

Irlande : la Commission d'enquête sur la crise financière met en cause la BCE

Romarc Godin

28/01/2016, 11:22

Lancée en décembre 2014, la Commission d'enquête parlementaire irlandaise sur la « crise bancaire » a rendu ses conclusions dans un très volumineux rapport ce mercredi 27 janvier à Dublin. C'est la première fois que des parlementaires d'un pays ayant eu à accepter le traitement de choc de la troïka - composée des représentants de la BCE, du FMI et de la Commission européenne - examinent en détail les causes et les responsabilités du désastre financier. Et les conclusions ne sont guère flatteuses pour Jean-Claude Trichet, l'ancien président de la BCE.

Les erreurs irlandaises

Ce rapport s'intéresse cependant d'abord aux causes premières de la crise qui a frappé le « tigre celtique » : l'absence de régulation, l'absence de prudence du secteur bancaire, l'aveuglement d'un Etat trop heureux de bénéficier de la situation et sa panique, lorsque la faillite menace de s'effondrer, ce qui l'a amené à « garantir » l'ensemble du secteur bancaire en septembre 2008, transformant la crise bancaire deux ans plus tard en crise budgétaire.

Le rapport de la commission est sévère avec le gouvernement, la Banque centrale d'Irlande et l'ensemble des institutions financières. « *La théorie presque universellement admise jusqu'en 2008 de « l'atterrissage en douceur », sans aucun test ni mise à l'épreuve, doit être vue comme l'échec majeur du gouvernement, de la banque centrale et du ministère des Finances ; cette théorie a été adoptée par beaucoup d'agences de contrôle internationales* », [souligne le rapporteur de la Commission, le député travailliste Ciáran Lynch](#).

Le rapport méritera sans doute une analyse en profondeur sur les erreurs commises, mais un des points les plus attendus de cette commission concernait les conditions de la crise financière de 2010-2011 et le rôle qu'a pu y jouer la BCE. Le rapport juge que le programme qui a été adopté par l'Irlande était « inévitable. » « *Néanmoins, souligne Ciáran Lynch, la BCE a placé le gouvernement sous une pression excessive (« undue pressure ») pour entrer dans le programme et a aussi insisté pour qu'il n'y ait pas de partage des charges avec les créanciers bancaires. Pour toutes ces actions, le peuple irlandais a payé - et paie encore - un prix élevé.* »

La question de l'ELA

Cette commission permet de jeter une nouvelle lumière sur les conditions des « sauvetage » de 2010, à l'époque présenté comme des actes de solidarité et de bienveillance européennes. Après la première crise grecque du printemps 2010, traitée trop lentement et avec une solution peu convaincante, les marchés ont commencé à se montrer réticent à prêter à d'autres pays. L'Irlande - en raison de son secteur bancaire malade et de sa garantie d'Etat accordée à ce secteur - s'est retrouvée en première ligne. En septembre, les banques et la République elle-même avaient perdu accès au marché. La présence de l'Irlande dans la zone euro ne dépendait alors plus que de l'aide à la liquidité d'urgence (le programme « ELA ») de la BCE, qui permettait aux banques de survivre.

Le gouvernement irlandais examine alors plusieurs options, notamment la participation des créanciers

« seniors » (les plus théoriquement protégés) au « sauvetage des banques. » Cette idée avait été, souligne le rapport, soutenue par le FMI en octobre et novembre 2010. Selon le témoignage d'Alan Ahearne, le conseiller du ministre irlandais des finances d'alors, Brian Lenihan, Dublin disposait d'une réserve suffisante pour « tenir jusqu'au milieu de l'année 2011. » Mais il fallait pour cela que la BCE continue de montrer qu'elle soutenait les banques irlandaises. « Ce que nous demandions à la BCE de dire, ajoute Alan Ahearne, c'est que *« la BCE dise qu'elle se tenait derrière les banques et qu'elle fournisse de la liquidité. En réalité, nous n'avons jamais demandé à la BCE de donner du capital aux banques irlandaises. Il ne lui était pas demandé de leur donner un seul centime, il lui était demandé de donner des liquidités qui allaient être remboursées. »*

La lettre de Jean-Claude Trichet de novembre 2010

La réponse de la BCE a cependant été cinglante. Dans une lettre du 19 novembre 2010 à Brian Lenihan, Jean-Claude Trichet pose comme condition à la poursuite du programme ELA pour le secteur bancaire irlandais « *la demande d'un soutien financier à l'Eurogroupe* », lequel devra « *inclure l'engagement de prendre des actions décisives dans les domaines de la consolidation budgétaire, des réformes structurelles et de la restructuration du secteur financier, en accord avec la Commission européenne, le FMI et la BCE.* »

Selon le témoignage même du gouverneur d'alors de la Banque centrale irlandaise, Patrick Honohan, cette lettre était « *largement injustifiée* » (« *largely gratuitous* »). Le rapport précise que « *la lettre de Jean-Claude Trichet a provoqué une cristallisation de la position du gouvernement.* » « *La situation était claire : si l'on adhérait pas aux termes de cette lettre, les banques irlandaises cesseraient de recevoir l'aide à la liquidité d'urgence* », poursuit le texte. L'idée d'un partage du fardeau bancaire est donc abandonnée. L'Irlande demande le 28 novembre 2010 l'aide de l'UE et du FMI. Le programme s'élève à 85 milliards d'euros, dont 17,5 milliards d'euros est fourni par les réserves du gouvernement et du système de retraite du pays. Dans ses conclusions, le rapport estime que le programme en lui-même était inévitable, mais que le calendrier a été « *déterminé par des facteurs en dehors du contrôle du gouvernement.* » Bref, la main de l'exécutif irlandais a bel et bien été forcée par ce que le rapport qualifie ouvertement de « *menaces* » de la BCE.

La menace de la « bombe » en mars 2011

La question du partage du fardeau bancaire est néanmoins à nouveau soulevée après les élections parlementaires de 2011, remportées par la coalition entre les conservateurs du Fine Gael et les Travailleurs. Le nouveau gouvernement entend réduire l'impact du programme en faisant subir des pertes aux créanciers des banques. En mars 2011, le rapport rend public un document « *confidentiel* » du Trésor irlandais estimant que des « *mesures immédiates dans ce sens pourraient être prises, dans la mesure où les marchés ont déjà pris en compte cette décote dans les cours.* » Le Trésor proposait alors de rembourser les dettes bancaires à 37 % de leur valeur nominale (environ le cours du marché alors), permettant d'économiser 9 milliards d'euros, soit pas moins de 10,6 % du montant du programme. Cette estimation est supérieure à toutes celles réalisées jusqu'ici.

Mais là encore, Jean-Claude Trichet a empêché cette action. Le nouveau ministre des Finances, Michael Noonan, est mis sous la pression de la BCE. Son président aurait alors, selon ce rapport, menacé, [en cas de décote sur la dette, de « l'explosion d'une bombe sur Dublin. »](#) Cette bombe était encore la suppression de l'ELA et, donc, in fine, l'expulsion manu militari de la zone euro. Finalement, le gouvernement a décidé de ne pas faire participer les créanciers. Le programme s'est donc poursuivi comme prévu. Là encore, le rapport parle de « *menaces explicites.* »

Les conclusions du rapport sont sans concession : « *la position de la BCE en novembre 2010 et en mars 2011 sur l'imposition des pertes aux créanciers seniors a contribué à transférer de façon inappropriée la*

charge d'importantes dettes bancaires sur le citoyen irlandais. » La BCE de Jean-Claude Trichet a donc fait pression sur deux gouvernements élus pour protéger les créanciers au détriment des citoyens.

Participation a minima de la BCE

Rappelons que la BCE n'a pas participé à cette enquête, ne se jugeant pas responsable devant le parlement d'un Etat membre. Elle n'a cependant pas davantage répondu clairement aux demandes des parlementaires européens irlandais sur cette question, se contentant de rendre publique une lettre du 19 novembre 2010 qui était déjà connue. [Quant à Jean-Claude Trichet, après s'être longtemps tu et avoir longtemps dénié toute explication, il a refusé de se présenter devant la Commission de façon officielle. Il a accepté de répondre aux questions des parlementaires lors d'une conférence donnée à Dublin. Ses réponses sont restées évasives et non vérifiables \(il contestait notamment les propos de Brian Lenihan, aujourd'hui décédé\) et la méthode a été jugée humiliante par un grand nombre d'hommes politiques irlandais. Il est frappant que ces faits ne soient guère évoqués dans le pays d'origine de Jean-Claude Trichet, la France.](#)

Apprendre de ses erreurs passées ?

Ce rapport intervient quelques jours après un [autre rapport](#), publié par la Cour des Comptes européenne (CCE) qui critique ouvertement la Commission européenne, estimant que sa « *gestion de la crise n'a pas été optimale.* » Elle invite Bruxelles à « apprendre de ses erreurs. » Peut-être faudrait-il que la BCE réalise le même travail, mais qui pourrait l'y contraindre ? Personne. Et, partant, la BCE ne semble pas avoir modifié ses positions. A Chypre en 2013 ou en Grèce à l'été 2015, l'arme de l'ELA a aussi été utilisée pour des motivations politiques et pour faire céder des parlements ou des gouvernements nationaux. Dans son intérêt propre, la zone euro serait bien inspiré de se réformer, non pas tant pour renforcer encore la surveillance budgétaire, mais pour permettre un contrôle des actes de la BCE et l'empêcher de se cacher derrière son indépendance pour exercer des pressions politiques pour défendre des intérêts qui demeurent à déterminer.

Le texte complet du rapport est disponible [à cette adresse](#) en anglais.