



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2012
COM(2012) 400 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Deuxième rapport concernant les effets des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE sur le cycle économique

{SWD(2012) 218 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Cyclicité des exigences de fonds propres réglementaires.....	4
3.	Incidence des exigences de fonds propres sur le niveau de fonds propres des banques	6
4.	Incidence des niveaux des fonds propres des banques sur l'activité de prêt des banques.....	8
5.	Incidence de la disponibilité du crédit sur le cycle économique.....	9
6.	Mesures visant à limiter la procyclicité.....	9
6.1.	«Règlement unique».....	10
6.2.	Coussin de fonds propres contracyclique (CCB).....	10
6.3.	Ratio de levier.....	10
6.4.	Agences de notation.....	11
6.5.	Petites et moyennes entreprises (PME).....	12
7.	Conclusions.....	13
8.	Références.....	14

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Deuxième rapport concernant les effets des directives 2006/48/CE et 2006/49/CE sur le cycle économique

1. INTRODUCTION

1. Les exigences minimales de fonds propres 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. 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, amplifiant par là même le ralentissement. De la même manière, dans une conjoncture d'expansion économique où les prix augmentent régulièrement et les défauts diminuent, la réduction apparente du risque peut faire baisser les exigences de fonds propres et développer le crédit, contribuant ainsi à l'essor de l'économie. Une réglementation produisant de tels effets est dite «procyclique».
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 156², 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 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. La Commission a établi son premier rapport sur la procyclicité en 2010. Ce deuxième rapport se fonde une nouvelle fois sur l'analyse de la BCE, réalisée avec l'appui du groupe d'étude d'impact (ISG) créé conjointement par le comité de stabilité financière du SEBC (FSC) et l'Autorité bancaire européenne (ABE) en 2011 pour succéder au groupe de travail conjoint sur l'incidence du nouveau cadre réglementaire en matière d'adéquation des fonds propres (TFICF). Hormis une brève réflexion sur la procyclicité probable de l'approche standard, le rapport de la BCE comprend essentiellement une analyse quantitative des données bancaires établies selon l'approche NI³.

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 Modifié en 2009 par la directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009.

³ L'analyse quantitative de la BCE porte sur les données trimestrielles du quatrième trimestre de 2008 au deuxième trimestre de 2011 fournies par quelque 80 banques utilisant l'approche fondée sur les

4. L'analyse de la relation entre les exigences réglementaires de fonds propres et la procyclicité du crédit bancaire demeure un exercice complexe. Ainsi qu'il était précisé dans le premier rapport, les grandes questions sont les suivantes.
- (a) Les exigences de fonds propres sont-elles cycliques?
 - (b) Dans l'affirmative, les exigences de fonds propres cycliques ont-elles une incidence sur le niveau des fonds propres que les banques détiennent ou souhaitent détenir?
 - (c) Dans l'affirmative, le niveau de fonds propres souhaité ou effectif des banques a-t-il une incidence sur la cyclicité de l'activité de prêt?
 - (d) Dans l'affirmative, la cyclicité des prêts a-t-elle un effet sur le cycle économique?
5. En juillet 2011, la Commission a proposé un paquet législatif visant à réformer la réglementation du secteur bancaire et comprenant une directive (DAFP IV) et un règlement (RAFP). La proposition de la Commission contient des mesures susceptibles d'atténuer la procyclicité. En guise de conclusion, le présent rapport propose des *perspectives* tentant d'établir jusqu'à quel point ces mesures contracycliques peuvent atténuer les effets procycliques de la DAFP sur le cycle économique et financier.

2. CYCLICITE DES EXIGENCES DE FONDS PROPRES REGLEMENTAIRES

6. Les autorités de surveillance nationales couvertes par l'enquête de la BCE en 2011 s'accordent à considérer que les exigences minimales de fonds propres (EMFP) de la DAFP sont plus sensibles aux risques et tendent à être plus cycliques que celles de Bâle I en vigueur auparavant. L'augmentation de la cyclicité des exigences de fonds propres est principalement attribuée à la plus grande sensibilité aux risques du cadre global, notamment dans le calcul des exigences de fonds propres selon les approches fondées sur les notations internes (NI).
7. L'analyse quantitative de la BCE s'est attachée à déterminer le degré de corrélation entre, d'une part, les paramètres de risque entrés dans les modèles fondés sur l'approche NI, à savoir les estimations concernant la probabilité de défaut (PD) et la perte en cas de défaut (LGD), et les expositions et, d'autre part, les facteurs macroéconomiques, et quelles en sont les répercussions sur les EMFP cycliques. Les conclusions de cette analyse doivent être considérées comme des indications préliminaires plutôt que des résultats empiriques solides⁴.

notations internes (NI) pour calculer leurs exigences de fonds propres. L'analyse qualitative est fondée sur les données d'enquête transmises par les autorités de surveillance nationales et l'enquête de l'Eurosystème sur la distribution du crédit bancaire (BLS).

⁴ Deux grandes réserves subsistent: d'une part, la mise en œuvre de la DAFP est relativement récente (modèles avancés utilisés depuis 2008), limitant dès lors la disponibilité de données pertinentes sur l'ensemble d'un cycle économique, de sorte que l'analyse est tributaire des différences entre les pays en ce qui concerne les phases du cycle économique; d'autre part, la période échantillon disponible englobe la récente crise financière, qui a provoqué des changements de comportement et amené les pouvoir

8. La BCE a constaté que les PD des expositions sur les entreprises et sur la clientèle de détail non concrétisées ont tendance à augmenter plus fortement lorsqu'elles se conjuguent avec une baisse de l'activité macroéconomique, une diminution des prix de l'immobilier et un taux de chômage plus élevé, remplissant ainsi l'une des conditions préalables à la cyclicité des exigences de fonds propres. À titre de comparaison, l'incidence cyclique est apparue assez faible pour les LGD, probablement en raison du fait que les valeurs des LGD employées dans les modèles internes des banques sont, en quelque sorte, moins sensibles que les PD correspondantes et réagissent donc moins immédiatement aux variations de l'environnement macroéconomique. Les changements d'exposition ont été mis en corrélation avec l'évolution différée de la confiance des entreprises et des consommateurs (indicateurs du cycle économique) respectivement pour les portefeuilles «entreprises» et «clientèle de détail», impliquant également une cyclicité: les banques réduisent leur exposition à ces portefeuilles dans un contexte de perspectives économiques défavorables.

D'une manière générale, l'évaluation des paramètres entrant dans le calcul des EMFP suggère des effets compensatoires entre les paramètres de risque cycliques, tels que les PD ou les LGD, d'une part, et l'évolution cyclique des risques, d'autre part: en cas de ralentissement économique, l'effet d'une hausse des PD pourrait être neutralisé par une réduction des expositions lorsque ces paramètres sont combinés pour définir les EMFP. Ces effets compensatoires peuvent rendre l'effet cyclique sur les EMFP globales quelque peu imprécis, voire instable dans la durée, la vitesse des ajustements pouvant différer selon les paramètres et les portefeuilles.

9. Les résultats de l'estimation des changements dans les EMFP globales au niveau des banques ne font pas apparaître de relation significative entre l'évolution des EMFP et la croissance du PIB pour l'ensemble de l'échantillon à l'échelon des banques (non des portefeuilles). Toutefois, si on limite l'analyse aux banques du groupe 1⁵, il existe une importante corrélation entre un recul de la croissance du PIB et une augmentation des EMFP. Il pourrait donc sembler qu'il existe une certaine cyclicité des EMFP pour les banques du groupe 1.
10. Il est à noter que les données se limitaient aux banques utilisant l'approche NI, à l'exclusion d'un grand nombre de petites banques du groupe 2 utilisant l'approche standard. Il est donc possible que la cyclicité des EMFP soit également être importante pour les banques du groupe 2 dans leur ensemble, bien que les statistiques nécessaires pour le vérifier dépassent le cadre de l'étude de la BCE (voir le point 13).
11. Les EMFP semblent présenter un degré de cyclicité au niveau des portefeuilles. Pour la croissance différée du PIB, le principal indicateur du cycle économique, il existe une forte relation négative avec les EMFP du portefeuille «entreprises» des seules banques du groupe 1. Il existe cependant aussi une forte relation négative entre les prix différés de l'immobilier commercial et les EMFP du portefeuille «entreprises» pour toutes les banques de l'échantillon.

publics à prendre des mesures qui ont pu créer des distorsions dans les relations de comportement générales.

⁵ 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. Toutes les autres banques sont classées dans le groupe 2.

En ce qui concerne le portefeuille «clientèle de détail», la croissance du PIB est également en rapport avec les seules banques du groupe 1, bien que dans une moindre mesure. L'évolution des taux de chômage a une incidence significative sur les EMFP du portefeuille «clientèle de détail» pour l'échantillon global, sans différence significative pour les banques du groupe 1.

12. En résumé, les effets cycliques au niveau des portefeuilles semblent atténués à l'échelon des banques. Comme cela a déjà été indiqué dans les conclusions relatives aux effets cycliques compensatoires entre les paramètres des EMFP, ces atténuations sont probablement dues, pour l'essentiel, à un ajustement des portefeuilles du point de vue de la taille et de la composition des portefeuilles globaux des banques. Toutefois, les réallocations d'actifs observées ont probablement été déclenchées par la crise financière plutôt que par une évolution des paramètres de risque sous-jacents proprement dits. Par exemple, les banques peuvent s'imposer un montant plus élevé d'actifs pouvant servir de garanties dans les opérations de liquidités des banques centrales afin d'améliorer leur situation de trésorerie et être en mesure de bénéficier d'un financement avantageux par les banques centrales. Dans cette hypothèse, sans la crise, les EMFP pourraient avoir été plus cycliques.
13. Un autre facteur important qui pourrait contribuer à la cyclicité des exigences minimales de fonds propres résulte des actions de notation externe portant sur certains actifs figurant au bilan des banques. Un grand nombre de banques des pays de l'UE appliquent (en tout ou en partie) l'approche standard pour calculer leurs exigences de fonds propres. L'approche standard s'appuyant dans une large mesure sur l'utilisation de notations externes à des fins réglementaires, la cyclicité éventuelle des notations externes se traduirait également par des variations cycliques des exigences de fonds propres⁶. Les banques utilisant l'approche standard peuvent être un important moteur supplémentaire de la procyclicité du crédit bancaire induite par la DAFP.
14. En outre, les exigences fixées par les agences de notation jouent un rôle important dans les décisions d'allocation des fonds propres des banques car les banques visent souvent à maintenir ou atteindre une notation cible dans le cadre de leur stratégie d'entreprise, ce qui peut impliquer un ratio de fonds propres plus élevé et plus cyclique que celui prescrit par la DAFP⁷.

3. INCIDENCE DES EXIGENCES DE FONDS PROPRES SUR LE NIVEAU DE FONDS PROPRES DES BANQUES

15. La capacité et la volonté des banques d'accorder des prêts dépendent en partie du caractère plus ou moins contraignant des exigences minimales de fonds propres. Une EMFP procyclique qui augmenterait en période de ralentissement économique entaillerait davantage la partie du coussin de fonds propres d'une banque dépassant le minimum, forçant une banque prudente soit à réunir davantage de fonds propres soit à réduire les EMFP en diminuant ses prêts.

⁶ Voir les commentaires et les graphiques 1, 2 et 3 figurant dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

⁷ Voir également le point 6.4.

16. La littérature scientifique relative au comportement des coussins de fonds propres des banques sur l'ensemble du cycle économique considère généralement que les coussins de fonds propres des banques au-delà de l'EMFP diminuent lorsque l'activité augmente, entraînant une prise de risques excessive en période de relance économique et une diminution des prêts en cas de ralentissement de l'activité⁸.
17. L'analyse empirique de la BCE observe de légères corrélations entre la croissance du PIB et les coussins de fonds propres, supposant le comportement inverse: des coussins plus élevés en période de relance et moins élevés en période de ralentissement. Toutefois, compte tenu de la brièveté de la période échantillon et de l'étoffement du coussin de fonds propres observé à la suite de la crise au second semestre de 2010 et au premier semestre de 2011, ces observations doivent être considérées avec prudence⁹.
18. Le niveau des fonds propres détenus par les banques peut également être influencé par l'anticipation de futures exigences réglementaires. Les futures exigences comprennent la réglementation prévue dans les accords de «Bâle III», les mesures récentes de l'ABE¹⁰, ainsi que toutes les autres réglementations nationales supplémentaires qui ont été approuvées récemment ou sont susceptibles d'être approuvées à bref délai en ce qui concerne les ratios de fonds propres des banques. Dans l'ensemble, les enquêtes font apparaître un impact notable des modifications de la réglementation tant sur leur bilan que sur leurs politiques de prêt, y compris les normes de crédit¹¹.
19. L'ABE a publié les premiers éléments de l'exercice de recapitalisation¹². Au total, les actions prévues produisent un excédent de fonds propres cumulé provisoirement évalué à environ 26 %. Dans leur grande majorité, les actions se composent de mesures directes sur les fonds propres correspondant à 96 % du déficit de fonds propres et 77 % du volume total des actions proposées. La plupart de ces actions concernent la levée de fonds propres, les bénéfices non distribués et la conversion des produits hybrides en fonds propres de base. Les mesures ayant un impact sur les actifs pondérés en fonction du risque (RWA) composent les 23 % restants du volume total des actions. Après prise en compte des mesures résultant de décisions en

⁸ Voir, par exemple, Ayuso, Perez et Saurina (2004), Bikker et Metzmakers (2004), Lindquist (2004), Jokipii et Milne (2008) et Stolz et Wedow (2011).

⁹ La BCE observe toutefois qu'un petit nombre d'études théoriques [par exemple, Heid (2007), Zhu (2008), Jokivuolle, Kiema et Vesala (2009) et Repullo et Suarez (2009)] évoquent la possibilité d'un changement de comportement des coussins de fonds propres des banques en cas de passage à un cadre de type Bâle II. Les banques peuvent décider de fonctionner avec des coussins complémentaires dans une optique plus prospective, afin de se prémunir contre les EMFP plus cycliques qu'elles anticipent. Cela pourrait donner lieu à des coussins de fonds propres qui évoluent avec le cycle, plus élevés en phase de croissance économique et vice versa.

¹⁰ L'ABE a fixé un objectif de fonds propres pour 70 banques européennes, articulé en deux volets à mettre en œuvre d'ici juin 2012. Le premier volet est un coussin de fonds propres temporaire à constituer contre les risques souverains aux prix du marché en septembre 2011. Le second volet consiste à relever les ratios de fonds propres de base (Tier 1) pour les porter à 9 %.

¹¹ Voir les graphiques 4, 5, 6 et 7 comprenant certains résultats provenant de l'enquête sur la distribution du crédit bancaire dans la zone euro (BLS) concernant l'impact des modifications réglementaires sur le comportement des banques en matière de prêts. Toutefois, il y a lieu de souligner qu'il s'agit d'un phénomène distinct de la procyclicité des exigences existantes.

¹² Site web de l'ABE, 9 février 2012: <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/The-EBAs-Board-of-Supervisors-makes-its-first-agg.aspx>

matière d'aides d'État de l'UE touchant à la restructuration des banques ou d'autres programmes nationaux, l'incidence des actions tendant à réduire les prêts destinés à l'économie réelle serait inférieure à 1 % du volume total. La Commission, l'ABE et la BCE s'engagent néanmoins à assurer un suivi étroit du processus de réduction du levier, qu'il soit lié ou non au plan de recapitalisation. La réduction du levier étant notamment susceptible de concerner des activités non essentielles et/ou étrangères au pays d'accueil, il importe d'assurer une étroite coopération entre pays d'origine et pays d'accueil au sein de l'UE et également en dehors de ses frontières.

En outre, la part des banques de la zone euro dans le total des crédits pour l'Europe centrale et orientale (47,3 %) est élevée par rapport à d'autres économies émergentes, dénotant un niveau très élevé de dépendance à l'égard du crédit et une sensibilité particulièrement forte aux décisions de réduction du levier des entités mères. Pour certains pays de la région, l'offre de crédit est contrôlée presque entièrement par des groupes bancaires de la zone euro¹³.

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

20. Dans leur grande majorité, les autorités de surveillance nationales ont déclaré qu'il existe des liens manifestes entre les politiques de gestion des fonds propres des banques et leurs processus d'octroi de prêts. Dans la plupart des cas, les exigences de fonds propres réglementaires de la DAFP jouent un rôle important. En revanche, les autorités n'ont pas identifié d'incidences manifestes des exigences réglementaires en matière de fonds propres sur certaines catégories d'actifs ou de crédits.

D'autres éléments déterminants des politiques de gestion des fonds propres font qu'il est difficile d'isoler l'influence de la DAFP sur les prêts bancaires. Parmi ces éléments figurent les politiques bancaires en matière d'appétit pour le risque, les simulations de crise, les exigences des piliers I/II et les objectifs de croissance du RAROC¹⁴ et des portefeuilles. En ce qui concerne les autres facteurs du côté de l'offre et de la demande susceptibles d'influer sur la cyclicité des expositions au crédit, les autorités ont des points de vue divergents, mais ces autres facteurs sont généralement considérés comme plus importants que les exigences réglementaires de fonds propres. Les facteurs pertinents pour l'offre de crédit comprennent l'environnement macroéconomique (notamment le coût du financement, la disponibilité de capitaux et de liquidités, la confiance du marché) et la stratégie de prêt individuelle des banques. Quant à la demande de crédit, elle est principalement influencée par les conditions macroéconomiques [taux de croissance, inflation, chômage, évolution des revenus, insolvabilité, consommation (prévisions), exportations, etc.], mais les conditions du marché (taux d'intérêt, disponibilité du financement) font également partie des facteurs cités. Les autorités ont également observé que les dépréciations et les abandons de créance sont plus cycliques que les exigences réglementaires de fonds propres pour la pratique du crédit. La

¹³ Voir le tableau 1 sur les actifs du secteur bancaire de l'UE et les graphiques 8 et 9 du document de travail des services de la Commission pour plus d'informations et pour débat sur l'offre de crédit transnationale.

¹⁴ Rendement du capital, ajusté en fonction des risques, une mesure de rentabilité fondée sur les risques.

comptabilisation à la juste valeur et les normes IFRS sont également considérées comme des moteurs importants de l'activité de prêt des banques.

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

21. Il reste malaisé de quantifier l'incidence de l'évolution des EMFP sur les prêts et le PIB. La BCE a examiné les résultats d'une analyse réalisée par le MAG (BIS, 2010), groupe d'évaluation macroéconomique créé par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le conseil de stabilité financière pour évaluer les effets macroéconomiques de la transition vers des exigences plus strictes en matière de fonds propres et de liquidité dans le cadre de l'accord de Bâle III. Cette étude n'est cependant mentionnée qu'à titre d'illustration, car elle est centrée sur une transition unique vers des exigences plus strictes plutôt que sur le souci de déterminer un mouvement coordonné et uniforme entre les EMFP, l'activité de prêt et le PIB.
22. Le MAG a constaté que les modèles macroéconomiques classiques ne se prêtent pas à l'étude directe des effets des changements de politique prudentielle sur les activités de crédit et le PIB. Si différents modèles employés par le MAG prennent en charge de nombreux aspects clés, il n'existe pas de modèle unique intégrant tous les mécanismes pertinents. L'étude présente donc le résultat médian de plusieurs modèles pour offrir une estimation centrale de l'impact selon les modèles et les pays¹⁵.
23. Toutefois, compte tenu de toutes les réserves qui tempèrent l'analyse quantitative de la cyclicité des EMFP par la BCE, telles que la faible quantité de données disponibles et l'effet produit par la crise financière sous la forme de modifications supplémentaires de la réglementation, d'interventions publiques et d'ajustements du comportement, il semble prématuré de procéder à une estimation quantitative de l'importance de l'effet procyclique probable des exigences de fonds propres de la DAFP sur les prêts et le PIB.

6. MESURES VISANT A LIMITER LA PROCYCLICITE

24. En juillet 2011, la Commission a proposé un paquet législatif visant à réformer la réglementation du secteur bancaire, composé d'une directive (DAFP IV) et d'un règlement (RAFP). Cette proposition fait suite à l'accord de Bâle III et répond à l'objectif essentiel de maintenir l'offre de crédit pour l'économie réelle dans l'UE.
25. La proposition comprend un certain nombre de mesures de nature à atténuer la procyclicité du crédit bancaire: un «règlement uniforme», un coussin de fonds propres contracyclique, l'introduction d'un ratio de levier, une réduction de la dépendance à l'égard des agences de notation pour les exigences prudentielles et une marge de manœuvre pour l'adoption de nouvelles mesures visant à améliorer les possibilités de crédit pour les petites et moyennes entreprises.

¹⁵ Voir le graphique 10 sur les résultats de l'étude des modèles du groupe d'évaluation macroéconomique dans le document de travail des services de la Commission.

6.1. «Règlement unique»

26. Comme on l'a vu ci-dessus au point 19, en raison de l'intégration du secteur bancaire de l'UE, une réduction du levier des crédits des banques internationales en réaction aux exigences réglementaires fixées par les autorités de surveillance nationales peut se produire en dehors des pays d'origine. La mise en place d'un «règlement unique» permettra non seulement de réduire l'arbitrage réglementaire, mais également d'atténuer les effets procycliques d'une réduction asymétrique du levier dans les «pays d'accueil».

6.2. Coussin de fonds propres contracyclique (CCB)

27. L'une des réponses essentielles apportées par la réglementation à la procyclicité perçue du crédit bancaire est le coussin contracyclique (CCB), qui fait partie intégrante de la proposition de DAFP IV de la Commission. Ce coussin supplémentaire, constitué progressivement en période de conjoncture économique favorable, peut être mis à disposition en cas de ralentissement économique, de façon à permettre aux établissements d'absorber leurs pertes d'une manière ordonnée sans contribuer à une augmentation coûteuse du coût du crédit risquant d'aggraver la récession. Il atténuera à la fois l'absence de réactivité actuelle des exigences réglementaires face à l'accumulation des risques au niveau macro et leur caractère cyclique.
28. Étant donné que la dynamique peut être très différente selon les marchés, les coussins sont déterminés sur la base des marchés nationaux. Le comité européen du risque systémique serait chargé d'élaborer des lignes directrices communes ainsi que de faciliter et de coordonner l'usage de cet outil macroprudentiel dans le cadre de son mandat.
29. Le rapport de la BCE souligne que, bien que la mise en œuvre pratique du CCB pose un certain nombre de problèmes conceptuels¹⁶, le volume global du CCB aurait clairement suivi une tendance contracyclique. Parallèlement à la croissance du crédit au cours des années qui ont précédé la crise, et dans l'hypothèse d'une mise en œuvre du CCB dès 2005, le référentiel pour les coussins de fonds propres aurait progressivement augmenté pour atteindre un pic d'environ 290 milliards d'euros pour tous les pays de l'UE en 2007¹⁷.

6.3. Ratio de levier

30. Le ratio de levier est une exigence de fonds propres supplémentaire qui peut devenir un plafond contraignant empêchant le levier de dépasser un multiple déterminé des actifs par rapport aux fonds propres de première catégorie (Tier 1). Cela permettrait de limiter les prêts bancaires excessifs en période de croissance d'un cycle économique, lorsque les banques sont dans une dynamique d'expansion du bilan sans augmentation correspondante des fonds propres.

¹⁶ La BCE a examiné le guide de référence de la convention de Bâle III, le ratio du crédit au PIB dans différents États membres.

¹⁷ Voir le graphique 11 dans le document de travail des services de la Commission.

31. Conformément à Bâle III, la Commission a proposé le ratio de levier comme mesure du pilier 2 «le but étant d'évoluer vers une mesure contraignante (premier pilier) [...] à l'issue d'un réexamen et d'un étalonnage appropriés». Le ratio de levier étant un nouvel instrument pour l'UE (et dans sa forme actuelle pour la quasi-totalité du monde), la Commission a proposé une approche diligente comprenant un réexamen approfondi et une période d'essai parallèle avant de décider de la forme définitive de l'instrument¹⁸.

6.4. Agences de notation

32. Les agences de notation, de même que les modèles de capital économique, peuvent également jouer un rôle important dans la détermination du niveau effectif de fonds propres des banques. Ainsi qu'il est précisé au point 13, les notations externes sont étroitement corrélées au cycle économique, de sorte que les exigences de fonds propres qui s'y rapportent suivront également un modèle nettement cyclique, au moins au niveau des expositions individuelles. En raison de la forte dépendance de l'approche standard du risque de crédit à l'égard des notations externes, cette question est particulièrement importante pour les banques qui n'ont pas encore migré vers l'approche NI.
33. Compte tenu de ce qui précède, la proposition de DAFP IV encourage l'utilisation des notations internes, tout en réduisant le nombre de références aux notations externes et en renforçant les dispositions sur la façon dont les notations externes peuvent être utilisées¹⁹. Elle respecte le principe de proportionnalité en permettant aux petits établissements de crédit et d'investissement à opter pour l'approche NI moins dépendante à l'égard des agences de notation (et plus sensible au risque) et en autorisant l'utilisation des procédures de notation les plus simples possible²⁰. L'utilisation de l'approche NI exige une capacité d'évaluation des risques indépendante et encourage également de meilleures techniques de gestion des risques pour limiter le risque de crédit dans les portefeuilles bancaires.
34. Par ailleurs, la Commission a adopté le 15 novembre 2011 une proposition législative²¹ qui prévoit, pour tous les établissements financiers réglementés, l'obligation générale d'effectuer leurs propres évaluations du risque de crédit. Des propositions analogues pour les entreprises d'assurance suivront plus tard en 2012. La Commission participe également de près aux travaux en cours à Bâle, qu'elle soutient vivement, pour réduire l'importance des notations comme critère déterminant des actifs liquides et pour chercher des alternatives au calcul des exigences de fonds propres pour les investissements en titrisation. Tout cela devrait réduire les effets procycliques du règlement financier résultant d'une dépendance excessive aux agences de notation.

¹⁸ La proposition de DAFP IV confie à l'ABE la mission d'élaborer un rapport sur l'efficacité et l'incidence du ratio de levier à soumettre à la Commission au plus tard en juin 2016. Sur la base du rapport de l'ABE, la Commission doit soumettre au Parlement européen et au Conseil, le 31 décembre 2016 au plus tard, un rapport sur l'efficacité et l'incidence du ratio de levier suivi, «s'il y a lieu», en 2018 d'une proposition législative relative à l'introduction d'un ratio de levier (article 482, paragraphe 1).

¹⁹ Au niveau international, le Conseil de stabilité financière (CSF) a publié, en octobre 2010, des principes visant à réduire la dépendance des autorités et des établissements financiers à l'égard des notations établies par les agences de notation (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf).

²⁰ Considérants 28 et 29 de la proposition de RAFP de juillet 2011.

²¹ Pour plus d'informations, voir http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_fr.htm.

6.5. Petites et moyennes entreprises (PME)

35. Les PME dépendent davantage des établissements bancaires dès lors qu'elles ont moins de chances de trouver d'autres sources de financement et, comme elles sont l'épine dorsale de l'économie européenne²², toute procyclicité des exigences de fonds propres peut avoir une incidence particulièrement importante sur la croissance dans l'économie réelle en cas de limitation des prêts aux PME.
36. L'enquête «SAFE» de la BCE pour la période d'avril à septembre 2011 a établi que l'accès au crédit bancaire pour les PME s'est détérioré, et cette tendance s'est confirmée dans l'enquête relative à la période d'octobre 2011 à mars 2012. Selon les derniers résultats de cette enquête, les besoins de financement des PME dans la zone euro ont augmenté au cours de la période, 19 % d'entre elles déclarant une augmentation de leurs besoins (demande) de prêts bancaires, contre 17 % au cours de la période précédente, tandis que 11 % ont déclaré une baisse des besoins, contre 12 % précédemment. La proportion nette d'entreprises faisant état d'une détérioration de la disponibilité (offre) de prêts bancaires s'est établie à 20 %, contre 14 % au cours de la campagne précédente²³.

Parallèlement, selon la dernière enquête trimestrielle (avril 2012) de la BCE sur la distribution du crédit bancaire (BLS), le resserrement net des normes de crédit sur les prêts aux PME s'est nettement réduit, passant de 28 % au cours du quatrième trimestre de 2011 à 1 % au premier trimestre de 2012, tandis que le resserrement net des normes de crédit pour le groupe des sociétés non financières dans son ensemble est passé de 35 % à 9 %, un recul beaucoup plus important que ce qu'avaient prévu les participants à l'enquête lors de la campagne précédente. Cela pourrait s'expliquer par un déclin sensible du pourcentage net de banques de la zone euro déclarant que le coût des financements et les contraintes pesant sur les bilans avaient contribué à un resserrement des normes de crédit – 8 % des banques font état d'un environnement de financement difficile sur le marché, contre 28 % précédemment. Toutefois, si la perspective d'un nouveau resserrement des normes de crédit s'éloigne quelque peu, la situation des PME pour obtenir un financement n'en reste pas moins inconfortable.

37. Les expositions aux PME font l'objet d'un traitement favorable en vertu de l'actuelle DAFP. Dans la proposition de DAFP IV, les exigences de fonds propres sont renforcées d'une manière générale pour toutes les expositions au risque de crédit, ce qui signifie que les PME conservent leur traitement préférentiel de Bâle II par rapport aux autres expositions. La Commission a néanmoins demandé à l'ABE d'analyser la pondération actuelle des risques liés aux prêts accordés aux PME et les seuils utilisés pour définir les PME dans le cadre des normes du nouvel accord de Bâle III, et de lui soumettre un rapport sur cette question. Parmi les possibilités d'améliorer encore le traitement favorable des expositions aux PME figure, par exemple, l'abaissement de la pondération du risque de 75 % à 50 % ou le relèvement du seuil d'exposition pour les PME, qui passerait de 1 million d'euros à 2 ou 5 millions d'euros. La Commission examinerait attentivement ces possibilités dans le

²² Les PME représentent 99,8 % des entreprises, 66,9 % des salariés et 58,4 % de la valeur ajoutée brute dans l'UE-27 (estimation de 2010, Eurostat/instituts nationaux de statistiques des États membres/Cambridge Econometrics/Ecorys).

²³ Étude sur l'accès des PME aux sources de financement dans la zone euro (SAFE), disponible à l'adresse <http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>.

cadre de l'objectif général d'amélioration de la stabilité financière poursuivi par la DAFP IV.

38. Il convient de noter également que, dans la mesure où leurs crédits sont rationnés par les banques, les PME devraient être les principales bénéficiaires de l'allègement de la procyclicité résultant du renforcement des mesures contracycliques dans la DAFP IV.

7. CONCLUSIONS

39. La BCE a observé des signes tangibles de l'existence d'EMFP cycliques découlant de PD cycliques pour les grandes banques du groupe 1 appliquant l'approche NI au risque de crédit, quelque peu contrebalancées par les expositions cycliques (c'est-à-dire réduites en cas de ralentissement économique). Bien que, sous réserve de vérification, il semble exister une cyclicité des EMFP au niveau des portefeuilles («entreprises» et «clientèle de détail»), cet effet semble être atténué au niveau des banques si l'on prend en considération la totalité de l'échantillon des banques.
40. Cette atténuation peut s'expliquer en premier lieu par l'ajustement des portefeuilles en période de crise, par exemple dans le but d'augmenter les actifs pouvant servir de garanties dans les opérations de liquidités des banques centrales, de sorte que, si la crise ne s'était pas produite, les signes de la cyclicité des EMFP auraient pu se manifester plus nettement. Les banques utilisant l'approche standard peuvent également présenter des EMFP cycliques en raison de la dépendance de cette méthode à l'égard des agences de notation externes dont les notes sont cycliques.
41. La capacité et la volonté des banques d'accorder des prêts dépendent en partie de l'intensité du caractère contraignant des exigences minimales de fonds propres. Bien que l'EMFP calculée selon les règles de l'actuelle DAFP puisse avoir eu une certaine incidence sur le niveau effectif des fonds propres détenus par les banques, en plus de plusieurs autres facteurs, l'anticipation d'exigences réglementaires plus strictes peut avoir donné lieu à des objectifs de fonds propres largement supérieurs à l'EMFP, ayant des incidences importantes sur les bilans et les politiques de prêt. Il s'agit toutefois d'un facteur distinct de la cyclicité de la législation en vigueur.
42. La DAFP IV, qui mettra en œuvre Bâle III dans l'UE, opérera une rupture structurelle avec le passé en imposant une EMFP plus stricte en termes de qualité et de quantité de fonds propres requis, ainsi que de nouvelles exigences en matière de liquidité et de levier. Il est à noter qu'elle comprendra un certain nombre de mesures contracycliques, parmi lesquelles un «règlement uniforme», un coussin de fonds propres contracyclique, un ratio de levier et des mesures concernant les agences de notation et les PME. S'il y a lieu, la mise en œuvre des mesures se fera progressivement au fil du temps, de manière à éviter les effets procycliques.

8. REFERENCES

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Banque des règlements internationaux, 16 décembre 2010, «Bâle III: dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires», disponible à l'adresse suivante: http://www.bis.org/publ/bcbs189_fr.pdf

BIS (2010), groupe d'évaluation macroéconomique: rapport intermédiaire «Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements», août 2010, disponible à l'adresse suivante: <http://www.bis.org/publ/othp10.pdf>

BCE, ABE (2012), deuxième rapport sur le procyclicité des exigences de fonds propres

BCE (2010), «EU Banking Structures», disponible à l'adresse suivante:

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>

Commission européenne, juin 2010, «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», disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010_report_fr.pdf

Comprend également d'autres références

Commission européenne, juillet 2011, nouvelles propositions sur les exigences de fonds propres (DAFP IV). De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante:

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