

L'utopie européiste, nouvel épisode : l'Union bancaire

Article rédigé par *Pierre de Lauzun*, le 08 juin 2012

C'est le dernier arrivage bruxellois : l'Union bancaire. On dit que la voie que suit l'Europe est opaque : pas du tout. Dès qu'un problème se pose, la réponse est toujours la même : plus d'intégration européenne. Peu importe la question, on connaît la réponse d'avance. Ce qui est en revanche exclu, c'est la marche arrière. Tout acquis communautaire est pour l'éternité et le remettre en cause est une faute morale grave. Car l'Europe de Bruxelles, comme toutes les idéologies progressistes, repose sur la conviction que l'histoire a un sens et un seul, et qu'on le connaît. Comme pour le communisme autrefois c'est à la fois une nécessité et un devoir. Même quand une énorme bourde a été commise, comme la zone euro, la réponse est toujours la même : augmentez les doses.

La Commission Barroso va donc lancer ce bébé de l'Union bancaire, en principe au sommet des 28 et 29 juin 2012. De quoi s'agit-il ? Décider que les banques seront supervisées au niveau européen, avec un mécanisme européen de résolution des crises, des dépôts garantis de même, et un fonds européen contribuant à leur sauvetage en cas de besoin. En fait, de faire passer tout ce qui regarde l'activité bancaire au niveau européen [\[1\]](#). Notons cependant que dans la pratique ce serait pour l'essentiel pour la zone euro, car il est déjà exclu que les Britanniques s'y joignent. D'ailleurs la seule motivation réelle est une réponse à la crise de la zone euro.

Quelle crise veut-on régler ?

L'objectif affiché est en effet de réduire ou faire disparaître la dépendance mutuelle des banques et des Etats dans cette zone, qui peut aboutir en cas de crise soit à une contagion dangereuse, soit à cumuler les deux problèmes. Qu'entend-on par dépendance mutuelle ? Ce peut être, pour les banques, parce qu'elles sont sensibles à la santé économique de leur pays et donc de leur Etat, ou parce qu'elles ont du papier de leur Etat en trop grande abondance. Mais dans ce cas la cause est macroéconomique ou politique et une union bancaire européenne n'y change rien.

En réalité donc on vise autre chose. On vise une situation à l'irlandaise ou à l'espagnole où les banques d'un pays sont en mauvais état et où leur Etat n'est pas capable de les sauver sans se couler lui-même. Dans ces deux cas, cela a fait suite à une bulle immobilière, une spéculation collective démentielle qui a gonflé les bilans des banques de créances assises sur la valeur de cet immobilier, ce qui devient dévastateur pour elles lorsque les prix baissent. Mais comme on le voit par ces exemples, si c'est le motif pour avoir une régulation européenne, cela implique de l'étendre à toutes les banques qui peuvent finir par être d'importance nationale, soit seules, soit prises à plusieurs. En Espagne ce sont les *cajas*, caisses d'épargne très liées aux collectivités locales, pour la plupart petites ou moyennes, qui ont alimenté la bulle et qui maintenant menacent d'exploser. Si on veut pouvoir prévenir ce genre de cas, il faut donc prendre en compte la quasi-totalité des banques européennes, et en transférer la responsabilité à Bruxelles.

Un système inutile

Mais a-t-on besoin d'un tel système ? Car si un tel cas se produit, rien n'empêche l'Europe d'aider l'Etat concerné, pour qu'il aide ses banques en en gardant la responsabilité. Pas besoin d'Union bancaire. Si celle-ci existait, cela ne modifierait d'ailleurs pas la taille de la facture. La différence, c'est que c'est le reste de l'Europe qui paierait la note et prendrait en charge les décisions et la solution du problème. Cette note étant, là aussi, financée à crédit, cela revient à une mutualisation de la dette au niveau européen, avec, en face, une mutualisation des risques pris sur les banques concernées. Ce qui supposerait en outre que l'Union ait la capacité de gérer une telle situation, tant technique que financière, capacité énorme, actuellement inexistante, et qui ne s'improvise pas. Plus des pouvoirs juridiques importants, exorbitants du droit national concerné (par exemple pour restructurer le groupe bancaire concerné) [2].

Mais pourquoi diable transférer au niveau de l'Union européenne la gestion et la responsabilité de problèmes qui dans leurs causes et leurs enjeux sont essentiellement nationaux ? Car par construction si des pouvoirs publics interviennent pour sauver des banques, c'est que l'enjeu est important pour l'économie concernée. Mais, mis à part les très rares cas où une banque internationale rencontrerait un problème lui-même international, l'importance dont on parle vaut d'abord pour l'économie nationale en question. Il est dès lors étonnant que s'agissant de banques dont l'utilité est essentiellement locale ou nationale, et qui en sont arrivées à cette situation pour des motifs locaux, ce soit l'ensemble de l'Europe qui ait à prendre les risques de l'opération et à la gérer, alors que ces banques restent engluées dans un contexte local difficile et politiquement sensible.

Bien sûr la santé du voisin importe à tous, et il est normal de marquer une solidarité en cas de vrai besoin. Mais il serait beaucoup plus raisonnable, et conforme au principe de subsidiarité (et de responsabilité), d'offrir l'aide voulue au pays concerné, tout en laissant les responsabilités de prévention et de gestion où elles sont et où elles doivent être, et donc à son niveau. Quitte à surveiller ce qu'il fait.

Confier les banques à une technocratie européenne

Les mêmes remarques valent pour la prévention, c'est-à-dire la supervision. Une union bancaire signifie que c'est le régulateur européen qui est chargé de la prévention active des crises bancaires qui peuvent se produire partout dans l'Union (ou dans la zone euro). S'agissant de banques dont l'importance est dans la grande majorité des cas essentiellement nationale, la mesure ne peut se justifier que si on estime que les superviseurs locaux sont moins capables qu'un superviseur européen d'effectuer leur mission - sans doute parce que trop sensibles à la situation locale. Ce qui n'est pas démontré, bien au contraire. On a notamment toutes raisons de douter de la capacité à surveiller efficacement des banques dans 17 pays, aux lois et langues différentes, à partir de Bruxelles.

En outre cela aboutit à mettre de fait la politique bancaire dans les mains de l'Union, ce qui représente un transfert de souveraineté majeur. Or il est peu cohérent de transférer la partie bancaire tout en laissant la gestion de l'économie nationale entre les mains de l'Etat concerné. Dit autrement, cela n'a pas beaucoup de sens de fédéraliser les banques, dans un contexte qui n'est pas fédéral par ailleurs. D'un autre côté, on a l'expérience de la supervision européenne dans le cas des Etats (critères de Maastricht) et elle n'est pas bonne. Soit donc on en reste à ce genre de moyens et on sait d'avance que ce sera inefficace. Soit on donne un pouvoir direct à un super-régulateur européen, et on tombe dans le même genre d'erreur que dans la création de la zone euro : on transfère une partie des leviers seulement, à une technocratie qui suit ses instructions à la lettre – et on déresponsabilise les pouvoirs locaux (pouvoirs qui sont en l'espèce les seuls élus démocratiquement).

Le fait est en résumé que, compte tenu de l'importance pour les banques de la situation économique locale et inversement, on ne peut séparer la supervision des banques de celle de l'économie locale. Dans les deux cas,

celui de l'Irlande et de l'Espagne, l'erreur commise se résume en un mot : la bulle immobilière. Avec le bénéfice de l'expérience, il aurait fallu d'abord diagnostiquer cette bulle ; ensuite agir pour freiner le mouvement spéculatif ; enfin intervenir tôt en restructurant les établissements concernés. S'agissant du diagnostic, la bonne solution n'est pas un transfert en bloc de la totalité de la responsabilité au niveau européen, loin de la réalité à observer, mais dans une claire responsabilité locale assortie d'un deuxième regard européen, légitime compte tenu de l'impact possible sur les voisins[3]. S'agissant de l'action, il faut aussi pouvoir agir sur l'ensemble de l'économie concernée, avec tous les leviers voulus, ce qui relève de la responsabilité du gouvernement concerné. Il aurait d'ailleurs fallu aussi sans doute relever les taux d'intérêt de la banque centrale, mais ici on tombe sur un des vices de la zone euro, qui a unifié ces taux alors que les problèmes sont très différents selon les pays.

En conclusion donc une union bancaire n'aurait de sens que dans un cadre fédéral véritable, incluant la politique budgétaire et la politique économique dans son ensemble. Ce qui supposerait à son tour une Europe politique, et donc un peuple européen. On sait qu'on en est loin, en supposant que cela soit possible. Précipiter les étapes relève de la politique du fait accompli irréversible dont on a vu les effets pervers. Ce que ce cas montre à nouveau, venant après l'expérience de l'euro, c'est que la méthode européenne suivie a atteint sa limite : on ne peut plus ajouter des pièces en l'air en faisant comme si le reste devait suivre. Sauf à sauter dans le vide d'un fédéralisme bureaucratique, en l'espèce sans légitimité démocratique, il faut en revenir à une politique pragmatique de coopération progressive et de solidarité là où elle est possible. Et arrêter les frais ou limiter la casse quand on s'est trompé.

Pierre de Lauzun tient à préciser "*Tout ce qui précède est une opinion personnelle parmi d'autres et n'engage naturellement que moi*".

Photo : Parlement Européen de Strasbourg en Alsace © Wikimedia Commons / Jef132

[1] On irait donc bien au-delà de la proposition de règles nationales mais communes pour le règlement des crises, comme cela vient d'être annoncé (6 juin) - ce qui est en soi acceptable.

[2] Dans le cas espagnol, une défaisance serait sans doute nécessaire pour les banques les plus atteintes : sortie des portefeuilles à problème, essentiellement immobiliers, du bilan de la banque.

[3] Par exemple au niveau du Conseil européen du risque systémique, renforcé pour ce faire, et autonomisé.