé ou public.

Je tiens donc avant tout à vous féliciter et à vous encourager à continuer de travailler dur pour atteindre vos objectifs. La vie professionnelle est pleine d'enseignements- différents de ceux appris à l'université, mais tout aussi enrichissants – et je vous souhaite de tout cœur de trouver, grâce au diplôme que vous recevez aujourd'hui, une voie dans laquelle vous pourrez rapidement et pleinement vous épanouir.

Avant d'engager un dialogue direct avec vous tous et de répondre à vos questions, j'aimerais vous parler d'un sujet qui constitue, à mes yeux, « la » grande avancée en matière d'intégration européenne en ce moment : l'union bancaire.

Vous le savez parfaitement, l'union monétaire a constitué une avancée majeure dans l'histoire de l'intégration européenne et reste une expérience unique au monde.

Cela fait maintenant près de quinze ans que les États de la zone euro ont décidé de fédéraliser leur politique monétaire, renonçant ainsi à l'une des prérogatives centrales de la souveraineté nationale : le pouvoir de « battre monnaie ».

Ces quinze années de monnaie unique ont énormément apporté aux quelque 350 millions de citoyens qui l'utilisent, et il faut en avoir bien conscience : notre pouvoir d'achat a été protégé mieux que jamais, avec une inflation bien plus modérée et stable que par le passé, y compris en Allemagne; le risque de change entre pays a été éliminé, ce qui a favorisé la croissance et la stabilité ; la monnaie unique a simplifié et dynamisé les échanges commerciaux et la mobilité des personnes. Je suis absolument convaincu que l'euro a joué un rôle très positif pour l'économie européenne, et pour la France.

Mais, malgré tous ces atouts, la zone euro n'a pas pu échapper à la crise. Et la nature de cette crise, au moment où elle s'est centrée sur la zone euro, a révélé des failles dans la structure et dans le

fonctionnement de l'union économique et monétaire. La gouvernance n'était pas assez efficace, les garde-fous budgétaires de Maastricht n'avaient pas été respectés, le système bancaire était très fragmenté.

Il est donc rapidement devenu clair que l'union monétaire n'était pas suffisamment cohérente et complète et, il y a un peu plus d'un an maintenant, un consensus s'est formé autour de la solution à apporter pour combler cette lacune : l'Europe devait prendre le chemin de l'union bancaire.

Pour aborder rapidement ce sujet, je voudrais vous apporter ma vision des choses deux questions : Pourquoi l'union monétaire a-t-elle besoin d'une union bancaire ? Et en quoi va consister l'union bancaire ?

- Pourquoi l'union monétaire a-t-elle besoin d'une union bancaire ?

Comme je viens de le dire, la crise de la zone euro, et en particulier ses épisodes bancaires les plus violents, ont révélé une fragilité essentielle de l'union monétaire. Je m'explique :

- Au cours du premier épisode de la crise mondiale, après la faillite de Lehman Brothers, un grand nombre de pays ont dû se porter au secours de leurs banques de façon à éviter des faillites dévastatrices pour l'économie réelle. De ce fait, le monde a redécouvert que des difficultés sur des établissements bancaires pouvaient se traduire, *in fine*, par un coût élevé pour les finances publiques. Lorsque de telles difficultés se sont matérialisées, elles ont rejailli très fortement sur la confiance des marchés dans la capacité de l'État concerné à honorer ses dettes et se sont donc traduites par des hausses très élevées des taux d'intérêt auxquels il empruntait sur les marchés. On peut citer, par exemple, le cas de l'Irlande - deuxième épisode extrêmement critique pour la zone euro après la Grèce.
- En sens inverse, un État aux finances publiques dégradées a pu être perçu comme difficilement capable de venir en aide à son système financier en cas de problème. Ceci s'est traduit par une baisse généralisée de la confiance et une hausse des coûts d'emprunt des banques et des États : on peut mentionner le cas de l'Italie.
- Face à ces tensions, la Banque centrale européenne a pris des mesures fortes pour abaisser les coûts de refinancement des banques : elle a baissé ses taux directeurs à des niveaux historiquement bas, elle a fourni de la liquidité à horizon de trois ans et de manière illimitée, elle a mis en place un programme d'achat de dette souveraine sur le marché secondaire. Mais même ces mesures n'ont pas suffi à calmer les tensions : la politique monétaire ne se transmettait pas pleinement à l'économie réelle, du moins dans certains pays.

Qu'est-ce qui explique ces trois phénomènes largement à l'origine de l'aggravation de la crise en zone euro ? C'est le cercle vicieux qui s'était développé entre l'état des banques d'un pays et la qualité perçue de sa signature souveraine. Et qu'est-ce qui explique que ce cercle vicieux ait pu se mettre en œuvre ? L'absence d'une union bancaire.

Et ceci pour trois raisons principales :

- Dans une union monétaire, le capital peut circuler librement et très rapidement d'un pays à l'autre, ce *qui accroît* l'incidence potentielle des « paniques bancaires » en l'absence de mécanismes supranationaux de garantie des dépôts. C'est bien le risque majeur qu'a posé le cas

chypriote en début d'année.

- Aussi longtemps que la santé financière de la zone euro est à la merci des problèmes rencontrés par l'un des pays membres, des interactions négatives entre risque souverain et risque bancaire menacent de se matérialiser.
- En réalité, sans union bancaire, la partie de la création monétaire qui est assurée par les banques commerciales -et qui représente la plus grande partie de la monnaie, la banque centrale n'ayant la responsabilité que d'une partie - n'est pas harmonisée, elle n'est pas unique dans toute la zone. Autrement dit, la transmission de la politique monétaire de la BCE n'est pas assurée de façon homogène dans tous les territoires de la zone euro. Je prends un exemple concret pour illustrer ce point : au paroxysme de la crise, une même entreprise pouvait obtenir des conditions de financement très différentes pour la seule raison qu'elle se situait d'un côté ou de l'autre d'une frontière à frontière entre l'Autriche et l'Italie par exemple. Cette fragmentation importante du système bancaire européen a donc eu des conséquences extrêmement graves, puisqu'elle a entraîné des doutes sur l'unicité de l'euro.

La crise a ainsi révélé qu'un système financier uniformément sain, auquel on pouvait attacher la même confiance dans chacun des pays membres était essentiel pour la stabilité de l'ensemble de la zone et pour la bonne transmission de la politique monétaire unique de la zone euro.

- En quoi va consister l'union bancaire ?

Une fois ce raisonnement bouclé, il a fallu penser la solution concrète.

La clé de toute l'union bancaire pourrait se résumer dans cette phrase : il faut faire en sorte que les banques de la zone euro soient considérées comme telles, comme des banques « de la zone euro » et plus comme des banques « irlandaises », « allemandes » ou « italiennes ».

Et pour cela, il faut mettre en place trois choses :

- ✓ Une supervision fédérale des établissements, assurant que les mêmes règles et les mêmes méthodes de contrôle sont appliquées partout. C'est la principale différence qui existait entre les différents pays de la zone euro et qui expliquait la fragmentation du système. C'est donc un point prioritaire de l'union bancaire.
- ✓ Un mécanisme unifié de résolution des crises bancaires, pour éviter que la gestion d'une crise importante repose sur un seul État. Ceci est essentiel pour véritablement rompre le cercle vicieux entre les banques et les États dont je vous ai parlé tout à l'heure.
- ✓ Un mécanisme unifié de garantie des dépôts, pour éviter les phénomènes de panique bancaire et, encore une fois, pour rompre le lien entre système bancaire et qualité de la signature de souverain. Je ne pourrais malheureusement pas vous donner plus de précisions sur cet aspect de l'union bancaire aujourd'hui, puisque c'est le pilier qui est, pour l'instant, le moins avancé des trois.

Depuis un an, les idées et les paroles se sont transformées en actes concrets et l'Europe a démontré sa capacité à se réformer rapidement et en profondeur pour sortir renforcée de la crise. Vous connaissez tous, j'en suis sûr, la phrase de Jean Monnet qui dit que « l'Europe se fera dans les crises et sera la somme des réponses apportées à ces crises. Et bien nous en avons, avec l'union bancaire,

un exemple, je crois, assez parlant.

Permettez-moi de faire un point sur l'état d'avancement des travaux à l'heure actuelle.

Le volet « supervision » est, comme vous le savez, le plus avancé.

Le principe de la création d'un mécanisme de supervision unique a été acté par les chefs d'État à la fin de l'année dernière et nous en préparons actuellement la mise en œuvre.

Dans un an, les principales banques de la zone euro seront contrôlées directement depuis Francfort (ou, plus exactement, par un système de supervision de type fédéral dont le centre de commandement sera à la BCE). Un Conseil de supervision va être mis en place pour planifier et assurer les missions de supervision de la BCE, pour effectuer tout le travail préparatoire et proposer des décisions qui seront prises *in fine* par le Conseil des Gouverneurs de la BCE.

Par ailleurs, tout le système bancaire européen sera supervisé à partir d'un corpus de règles unique- y compris en Grande-Bretagne- issue du Single Rulebook préparé par l'Autorité bancaire européenne. C'est un pas considérable vers un système financier européen plus unifié, plus cohérent et donc plus solide et efficace.

Le processus de mise en œuvre du mécanisme de supervision unique est donc sur de bons rails.

Nous avons par ailleurs lancé il y a une dizaine de jours un exercice d'évaluation des bilans bancaires de la zone euro, qui est un préalable indispensable à la fédéralisation de la supervision. L'idée est assez simple: avant de mutualiser la responsabilité du contrôle des banques, les pays veulent avoir une vision exacte des bilans des banques.

Cet exercice va débuter dans les semaines qui viennent et s'étalera sur une année. Il est composé de trois phases:

- Une analyse des principaux risques qui pèsent sur les systèmes bancaires ;
- Une évaluation de la qualité des actifs bancaires (« *asset quality review* ») ;
- Et, enfin, un exercice de stress test, qui consiste à soumettre les banques à des scénarios de stress et à évaluer leur capacité de résistance.

Cette analyse globale de la santé des banques de la zone euro, pour être crédible et constituer une base solide à la mise en commun de la supervision, doit être rigoureuse et transparente : elle le sera.

Elle est d'une ampleur sans précédent : les 130 plus grands groupes bancaires de la zone euro seront intégrés à l'exercice - dont 13 groupes français - qui représentent 85% des actifs totaux des banques européennes .

Nous poursuivons trois objectifs précis :

- Améliorer la transparence sur le système bancaire européen qui, comme vous le savez est régulièrement l'objet de critiques de la part de nos partenaires, souvent injustifiées.
- Prendre les mesures de correction nécessaires. Concrètement ,si l'exercice révèle un manque de capital de certaines banques, il faudra y remédier afin de partir sur des

bases saines et claires.

- Et, au total, restaurer la confiance dans le système bancaire européen, si nécessaire à la croissance et à la stabilité financière de nos économies.

C'est donc une excellente opportunité pour les banques européennes de présenter les efforts qu'elles ont fournis depuis la crise pour se renforcer et se stabiliser.

Le mécanisme de supervision unique est donc, vous l'avez compris, un pas décisif bien engagé sur le chemin de l'union bancaire.

Mais, à lui seul, il ne suffira pas à créer une véritable union bancaire capable de combler les lacunes de l'union économique et monétaire révélées par la crise. En particulier, sans un mécanisme de résolution unique associé, la réforme n'atteindra pas tous ses objectifs.

C'est aisé à comprendre: si la supervision unique met en évidence un problème dans une banque d'un pays et qu'il n'existe aucune solution commune pour traiter ce problème, nous n'aurons pas réussi à briser le lien entre les banques et les États.

Mais les choses avancent également sur la partie "résolution))' même si c'est évidemment plus compliqué puisque cela peut impliquer une mise en commun de ressources budgétaires.

Le dernier conseil ECOFIN de Luxembourg le 22 octobre a réitéré l'engagement des États à trouver un accord sur la directive qui encadrera le mécanisme de résolution unique (qu'on appelle *BRRD, Banks recovery and resolution directive*) avant la fin de l'année.

La BCE a rappelé à plusieurs reprises la nécessité d'avoir un mécanisme commun de résolution des crises bancaires en place au moment de la mise en route opérationnelle du mécanisme de supervision unique- c'est-à-dire fin 2014 début 2015. Ce mécanisme devra comprendre trois aspects: un système unique (c'est-à-dire des règles communes, notamment concernant l'ordre des créances en cas de recours aux créanciers) ; une autorité unique et un fonds commun.

- Faudra-t-il aller encore plus loin ?

La mise en œuvre de l'union bancaire représente déjà un pas immense dans le processus d'intégration européenne car il implique des transferts de souveraineté importants et, pour les volets de résolution et de garantie des dépôts, des transferts budgétaires.

Cet approfondissement vient compléter de nombreuses autres avancées qui se sont mises en place dans un temps très court du fait de l'urgence de la crise :

- Le cadre commun de discipline budgétaire a été largement renforcé, avec une procédure de suivi et de contrôle des procédures budgétaires des pays par la Commission européenne beaucoup plus appuyée (le *Two Pack*) ; un accent mis sur le déficit structurel et le niveau de dette publique, et des sanctions plus automatiques.
- Cet aspect a été complété par un volet complètement nouveau de contrôle des déséquilibres macroéconomiques à l'intérieur de la zone euro, dont on sait aujourd'hui l'importance qu'ils ont eu dans la dynamique de crise. Des indicateurs précis, comme le niveau des balances des paiements, le coût du travail ou encore l'évolution des flux de crédit sont analysés et un

mécanisme d'alerte est prévu en cas de déséquilibres excessifs, avec un pouvoir de recommandation des réformes à mettre en œuvre de la Commission européenne , et des sanctions en cas de persistance des déséquilibres excessifs.

- Un mécanisme européen de gestion des crises (le Mécanisme européen de Stabilité) a été mis en place. Il dispose d'une force de frappe de 500 milliards d'euros pour apporter un soutien financier aux États qui connaîtraient des difficultés .Il devrait aussi pouvoir être un appui au Mécanisme de Résolution unique une fois que l'union bancaire sera en place. C'est un pas en avant très important dans la solidarité financière européenne .

Alors, aujourd'hui, on peut se demander s'il faut aller encore plus loin. Et je serai curieux d'entendre vos idées à ce sujet, en particulier des étudiants en droit de l'Union européenne, mais aussi de vous tous. Des progrès dans l'intégration budgétaire seront probablement nécessaires assez rapidement (idée d'un budget zone euro). Mais il est aussi important que les citoyens européens s'approprient et adhèrent à ces évolutions. Il faut donc, dans nos démocraties, prendre le temps d'expliquer et de convaincre.

Mesdames, Messieurs, j'en arrive à la fin de mon exposé. J'espère vous avoir donné un aperçu le plus précis et à jour possible sur les évolutions de l'union bancaire. Je veux conclure mon propos en soulignant le fait que cette réforme est tout à fait cruciale pour le renforcement de l'union économique et monétaire. Je crois que nous avons prouvé, pendant les épisodes les plus aigus de la crise, que notre engagement en faveur de l'euro était sans

faillite. Nous l'avons fait parce que nous sommes profondément convaincus que la monnaie unique est notre bien commun le plus précieux, et un très grand atout économique. Nous démontrons cet engagement sur le long terme aujourd'hui avec la construction de l'union bancaire.

Je vous remercie pour votre attention et suis à votre disposition pour écouter vos éventuels commentaires, idées, ou pour répondre à vos questions.