

Système bancaire européen : le plus dur reste à faire

By Nicolas Véron

Published in *La Tribune*, 27 Oct 2009

Les débats en cours sur la stabilité financière portent avant tout sur la nécessité d'éviter une nouvelle catastrophe, par des nouvelles régulations du capital des banques et des politiques de rémunération, la prévention du « hasard moral », ainsi que la réforme des structures institutionnelles correspondantes. Chercher à prévenir la prochaine crise est essentiel. Mais encore faudrait-il au préalable résoudre l'actuelle. Certes, le marché boursier a repris des couleurs, la contagion semble maîtrisée en Europe centrale et orientale, et certaines banques ont même déjà remboursé les aides d'État. Pour autant, le système reste largement sous garantie publique, les derniers chiffres du Fonds monétaire international prévoient des pertes bancaires à venir en Europe supérieures à celles déjà déclarées et les finances des principaux gouvernements se sont dégradées comme jamais auparavant en temps de paix.

Dans ce contexte, les banques les plus fragiles s'efforcent de retarder le moment de vérité en refinançant à bout de bras des entreprises sans avenir, pendant que les agents économiques auxquels l'accès au crédit apporterait le plus de valeur, notamment les entreprises à fort potentiel de croissance, se le voient refuser. Au-delà de la pénurie de crédit, ce processus de « zombification » signifie que l'allocation des capitaux devient massivement dysfonctionnelle. L'expérience indique que son impact sur la croissance sera particulièrement négatif. Elle suggère aussi que le système financier ne peut être remis d'aplomb que par un processus de « triage », dans lequel la puissance publique prend l'initiative d'évaluer selon une méthodologie uniforme la situation réelle de toutes les banques d'importance systémique, met les résultats à la disposition du public et prend les mesures appropriées pour restructurer les établissements trop mal en point pour être remis à flot par le marché. Les exemples des États-Unis dans les années 1980, de la Suède en 1992-1993 ou du Japon dans les années 1990 illustrent la nécessité d'un tel processus pour résoudre une crise bancaire systémique. Les « stress tests » américains du printemps 2009 semblent avoir eu un effet comparable, en augmentant le niveau de confiance et en permettant aux banques de lever des dizaines de milliards de capitaux propres.

Un tel triage est difficile à engager politiquement, car il force à séparer les gagnants des perdants et peut se traduire à court terme par une dépense publique supplémentaire, même si tel n'a pas été le cas cette année aux États-Unis. Dans l'Union européenne, la difficulté est accrue par le décalage entre un système bancaire largement intégré à l'échelle du continent et des autorités de contrôle restées pour l'essentiel nationales. Le nationalisme économique joue un rôle : pour chaque État membre, opérer un triage de manière isolée crée le risque d'affaiblir « ses » banques et de les exposer unilatéralement à une prise de contrôle par un concurrent « étranger ». Le Comité des

superviseurs bancaires européens (CEBS) n'a qu'un rôle de coordination, et la récente décision de le remplacer par une autorité bancaire européenne n'aura guère d'impact concret avant des années. La Direction générale de la concurrence de la Commission européenne joue un rôle louable pour minimiser les effets pervers des aides d'État, mais assurer la stabilité financière va au-delà de son mandat. Tout ceci se traduit par une quasi-paralysie de la décision, illustrée par les « stress tests » menés par le CEBS cet été dont les résultats banque par banque sont restés un secret bien gardé, à la différence de l'exercice de transparence mené aux États-Unis en mai.

L'Europe ne pourra s'extraire de cette léthargie que par une initiative politique, dont la clé se trouve en Allemagne, dans la mesure où il s'agit à la fois du plus grand État de l'Union et d'un pays dont le secteur bancaire est parmi les plus mal en point. S'il le souhaite, le gouvernement nouvellement élu à Berlin peut entraîner ses partenaires européens sur la voie d'une action commune. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une entité conjointe constituée temporairement pour mener le processus de triage, catalyser la recapitalisation des banques les plus fragiles, et gérer les actifs qui passeraient en conséquence sous propriété publique. Contrairement aux craintes de certains, la souveraineté budgétaire nationale n'en souffrirait pas forcément : les concours publics éventuels pourraient être négociés au cas par cas entre États, un peu comme la monnaie unique a, pour l'instant, tenu le choc de la crise malgré l'absence de coordination formelle des politiques budgétaires.

Le choix est simple : soit un processus de triage paneuropéen, sans précédent et semé d'embûches mais nécessaire pour restaurer des conditions de crédit normales, soit la persévérance dans l'inaction, au prix d'une croissance anémique comme au Japon durant la « décennie perdue ». La balle est dans le camp de Mme Merkel.