

BENOIT COEURE

Membre du directoire, BCE

Jean-Claude Trichet, ancien président, BCE

We go now to the second main issue, the banking union, and we start in that regard with Benoît Coeuré.

Benoît Coeuré, membre du directoire, BCE

Merci, Monsieur le Président. Il convient avant tout de souligner que 80 % de l'économie de la zone Euro est financée par les banques. Pourquoi avons-nous besoin d'une union bancaire et comment la faire fonctionner ? Nous en avons besoin parce que nous voulons que le secteur bancaire finance l'économie et répercute les impulsions de la politique monétaire de manière utile pour l'économie. Ce qui n'a pas été le cas pendant la crise. On a échoué pendant la crise pour deux raisons : parce que les superviseurs des banques disposaient d'un mandat national et non pas d'un mandat applicable sur l'ensemble de la zone Euro – leur cadre réglementaire incitatif était essentiellement d'ordre national – et parce que les banques ont été soutenues à un niveau national, ce qui impliquait que les risques associés au secteur bancaire étaient au final des passifs hors bilan pour les pouvoirs publics locaux. Ces deux raisons ont été au cœur de la crise financière en Europe. Ces deux dispositions doivent changer. C'est pourquoi nous avons besoin d'un mécanisme de supervision unique et d'un mécanisme de résolution unique. Nous avons besoin que la supervision soit placée sous mandat européen – c'est un mécanisme de supervision unique –, et nous avons besoin que le soutien soit lui aussi européen – il s'agit d'un mécanisme de résolution unique.

Nous avons beaucoup progressé en direction du premier objectif, un mécanisme de supervision unique, mais moins vers le second objectif, sur lequel je reviendrai plus tard. Il continue de progresser. Sur le mécanisme de supervision unique, nous avons une loi européenne publiée en octobre qui transfère à la BCE, à compter du 14 novembre, la fonction d'organe de supervision unique pour toutes les banques de la zone Euro. Ce mécanisme s'applique à toutes les banques, dont 130 environ seront sous la supervision directe de la BCE, ce qui signifie qu'elles seront supervisées par des équipes conjointes avec un mélange de superviseurs nationaux dirigés par la BCE et basés à Francfort. Ce mélange de nationalités dans la supervision multinationale pour les grandes institutions européennes sera l'un des principaux changements culturels que nous aimerions appliquer dès l'année prochaine. Outre ces 130 banques sous supervision directe, la BCE disposera d'un mandat sur toutes les autres banques, avec possibilité de les placer sous supervision directe si besoin est.

Le nouvel organe de la BCE s'articulera autour de quatre domaines d'activité, dirigés par quatre directeurs généraux. L'un d'eux sera entièrement dédié aux banques non supervisées directement afin de garantir que tout est en ordre sous supervision indirecte, et de relocaliser la supervision à Francfort le cas échéant. La Secrétaire générale actuelle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en France, Madame Nouy, devrait être nommée à la tête de ce nouveau mécanisme de supervision dans les prochains jours par le Conseil européen. Elle a été confirmée par le Parlement. En 2014, la priorité absolue de cette nouvelle institution au sein de la BCE sera de mener une évaluation exhaustive des banques sur trois aspects. La première consistera en une évaluation des risques, qui intégrera particulièrement les risques de financement, qui sont très importants. Cette évaluation exhaustive ne se contentera pas d'une évaluation de la qualité des actifs, puisque les passifs sont tout aussi importants et seront couverts par le premier pilier de l'évaluation. Deuxièmement, elle prévoit une évaluation de la qualité des actifs de toutes les banques placées sous supervision directe, et troisièmement, un test de résistance sera coordonné par l'Autorité bancaire européenne. Celui-ci couvrira toute l'Union européenne avec la BCE en charge de la zone Euro.

L'évaluation exhaustive, plus particulièrement l'évaluation de la qualité des actifs, est très importante car il s'agit de la première occasion que nous aurons de montrer que les temps ont changé. Elle est très pratique. Il s'agit d'un exercice pratique pour créer une culture commune de la supervision et harmoniser les méthodes. Cette harmonisation peut



d'ailleurs être la réussite la plus importante, afin de disposer de définitions communes, de méthodes, de règles communes pour les emprunts non performants et les délais de grâce sur ces emprunts, etc. Tous ces aspects sont différents aujourd'hui et ils devront être identiques dès l'année prochaine. C'est là la première avancée. La deuxième avancée, c'est que nous avons besoin de créer une confiance à l'égard de l'estimation des actifs des banques. Cela sert un objectif macroéconomique, qui est d'aider les banques à réorganiser leur bilan et dégager de quoi accorder de nouveaux prêts à l'économie.

On entend souvent dire que l'évaluation de la qualité des actifs sera procyclique. Le risque existe, qu'au moins au début, elle accélère l'atténuation de l'effet de levier, que les banques aient tendance à assainir leur bilan avant notre évaluation, et cela est indéniablement porteur d'une dimension procyclique. Néanmoins, à terme c'est un exercice contre-cyclique à mon avis car cela rend possible pour les banques de réorganiser leur bilan d'une manière qui génère de l'espace pour accorder des prêts rentables à l'économie. En outre, il existe une manière navrante de se désendetter, qui consiste à céder de bons actifs car il ont des acheteurs à des prix intéressants, et à conserver sur votre bilan les mauvais actifs, c'est à dire les actifs non rentables plutôt que ceux qui affichent une mauvaise performance. Nous l'avons observé dans une certaine mesure. Pour y mettre un terme, nous devons attribuer un prix à tous les actifs et c'est exactement ce à quoi l'évaluation de la qualité des actifs va servir. C'est un exercice de détermination des prix. La BCE jouera par conséquent un rôle similaire à celui d'un commissaire-priseur pour établir les prix d'actifs bancaires qui n'existent pas pour l'heure. L'absence de prix pour ces actifs empêche actuellement le marché de fonctionner. C'est un facteur macroéconomique très important.

Quels sont les défis qui nous attendent, j'en évoquerai trois. Premièrement, nous devons faire en sorte que le mécanisme de supervision unique fonctionne d'une manière qui soit authentiquement européenne, aussi nous ne voulons pas un comité de superviseurs nationaux mais bel et bien une institution européenne dans le cadre de la BCE. C'est un immense défi mais nous sommes confiants. Deuxièmement, nous devons soutenir la procédure d'atténuation de l'effet de levier dans le système bancaire européen de manière positive, pour rendre possible pour les banques d'étendre de nouveaux prêts à mesure que l'économie se redresse, comme elle le fera. Troisième défi, encore plus audacieux. Nous devons bien saisir la dimension macroprudentielle. Un volume élevé de liquidités circule et cela va perdurer car l'économie européenne a besoin de beaucoup de liquidités et en a bas, comme le Conseil de gouvernance de la BCE l'a souligné, parce que les taux restent faibles ou plus bas pour une durée prolongée. Les liquidités vont par conséquent rester importantes, et nous savons que cela est un facteur de risque. Les cycles de liquidités peuvent se transformer en chasse aux cycles de rendement, qui peuvent générer des risques dans nombre de secteurs du marché. Cet aspect devra faire l'objet d'un contrôle attentif. Si on regarde plus loin, la crise nous a appris qu'il existe une étroite interaction entre la supervision macroprudentielle au sens de l'étude des marchés financiers, et la supervision macroéconomique au sens du contrôle des déséquilibres macroéconomiques. Passé 2014, l'un des grands défis qui nous attend sera par conséquent d'adopter une approche commune entre la BCE d'un côté en tant qu'organe de supervision unique et de l'autre côté la Commission européenne et l'Eurogroupe, chargés des déséquilibres macroéconomiques, afin d'articuler utilement la supervision macroprudentielle par la BCE et les procédures de déséquilibres macroéconomique telles que menées par la Commission, qui représentent des éléments clés de la nouvelle gouvernance européenne. Je peux élaborer une résolution par la suite si vous le souhaitez.