

Franz Fayot

Un nouveau moment de vérité ?

L'Union bancaire européenne et la place financière du Luxembourg

L'Europe fédérale se réaliserait-elle par les banques ? L'Union bancaire européenne (UBE) est l'un des quatre piliers d'une nouvelle étape dans l'intégration européenne définis dans le document présenté par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy le 26 juin 2012 avant le sommet de Bruxelles. À côté d'une politique économique intégrée, d'une politique fiscale et budgétaire intégrée et d'une vraie légitimité démocratique, ce papier suggérerait une UBE dans les termes suivants : « An integrated financial framework to ensure financial stability [...] in the euro area and minimise the cost of bank failures to European citizens. Such a framework elevates responsibility for supervision to the European level, and provides for common mechanisms to resolve banks and guarantee customer deposits. »

Si on dépasse l'aridité de la matière de la régulation bancaire, on découvre sous le sigle de l'UBE un véritable laboratoire de l'idée européenne, où sont discutés, sur le terrain restreint mais éminemment important des banques et de leur supervision, les thèmes d'abandon de souveraineté et de dépassement des intérêts nationaux pour arriver à une vraie intégration européenne. On y retrouve, de manière concentrée, tous les problèmes que connaît l'Europe à l'heure actuelle : la question de l'Europe à plusieurs vitesses, ou comment organiser, au niveau européen, un cadre réglementaire pour l'activité des banques, sans aboutir à des distorsions de concurrence entre zone euro et hors-euro. Mais aussi les

réticences liées au financement commun des dettes des banques par un fonds commun européen – faisant écho aux discussions sur les paquets de sauvetage de certains pays européens en détresse (Chypre, Grèce)...

La place financière est compétitive aussi parce qu'elle dispose d'un régulateur qui [...] est à l'écoute des acteurs et est flexible là où il peut l'être.

Politiquement, l'UBE est le fruit d'un paradoxe : la route vers l'UBE débuta véritablement lors du sommet des 28 et 29 juin 2012, alors que l'Allemagne exigeait, à titre de compromis pour accepter la recapitalisation des banques espagnoles par l'ESM, le principe que les banques européennes seraient désormais surveillées par une autorité européenne, qui serait, de préférence, la BCE. L'Allemagne fut prise au pied de la lettre par ses partenaires (surtout les pays du « Club Med » : France, Italie, Espagne) et l'on assiste, depuis l'été 2012, à une course effrénée pour mettre en place le premier pilier de l'UBE, à savoir le mécanisme de surveillance unique (Single Supervisory Mechanism ou SSM). Depuis septembre 2012 et la publication du premier projet de règlement SSM, on observe que les dirigeants allemands essaient de freiner l'avancée de l'UBE, surtout dans sa composante financière, conscients du lourd prix politique qu'ils

auront sans doute à payer lors des prochaines élections si d'autres banques européennes en détresse devaient être sauvées avec l'argent des contribuables et/ou des déposants allemands.

Principales critiques à l'égard de l'UBE

À la base de l'UBE se trouve l'idée, née de l'origine bancaire de nombre de dettes souveraines, qu'il fallait rompre le cercle vicieux entre les banques et les États. Les États ne doivent plus être vus par les marchés comme « prêteur de dernier ressort », il ne doit plus appartenir au contribuable de sauver les banques en détresse.

Pour pleinement réaliser cette coupure, il a été proposé d'eupéaniser la surveillance des banques, la garantie des dépôts mais aussi la restructuration et la liquidation des banques. Ainsi, l'UBE comprend-t-elle principalement quatre piliers : le mécanisme de surveillance unique (SSM) ; un nouveau cadre prudentiel (CRD IV) ; la garantie des dépôts ; et un cadre harmonisé pour la liquidation des banques (RRD).

Or, immédiatement, plusieurs problèmes fondamentaux et très complexes sont apparus et sont actuellement discutés en rapport avec la mise en place de l'UBE. Il y a, pour commencer, un problème dans

l'approche: l'édifice de l'UBE est construit sur un compromis « à l'européenne » (on dirait un « Kuhhandel » en allemand). Un pays reçoit une concession en échange d'une autre. Sur ce fondement incertain est ensuite construit un immeuble complexe, à multiples ramifications, toutes interdépendantes, mais dont la construction avance à des vitesses différentes. Peut-on vraiment faire le SSM sans négocier en même temps la directive résolution? Et le nouveau cadre pour la garantie des dépôts? Et la nouvelle CRD? On ne le peut pas, mais c'est pourtant ce qui se passe.

Ensuite se pose la question, dans le cadre du SSM, si la BCE est vraiment l'autorité appropriée à laquelle il fallait confier la surveillance prudentielle du secteur bancaire européen. On peut être d'avis qu'il y a un conflit inhérent à agir comme autorité de surveillance prudentielle de banques dont on est par ailleurs créancier dans le cadre des opérations de politique monétaire. Ceci d'autant plus si on sait à quel point la BCE veille au maintien de son indépendance dans toutes ses fonctions, y compris sa future mission de superviseur des banques. Le contraire quasiment de la nécessaire « accountability » pourtant considérée comme l'un des piliers d'une Europe plus intégrée dans le papier Van Rompuy.

Il y a enfin un problème fondamental de cohérence dans l'architecture de l'UBE. La mutualisation des mauvais avoirs des banques par le biais de la recapitalisation directe par l'ESM, acceptée à contrecœur par l'Allemagne en échange du SSM, est en flagrante contradiction avec un principe fondamental de l'UBE: « no taxpayer money to save banks ». Ce principe sous-tend notamment tout le texte de la directive Résolution des banques (RRD). Ce paradoxe, et le hasard moral ainsi créé, pourrait bien s'avérer fatal pour l'UBE dans son ensemble.

Implications pour le Luxembourg

Pour le Luxembourg, petit pays aux 140 banques, dont la somme des bilans représente 22 fois le PIB – on se souvient des comparaisons peu flatteuses (et erronées sur le fond) avec le secteur bancaire de Chypre – les discussions autour de l'UBE coïncident avec d'autres nuages noirs qui



Le Berlaymont à Bruxelles, siège de la Commission européenne (Photo : Max Gindt)

se forment au-dessus de la place financière, et plus particulièrement au-dessus de l'activité bancaire. On songe en premier lieu au revirement du gouvernement en matière d'échange d'informations sur les clients non-résidents, mais aussi aux attaques répétées contre la fiscalité jugée trop favorable d'entreprises internationales établies à Luxembourg. Le haro sur les petits pays aux systèmes bancaires démesurés dans la suite de la crise chypriote, combiné aux révélations « Offshore leaks » ayant précédé les déclarations du ministre des Finances sur le secret bancaire, complètent ce sombre tableau.

Dans ce contexte, le changement du cadre européen de la surveillance et de l'exercice de l'activité bancaire implique certains enjeux considérables pour le Luxembourg. Le rapport annuel 2012 de la CSSF, qui vient de paraître le 3 mai 2013, précise ainsi que le projet de règlement européen « prévoit le transfert d'un nombre important de compétences en matière de surveillance prudentielle des autorités nationales vers la BCE, dont l'autorisation et le retrait d'autorisation des banques, l'autorisation des actionnaires qualifiés, le contrôle des dispositions légales en matière de fonds propres, de grands risques et de liquidité, le contrôle de la gouvernance, du contrôle interne et de la gestion des risques, l'autorisation des dirigeants et le processus de revue prudentielle. » Il s'agit là des attributions exercées actuellement par la CSSF, qui n'aura, dans le nouveau dispositif, plus qu'un rôle d'assistant local de la BCE.

Seules les banques « de moindre importance » dont la somme de bilan ne dépassera pas les 8 milliards d'euro (soit 20 % du PIB du Luxembourg) continueront à être surveillées par la CSSF. Or même pour ces quelques 70 banques-là, les décisions en matière « d'autorisation, de retrait d'autorisation, de l'autorisation des actionnaires qualifiés et de l'exercice de la surveillance complémentaire pour les conglomerats financiers » seront prises par la BCE. Quant à la résolution des banques, le projet de directive « Recovery and Resolution » fait la part belle aux « home member states ». Une approche peu favorable au Luxembourg, place où sont surtout établies des filiales et succursales de groupes bancaires. Or, en cas de crise, le texte privilégie la compétence des autorités de résolution de l'État membre d'origine de la tête du groupe.

Après la disparition de l'atout traditionnel du Luxembourg qu'était le secret bancaire et dans une Europe complètement harmonisée sur le plan des règles d'accès à la profession et d'exercice de l'activité bancaires, le Luxembourg court le risque de ne plus offrir suffisamment d'arguments pour inciter les groupes qui sont actuellement présents à maintenir leurs filiales et succursales. La place financière est compétitive aussi parce qu'elle dispose d'un régulateur qui, tout en respectant le cadre législatif européen, est à l'écoute des acteurs et est flexible là où il peut l'être. Ce genre d'avantage pourrait bien disparaître avec l'UBE. ♦