COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.4.2018
COM(2018) 172 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant les effets du règlement (UE) nº 575/2013 et de la directive 2013/36/UE sur le cycle économique

{SWD(2018) 89 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant les effets du règlement (UE) nº 575/2013 et de la directive 2013/36/UE sur le cycle économique

1. INTRODUCTION

1. L'article 502 du règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil[1] impose à la Commission de vérifier régulièrement si les exigences réglementaires sensibles au risque définies par ce règlement et par la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil[2] créent des effets procycliques involontaires en renforçant les relations endogènes entre le système financier et l'économie réelle, amplifiant de ce fait le cycle économique réel.

2. Si de tels effets procycliques sont détectés, la Commission est tenue de soumettre une proposition portant sur les éventuelles mesures correctives appropriées. L'objectif spécifique du présent rapport est donc de déterminer s'il est prouvé que les dispositions du règlement (UE) nº 575/2013 et de la directive 2013/36/UE contribuent à d'éventuels effets procycliques découlant des exigences en matière de ratio de fonds propres.

3. La Commission a préparé des rapports antérieurs et semblables sur la procyclicité des exigences en matière de ratio de fonds propres en 2010 et en 2012[3]. Ce troisième rapport est le premier produit en vertu du règlement (UE) nº 575/2013. Il se fonde sur un rapport spécifique de l'Autorité bancaire européenne (ABE), qui intègre des contributions du Comité européen du risque systémique (CERS), de la Banque centrale européenne (BCE) et des autorités des États membres de l'UE[4]. Il s'appuie également sur un examen plus général des études réalisées sur le sujet.

4. Les instances de réglementation et les universitaires s'accordent pour dire que le système financier est intrinsèquement instable et exposé à des risques qui peuvent avoir de graves conséquences négatives pour l'économie réelle une fois qu'ils se concrétisent. Cela est également confirmé par l'expérience du passé. La crise financière mondiale, qui a éclaté il y a dix ans, l'a rappelé avec force. Pour lutter contre cette instabilité financière, la réglementation du secteur financier et la politique macroprudentielle visent à limiter le risque systémique. Tirant parti des

---

1 Règlement (UE) nº 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

2 Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

3 SEC(2010) 754, COM(2012) 400.

4 Rapport de l'ABE établi conformément à l'article 502 du CRR, publié le 22 décembre 2016 (EBA-Op-2016-24): https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1701905/Report+on+the+Cyclicality+of+Capital+Requirements+%28EBA-Op-2016-24%29.pdf

leçons de la crise, le fait de garantir des niveaux de fonds propres suffisamment élevés, surtout pour les banques, semble généralement réduire la probabilité de crises financières systémiques et leur coût, si elles se produisent.

5. Toutefois, les exigences en matière de ratio de fonds propres destinées à garantir suffisamment de fonds propres pourraient elles-mêmes devenir une source d'instabilité, car l'approche fondée sur les risques incluse dans le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2013/36/EU implique que les exigences en matière de ratio de fonds propres deviennent plus souples en période de reprise économique et plus strictes en période de ralentissement. Une telle procyclicité des exigences en matière de ratio de fonds propres constitue une importante externalité potentielle du système financier qui peut menacer la stabilité financière et est donc un sujet de préoccupation pour les instances de réglementation.

6. Le présent rapport examine si les exigences en matière de ratio de fonds propres sont procycliques et, dans l'affirmative, si elles ont une incidence sur le niveau de fonds propres que les banques détiennent réellement ou souhaitent détenir.

2. METHODOLOGIE

7. La question du caractère procyclique des exigences en matière de ratio de fonds propres est, en premier lieu, une question empirique. L'examen des études récentes sur le sujet n'apporte que des preuves limitées et assez peu concluantes de l'incidence à long terme des changements apportés aux exigences de ratio de fonds propres sur le niveau ou le taux de croissance des prêts bancaires, même si l'existence d'impacts négatifs à court terme est attestée. Afin de mieux comprendre cette question, le rapport de l'ABE examine des éléments pour l'Union concernant l'effet procyclique de la réglementation récente sur les exigences de ratio de fonds propres pour les banques. Le rapport de l'ABE utilise les renseignements disponibles provenant de sources publiques ainsi que les données spécialisées collectées auprès des autorités nationales compétentes. Les éléments empiriques examinés incluent des données agrégées et des données microéconomiques permettant d'établir si les exigences en matière de ratio de fonds propres des banques reflètent l'évolution du cycle économique global, ainsi que des analyses de régression.

8. Les données utilisées par l'ABE couvrent principalement la période 2008-2015, qui englobe la crise financière mondiale et ses prolongements. Outre les statistiques agrégées et les données d'enquête, l'ABE s'appuie sur un échantillon de 144 banques actives dans 13 pays de l'Union et de l'EEE, qui représentent environ 95 % du total des actifs du secteur bancaire de l'Union. Cet échantillon comprend des banques opérant à différentes échelles, allant de banques systémiques internationales à des établissements n'exerçant qu'à l'échelon national. Il couvre des banques présentant différents modèles économiques, dont des banques de détail, des banques commerciales et des banques universelles, ainsi que des établissements proposant des activités plus spécialisées telles que l'émission d'obligations garanties ou des services de banque d'investissement.

3. PRINCIPALES CONSTATATIONS

9. Les niveaux des ratios de fonds propres du secteur bancaire de l'Union ont considérablement augmenté depuis que des exigences sensibles au risque ont été

introduites pour la première fois. Cette augmentation s'est accélérée depuis 2014 avec l'application des exigences en la matière prévues dans le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2013/36/UE. Cette forte augmentation des fonds propres est essentiellement imputable à une hausse des exigences de fonds propres de base de catégorie 1 pour les banques, plutôt qu'à la cyclicité des paramètres de risque sous-jacents fondés sur des notations internes, notamment de la probabilité de défaut et des pertes en cas de défaut. Ces paramètres de risque sont restés relativement stables au cours de la période d'échantillonnage, qui correspond à un ralentissement économique majeur dans la plupart des États membres. Cette stabilité peut s'expliquer par un remaniement du portefeuille d'actifs des banques. Les niveaux des ratios globaux de fonds propres ont augmenté plus rapidement que les ratios minimaux réglementaires exigés, ce qui pourrait traduire une préférence des banques pour une marge de manœuvre supplémentaire dans leurs coussins de fonds propres en période d'incertitude.

10. Contrastant avec l'augmentation des coussins de fonds propres obligatoires et globaux, les ratios d'actifs des banques européennes pondérés en fonction du risque ont globalement diminué à partir de 2008, avec toutefois une légère reprise depuis 2014. Les portefeuilles de prêts ont reflété cette tendance. En particulier, les prêts des banques établies dans la zone euro à des sociétés non financières ont baissé à la suite de la crise financière mondiale, la faiblesse de la demande globale pesant sur la demande de crédit. Un certain redressement n'a été enregistré que vers la fin de la période d'échantillonnage. La diminution des actifs pondérés en fonction du risque a été plus importante que la chute des expositions telles que définies pour le ratio de levier, suggérant un rééquilibrage des portefeuilles bancaires. L'évolution des expositions pondérées en fonction du risque est en grande partie imputable à l'évolution tendancielle du risque de crédit, la sous-catégorie la plus importante.

11. Plusieurs autres spécifications de régression confirment que les tendances cycliques des fonds propres des banques sont davantage liées à l'évolution des expositions, notamment des expositions en cas de défaut, qu'à des modifications des paramètres de risque. Bien qu'il y ait un effet procyclique limité de la macroéconomie sur les variables bancaires, notamment sur les exigences minimales de fonds propres, on n'observe pas, à cet égard, de différence marquée entre les approches fondées sur le risque et les approches standard. Ces constatations sont largement étayées par une analyse au niveau du portefeuille et par des enquêtes sur les prêts octroyés par les banques.

12. Il semble que depuis 2008, ce soient les effets de la crise, plus que les modifications des exigences de fonds propres, qui ont déterminé l'offre de crédit bancaire ces dernières années. Certains éléments indiquent que le passage au dispositif de Bâle III imposé par le règlement (UE) nº 575/2013 et par la directive 2013/36/UE a provoqué au niveau de la réglementation une rupture structurelle qui a modifié l'interaction entre fonds propres des banques, crédit et économie réelle. Pour autant, il est difficile d'opérer une distinction entre les effets dus à des changements de niveaux et un éventuel effet procyclique plus durable des exigences réglementaires introduites par le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2013/36/UE.

13. Les résultats des analyses empiriques doivent être interprétés avec précaution, en partie en raison de la taille limitée des échantillons et de l'absence de ventilation détaillée des données. De même, la période écoulée depuis l'introduction du règlement (UE) nº 575/2013 et de la directive 2013/36/UE a été courte par rapport à la durée habituelle d'un cycle financier. La période étudiée s'est caractérisée par de

fortes fluctuations de l'activité réelle, des pertes financières considérables provoquées par la crise, des injections de capitaux publics et une forte dynamique de réglementation visant à accroître les coussins de fonds propres et dont le point culminant est la transition vers des exigences minimales de fonds propres conformes à Bâle III, qui devrait être achevée d'ici 2019.

14. Des conclusions empiriques plus détaillées figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne ce rapport. Dans l'ensemble, les éléments disponibles ne révèlent pas un effet procyclique considérable du cadre réglementaire établi par le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2013/36/UE.

4. MESURES VISANT A LIMITER LA PROCYCLICITE

15. Les règles établies dans le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2013/36/UE comprennent une série de mesures destinées à atténuer la procyclicité des prêts bancaires, dont des exigences plus élevées en matière de ratio de fonds propres, des coussins contracycliques et de conservation des fonds propres, l'introduction d'un ratio de levier et une réduction de la dépendance vis-à-vis des agences de notation en ce qui concerne les exigences prudentielles et les tests de résistance. Le 23 novembre 2016, la Commission a adopté une proposition visant à modifier les règlements sur les exigences de fonds propres en y incorporant les éléments restants du cadre réglementaire convenu au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)[5]. Le 20 septembre 2017, la Commission a publié une proposition de révision du système de surveillance financière de l'Union comportant une série d'autres améliorations ciblées. Elle a préconisé des ajustements ciblés portant sur la composition et l'organisation du Comité européen du risque systémique et la coordination de ce dernier avec les organes et institutions de l'Union[6]. Certaines des principales mesures destinées à atténuer la procyclicité sont résumées ci-dessous.

4.1 Application des exigences en matière de ratio de fonds propres prévues dans le règlement (UE) nº 575/2013 et la directive 2013/36/UE

16. La réduction du levier de crédit effectuée par les banques internationales en réaction aux exigences réglementaires fixées par les autorités de surveillance nationales pouvant se produire en dehors de la juridiction d'origine, la mise en œuvre complète du corpus réglementaire unique devrait réduire l'arbitrage réglementaire. En particulier, elle pourrait atténuer les effets procycliques du cantonnement des capitaux et de la réduction asymétrique du levier dans les «pays d'accueil», c'est-à-dire une restriction excessive du crédit par les banques opérant à l'échelle internationale dans des pays ne relevant pas de leur juridiction d'origine. Ces mesures sont soutenues par les différents piliers de l'Union bancaire, qui incluent des dispositions en matière de résolution et d'assurance des dépôts.

5 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3840_en.htm?locale=EN.

6 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3322_fr.htm.

4.2 Coussin de conservation des fonds propres et coussin contracyclique

17. Une des réponses réglementaires majeures apportée à la procyclicité des prêts bancaires est l'introduction d'un coussin de conservation des fonds propres et d'un coussin contracyclique. Ces coussins supplémentaires, constitués en période de conjoncture économique favorable, peuvent être utilisés par les banques en cas de ralentissement économique pour absorber leurs pertes d'une manière ordonnée sans contribuer à une augmentation coûteuse du coût du crédit, qui risquerait d'aggraver la récession. Ils devraient atténuer à la fois l'absence actuelle de réactivité des exigences réglementaires face à l'accumulation des risques au niveau macroéconomique, et leur caractère cyclique. Étant donné que la dynamique peut être très différente selon les marchés, les coussins sont déterminés sur une base nationale. Le Comité européen du risque systémique a élaboré des orientations communes de fixation des taux de coussin contracyclique[7].

18. Étant donné que de nombreux États membres ne se sont pas encore complètement remis du choc récessif de la crise financière mondiale, les taux de coussin de fonds propres contracyclique ne dépassent actuellement 0 % que dans quelques-uns d'entre eux. De même, des coussins de conservation des fonds propres ont été constitués mais, à ce jour, aucun n'a été utilisé. En outre, en ce qui concerne les risques sectoriels pour la stabilité financière liés, par exemple, à l'immobilier, le coussin contracyclique concerne toutes les expositions sur des entreprises et des clients de détail et ne peut pas pour l'instant cibler de risques sectoriels. Des réflexions sont en cours à Bâle et dans l'Union sur le bien-fondé de l'introduction de coussins sectoriels pour répondre à la nature cyclique de certains risques spécifiques et pour réduire la tendance à l'inertie inhérente au champ d'application très large du coussin contracyclique.

4.3 Pondérations de risques pour des expositions spécifiques et autres mesures prudentielles

19. Les règles actuelles prévoient des mesures macroprudentielles précises pour contrer les risques d'expositions spécifiques telles que l'immobilier. Ces mesures peuvent prendre la forme d'exigences sur les pondérations de risque. Conformément à l'article 124 du règlement (UE) nº 575/2013, par exemple, les autorités compétentes peuvent, pour des raisons de stabilité financière, fixer une pondération de risque plus élevée ou des critères plus stricts sur des expositions garanties par un bien immobilier. De même, l'article 164 du règlement (UE) nº 575/2013 permet aux autorités compétentes, pour des raisons de stabilité financière, d'imposer des valeurs minimales plus élevées de montant pondéré des pertes en cas de défaut pour les expositions garanties par un bien immobilier situé sur leur territoire. L'article 458 du règlement (UE) nº 575/2013 autorise les autorités à ajuster les pondérations de risque pour faire face aux bulles d'actifs dans le secteur de l'immobilier à usage résidentiel ou commercial ou à prendre des mesures telles que l'ajustement du niveau des fonds propres ou du niveau du coussin de conservation des fonds propres, ce qui influe sur l'assise financière des banques.

---

7 Recommandation (CERS/2014/1).

20. Le cadre réglementaire de l'UE comporte en outre des mesures pour atténuer l'impact des risques cycliques sur les banques. En font notamment partie les dispositions des articles 181 et 182 du règlement (UE) nº 575/2013 relatives aux paramètres de risque associés aux échelons ou catégories de notation, selon lesquelles les banques doivent utiliser des estimations qui sont appropriées en cas de ralentissement économique, si elles sont plus prudentes que la moyenne à long terme. Il est recommandé aux banques de recourir à des modèles de notation interne pour l'adoption d'une approche d'étalement sur le cycle en vue du calcul des exigences de fonds propres pour risque de crédit. De plus, les autorités de surveillance peuvent tenir compte des risques cycliques pour les exigences de fonds propres du second pilier spécifiques à un établissement.

21. Par ailleurs, la mise en œuvre d'autres exigences réglementaires, telles que les normes du portefeuille bancaire (IRRBB) et les normes comptables de l'IFRS 9, se répercute sur les niveaux de fonds propres obligatoires. Enfin, le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels de l'UE peut avoir une incidence sur les exigences de fonds propres, de même que les dispositions en matière de résolution et les exigences d'absorption des pertes telles que l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) et les seuils de capacité totale d'absorption des pertes pour les banques d'importance systémique mondiale

4.4 Ratio de levier

22. Le ratio de levier est une exigence supplémentaire de fonds propres non fondée sur le risque, conçue pour compléter les exigences de ratio de fonds propres fondées sur le risque. Au sein de l'Union, le ratio de levier est mis en œuvre conformément aux exigences de Bâle III, ce qui signifie qu'il est calculé en divisant les fonds propres de catégorie 1 de la banque par son actif total consolidé moyen (la somme des expositions de tous les actifs et éléments de hors-bilan), les banques étant censées maintenir un ratio de levier supérieur à 3 %. Il doit permettre de limiter tout excès de prêts bancaires durant la phase d'expansion d'un cycle économique, lorsque les banques sont dans une dynamique d'expansion du bilan sans augmentation correspondante des fonds propres.

23. La littérature théorique et empirique souligne le lien entre levier procyclique et instabilité financière. D'un point de vue empirique, le levier financier du secteur bancaire a été procyclique à un niveau agrégé dans presque tous les États membres, tendant à diminuer dans les périodes de boom du crédit et à augmenter dans les périodes de ralentissement. Une limite fixe du ratio de levier permettrait donc de maîtriser la procyclicité du levier bancaire en phase de reprise. Par ailleurs, elle fonctionnerait comme un dispositif de sécurité face au caractère procyclique des exigences de ratio de fonds propres pondérés en fonction du risque. En effet, cette mesure garantirait une circulation de fonds propres proportionnelle à l'exposition totale, alors que les pondérations des risques agrégées et l'exigence de fonds propres pondérés en fonction du risque peuvent varier dans le temps, selon les différentes phases du cycle.

4.5 Notations de crédit

24. Les notations de crédit, obtenues auprès d'agences de notation spécialisées ou au moyen de modèles de notation interne, jouent également un rôle important dans le calcul du niveau effectif du ratio de fonds propres des banques. Les notations externes sont étroitement corrélées au cycle économique, de sorte que les exigences en matière de ratio de fonds propres liés aux notations externes suivront également un modèle cyclique, au moins au niveau des expositions individuelles. C'est pourquoi le règlement (EU) nº 575/2013 encourage l'utilisation de notations internes et contient des dispositions restrictives sur le recours aux notations externes. Pour les banques qui recourent à une approche fondée sur les notations internes, il exige une capacité d'évaluation des risques indépendante et incite à mieux gérer le risque de crédit. Une approche d'étalement sur le cycle pourrait contribuer à atténuer l'impact exercé sur les exigences en matière de ratio de fonds propres.

4.6 Tests de résistance

25. Les tests de résistance peuvent être considérés comme un autre instrument, quoiqu'indirect, permettant d'éviter de la part des établissements de crédit, des réactions procycliques inadaptées visant à répondre aux exigences de ratio de fonds propres en période de tensions financières. Au lendemain de la crise financière, il a rapidement été fait usage de tests de résistance microprudentiels pour évaluer les besoins en fonds propres des différentes banques. Ces tests sont utiles à la définition de coussins de fonds propres, y compris au-dessus des exigences minimales. Le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels de l'UE permet d'exploiter les résultats des tests de résistance pour élaborer des mesures prudentielles, y compris des exigences en matière de ratios de fonds propres.

5. CONCLUSION

26. Si la littérature spécialisée reconnaît que les exigences de ratios de fonds propres peuvent avoir des effets procycliques qui constituent une source éventuelle de risques, les éléments empiriques ne permettent pas de conclusions quant à leur influence réelle sur les banques de l'Union Il n'existe aucune preuve que le cadre actuel comporte un biais procyclique important qui serait susceptible d'affecter le secteur non financier de l'économie. Ce résultat peut être dû au fait que les données disponibles ne couvrent pas un cycle complet, à l'absence de données plus granulaires qui permettraient de distinguer le comportement de différents types de banques, à la difficulté de tenir compte des effets des rééquilibrages de portefeuilles, à la difficulté de distinguer les effets de l'offre et de la demande de prêts et à la difficulté de dissocier l'impact des autres réformes et mesures politiques extraordinaires prises dans le sillage de la crise.

27. Vu la faiblesse des éléments indiquant l'existence d'effets procycliques dus aux dispositions de la directive 2013/36/UE et du règlement (UE) nº 575/2013, il n'y a aucune raison, à ce stade, de proposer d'importantes modifications au cadre réglementaire en vigueur pour les fonds propres des banques. En raison des ratios de fonds propres plus élevés atteints ces dernières années, l'impact procyclique d'une perte sera plus faible. Le cadre de réglementation financière de l'Union comprend

déjà divers outils qui permettent de parer à d'éventuels effets procycliques. Il s'agit notamment du coussin de conservation des fonds propres, du coussin contracyclique, du ratio de levier, de l'ajustement des pondérations pour risques de certaines expositions et d'autres mesures prudentielles.

28. À l'avenir, il conviendra de suivre régulièrement l'impact sur le cycle économique des exigences réglementaires de l'Union en matière de ratio de fonds propres et d'approfondir l'analyse de l'impact, de l'efficacité et de l'efficience que peuvent avoir les instruments contracycliques. Il importera de recueillir au fur et à mesure tout élément concret pouvant indiquer l'existence d'un éventuel biais procyclique lié au renforcement des exigences en matière de ratio de fonds propres. Toute proposition concrète de modification du cadre actuel devrait s'appuyer sur l'existence de tels éléments.