

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.6.2010
COM(2010)327 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN
concernant les effets des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE sur le cycle économique

SEC(2010)754

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN
concernant les effets des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE sur le cycle économique

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Introduction | 3 |
| 2. | Les origines de la procyclicité et leurs incidences pour l'analyse..... | 4 |
| 3. | Cyclicité des exigences minimales de fonds propres réglementaires | 5 |
| 4. | Incidence des exigences de fonds propres sur l'activité de prêt des banques..... | 8 |
| 5. | Incidence de la disponibilité du crédit sur le cycle économique..... | 11 |
| 6. | Principes sous-jacents du calcul des exigences de fonds propres | 12 |
| 7. | Mesures visant à limiter la procyclicité | 14 |
| 7.1. | Tampons de fonds propres et provisionnement | 14 |
| 7.2. | Lissage des EMFP..... | 16 |
| 7.3. | Levier | 16 |
| 7.4. | Mesures déjà adoptées par la Commission | 17 |
| 7.5. | Conclusions | 18 |
| 8. | Références | 20 |

1. INTRODUCTION

1. Les exigences minimales de fonds propres (EMFP) applicables aux banques en vertu de la directive de l'UE sur l'adéquation des fonds propres (DAFP)¹, elle-même fondée sur le cadre de Bâle II, sont sensibles aux risques: plus le risque est élevé, plus les banques doivent détenir de fonds propres pour couvrir ce risque et leurs pertes potentielles. C'est pourquoi, en période de ralentissement économique, les risques de crédit et de marché augmentant, les exigences minimales de fonds propres des banques augmentent parallèlement pour y faire face. Les banques peuvent alors avoir besoin de lever des fonds supplémentaires pour faire face à la hausse de ces exigences, au moment même où leurs fonds propres sont érodés par des pertes et où les possibilités de lever des fonds deviennent rares et coûteuses. Ce processus peut limiter la capacité des banques à injecter des crédits dans l'économie.
2. L'éventualité d'un rôle de la DAFP dans la procyclicité constatée au sein du système financier à l'époque du cadre de Bâle I explique l'inclusion dans la DAFP de l'article 156, qui impose à la Commission européenne (ci-après «la Commission») de contrôler régulièrement si la DAFP a des «*effets importants sur le cycle économique*» et, à la lumière de ce contrôle, d'établir un rapport bisannuel et de soumettre celui-ci, assorti de toute proposition appropriée d'éventuelles mesures correctives, au Parlement européen et au Conseil.
3. Le présent rapport a été établi à cet effet, en coopération étroite avec la BCE et le Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB). Ce dernier a créé en 2006 un groupe de travail conjoint sur l'incidence du nouveau cadre réglementaire en matière d'adéquation des fonds propres (TFICF)². Outre les consultations de parties intéressées réalisées par la BCE lors de la préparation de sa contribution analytique, la Commission a mis en ligne deux questionnaires pour faciliter les contributions des emprunteurs³ et des prêteurs⁴. Il convient de souligner que l'analyse présentée a un

¹ Comprend la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et la directive 2006/49/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'adéquation des fonds propres des entreprises d'investissement et des établissements de crédit.

² Ce groupe de travail est chargé de surveiller le niveau et la volatilité des exigences minimales de fonds propres telles que définies par la DAFP et d'analyser leur incidence sur le crédit bancaire et le cycle économique.

³ Un questionnaire adressé aux entreprises de l'UE a été proposé entre le 12 août et le 28 septembre 2009. Par l'intermédiaire du panel d'entreprises européennes, le monde des entreprises a été consulté sur la manière dont il percevait l'évolution de la disponibilité et des conditions du crédit bancaire depuis octobre 2008; 429 membres du panel provenant de 28 pays de l'UE et de l'EEE y ont répondu, dont 59 % de petites entreprises, 20 % de moyennes entreprises et 21 % de grandes entreprises.

⁴ Un questionnaire adressé au secteur bancaire de l'UE a été proposé du 21 mai au 31 août 2009. Dix-neuf réponses ont été reçues, de l'Italie, de la Slovaquie, de la Belgique, de l'Autriche, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des Pays-Bas. On trouve parmi les contributeurs des banques détenues majoritairement par le secteur privé (sociétés cotées), des réseaux de banques coopératives nationales et des banques publiques. Étant donné que certaines réponses ont été apportées par des associations nationales représentant une position commune de leurs membres, le nombre d'établissements de crédit couverts par le questionnaire était en réalité plus important.

caractère indicatif, étant donné que la deuxième révision de la DAFP (DAFP II)⁵ n'a été adoptée qu'en 2009.

2. LES ORIGINES DE LA PROCYCLICITE ET LEURS INCIDENCES POUR L'ANALYSE

4. Il est possible que la réglementation sur les fonds propres des banques amplifie la cyclicité inhérente aux comportements des banques en matière de prêts. En raison de leur sensibilité aux risques, on peut considérer que les exigences de fonds propres établies par le cadre de Bâle II, tel que transposé dans l'UE par la DAFP, sont relevées en période de ralentissement et allégées en période d'expansion. Comme il peut se révéler coûteux pour les banques de lever des fonds supplémentaires en période de ralentissement économique, cet état de fait pourrait les inciter à préférer limiter leurs prêts. En revanche, lorsque les exigences de fonds propres s'allègent en période d'expansion économique, les banques disposent peut-être d'une marge de manœuvre plus grande pour étoffer leur offre de prêts et / ou prêter de manière plus risquée, par rapport à la moyenne historique observée sur l'ensemble du cycle économique.
5. Cependant, le crédit bancaire est procyclique par nature, et on ne peut affirmer que les exigences de fonds propres ont intrinsèquement un effet amplificateur. En effet, le caractère procyclique du crédit bancaire a plusieurs origines, souvent liées⁶, telles que les limites inhérentes à la mesure du risque⁷ et l'asymétrie des informations⁸ entre emprunteurs et prêteurs. En outre, la procyclicité du crédit peut également être due à des réponses inadaptées⁹ des acteurs financiers face à l'évolution de la conjoncture économique.

⁵ Directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises.

⁶ Pour une description détaillée des principales sources de la procyclicité et du rôle qu'y jouent les règles sur l'adéquation des fonds propres correspondantes, voir BRI (2008) et Masschelein (2007).

⁷ Les établissements financiers peinent, notamment, à estimer le niveau absolu de risque (il leur est plus facile d'évaluer le risque relatif), notamment sur de longues périodes, et repèrent donc rarement les booms, avec leurs conséquences sur le risque systémique. Les mesures du risque peuvent être très faibles, dès lors que les vulnérabilités et le risque se forment en phase d'expansion mais ne se font sentir que lorsque des tensions apparaissent; par exemple, le risque de marché inhérent au portefeuille de négociation des banques sera très vraisemblablement sous-estimé s'il n'est mesuré que sur de courtes périodes de détention de titres. De telles limitations à la perception du risque sont en partie attribuables au manque d'informations concernant la dynamique du risque systémique et sont expliquées par certaines théories de la finance comportementale telles que la myopie face au désastre et la dissonance cognitive. Pour une analyse détaillée, voir Borio et al. (2001).

⁸ Lorsque les conditions économiques sont tendues et que les valeurs des sûretés baissent, même les emprunteurs ayant des projets rentables peuvent éprouver des difficultés à obtenir des financements, en raison d'asymétries dans les informations concernant la qualité du bilan des clients. Lorsque la conjoncture économique s'améliore et que les valeurs des sûretés augmentent, l'inverse peut se produire. Ce raisonnement suggère que les effets procycliques peuvent marquer davantage les emprunteurs plus sujets aux informations asymétriques, notamment les petites et moyennes entreprises qui ne font pas l'objet de notations externes et ne sont pas soumises à d'importantes exigences de publicité.

⁹ Dans certains cas, ces réponses s'expliquent par des distorsions à court terme des structures de rémunération ou par des comportements grégaires (tendance des acteurs du marché à imiter leurs pairs). Les politiques de rémunération des établissements financiers peuvent avoir un effet procyclique amplificateur lorsqu'elles incluent des primes (éventuellement disproportionnées) en période d'expansion et des pénalités insuffisantes en période de ralentissement; c'est le cas des bonus fondés sur

Les variations qualitatives dans le bilan des banques sont également influencées par les règles comptables. Par nature, les profits réalisés ou non réalisés générés par les hausses du prix des actifs, tels que reflétés par la juste valeur des actifs, ou la meilleure qualité du crédit, telle que reflétée par la baisse des exigences de provisionnement des banques, peuvent améliorer le compte de résultat des banques et donc leurs fonds propres, en fournissant, de ce fait, la base d'un étoffement de l'offre de crédit¹⁰.

6. Étant donné que la procyclicité découle de plusieurs facteurs, il est difficile de définir précisément les effets des exigences minimales de fonds propres. Il est difficile, en particulier, de distinguer les effets de l'offre de prêts de ceux de la demande de prêts, d'autant plus que les variations de l'offre et de la demande influent toutes deux sur les taux des prêts pratiqués par les banques et sur les volumes de crédit. Pour apprécier correctement ces effets, il serait nécessaire de disposer de données détaillées en quantité suffisante, ce qui n'est pas encore le cas, car la DAFP n'a été mise en œuvre que récemment. La première évaluation contenue dans ce rapport est donc partiellement fondée sur des informations qualitatives recueillies auprès des banques et des emprunteurs.
7. Pour que la DAFP ait des effets procycliques, il faut que certaines conditions soient remplies. Afin de déterminer dans quelle mesure elles ont été vérifiées de manière empirique, le présent rapport suit la structure suggérée par la BCE en tentant d'apporter une réponse aux questions suivantes:
 - La plus grande sensibilité au risque inhérente au cadre de la DAFP accentue-t-elle la cyclicité des exigences minimales de fonds propres et, si tel est le cas, dans quelle mesure?
 - Des exigences cycliques de fonds propres ont-elles une incidence sur le niveau de fonds propres des banques et influencent-elles l'offre de prêts de celles-ci?
 - Le caractère cyclique de l'offre de prêts bancaires a-t-il un effet amplificateur sur le cycle économique?

3. CYCLICITE DES EXIGENCES MINIMALES DE FONDS PROPRES REGLEMENTAIRES

8. Avec la DAFP, les exigences de fonds propres ont été rendues plus sensibles au risque par rapport au cadre de Bâle I, puisque les banques peuvent désormais adopter des approches adaptées à leur situation et au degré de sophistication de leur gestion des risques pour calculer le montant de leurs fonds propres réglementaires. L'approche fondée sur les notations internes (approche NI), par exemple, a permis aux banques de calculer les exigences de fonds propres pour risque de crédit en utilisant leurs propres données en matière de risque, telles que la probabilité de

les profits à court terme, qui sont versés immédiatement, sans ajustement aux risques ou versement différé permettant de tenir compte des résultats futurs de l'unité opérationnelle ou de l'établissement dans son ensemble. Pour une analyse détaillée, voir Borio et al. (2001).

¹⁰ À l'inverse, en cas de ralentissement économique, l'évolution du marché peut conduire à une baisse de la juste valeur des actifs et à un relèvement des exigences de provisionnement. Ces ajustements à la baisse dans l'évaluation des actifs et l'accroissement des pertes sur prêts peuvent inciter les banques à fixer des normes de prêt plus strictes et à restreindre le crédit.

défaut (PD), la perte en cas de défaut (LGD) et l'exposition au risque de défaut (EAD)¹¹.

9. Comme il était prévu que la DAFP accroisse la sensibilité au risque des exigences réglementaires minimales de fonds propres, il ne faisait presque aucun doute que celles-ci allaient devenir plus variables (ou cycliques) dans la durée. Dès lors que les exigences pour risque de crédit représentent plus de 80 % de l'ensemble des EMFP au titre du 1^{er} pilier, il est généralement admis que le principal facteur de cyclicité des EMFP est l'intégration des paramètres du risque de crédit, en vertu des approches NI, dans le calcul des actifs pondérés en fonction du risque (risk-weighted assets, RWA), même si les pondérations de risque dans les trois approches (approche standard¹², approche NI de base¹³ et approche NI avancée) sont vraisemblablement toutes sensibles aux conditions macro-économiques. Dans le cas des approches NI, comme la PD d'une exposition diminue en période de croissance économique et augmente en période de récession, il est probable que les exigences de fonds propres fluctuent en conséquence¹⁴.
10. Une analyse détaillée de la cyclicité des EMFP supposerait de se fonder sur un cycle économique complet. À l'heure actuelle, les données disponibles portent seulement sur trois périodes¹⁵, ce qui ne constitue pas une base suffisante pour tirer des conclusions définitives.
11. Selon l'analyse de la TFICF, en décembre 2008, les EMFP¹⁶ en vertu de la DAFP étaient, en moyenne, inférieures de 10,6 % pour les banques du groupe 1¹⁷ et de

¹¹ Concernant l'incidence relative de chacun des paramètres du risque dans l'approche NI, la PD est considérée comme le paramètre influant le plus sur la cyclicité du cadre; dans une moindre mesure, les effets de la LGD et de l'EAD peuvent eux aussi compter. La mesure dans laquelle les exigences de fonds propres fluctuent peuvent dépendre, entre autres facteurs, du système utilisé par les banques pour leurs notations internes, à savoir un système de notations ponctuelles (Point-in-Time, PIT) ou un système de notations sur tout le cycle (Through-the-Cycle, TTC). Généralement, les notations TTC ne changent pas rapidement en fonction des fluctuations des conditions macroéconomiques, et elles sont donc moins influencées par la dynamique du cycle économique. Le cadre de Bâle II et la DAFP suggèrent d'utiliser un régime de notations TTC comme moyen d'atténuer la volatilité potentielle des exigences de fonds propres. Cependant, en raison de la propension des banques à utiliser des données récentes sur les cas de défaut et des systèmes d'alerte précoce, et de la difficulté d'obtenir un volume suffisant de données, elles utilisent principalement les approches PIT, notamment pour l'exposition au risque sur les PME et sur la clientèle de détail.

¹² Dans l'approche standard, il est probable que les exigences fluctuent moins, du fait que les banques utilisent des pondérations de risque fondées sur des notations externes (généralement établies sur la base d'un système TTC) émises par des organismes externes d'évaluation du crédit.

¹³ Les actifs pondérés en fonction du risque dans l'approche NI de base pour les portefeuilles «entreprise» sont probablement moins sensibles au cycle économique que dans l'approche NI avancée car, dans cette dernière, les banques utilisent leurs propres estimations de la LGD et de l'EAD. La LGD et l'EAD estimées en interne sont considérées comme plus sensibles aux cycles économiques que les estimations prudentielles utilisées dans l'approche NI de base.

¹⁴ Outre les paramètres du risque de crédit, l'utilisation de produits de transfert du risque de crédit, tels que les titrisations, joue vraisemblablement sur la cyclicité des exigences de fonds propres. Si la conjoncture est favorable, les marchés de la titrisation supportent le transfert du risque de crédit des établissements, ce qui allège la position financière des banques. Cependant, l'expérience récente a montré que cette fonction de transfert du risque peut ne pas être utilisée efficacement en cas de tensions sur le marché et que cela peut amplifier les effets négatifs sur la position financière des banques.

¹⁵ Juin 2008, décembre 2008 et juin 2009, pour environ 60 à 80 banques utilisant l'approche NI, et issues de 14 États membres de l'UE.

¹⁶ Sans prendre en compte les planchers transitoires.

6,1 % pour les banques du groupe 2, par rapport au cadre de Bâle I¹⁸. Parallèlement, les EMFP ont augmenté de 8,3 % pour les banques du groupe 1 et de 0,1 % pour les banques du groupe 2 entre juin et décembre 2008. Ces changements peuvent être attribués à une augmentation des actifs pondérés en fonction du risque de 8,2 % pour les banques du groupe 1 et à une diminution de 1,5 % pour celles du groupe 2. Cependant, les montants totaux des expositions ont augmenté à un rythme plus rapide que les actifs pondérés en fonction du risque, de 10,7 % et de 2,8 % respectivement, ce qui indique que la hausse des EMFP entre juin et décembre 2008 n'était pas due à une hausse du niveau de risque des expositions¹⁹.

12. En juin 2009, les EMFP en vertu de la DAFP pour les banques du groupe 1 et du groupe 2 sont restées inférieures aux exigences du cadre de Bâle I (de 7,7 % et 5,5 %, respectivement). Entre décembre 2008 et juin 2009, les actifs pondérés en fonction du risque des banques du groupe 1 ont diminué de 2,1 %, malgré une hausse du total des expositions de 0,3 %. Les EMFP des banques du groupe 1 ont toutefois augmenté de 3,7%, en raison, principalement, d'une hausse des déductions pour les entités liées et les titrisations, mais aussi d'une insuffisance des provisions pour pertes anticipées. En conséquence, les analyses futures devront déterminer si les composantes des EMFP autres que les actifs pondérés en fonction du risque contribuent à leur volatilité sur le long terme²⁰.
13. Plusieurs facteurs ont pu contribuer à cette dynamique quelque peu surprenante des actifs pondérés en fonction du risque, par rapport au total des expositions, notamment les programmes publics de soutien aux banques et les modifications de la composition des portefeuilles des banques en faveur d'expositions moins risquées. En effet, les modifications observées dans la composition des portefeuilles, qui indiquent un glissement de portefeuilles à PD élevées (portefeuilles entreprises) vers des portefeuilles à PD plus faibles (portefeuilles souverains), expliquent en partie pourquoi l'augmentation des actifs pondérés en fonction du risque évoquée ci-dessus

¹⁷ Une banque est considérée comme une banque du groupe 1 si ses fonds propres de première catégorie (Tier 1) dépassent 3 milliards d'euros et si elle est suffisamment diversifiée et active au niveau international.

¹⁸ L'incidence de la DAFP sur les exigences de fonds propres calculées suivant les approches NI pour le risque de crédit n'apparaît pas encore dans les données rendues publiques par les banques, dans la mesure où celles-ci recourent à une utilisation partielle de l'approche standard. En décembre 2008, la part de l'exposition des banques liée à cette utilisation partielle était importante à la fois pour les banques du groupe 1 (31 %) et du groupe 2 (40 %).

¹⁹ En effet, en décembre 2008, les EMFP par exposition (qui est une mesure du risque) étaient restées inchangées (banques du groupe 1) ou avaient diminué légèrement (banques du groupe 2) par rapport à juin 2008. Alors que les PD au niveau des portefeuilles des banques du groupe 1 ont en moyenne augmenté, les PD non concrétisées sont restées quasiment inchangées, ce qui indique que l'augmentation de la moyenne des PD résulte d'un plus grand nombre de défauts. Dans la mesure où la hausse des PD traduit une hausse de la proportion des expositions en défaut, l'incidence de l'augmentation de la PD moyenne sur les actifs pondérés en fonction du risque (et sur les EMFP) est moins directe, car la pondération de risque sur une exposition en défaut est égale à zéro (à quelques exceptions près dans l'approche NI avancée). Le risque est donc comptabilisé par la perte anticipée, pour laquelle des provisions pour risque devraient être constituées (dans le cas contraire, une déduction est opérée sur les fonds propres). En outre, pour un certain nombre d'expositions, les LGD étaient plus faibles en décembre 2008 qu'en juin 2008.

²⁰ Les EMFP synthétisent de manière concrète le numérateur et le dénominateur du ratio de fonds propres réglementaires. Ce ratio mesure les fonds propres requis pour couvrir (i) 8 % des actifs pondérés en fonction du risque; (ii) les écarts entre le montant total des provisions éligibles et le montant total des pertes anticipées; et (iii) les autres déductions.

est inférieure aux augmentations des montants des expositions (voir le tableau 1 dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport). En outre, ce résultat peut découler du décalage temporel inhérent au processus de révision des PD²¹.

14. En outre, les analyses de régression de l'incidence du cycle économique sur divers segments de portefeuilles bancaires ont montré que le coefficient du cycle économique²² était positif pour les catégories d'exposition sur les entreprises et sur la clientèle de détail, et négatif pour les expositions souveraines²³, ce qui semble conforme aux conclusions présentées ci-dessus, selon lesquelles les banques ont réajusté la composition de leur portefeuille en faveur d'expositions présumées être associées à des volumes moins importants de fonds propres.
15. L'analyse multi-pays des données prudentielles de décembre 2008 a conclu que les conditions macroéconomiques influent sur les paramètres du risque, et sur les PD en particulier²⁴. Cependant, jusqu'à la fin de l'année 2008, les conditions macroéconomiques n'ont pas influencé notablement les EMFP au niveau des établissements considérés individuellement. Cette conclusion, quelque peu contre-intuitive, s'explique en grande partie par les effets du réajustement opéré dans la composition des portefeuilles, examiné ci-dessus.

4. INCIDENCE DES EXIGENCES DE FONDS PROPRES SUR L'ACTIVITE DE PRET DES BANQUES

16. Pour que les exigences réglementaires de fonds propres influencent le crédit bancaire, elles doivent être contraignantes quant au niveau des fonds propres des banques. Les exigences réglementaires, cependant, peuvent ne pas constituer le seul facteur pertinent pour les banques lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau de leurs fonds propres. Les modèles de capital économique, les attentes des autres acteurs du marché et, surtout, les exigences des agences de notation peuvent contraindre les banques à augmenter leur niveau de fonds propres, même si elles respectent déjà les exigences réglementaires.

²¹ Les PD sont estimées à l'aide des données tirées du compte de résultat, qui sont influencées par le cycle économique avec un certain décalage et sont publiées avec un décalage supplémentaire. Par exemple, si les recettes d'une entreprise commencent à décroître en début d'exercice, cette baisse n'apparaît que dans ses états financiers de fin d'exercice, lesquels ne sont publiés que quelques mois plus tard l'année suivante, avant de pouvoir être intégrée dans les systèmes de notation quelques mois plus tard encore.

²² Représenté par l'écart de production décalé et mesuré par la différence entre le PIB réel et le PIB potentiel.

²³ Le coefficient n'est statistiquement significatif que pour le portefeuille «entreprises» (à 1 %).

²⁴ Les analyses de régression sur la relation entre l'évolution des différents paramètres du risque et le cycle économique, réalisées par la BCE, ont conclu que les PD des portefeuilles «entreprises» et «clientèle de détail» ont tendance à croître plus fortement dans les pays à faible activité économique, mesurée par l'écart de production décalé d'une période. Des régressions similaires pour les LGD ont produit, pour tous les portefeuilles, des coefficients négatifs, mais statistiquement insignifiants. Ces résultats indiquent peut-être que les valeurs des LGD enregistrées dans les modèles internes des banques sont, en quelque sorte, moins sensibles que les PD et réagissent donc moins immédiatement à l'évolution de l'environnement macroéconomique. C'est pourquoi l'analyse devrait peut-être porter sur une période plus longue pour établir fermement la forte relation négative présumée entre l'activité économique et les LGD. Une autre explication à l'impossibilité d'établir un lien quelconque entre les LGD et le cycle économique réside peut-être dans les exigences réglementaires qui prescrivent l'utilisation de LGD estimées par simulation de crise.

17. Les résultats des questionnaires réalisés par la BCE montrent que les agences de notation jouent un rôle prédominant dans la détermination du niveau de fonds propres souhaitable, et que ce facteur est peut-être encore plus pertinent que les exigences réglementaires pour les grandes banques présentes à l'international. Ce constat suggère que les modifications du niveau de fonds propres souhaitable et les effets liés sur le crédit bancaire pourraient être principalement influencés par la note que les établissements visent à obtenir des agences de notation. De la même manière, pour les grandes banques, les modèles de capital économique constituent potentiellement des facteurs plus importants pour l'allocation des fonds propres que les exigences réglementaires²⁵. La récente crise financière a également souligné l'importance des attentes des acteurs du marché dans la détermination du niveau de fonds propres des banques. Il s'avère que la pression exercée sur les banques pour qu'elles s'abstiennent de revoir à la baisse leurs tampons de fonds propres a été générée par les préoccupations des acteurs du marché quant à l'adéquation de la qualité et du niveau des fonds propres au cours de la période de tensions, davantage que par la volatilité cyclique des EMFP.
18. Pour que les exigences réglementaires de fonds propres exercent un effet sur le crédit bancaire, celui-ci devrait être tiré par l'offre de prêts plutôt que par la demande. Les exigences de fonds propres devraient également constituer un élément déterminant de la cyclicité du crédit, par rapport à d'autres facteurs de l'offre et de la demande de prêts. Parmi les facteurs liés à la demande qui poussent le crédit bancaire à la hausse, il convient de citer les attentes des consommateurs et les taux d'inflation et de chômage.
19. L'enquête de la BCE sur la distribution du crédit bancaire (Bank Lending Survey)²⁶ suggère que la DAFP a influencé dans une certaine mesure les politiques de prêt des banques. Les banques interrogées ont déclaré que l'incidence de la DAFP sur leurs normes de crédit était plus forte pour les prêts aux entreprises (PME et grandes entreprises) que pour les prêts aux particuliers (voir le graphique n° 2). L'importance de la DAFP est, cependant, très variable d'une banque à l'autre: si, au niveau de la zone euro considérée dans son ensemble, les banques ont indiqué dans leur grande majorité que, jusqu'à présent, la DAFP n'avait eu globalement aucune incidence sur leurs normes de crédit, des écarts substantiels sont visibles entre les pays (voir le graphique n° 3). Alors que, dans certains pays, les banques ont souligné que la DAFP avait eu un impact limité, voire nul, sur leurs politiques de prêt aux entreprises, jusqu'à 80 % des banques d'autres pays ont indiqué qu'elle avait conduit à un resserrement net de leurs normes de crédit. De même, si elle a contribué à un resserrement net des normes de crédit appliquées aux prêts aux particuliers dans la plupart des pays, il est apparu que la DAFP avait entraîné un assouplissement net dans quelques pays.

²⁵ Cependant, dans leurs réponses au questionnaire réalisé par la Commission, les banques ont indiqué que les exigences réglementaires de fonds propres constituaient le critère le plus important pour déterminer le niveau cible de leurs fonds propres, à la fois pour celles qui utilisent l'approche standard et pour celles qui utilisent l'approche NI.

²⁶ Dans la Bank Lending Survey de juillet 2009, un échantillon de plus de 100 banques de la zone euro ont été interrogées sur l'incidence de la DAFP sur leurs politiques de prêt (mesurées par leurs normes de crédit), entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 2nd trimestre 2009.

20. Dans le questionnaire réalisé par la Commission, les banques ont été interrogées sur les facteurs qui les ont amenées à restreindre leur activité de prêt entre octobre 2008 et avril 2009 (voir le graphique n° 4). Si 47 % des banques ayant répondu ont mentionné des modifications de leurs fonds propres réglementaires, ce facteur ne venait qu'après les perspectives économiques générales et/ou sectorielles (95%), des perspectives concernant spécifiquement les emprunteurs (79%) et la disponibilité de sûretés pour les nouvelles entreprises (63 %). De même, de récentes études de la BCE couvrant la zone euro suggèrent que la situation des banques en matière de fonds propres (au sens large, au-delà des EMFP) a certes eu, ces deux dernières années, une incidence sur l'offre de prêts aux particuliers et aux entreprises, mais moins prononcée que celle des facteurs relevant de la «perception du risque» (voir les graphiques n° 4 et 5).
21. Les événements récents ont montré que certaines faiblesses des exigences réglementaires de fonds propres peuvent également avoir des effets procycliques. Au cours des années de boom qui ont précédé la crise, de nombreuses banques ont agressivement augmenté leur effet de levier, amplifiant ainsi les risques, et notamment les risques inhérents à leur portefeuille de négociation, qui se sont dès lors trouvés insuffisamment couverts par les fonds propres réglementaires. La crise a brusquement fait naître des préoccupations quant à l'adéquation des fonds propres des banques, et afin d'atteindre les ratios de fonds propres plus élevés jugés adéquats par les acteurs du marché, de nombreuses banques ont dû rapidement se désendetter et lever des fonds supplémentaires, dans un environnement de marché difficile, ce qui a accru les tensions. Jusqu'à 50 % des banques ont indiqué à la BCE que la crise financière avait eu des répercussions négatives à la fois sur leur situation en matière de fonds propres (à la suite de dépréciations et de pertes importantes dans leurs portefeuilles de négociation²⁷ et de difficultés d'accès aux financements de gros), ainsi que sur leurs décisions de prêt (voir le graphique n° 7).
22. La BCE a toutefois conclu dans son analyse que le récent fléchissement de la croissance des prêts avait été influencé, dans une très large mesure, par la baisse de la demande de crédit. Les tendances à long terme de la croissance cumulée des prêts et de l'activité économique dans la zone euro (voir le graphique n° 8) illustrent la tendance historique du crédit à évoluer de manière procyclique avec le cycle économique. Malgré les pressions subies par les banques de la zone euro durant la crise financière et le passage à la DAFP, on constate que la croissance cumulée des prêts a globalement suivi, ces derniers temps, ses tendances historiques. Le ralentissement de la croissance des prêts aux particuliers a globalement coïncidé avec le ralentissement de l'activité économique, tandis que la croissance des prêts aux entreprises non financières n'a commencé à ralentir qu'après un temps de décalage, ce qui correspond aux observations passées.
23. **Globalement, il reste difficile d'évaluer dans quelle mesure l'introduction de la DAFP a renforcé le caractère procyclique du crédit bancaire. Bien que les éléments présentés dans ce chapitre suggèrent des liens possibles entre la DAFP et le comportement des banques en matière de prêts, on ne peut faire l'économie**

²⁷ Après avoir réalisé des profits d'exploitation (y compris les profits non réalisés et les pertes) de 82 milliards d'euros en 2007, un échantillon de 105 banques européennes ont subi des pertes d'exploitation de 94 milliards d'euros en 2008; sources: Orbis, Bloomberg.

d'une analyse conduite sur une plus longue période pour pouvoir tirer des conclusions plus solides. Il convient, en outre, de souligner que, comme la mise en œuvre du cadre de Bâle II a coïncidé avec le déclenchement de la crise financière, il est particulièrement difficile de démêler les effets de ces deux événements.

5. INCIDENCE DE LA DISPONIBILITE DU CREDIT SUR LE CYCLE ECONOMIQUE

24. L'étape finale de l'analyse concerne la mesure dans laquelle les changements induits par la DAFP au niveau de l'offre de prêts des banques ont influé sur le cycle économique.
25. Pour que la DAFP ait des effets amplificateurs sur l'économie réelle, un nombre important d'emprunteurs doivent être «dépendants de leur banque», c'est-à-dire ne pas avoir d'autres sources de financement que les prêts bancaires. Les données de la BCE montrent que dans le domaine des prêts au démarrage d'activités accordés à des entreprises non financières (voir le graphique n° 9), le volume des prêts de faible montant a culminé mi-2008 et diminué depuis d'environ 15 %, tandis que le volume des prêts d'un montant élevé a culminé début 2009 et avait diminué d'environ 10 % en septembre 2009. Si ces chiffres montrent que les prêts aux PME ont pâti plus sévèrement du ralentissement économique, les prêts aux grandes entreprises ont eux aussi connu une baisse ces derniers mois. Cependant, le volume des prêts de faible montant a diminué davantage que celui des prêts d'un montant élevé, et les écarts entre les taux de ces deux types de prêts se sont accentués depuis le début de l'année 2008 (voir le graphique n° 10).
26. D'après une enquête récente menée auprès des PME européennes²⁸, il semblerait cependant que la plupart continuent d'avoir accès au financement bancaire malgré la détérioration des conditions d'emprunt. Les résultats de cette enquête montrent que les demandes de financement bancaire ont pour la plupart été satisfaites: 60 % des PME de la zone euro ont indiqué avoir reçu au premier semestre 2009 la totalité du montant de prêt demandé, 17 autres pour cent n'en ont reçu qu'une partie, et 12 %²⁹ ont vu leurs demandes refusées (voir le graphique n° 11). La Commission est parvenue à des estimations comparables sur la base d'un autre questionnaire adressé aux entreprises de l'UE concernant la disponibilité du crédit bancaire³⁰.
27. En ce qui concerne la capacité des entreprises qui empruntent à amortir les effets du resserrement des vannes du crédit dans le contexte de la crise économique, les données disponibles montrent que les financements par les marchés, tels que l'émission de titres de participation et de titres de créance, a quelque peu

²⁸ Enquête réalisée par la BCE en coopération avec la Commission entre le 17 juin et le 23 juillet 2009, couvrant 6 000 PME et grandes entreprises de la zone euro.

²⁹ Plus les entreprises sont grandes, plus elles ont de facilités à obtenir des prêts; en effet, seulement 5 % des grandes entreprises ont vu leurs demandes de prêt refusées.

³⁰ Les réponses reçues de 429 entreprises de l'UE et de l'EEE montrent qu'entre octobre 2008 et septembre 2009, 13 % des entreprises ayant demandé un crédit bancaire n'ont pu obtenir aucun financement sous cette forme; ce pourcentage est plus élevé pour les PME (15 %) que pour les grandes entreprises (5 %). Les réponses d'un sous-échantillon d'entreprises déclarant avoir pâti de l'indisponibilité du crédit bancaire montrent que les PME ont eu plus de difficultés que les grandes entreprises à obtenir d'autres sources les financements dont elles avaient besoin.

contrebalancé la contraction du financement bancaire à long terme observée depuis fin 2008 (voir le graphique n° 12). Dans le cas des PME, si la majorité de celles qui avaient demandé un crédit commercial ou un autre type de financement externe au premier semestre 2009 ont reçu la totalité du montant souhaité, certaines entreprises ont indiqué n'avoir pu obtenir aucun financement de ces autres sources (13 % et 15%, respectivement; voir le graphique n° 11).

28. **Malgré les signes observés ces derniers mois d'une substitution croissante entre les financements par le marché et les financements bancaires, il faut d'autant moins sous-estimer le rôle prédominant joué par les banques dans l'apport de fonds à des fins de dépenses et d'investissement que l'obtention des fonds nécessaires à partir d'autres sources se révèle difficile pour certaines entreprises, notamment les plus petites. De plus, l'expérience récente a montré que les chocs au niveau de l'offre de prêts pouvaient affecter l'activité économique dans la zone euro, dont le système financier repose essentiellement sur les banques³¹.**

6. PRINCIPES SOUS-JACENTS DU CALCUL DES EXIGENCES DE FONDS PROPRES

29. Le 26 février 2010, dans le contexte des décisions du G20, la Commission a lancé une consultation publique sur une série d'options visant à modifier la DAFP dans les domaines de la gestion de la liquidité et du risque de crédit de la contrepartie, de la détermination des fonds propres, du ratio de levier, des mesures contracycliques, des établissements financiers d'importance systémique et de l'établissement d'une réglementation unique. Le présent rapport n'a pas pour objet de présenter l'analyse des exigences envisagées en la matière³².
30. Cependant, dans le contexte de la procyclicité, deux questions ont suscité un intérêt particulier au regard de la crise: l'effet de la baisse des notations des instruments titrisés et les prêts aux PME. Des inquiétudes ont notamment été exprimées concernant les effets négatifs que subiraient les PME si le cadre réglementaire en matière de fonds propres entraînait un resserrement du crédit et une hausse des taux d'intérêt.
31. La corrélation entre actifs pourrait être décrite comme la dépendance de la valeur de l'actif d'un emprunteur vis-à-vis de la conjoncture économique globale; tous les

³¹ Capiello et al. (2009) donnent des preuves empiriques de l'existence d'un canal de transmission de la politique monétaire via le crédit bancaire dans la zone euro. Les auteurs en concluent que les modifications affectant l'offre de crédit, à la fois en termes de volumes et de normes de crédit appliquées aux prêts aux entreprises, ont des effets significatifs sur l'activité économique réelle. C'est pourquoi les contraintes pesant sur les bilans des banques, telles que des exigences réglementaires de fonds propres de caractère contraignant, peuvent, dans la mesure où elles conduisent les banques à limiter leur offre de prêts, avoir des répercussions négatives sur la croissance économique réelle. Ciccarelli et al. (2009) utilisent un panel de VAR (valeur en risque) pour la zone euro comportant le PIB, les prix, les taux d'intérêt à court terme, la demande de prêts et les conditions de prêt. Sur la base de fonctions de réponses impulsionnelles, les auteurs concluent qu'un resserrement des normes de crédit conduit à une baisse significative de la croissance du PIB réel. En conséquence, dans la mesure où la DAFP a une incidence sur les normes de crédit bancaire, cette étude suggère qu'à terme, l'activité économique pourrait également être influencée par la DAFP.

³² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_fr.htm

emprunteurs sont liés entre eux par ce facteur de risque unique et ont donc tendance à présenter une évolution similaire. Ces corrélations dépendent de la catégorie d'actifs, car, d'une part, les différentes catégories d'emprunteurs et d'actifs dépendent selon des degrés variables de la conjoncture économique globale et, d'autre part, elles influencent la pondération des risques. Le portefeuille de détail constitue un exemple de corrélation faible; en effet, les défauts de la clientèle de détail ont tendance à être plus isolés et moins dépendants du cycle économique que les défauts des entreprises. La courbe des pertes correspondantes est donc relativement plate, et les exigences de fonds propres, quant à elles, sont moins dépendantes de la conjoncture économique. Le cadre actuel de la DAFP tient compte de l'importance des PME dans l'économie de l'UE et assimile les prêts aux PME d'un volume de crédit inférieur à un million d'euros à des prêts de détail. En conséquence, les exigences de fonds propres pour ce type de prêts sont moins affectées par le cycle économique et offrent des avantages considérables aux PME par rapport au dispositif de Bâle I.

32. Les EMFP pour titrisations sont également importantes. Elles sont essentiellement fondées sur les notations externes fournies par les agences de notation³³. Les notations externes constituent une méthode de mesure relativement standardisée, aisément compréhensible et indépendante, déjà largement utilisée par le marché avant son intégration dans le cadre de Bâle II³⁴. Chaque notation de crédit correspondant à une tranche de titrisation est liée à une exigence spécifique de fonds propres pondérée en fonction du risque (voir le graphique n° 13). Les exigences de fonds propres augmentent fortement lorsqu'une titrisation reçoit une notation inférieure à BBB-, et tout élément qui reçoit une notation inférieure à B+ doit être couvert dans son intégralité par des fonds propres réglementaires, pour les raisons suivantes:
- pour les tranches subordonnées, les pertes après défaut peuvent être beaucoup plus importantes pour les positions de titrisation que pour les prêts classiques aux entreprises dont la PD est similaire; et
 - les autorités de régulation ont introduit des mesures incitatives pour dissuader les banques d'investir dans les tranches subordonnées, qui sont risquées et mal notées³⁵.

³³ Les organes de réglementation bancaire ne souhaitent pas laisser les banques utiliser leurs propres modèles de risque de crédit pour déterminer les exigences de fonds propres, en raison de l'incertitude et du manque de données relatives aux corrélations entre actifs. Comme l'a montré l'expérience récente, les modèles internes des banques ne se sont pas avérés particulièrement efficaces.

³⁴ La directive 2009/111/CE, qui a modifié la DAFP, exige que les banques fassent preuve de toute la diligence appropriée et prévoit notamment la rétention de 5 % de la valeur des expositions titrisées; la gouvernance des organismes de notation sera, quant à elle, couverte par le règlement sur les organismes de notation.

³⁵ Cependant, certains facteurs importants peuvent atténuer les effets du relèvement des exigences de fonds propres dans l'hypothèse où les notations se détériorent. Il s'agit des cas suivants: (i) les détériorations des notations sont accompagnées de réductions de la valeur comptable. Comme la réglementation bancaire de l'UE permet aux banques de réduire les exigences de fonds propres en fonction des réductions de la valeur comptable, l'effet de la baisse des notations sera bien plus faible pour les banques ayant adopté des politiques d'évaluation prudentes pour leurs positions de titrisation; (ii) les banques qui ont bénéficié de garanties d'État sur leurs positions de titrisation ou qui les ont vendues sur les marchés ou à des entités publiques spécialisées («structures de défaisance») bénéficient également d'une exonération totale ou partielle du relèvement des exigences de fonds propres.

Durant la crise financière, les notes des tranches de titrisation ont été sensiblement abaissées par les agences de notation. Les exigences de fonds propres pour les tranches subordonnées, mais également pour les tranches supérieures, initialement très bien notées, ont été relevées. En juin 2009, les exigences de fonds propres pour les positions de titrisations représentaient en moyenne 6 % des EMFP pour les banques du groupe 1 et 3,2 % pour les banques du groupe 2³⁶. Ce problème pourrait être résolu par une différenciation et une segmentation plus fortes des exigences de fonds propres; c'est pourquoi les exigences de fonds propres relatives à la titrisation sont en cours de révision.

33. Pour évaluer les effets globaux d'éventuelles modifications du cadre de Bâle II sur les niveaux des fonds propres, le comité de Bâle II réalisera une analyse d'impact quantitative. Afin d'évaluer les effets qu'elles entraîneraient sur les banques européennes et le crédit bancaire, la Commission a invité le CECB à réaliser en parallèle le même exercice pour l'UE. Il est à noter que l'analyse du CECB couvrira les petites banques dont les activités de prêt présentent un intérêt particulier pour les PME.

7. MESURES VISANT A LIMITER LA PROCYCLICITE

34. Comme il n'est pas possible d'accroître la sensibilité au risque des établissements à un moment donné sans que cela n'introduise, à terme, un certain degré de cyclicité dans les EMFP, la procyclicité ne peut vraisemblablement pas être complètement évitée. En réponse à cette constatation, la DAFP a introduit plusieurs mesures visant à limiter les effets procycliques, notamment des tests de résistance (dans le cadre du 2^e pilier), des planchers transitoires pour les niveaux de fonds propres, des pondérations du risque plus favorables pour les expositions sur les emprunteurs moins cycliques (PME) et l'utilisation pour le calcul des fonds propres d'historiques de données couvrant plusieurs années (pour les PD) et d'estimations établies sur la base d'une situation de ralentissement économique (pour les LGD).

35. Cependant, la crise récente a montré que les acteurs du marché exigent une hausse du niveau des fonds propres lorsqu'ils considèrent qu'un établissement aura des difficultés à absorber les pertes. Intégrer au cadre réglementaire des exigences de fonds propres des mesures contracycliques plus efficaces pourrait contribuer à rétablir la confiance dans les bilans des banques, et à réduire ainsi la probabilité pour les banques de devoir augmenter leurs fonds propres réglementaires ou abaisser fortement le levier de leurs portefeuilles de crédit, pour répondre aux attentes des acteurs du marché. La Commission partage l'avis des institutions internationales, telles que le Conseil de stabilité financière et le Comité de Bâle, qui préconisent des mesures complémentaires pour éviter une procyclicité excessive.

7.1. Tampons de fonds propres et provisionnement

36. La Commission envisage d'introduire des tampons de fonds propres et / ou des provisions sur la durée du cycle. Ces deux types de mesures visent à limiter la procyclicité. Le provisionnement dynamique correspond au provisionnement pour les

³⁶ À la fin du mois de juin 2008, ces moyennes étaient de 2,9 % pour le groupe 1 et de 4,5 % pour le groupe 2.

pertes sur prêts «anticipées» sur les expositions et les tampons concernent les «pertes non anticipées».

37. En outre, les mesures contracycliques se divisent en deux catégories, à savoir, celles qui sont appliquées sur la base des caractéristiques du risque propres à chaque banque (niveau «micro») et celles qui sont fondées sur une ou plusieurs variables macroéconomiques et qui tiennent compte du risque systémique (niveau «macro»). Le provisionnement dynamique, les tampons de maintien du capital et la proposition du CECB visant à limiter la cyclicité des EMFP (voir ci-dessous) constituent des mesures spécifiques aux banques, c'est-à-dire qu'elles portent sur les risques spécifiques encourus par chaque banque.
38. Les provisions pour pertes sur prêts réduisent le résultat net pour la période au cours de laquelle la provision est comptabilisée et diminuent la valeur comptable des prêts. Les normes comptables sont actuellement fondées sur le «modèle des pertes encourues», qui permet de comptabiliser les pertes uniquement si elles ont été subies à la date de clôture du bilan. Les normes actuelles ne permettent pas d'inclure dans les provisions les pertes sur prêts fondées sur des événements attendus³⁷.
39. En pratique, de ce fait, pour un portefeuille de prêts à long terme ouvert en période d'expansion économique, il peut n'y avoir aucun événement générateur de pertes encourues, dans ce cas, aucune provision n'est alors établie en vertu des normes IFRS actuelles pour les pertes de crédit concernant chacun des prêts. Le provisionnement sur la durée du cycle («provisionnement dynamique») et la proposition de l'IASB exigeraient des banques qu'elles provisionnent les pertes de crédit attendues. En conséquence, en phase d'expansion économique, les banques établiraient des provisions qui pourraient servir de tampon en phase de ralentissement économique.
40. Plusieurs options sont actuellement envisagées pour répondre de manière effective au problème de la procyclicité, parmi lesquelles l'amélioration des règles de provisionnement. Dans ce contexte, des mesures fondées sur les attentes à plus long

³⁷

L'IASB a entamé une révision complète de l'IAS 39 «Instruments financiers», avec, notamment, le provisionnement des pertes sur prêts et, en novembre 2009, il a publié un exposé-sondage (ES) distinct. L'ES contient cinq principes de mesure de haut niveau (modèle des flux de trésorerie attendus) que les entités devraient utiliser aux fins de leur reporting, en combinaison avec les commentaires relatifs à l'application, en se fondant sur des principes, pour déterminer le coût amorti. Selon la méthode proposée, les banques:

- a) estimeraient initialement les flux de trésorerie anticipés pour la durée de vie (restante) de l'instrument financier, y compris les pertes de crédit attendues (en tenant compte de la garantie);
- b) calculeraient le «taux d'intérêt effectif» (taux de rendement interne) sur la base des flux de trésorerie attendus. Le taux d'intérêt effectif serait plus faible que le taux d'intérêt contractuel, car les pertes de crédit estimées seraient prises en compte;
- c) à chaque date de reporting, réexamineraient le flux de trésorerie et les estimations de pertes de crédit initiales attendues et les réviseraient, le cas échéant.

Cette approche pourrait améliorer le provisionnement des risques de crédit par rapport au modèle actuel des pertes encourues de l'IAS 39, car elle n'exigerait plus la survenue d'un événement déclencheur et permettrait de comptabiliser plus tôt les pertes de crédit. Elle permettrait, en outre, de mieux faire correspondre les produits d'intérêt contractuels avec les pertes attendues. Cependant, l'ES ne fournit que peu d'orientations sur l'utilisation de données et de modèles. L'ES, fondamentalement, requiert des estimations ponctuelles des flux de trésorerie et des pertes de crédit attendues. Tout comme le Comité de Bâle et les autres parties intéressées, la Commission évalue la proposition de l'IASB et contribuera à son amélioration conformément aux objectifs fixés par le G20.

terme, telles que le provisionnement dynamique, comportent des avantages, car elles font apparaître plus tôt les pertes anticipées des banques. L'IASB travaille déjà à la modification des règles comptables actuelles sur le provisionnement. Le Comité de Bâle prévoit d'apporter une contribution complète qui limiterait la procyclicité et rendrait plus opérationnel le modèle de l'IASB.

41. En ce qui concerne les tampons de fonds propres, deux éléments complémentaires sont envisageables. Le premier élément serait un tampon cible fixe (tampon de maintien des fonds propres), s'ajoutant à l'exigence réglementaire minimale de fonds propres, qui servirait à absorber les pertes en période de tensions. Les banques accumuleraient ces tampons en période de conjoncture favorable. Les banques se trouvant en-dessous de l'objectif se verraient imposer des limitations quant aux distributions de capital (versement de dividendes, rachat d'actions), jusqu'à ce que les tampons cibles fixes soient constitués. Cela garantirait que le secteur bancaire constitue des tampons de fonds propres lorsqu'il enregistre des résultats suffisants et qu'il utilise ces tampons en période de tensions. Exiger que les fonds propres soient augmentés en période de vaches grasses pourrait contribuer à freiner une trop forte expansion et un trop fort levier du crédit bancaire.
42. Le second élément serait un tampon de fonds propres contracyclique. Il serait conçu dans l'optique de réaliser un objectif macroprudentiel général, à savoir éviter les périodes de croissance excessive du crédit dans le secteur bancaire et soutenir le crédit bancaire en période de ralentissement économique. Le niveau requis pour le tampon de fonds propres contracyclique serait variable dans le temps et établi en fonction d'une ou plusieurs variables macroéconomiques servant d'indicateurs de l'accroissement des risques macroéconomiques. Un écart de cette ou de ces variables par rapport à leur moyenne à long terme serait le signe d'un accroissement des risques macroéconomiques, ce qui conduirait à élargir le tampon de maintien des fonds propres.
43. Afin de lutter contre la procyclicité au niveau macroprudentiel, la Commission est favorable à la mise en place d'un tampon de fonds propres variable dans le temps. Étant donné qu'une telle mesure nécessiterait une évaluation économique, monétaire et macroprudentielle globale, la Commission évaluera, avec la BCE, comment intégrer cette mesure dans la nouvelle architecture de surveillance.

7.2. Lissage des EMFP

44. Le CERB a proposé d'utiliser le processus du 2^e pilier pour tenir compte des estimations de PD moins élevées lorsque les conditions de crédit sont favorables. En pratique, la méthodologie est fondée sur l'application d'un mécanisme d'ajustement tenant compte de l'écart entre les PD actuels et soit les PD en situation de récession, soit une moyenne à long terme des PD. De cette manière, le montant de l'ajustement diminue en période de récession et augmente en période d'expansion, et le tampon serait calculé en conséquence. Le tampon permettrait donc d'absorber les fluctuations cycliques des EMFP, réduisant ainsi la procyclicité.

7.3. Levier

45. Le levier au sein du système financier s'est considérablement accentué au cours de la période qui a précédé la récente crise financière, à la fois au sein du secteur bancaire

réglementé et des secteurs non réglementés, qui comprend des entités telles que les hedge funds et les fonds de capital-investissement. Si l'augmentation du levier peut avoir pour effet d'augmenter les profits durant les périodes favorables, il amplifie aussi les pertes en cas de ralentissement économique. En outre, la réduction du levier à laquelle a procédé l'ensemble du système financier a accentué les difficultés rencontrées sur les marchés financiers et dans l'ensemble de l'économie.

46. La déclaration du G20 du 9 avril 2009³⁸ a indiqué que «les exigences en capital liées aux risques devront être complétées par une mesure simple et transparente non liée aux risques permettant de procéder à des comparaisons internationales, tenant dûment compte des expositions hors bilan et susceptible de limiter l'accumulation des effets de levier au sein du système bancaire». Dans sa consultation publique, le Comité de Bâle a présenté dans ses grandes lignes un ratio mesurant l'effet de levier en complément du dispositif de Bâle II fondé sur le risque pour parvenir, à terme, à un traitement en 1^{er} pilier fondé sur un examen et un calibrage appropriés. Dans la ligne du Comité de Bâle, la Commission envisage d'introduire un ratio de levier visant à atteindre les objectifs suivants:
- limiter l'accroissement du levier dans le secteur bancaire, contribuant ainsi à atténuer le risque lié au processus de réduction du levier, qui a un effet déstabilisateur et peut nuire au système financier et à l'économie; et
 - introduire des gardes-fous complémentaires pour tenir compte du risque de modèle et des erreurs de mesure en complétant la mesure fondée sur le risque par une mesure du risque simple, transparente et indépendante qui soit fondée sur le montant brut des expositions.
47. Il est souhaitable d'harmoniser le ratio de levier au niveau international avant de le mettre en application, et de l'ajuster entièrement au regard de toutes les différences qui subsistent en matière comptable. Ce ratio serait calibré de façon à compléter de manière crédible les exigences fondées sur le risque, compte tenu des modifications futures du cadre de Bâle II.

7.4. Mesures déjà adoptées par la Commission

48. Au cours de la période d'essor du secteur financier, les incitations mises en place en faveur des décideurs des entreprises financières ont favorisé la procyclicité en encourageant une prise de risque excessive alimentée par la seule prise en considération de la profitabilité à court terme, sans évaluer de manière satisfaisante le risque et les résultats à long terme, ni en tenir compte³⁹.
49. Afin de remédier aux effets négatifs de systèmes de rémunération mal conçus, la Commission a proposé de compléter les exigences de la DAFP par une obligation expresse faite aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement de mettre en place et de maintenir, pour les catégories du personnel dont les activités

³⁸ G-20 (2009)

³⁹ Voir le paragraphe 5 pour de plus amples explications sur les réponses inadaptées des acteurs du marché face aux changements des conditions économiques.

influencent notablement le profil de risque, des politiques et des pratiques de rémunération compatibles avec une gestion efficace du risque⁴⁰.

50. Afin d'améliorer l'adéquation des exigences de fonds propres des banques, la Commission a également proposé de modifier la DAFP afin de relever les exigences réglementaires de fonds propres pour les activités relevant du portefeuille de négociation et pour les retitrisations détenues dans le portefeuille bancaire⁴¹. Durant la crise financière, les lacunes des EMFP en la matière ont accentué les tensions sur les positions des fonds propres des banques, tensions qui, à leur tour, ont probablement contribué au resserrement des normes de crédit des banques.
51. En 2009, la Commission a également proposé d'instituer le Comité européen du risque systémique (CERS)⁴² pour surveiller la stabilité de l'ensemble du système financier. Le CERS, s'il était établi conformément à cette proposition, serait chargé de déceler les risques systémiques au niveau européen et d'émettre des alertes sur les risques. Compléter l'approche microprudentielle actuelle par une couverture macroprudentielle solide devrait contribuer à résoudre les sources de procyclicité liées aux limites de la mesure du risque par les acteurs du marché et aux réponses inadéquates qu'ils y apportent⁴³. Cette mesure devrait aider à prendre en temps utile la mesure des cycles et de l'accumulation des risques au sein du système. Associée à une coopération étroite avec les superviseurs et les décideurs politiques, elle pourrait permettre d'agir plus en amont afin d'éviter une volatilité et une procyclicité excessives en cas de ralentissement économique.

7.5. Conclusions

52. Il convient de souligner que l'analyse présentée a un caractère indicatif, étant donné que la deuxième révision de la DAFP (DAFP II) n'a été adoptée qu'en 2009.
53. La Commission constate que nombre d'institutions et comités internationaux ont souligné l'importance d'introduire des mesures contracycliques dans le cadre prudentiel, afin d'éviter une procyclicité excessive au sein du système financier. En parallèle aux travaux en cours au sein du Comité de Bâle, la Commission examinera, en particulier, les possibilités de limiter de la manière la plus efficace le risque systémique et la procyclicité. La Commission estime que ces mesures devraient permettre d'éviter les prises de risque excessives en période de croissance économique, mais qu'elles devraient également être conçues de manière à pouvoir être atténuées en période de ralentissement économique, afin d'accroître la résistance du secteur bancaire et de favoriser l'apport de prêts à l'économie.
54. La Commission rappelle les conclusions du Conseil Ecofin⁴⁴, qui s'est montré favorable à «l'introduction d'un provisionnement prospectif, qui consiste à constituer des provisions prélevées sur les bénéfices au cours des périodes de conjoncture favorable, en vue de couvrir les pertes anticipées sur les portefeuilles de crédit, et qui pourrait contribuer à limiter la procyclicité». La Commission rappelle également la

⁴⁰ COM(2009) 362 final

⁴¹ Ibid.

⁴² Voir COM(2009) 499 final.

⁴³ Voir le paragraphe 5 à ce sujet.

⁴⁴ ECOFIN (2009)

recommandation du G20 qui a demandé «aux organismes édictant les normes comptables de travailler de toute urgence en collaboration avec les superviseurs et les régulateurs pour améliorer les normes en matière d'évaluation et de provision et pour parvenir à un ensemble unique de normes comptables mondiales de grande qualité». La Commission prendra également en compte les travaux en cours de l'organisme international qui élabore les normes comptables (l'IASB) et des autorités de surveillance prudentielle (le Comité de Bâle, notamment) dans le cadre de la préparation d'une proposition législative.

8. REFERENCES

BIS (2008), «Addressing financial system procyclicality: a possible framework», Note à l'attention du groupe de travail du FSF «Market and Institutional Resilience», septembre 2008, disponible à l'adresse suivante: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904e.pdf?noframes=1

Borio, C., C. Furfine, et P. Lowe (2001), "Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options", document n° 1 de la BRI

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen et M. Protopapa (2009), «Do bank loans and credit standards have an effect on output? A panel approach for the euro area», document de travail de la BCE (à venir)

Ciccarelli, M., A. Maddaloni et J.-L. Peydró (2009), «Trusting the Bankers: a New Look at the Credit Channel of Monetary Transmission», document présenté lors de la Conférence 2009 sur le CRÉDIT «Risque de crédit, crises financières et macroéconomie», Venise

COM (2009) 362 final Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE en ce qui concerne les exigences de fonds propres pour le portefeuille de négociation et pour les retitrisations, et la surveillance prudentielle des politiques de rémunération, disponible à l'adresse suivante: http://www.cc.cec/sg_vista/cgi-bin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2009_0362_F_FR_PROPOSITION_DE_DIRECTIVE.pdf

COM (2009) 499 final, Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier et instituant un Comité européen du risque systémique, 23 septembre 2009, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/com2009_499_fr.pdf

ECOFIN (2009), «Conclusions du Conseil sur la procyclicité», 2954^e session du Conseil Affaires économiques et financières, Bruxelles, 7 juillet 2009, disponible à l'adresse suivante: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/109155.pdf

G-20 (2009), «Déclaration sur le renforcement du système financier», Londres, 2 avril 2009, disponible à l'adresse suivante: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0402-fr.pdf>

Masschelein, N. (2007), «Monitoring pro-cyclicality under the capital requirements directive: preliminary concepts for developing a framework», Document de travail n° 120 de la Banque nationale de Belgique