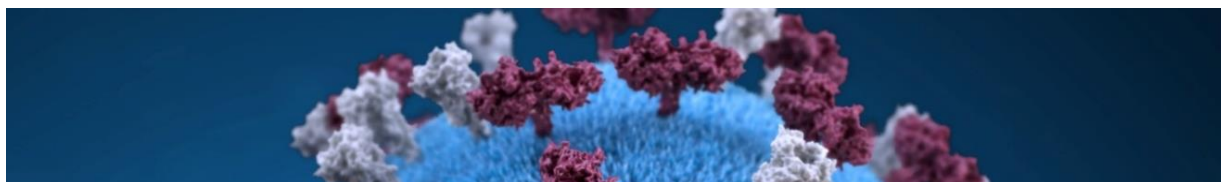


La réglementation bancaire à l'épreuve de la crise du Coronavirus

Par Adrien MANUEL et Nadia DIA



La crise sanitaire liée à la Covid-19 qui a frappé notre pays est d'une ampleur inédite depuis la seconde guerre mondiale. L'impact d'une pandémie séculaire reste inconnu et créé un climat d'incertitude. Dans ce contexte, la réglementation bancaire doit s'adapter rapidement pour favoriser la relance économique, tout en continuant de sécuriser la solidité des banques.

Depuis le début de la crise sanitaire, des mesures fortes ont été mises en place par le gouvernement français pour soutenir l'économie et tenter d'éviter une série de faillites et une explosion du chômage : financement du chômage partiel, report de charges, PGE (**Prêt Garanti par l'Etat** - au 11/09/2020 : 578 000 bénéficiaires pour 119 Mds€, 89% de TPE), lignes de trésorerie BPI, soutien aux entreprises pour négocier des moratoires et rééchelonnements de leurs crédits bancaires, demande d'annulation des loyers professionnels, prêts rebond Régions, etc. Mais les aides de l'Etat à elles seules ne suffiront pas à relancer l'économie française, et il n'est pas question d'utiliser de la **monnaie hélicoptère**¹ (même si cela a été un temps évoqué). L'Etat devra donc s'appuyer sur les banques pour l'aider à **soutenir les entreprises** à travers l'accord de crédits. *Mais ces dernières seront-elles suffisamment armées pour participer à cet effort de « guerre » ?*



Les banques sont impactées mais résistent à la crise sanitaire

L'économie étant financée par et via les banques, ces dernières sont déjà impactées et le seront sûrement encore plus en 2021. **Leur production de nouveaux crédits à la consommation a fortement baissé**, les crédits immobiliers ont ralenti et leur stock d'actifs se sont dégradés (de manière plus ou moins importante selon le secteur d'activité). Les résultats du 1^{er} semestre 2020 ont déjà été impactés, principalement à cause du coût du risque qui explose : **+70% de provisions en moyenne pour les banques françaises**.

Résultats des principales banques françaises	BPCE	Credit Agricole	BNP Paribas	Société Générale
Produit Net Bancaire (Évolution S1 2020 vs. S1 2019)	-8,4%	-1,3%	+0,9%	-16,1%
Résultat Net Part du Groupe (Évolution S1 2020 vs. S1 2019)	-67,5%	-24,4%	-18,4%	-194%
Ratio CET 1 au 30 Juin 2020	15,6%	16,1%	12,4%	12,5%
Exigence réglementaire (hors P2G)	9,32%	8,9%	9,22%	9,05%

¹ Monnaie hélicoptère : politique monétaire consistant à distribuer directement et sans contrepartie de la monnaie créée par la banque centrale aux ménages et aux entreprises pour lutter contre la déflation.

+70%

DE PROVISIONS AU S1
2020 POUR LES
BANQUES FRANÇAISES

Et pourtant, aujourd'hui, 6 mois après le début de la crise sanitaire, les banques montrent une très bonne résistance structurelle comme en témoignent leur **ratio CET1²** bien au-dessus des exigences réglementaires³ (tableau ci-dessus). Pour comprendre il faut se replonger 12 ans en arrière et évoquer le mauvais souvenir de la crise des subprimes. Depuis cette date il a été mis en place une (longue) série d'évolutions réglementaires pour **renforcer la solvabilité et la liquidité** des banques

françaises et internationales. Parmi elles, Bâle 2,5 (CRD III) puis **Bâle 3** (CRD IV/CRR, CRD V/CRR2) qui proposent de nouvelles définitions de la pondération des **risques de crédit et de marché**, l'introduction de **coussins de fonds propres** (coussins de conservation du capital, contra-cyclique et systémique), la mise en place de **ratios de liquidité** à court et à long terme ou encore la création d'un **ratio de levier⁴**. Et le résultat est palpable, le conseil de stabilité financière le confirme : le système bancaire est aujourd'hui bien mieux capitalisé qu'en 2008.

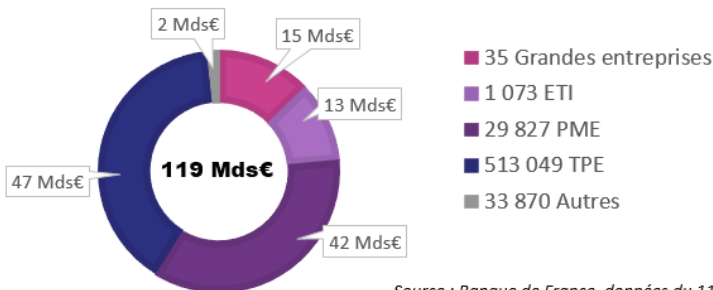
Mais ne crions pas victoire si vite, la propagation des crises au secteur bancaire, quelles qu'elles soient, est décalée dans le temps, car **les défaillances d'entreprises s'égrènent sur plusieurs mois**, en fonction de leur niveau de trésorerie, de leur structure de capital, de la diminution progressive des aides d'état et des réactions des investisseurs sur les marchés financiers (volatilité plus forte depuis fin 2019). Sans oublier la capacité de tout un chacun à reprendre **confiance** pour consommer plutôt qu'**épargner** (d'après la Banque de France, les Français ont épargné 55Mds€ en 8 semaines durant le confinement).



Pour anticiper, il est important de sécuriser le plus rapidement possible la capacité des banques à financer l'économie. Les deniers publics pourront (encore et toujours) rallumer la machine, mais ce sera (encore et toujours) au prix d'un lourd endettement. Et sans croissance, le poids de la dette ne fera qu'augmenter. Il est donc nécessaire en parallèle de **desserrer, temporairement et avec précaution, les liens réglementaires qui encordent les banques** pour leur redonner un peu d'oxygène. Le capital ainsi libéré pourra être utilisé pour octroyer de nouveaux crédits et

tenter d'enrayer les chutes consécutives du PIB de -5,9% au T1 2020 et -13,8% au T2 (la Banque de France prévoit un fort rebond au T3 mais une contraction de -8,7% sur 2020 et un redressement plus progressif sur 2020-2022). En revanche

PGE : MONTANTS ACCORDÉS PAR TAILLE D'ENTREPRISE (EN MDS D'€)



Source : Banque de France, données du 11/09/2020

² Ratio CET1 : ratio basé sur la partie la plus solide des fonds propres (principalement des actions ordinaires), exigé par le régulateur pour rendre les banques plus robustes et protéger l'économie en cas de crise.

³ Le ratio CET1 exigé est différent d'une banque à l'autre suite l'exercice du SREP. Il est composé de : pilier 1 (commun à toutes les banques), pilier 2 requirement (P2R, spécifique à chaque banque), coussin de fonds propres (commun), coussin contra-cyclique (spécifique), coussin systémique (spécifique), pilier 2 guidance (P2G, commun, mais pas obligatoire).

⁴ Ratio de Levier : ratio réglementaire (Bâle III) visant à plafonner l'effet de levier des banques. Les fonds propres doivent au minimum représenter 3% du total des actifs (ou expositions) de la banque (depuis le 1^{er} Janvier 2018).

ces parts supplémentaires de financement vont **alourdir le bilan des banques, augmenter leur besoin en liquidité, leur coût du risque et leur coût du capital**. Rappelons que 100 Meur prêtés à une entreprise oblige la banque à se refinancer du même montant et à provisionner un minimum de 8 Meur en fonds propres. Quand l'état propose des **PGE** de 300 Mds€, les bilans des banques enflent d'autant et engendre une exposition au risque (au minimum) de 30 Mds€⁵ soit un coût en fonds propres (au minimum) de 2,4Mds€⁶. Et **trouver ces fonds propres en cette période peut rapidement devenir un casse-tête** car les banques devront soit réserver des bénéficières (déjà très affaiblis), soit convaincre les investisseurs et actionnaires de remettre de l'argent frais. Malgré ces défis, **l'assouplissement réglementaire reste un levier évident** pour impliquer les banques dans la relance économique d'un pays.

La réglementation bancaire, un peu d'histoire



L'essentiel de la réglementation bancaire prend source au comité de Bâle⁷ depuis 1974. L'objectif ? **Renforcer la solidité financière mondiale et surveiller l'efficacité de la supervision prudentielle**. Mais c'est depuis 2008 et la crise des subprimes que la régulation s'est renforcée, intensifiée et complexifiée. Les réflexions de ce comité ne sont que des engagements moraux tant qu'elles ne sont pas transcrites en droit Européen (via des règlements européens -CRR- et des directives -CRD-) ou Français (via le code monétaire et financier, CMF). Puis des organismes indépendants contrôlent leur bonne application, comme l'EBA, l'ESMA, l'EIOPA en Europe, ou l'ACPR, l'AMF et le HCSF en France.

Aujourd'hui, le comité de Bâle est devenu une référence quant aux bonnes pratiques à appliquer dans l'industrie bancaire et ses recommandations sont soigneusement suivies. En revanche, **la législation qui en découle doit être suffisamment flexible pour s'adapter en temps réel aux problématiques conjoncturelles et éviter les effets procycliques** (trop de contraintes pénalisent la relance et aggravent la crise, eg. IFRS⁸, ratio de solvabilité bancaire) freinant ainsi les banques dans leur rôle de financement de l'économie réelle et de proximité, nécessaire à la relance et au maintien des emplois et compétitivité des entreprises locales.

Une Europe active et réactive en réponse à la Covid-19

La fédération bancaire européenne a **appelé, dès le 11 Mars 2020, les autorités financières européennes à considérer la mise en place d'ajustements réglementaires**. L'EBA a répondu à cet appel en affichant clairement ses ambitions : adapter ses mesures de contrôle prudentiel pour soutenir les prêts bancaires et l'économie réelle. Le 9 avril 2020, l'ACPR annonce un assouplissement temporaire des délais et des modalités de remise des rapports réglementaires du secteur bancaire : entre mars et mai 2020, toutes les remises prudentielles et financières dites « SURFI » peuvent être reportées dans la limite de 2 mois maximum (sauf exceptions), et seront valides même sans signature.

⁵ Un PGE est garanti entre 70% et 90% par l'Etat. Les chiffres évoqués ici sont donc donnés dans le meilleur des cas, c'est-à-dire avec une garantie à 90%. La pondération au risque de la créance utilisée ici est de 100%.

⁶ La détention minimale de capital selon le règlement relatif aux exigences de fonds propres (CRR) doit être égale à 8%.

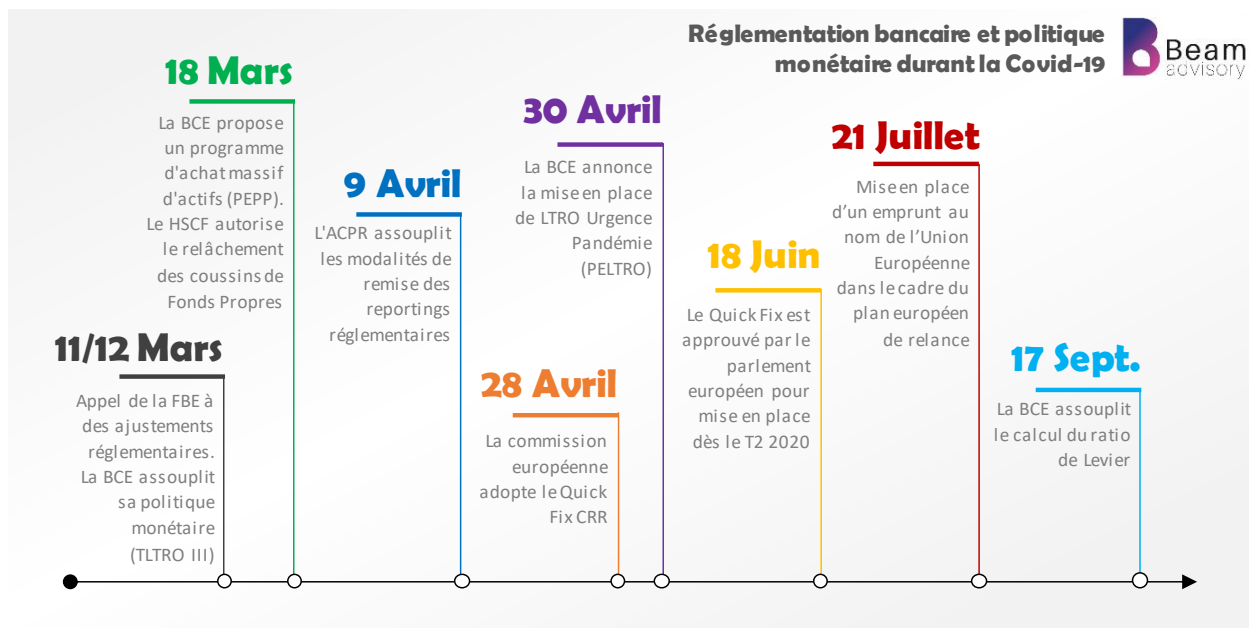
⁷ Le comité de Bâle comprend 45 membres (banques centrales et autorités de supervision), de 28 juridictions (28 pays différents)

⁸ La mise en place de la norme comptable IFRS 9 contraindra les banques à augmenter les provisions, ce qui les empêcherait de financer l'économie et aggraverait la crise

S'en suit le 28 Avril 2020 l'adoption par la commission européenne du **Quick Fix CRR**, une série de mesures prévoyant un assouplissement de la réglementation bancaire avec pour objectif d'atténuer les conséquences économiques de la Covid-19. Ces mesures sont approuvées par le Parlement Européen le 18 Juin pour permettre aux banques de les appliquer (tant que possible) dès le T2 2020. Il s'agit de :



- La mise en place d'un traitement prudentiel plus favorable des **expositions aux PME** (mesures prévues dans CRR2 mais avancées d'un an, finalement cette mesure n'a pas pu être mise en place par les banques dès le T2 2020) ;
- Traitement plus favorable des **garanties d'Etat** liées à la Covid-19 (PGE en France) ;
- Report d'un an de la mise en place du **coussin de levier** pour les banques systémiques (1^{er} Janvier 2023) ;
- Prolongation de 2 ans du processus transitoire visant à appliquer la **norme comptable IFRS 9** (surplus de provisions sur les instruments financiers) ;
- Avancement d'un an et modification du mécanisme de compensation pour l'**exclusion de certaines expositions** sur les banques centrales du calcul de la mesure de l'exposition totale d'un établissement.



Le 17 Septembre, un nouvel assouplissement réglementaire est annoncé par la BCE (Banque Centrale Européenne) : les banques de la zone euro peuvent, jusqu'à fin juin 2021, **soustraire du calcul du ratio de levier une partie de leurs expositions** (les pièces et les billets de banques ainsi que les dépôts détenus à la banque centrale).

En parallèle, afin d'évaluer la santé financière des banques (qualité des actifs et profil de risque), et notamment s'assurer de leur continuité opérationnelle, **les superviseurs ont mis en place des rapports, appelés « Reportings de Crise »**. Le « reporting Covid-19 », entré en vigueur le **2 Avril 2020**, est produit par les banques à **fréquence mensuelle**. Elles y restituent, entre autres, les encours financiers et leurs **projections à fin 2020** en intégrant notamment l'**impact des PGE**. Ce reporting est composé de 3 sections :

- Les données du **bilan** (actif, passif et capitaux propres) et du **compte de résultats** (pertes et profits)
- Les exigences réglementaires concernant **l'exposition au risque** (de crédit, marché, règlement/livraison, opérationnel), les fonds propres, les ratios de liquidité (LCR, NSFR)
- **Des informations non-financières** relatives à la continuité opérationnelle (nombre de salariés travaillant à distance, nombre de salariés malades ou en quarantaine, nombre de succursales fermées à cause de la Covid-19, retraits moyens constatés dans les distributeurs, etc.), aux cyber-incidents et autres évènements.

Cette demande exceptionnelle a laissé peu de temps aux banques pour s'organiser et l'intégrer dans leurs processus de production, qui plus est mensuellement. Les banques françaises produisent déjà plus de 50 reportings réglementaires, auxquels s'ajoutent autant de reportings de pilotage. **L'accompagnement des banques est donc essentiel** pour relever ces nombreux défis comme coordonner la contribution de **plusieurs services et directions**, mesurer l'impact à fin d'année, déclarer certaines données pour la première fois, le tout avec **une toute nouvelle organisation du travail** (télétravail) et alors que la capacité à faire s'est réduite à l'approche de l'été. Un challenge difficile avec pour enjeux majeurs la **punctualité de remise du reporting** au superviseur (ACPR) et la **fiabilité des données** envoyées.

Entre le 2 Avril et le 26 Juin (date de première remise du rapport Covid-19) **Beam Advisory a accompagné les banques** pour :

- **Interpréter la norme** et comprendre l'attendu
- Organiser des ateliers pour **coordonner les actions des divers contributeurs** (Directions Finance, Risques, Ressources Humaines, Liquidité, Systèmes d'Information, etc.)
- Définir un **chronogramme précis** (production des données, envoi pour consolidation, contrôle, envoi au régulateur) et une **gouvernance claire** (qui fait quoi)
- Etablir un processus pour produire ou recueillir **les nouvelles données** telles que celles demandées dans la 3ème section du reporting
- **Mettre en place des contrôles** (ex : cohérence des données) pour s'assurer de la qualité des données dans le **respect des principes BCBS 239⁹**
- Rédiger une **procédure opérationnelle** qui décrit l'ensemble du processus

Malgré ces nouvelles contraintes, qui sont une contrepartie aux assouplissements réglementaires, le champ d'action des banques est indiscutablement élargi. Ces dernières doivent maintenant trouver le moyen de se refinancer.

Les conditions d'accès à la liquidité sont bouleversées

Grâce à la garantie d'Etat et aux allègements réglementaires, les banques peuvent octroyer davantage de prêts y compris à ceux dont la santé financière aura été fragilisée par la Covid-19. En revanche, cela va générer de **forts besoins de liquidités en peu de temps, ce qui risque de tendre les conditions d'accès au refinancement**, d'autant plus que le caractère global de l'épidémie pourrait introduire de la défiance sur le marché interbancaire. *A quel moyen de refinancement les banques ont-elles accès, et en quelle quantité ?*



1350 MDS€

PROGRAMME D'ACHATS
D'ACTIF PAR LA BCE

⁹ Principes BCBS 239 : ensemble de règles ayant pour objectif de renforcer la capacité des banques à agréger et mettre en qualité leurs données sur les risques financiers, et ainsi produire plus de reportings et des reportings meilleure qualité.

Pour lever cette interrogation, il faut se pencher à la fois sur la réglementation bancaire et sur la politique monétaire de la BCE. La première prévoit en cas de crise, **l'activation de certaines mesures comme la récupération des coussins de sécurité de fonds propres**. Ces coussins représentent une part supplémentaire de capital en sus des exigences minimales réglementaires, mis de côté lors de la phase ascendante des cycles économiques, et pouvant être utilisés en cas de crise. Dès le 18 mars 2020 le **HCSF décide de relâcher intégralement le coussin de fonds propres contra-cyclique**¹⁰ soit environ 8 Mds€ qui deviennent immédiatement disponibles libérant ainsi la capacité de prêts des banques, notamment pour octroyer des PGE.



Mais la principale source de liquidité des banques reste le marché interbancaire, alimenté (indirectement) en liquidités par la BCE. C'est logiquement que cette dernière intervient, en assouplissant sa politique monétaire, dès le 12 mars 2020, via des mesures non-conventionnelles, pour relancer l'investissement et la consommation. Le **refinancement des banques via des opérations ciblées de refinancement à long terme (TLTRO¹¹) est assoupli** grâce à la modification des paramètres initiaux (taux, maturité) du TLTRO III¹². Le succès est immense, au 18 Juin, la BCE a accordé 1308 Mds€ aux banques, soit **la plus grande opération de refinancement de son histoire**. Puis le 30 Avril, sont annoncées de nouvelles conditions favorables de refinancement avec les PELTRO (des **LTRO Urgence Pandémie**). En parallèle, dès mars 2020, et toujours pour soutenir les conditions de financement de l'économie réelle, la BCE annonce un **énorme programme d'achat actif « urgence pandémie », le PEPP**. Ce plan d'achat de dette sur les marchés a été relevé à plusieurs reprises, et culmine maintenant à 1350 Mds€.

Grâce à ces mécanismes, et à l'épargne accumulée durant le confinement, **les dernières communications financières des banques font état de solides ratios de liquidité**, bien au-delà du seuil réglementaire (fixé à 100%) : le LCR¹³ des 4 principales banques françaises se situe autour de 150%, en augmentation au T2 2020.



Les Etats ont également besoin de se refinancer pour soutenir l'offre et relancer la demande. Le 21 Juillet dernier, un accord historique a été signé dans le cadre du plan européen de relance (750 Mds€) pour mettre en place **un nouvel emprunt au nom de l'Union Européenne**. Cet emprunt permet de bénéficier des notes AAA / AA+ permettant aux pays membre l'accès à des taux d'intérêts très faibles. En revanche, le bénéfice pour la France est maigre car les taux d'intérêt actuels sont déjà à des niveaux analogues.

¹⁰ Le coussin contra-cyclique s'élève à 0,25% des fonds propres (et aurait dû passer à 0,50% le 2 Avril 2020).

¹¹ TLTRO : Targeted Longer-Term Refinancing Operations. Programme d'emprunt auprès de la BCE pour les banques européennes, à des conditions avantageuses, pour inciter l'octroi de crédits aux ménages et aux entreprises.

¹² TLTRO I lancé en septembre 2014, TLTRO II en juin 2016, TLTRO III en septembre 2019.

¹³ LCR (Liquidity Coverage Ratio) : ratio réglementaire de liquidité à court terme. Composé d'actifs liquides de très bonne qualité permettant à une banque de résister à une forte crise de liquidité sur 1 mois.

Risque d'effets de bord et changement de cap

A situation inédite, effets inédits. Même si tout est mis en œuvre pour renforcer l'octroi de prêts aux ménages et aux entreprises, il ne faut pas confondre vitesse et précipitation. **Ces mesures doivent être encadrées pour éviter des effets d'aubaines** dans les prochains mois, à l'initiative des banques, comme :

- L'utilisation des fonds propres réglementaires nouvellement libérés **comme levier pour obtenir des liquidités**, (déjà disponibles en abondance et gratuite -PEPP, TLTRO) ;
- Le **report de provisions** alors même que l'avenir à moyen terme est très incertain (pandémie sans vaccin);
- **L'augmentation des prêts non-performants** dû à l'assouplissement des règles d'octroi de crédit aux entreprises et aux ménages ;
- **L'utilisation des liquidités à d'autres fins** (dividendes, primes au personnel - l'ACPR appelle d'ailleurs, le 30 mars 2020, les établissements de crédit et les sociétés de financement à s'abstenir de distribuer un dividende) ;
- La **pérennisation des mesures provisoires** ;
- Et cela va sans dire un **risque de retour en arrière** en termes de réglementation bancaire.

Sans compter qu'un risque supplémentaire s'ajoute (déjà) à l'équation : **une reprise économique plus longue que prévue**. La confiance des ménages est à peine restaurée de la première vague que l'ombre d'une deuxième vague plane déjà sur l'Europe. Les banques risqueraient d'être touchées par **un effet ciseau dangereux** : une augmentation des événements de crédit (faillite, défaut de paiement, restructuration de dette) alors même qu'on leur demande de prêter plus. Cette crise sanitaire devenue économique pourrait bien se transformer en crise financière voir monétaire et restreindre la capacité des banques à garder de bons niveaux de capital.

Il est alors légitime de se demander : **n'est-ce pas une porte ouverte au détricotage des mesures réglementaires mises en place depuis 2008 ? Au report de la finalisation de Bâle III ?** Peut-être que le prochain débat entre banques et régulateur devrait moins se concentrer sur de nouvelles exigences réglementaires que sur le rôle critique des banques au sein de l'économie réelle, afin de les responsabiliser davantage. Ce qui est sûr à minima c'est qu'il y aura un avant et un après 2020, comme il y a eu un avant et un après 2008.

