

NOTE

Le coussin de fonds propres contra-cyclique : procédure de mise en œuvre

Synthèse

Le coussin de fonds propres contra-cyclique (*countercyclical capital buffer* : CCB) fait partie des instruments macroprudentiels inclus dans la CRD IV² qui doivent être mis en place à partir de janvier 2016 dans l'Union européenne (UE) par les autorités nationales désignées. Il est défini comme une surcharge en fonds propres CET1³ ayant vocation à s'ajuster dans le temps afin d'augmenter les exigences en fonds propres en période d'accélération du crédit au-delà de sa tendance et à les desserrer dans les phases de ralentissement. En France, le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) devra tous les trimestres, à compter de janvier 2016, décider de son niveau sur proposition du gouverneur de la Banque de France.

Conformément aux dispositions légales européennes, le HCSF devra en particulier publier sur son site internet, ainsi qu'au Journal Officiel de la République française, le taux de CCB résultant d'une application mécanique du « *credit-to-GDP gap* » bâlois, le taux de CCB effectivement retenu (pouvant différer du précédent) et les principaux indicateurs ayant sous-tendu cette décision. La stratégie de communication du HCSF sur la fixation du CCB sera cruciale pour en assurer la lisibilité et la crédibilité.

La présente note présente (i) le cadre juridique et les objectifs du CCB, (ii) les mécanismes de décision et obligations de publication, et (iii) les règles de réciprocité s'appliquant au CCB.

I. Objectifs et définition, cadre juridique

Le coussin de fonds propres contra-cyclique (CCB), qui devra être mis en place dès janvier 2016 dans l'UE par les autorités nationales désignées, a été défini initialement par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010). Il a été transposé dans le cadre européen par la CRD IV (art. 136) et précisé par la recommandation du Comité européen du risque systémique (CERS) du 18 juin 2014 sur les modalités de fixation des taux de coussin contra-cyclique (CERS/2014/1). S'y ajoute, pour les pays appartenant à l'union bancaire européenne, le règlement établissant le mécanisme de supervision unique (MSU)⁴ selon lequel la détermination du CCB fait l'objet d'un processus de coordination et de notifications réciproques entre l'autorité nationale désignée et la Banque centrale européenne (BCE).

¹ Cette note a été préparée par Fouad Belgacem, Taryk Bennani, Marine Dujardin, Julien Idier, Anna Kelber et Antoine Lalliard (Banque de France).

² Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

³ *Common Equity Tier 1* – mesure des fonds propres de meilleure qualité définie par Bâle III.

⁴ Règlement (UE) No 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

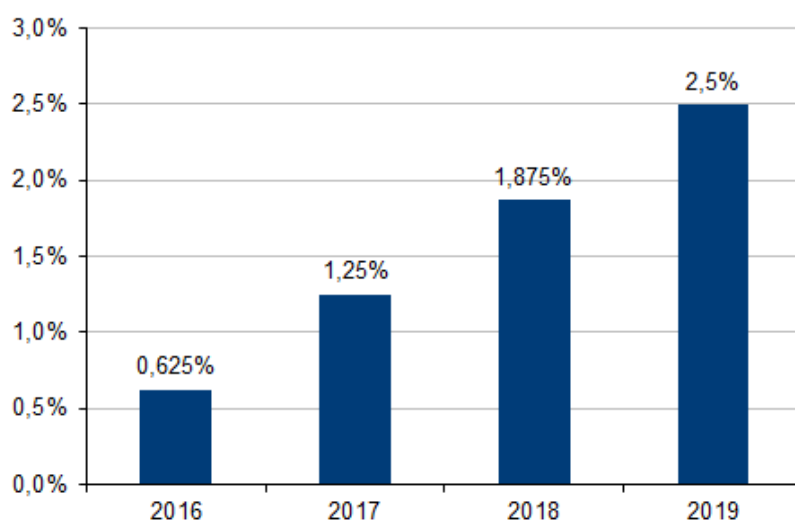
Défini comme une surcharge en fonds propres CET1, le CCB a pour objectif de « protéger le système bancaire des pertes potentielles liées à l'exacerbation d'un risque systémique cyclique [...] soutenant ainsi l'offre durable de crédit à l'économie réelle pendant tout le cycle financier »⁵.

L'autorité nationale désignée, c'est-à-dire le HCSF en France, est responsable de la fixation, chaque trimestre, du taux de CCB au niveau national. Exprimé en pourcentage des actifs pondérés du risque, il se situe dans une fourchette de 0 à 2,5 %, calibrée par paliers de 0,25 point de pourcentage ou de multiples de 0,25 point de pourcentage. Un taux supérieur à 2,5 % peut être fixé lorsque cela se justifie au regard de l'analyse⁶. En outre, dans le cadre du MSU, la BCE peut intervenir pour durcir le taux de CCB fixé par l'autorité nationale désignée si elle le juge insuffisant.

Lorsque l'autorité désignée décide de fixer le taux de CCB pour la première fois, ou de le durcir, les banques ont 12 mois pour s'y conformer. L'autorité désignée peut raccourcir ce délai en cas de circonstances exceptionnelles dûment identifiées⁷. À l'inverse, en cas de relâchement du taux de CCB, la décision de l'autorité désignée s'applique sans délai.

S'agissant du calendrier de mise en œuvre du CCB, Bâle III et la CRD IV prévoient une période de transition entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018 : le CCB spécifique à chaque établissement (cf. partie III. ci-dessous) est plafonné pendant cette période, le plafond augmentant graduellement⁸.

Graphique 1 - Régime transitoire en 4 étapes pour le CCB (plafond de taux spécifique à chaque établissement en % des actifs pondérés)



II. Prise de décision : principes et obligations de publication

Le processus de décision en matière de CCB suit généralement le principe du « pouvoir discrétionnaire orienté » (« *guided discretion* ») : les autorités désignées chargées de la fixation du taux s'appuient sur des règles, tout en exerçant un pouvoir discrétionnaire. Les décisions relatives aux taux de CCB sont donc justifiées tant par des analyses quantitatives que qualitatives (« jugement d'expert »).

⁵ Recommandation CERS/2014/1, recommandation A, principe 1.

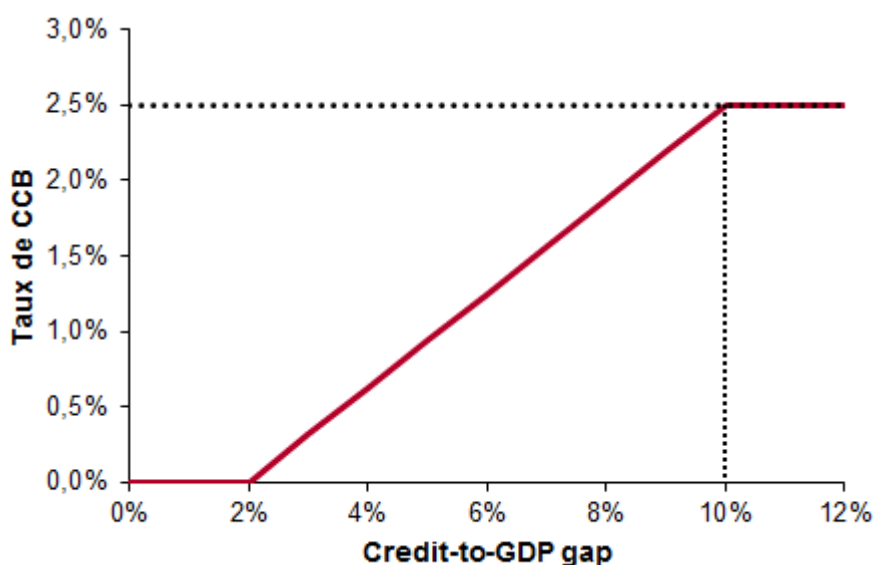
⁶ Cf. art. 136 al. 4 CRD IV.

⁷ cf. art. 136 CRD IV, al. 5 et 6

⁸ cf. art 160 CRD IV. La CRD IV introduit également une exception, qui permet aux États membres d'imposer une période de transition plus courte, dès le 31/12/2013.

Afin de guider le jugement des autorités désignées, la CRD IV (article 136) et la recommandation CERS/2014/1 leur imposent de calculer et de publier, chaque trimestre, un taux de CCB de référence conforme aux orientations du Comité de Bâle (référentiel ou « *buffer guide* » bâlois). Celui-ci est fondé sur la déviation du ratio du crédit au PIB par rapport à sa tendance à long terme (écart du ratio crédit/PIB ou « *credit-to-GDP gap* »). L'écart du ratio crédit/PIB, tel qu'il est proposé par le Comité de Bâle (« *Basel gap* »)⁹, utilise une définition large du crédit à l'économie, incluant le crédit des banques résidentes et toutes les sources de crédit, indépendamment du pays d'origine et du type de prêteur (par exemple crédits titrisés détenus par le secteur financier non bancaire, prêts transfrontières, prêts intragroupes, composantes de trésorerie des grands *corporates*, etc.). Le Comité de Bâle suggère également une méthode *ad hoc*, consistant en une activation du CCB au moment où le « *Basel gap* » atteint 2 points de pourcentage, le taux de CCB étant maximal à 2,5 % lorsque le « *Basel gap* » est supérieur ou égal à 10 points de pourcentage¹⁰.

Graphique 2 - Méthode de calcul du taux de CCB de référence définie par le Comité de Bâle (BCBS, 2010)



Ce référentiel bâlois fait partie des éléments devant être publiés chaque trimestre sur le site internet de l'autorité désignée, au même titre que :

- le taux de CCB applicable,
- le ratio crédit/PIB pertinent et sa déviation par rapport à sa tendance à long terme,
- une justification du taux de CCB annoncé,
- la date d'application de ce taux (y compris une mention des circonstances exceptionnelles justifiant un raccourcissement du délai si la date d'application intervient moins de 12 mois après la date de l'annonce),
- et, en cas de décision de réduction du taux, la période indicative durant laquelle aucun relèvement n'est projeté, assorti d'une justification.

La recommandation CERS/2014/1 mentionne la possibilité pour les autorités désignées de choisir, et de publier en plus du référentiel bâlois, un taux de CCB de référence calculé selon une méthode différente,

⁹ Pour plus de détails : <http://www.bis.org/publ/bcbs187.pdf>

¹⁰ La formule BCBS donne un taux de CCB qui n'est pas calibré par paliers de 0,25 %. Une règle d'arrondi doit donc être définie (un taux de CCB donné à 0,40 % pourrait être arrondi à 0,25 % ou 0,50 %).

et pouvant être basé sur une autre mesure de *credit-to-GDP gap* (par exemple en utilisant une série de crédit bancaire plutôt qu'une série de crédit large).

La méthodologie de calibrage proposée par le Comité de Bâle est en effet une méthode *ad hoc* qui peut poser, outre des problèmes conceptuels, des problèmes de communication.

D'une part, en matière d'activation, il convient de ne pas se limiter au seul « Basel gap » et d'examiner d'autres indicateurs potentiellement pertinents, à l'instar de ce que préconise la recommandation du CERS, qui précise que le référentiel pour le CCB est « un point de départ utile pour orienter les décisions » plutôt qu'une contrainte, d'autant que son fonctionnement peut diverger d'un pays à l'autre et d'un moment à l'autre. Le CERS recommande donc également¹¹ aux autorités désignées de tenir compte d'autres groupes d'indicateurs dans leur appréciation¹² :

- mesures de la surévaluation potentielle des prix de l'immobilier ;
- mesures de l'évolution du crédit ;
- mesures des déséquilibres extérieurs ;
- mesures de la solidité des bilans bancaires ;
- mesures du poids de la dette du secteur privé ;
- mesures d'une éventuelle mauvaise appréciation du risque ;
- mesures dérivées de modèles combinant l'écart du ratio crédit/PIB avec des mesures choisies parmi les mesures ci-dessus.

Pour la phase de relâchement du CCB (réduction ou suppression), le CERS recommande de publier au moins une variable des catégories suivantes :

- mesures des tensions sur les marchés de financement bancaire ;
- mesures qui indiquent des tensions systémiques générales.

D'autre part, en matière de calibrage du coussin, il peut être utile de la compléter par une approche plus fine, par exemple de *stress tests top-down*. À partir d'un scénario central de référence, il est possible de définir un scénario adverse en ligne avec l'objectif du CCB (éclatement de bulle de crédit par exemple). Le stress-test permet alors de simuler les pertes en fonds propres pour les banques. Selon l'appréciation de l'autorité, le CCB peut être ensuite calibré de deux façons possibles : (1) soit en couvrant les pertes estimées pour revenir à des niveaux de capitalisation supérieurs ou égaux à leurs niveaux initiaux, (2)

¹¹ Recommandation CERS/2014/1, recommandation C

¹² Quelques exemples d'indicateurs publiquement suivis par les États ayant déjà mis en place leur cadre pour le CCB :

Royaume-Uni (Financial Policy Committee) : *Core indicator set* comprenant 18 indicateurs publiés sur le site de la Bank of England (<http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Pages/fpc/coreindicators.aspx>) ;

Suède (*Finansinspektionen*) : prix immobiliers rapportés au revenu disponible des ménages, compte courant et épargne financière du secteur public, ratios de fonds propres Tier 1 et CET1, coût d'emprunt des ménages, cours réels des actions ;

Norvège (*Norges Bank*) : crédit total rapporté au PIB, prix immobiliers rapportés au revenu disponible des ménages, prix de l'immobilier commercial, coûts des établissements de crédit norvégiens sur le marché du financement de gros ;

Danemark (*Risikoraad*) : écart à la moyenne (gap) du ratio prix immobiliers rapporté au revenu disponible des ménages, ratio du service de la dette, ratio de levier des banques, différentiel de taux d'intérêt, ratio balance des paiements/PIB.

soit de sorte que les banques demeurent au-dessus d'un niveau minimum de fonds propres considéré comme critique pour leur solvabilité.

III. Règle de réciprocité : reconnaissance des taux adoptés dans l'UE et dans les pays tiers

Le principe de réciprocité, introduit par le paquet CRR / CRD IV, consiste à reconnaître les mesures macroprudentielles prises dans les autres pays¹³. Une telle reconnaissance permet d'appliquer la mesure macroprudentielle prise par l'autorité d'un pays à des expositions de crédit localisées dans ce pays mais qui ne seraient pas concernées d'office par la mesure, car elles émanent soit de succursales de groupes étrangers, soit de banques implantées à l'étranger et ayant des expositions transfrontalières.

Appliquée au CCB, la règle de réciprocité implique la reconnaissance par l'autorité nationale des taux mis en place par les autres pays afin de calculer, pour les établissements agréés au niveau national, leur taux de CCB spécifique. Ainsi, lorsqu'une institution a des expositions dans plusieurs pays, son taux de CCB spécifique est la moyenne des taux de CCB imposés par les pays dans lesquels cette institution a des expositions, pondérée par les montants d'exposition de cette institution dans chacun de ces pays.

Tableau 1 - Exemple d'application du principe de réciprocité pour une banque ayant des expositions de crédit dans 3 pays

	Pays A	Pays B	Pays C	Total
Expositions de crédit de la banque ¹⁴ (actifs pour risques pondérés)	40	50	30	120
Taux de CCB applicable	2 %	1 %	1,5 %	-
Taux de CCB spécifique de la banque	$40/120 * 2 \%$	$50/120 * 1 \%$	$30/120 * 1,5 \%$	$40/120 * 2 \% + 50/120 * 1 \% + 30/120 * 1,5 \% = 1,47 \%$

Dans l'Union européenne, la réciprocité est obligatoire pour les taux de CCB allant jusqu'à 2,5 %¹⁵ fixés par les États membres de l'UE ou les pays tiers (hors UE). Au-delà de 2,5 %, la réciprocité est

¹³ Certains États européens ont devancé le calendrier de mise en œuvre du CCB (République tchèque, Danemark, Croatie, Suède, Slovaquie, Royaume-Uni, Finlande, Lettonie ainsi que, en dehors de l'UE, la Norvège). Le taux du coussin y a été fixé à 0 %, sauf en Suède et en Norvège, où il a été fixé à 1 %. Le Royaume-Uni et le Danemark ont reconnu les taux de 1 % de la Suède et de la Norvège.

Le site du CERS rassemble les informations relatives aux taux applicables dans les différents pays et les actualise régulièrement : <https://www.esrb.europa.eu/mppa/html/index.en.html>.

¹⁴ La banque a son siège dans l'un des trois pays A, B ou C et par hypothèse les trois pays appliquent le principe de réciprocité.

¹⁵ Cf. art. 137 CRD IV.

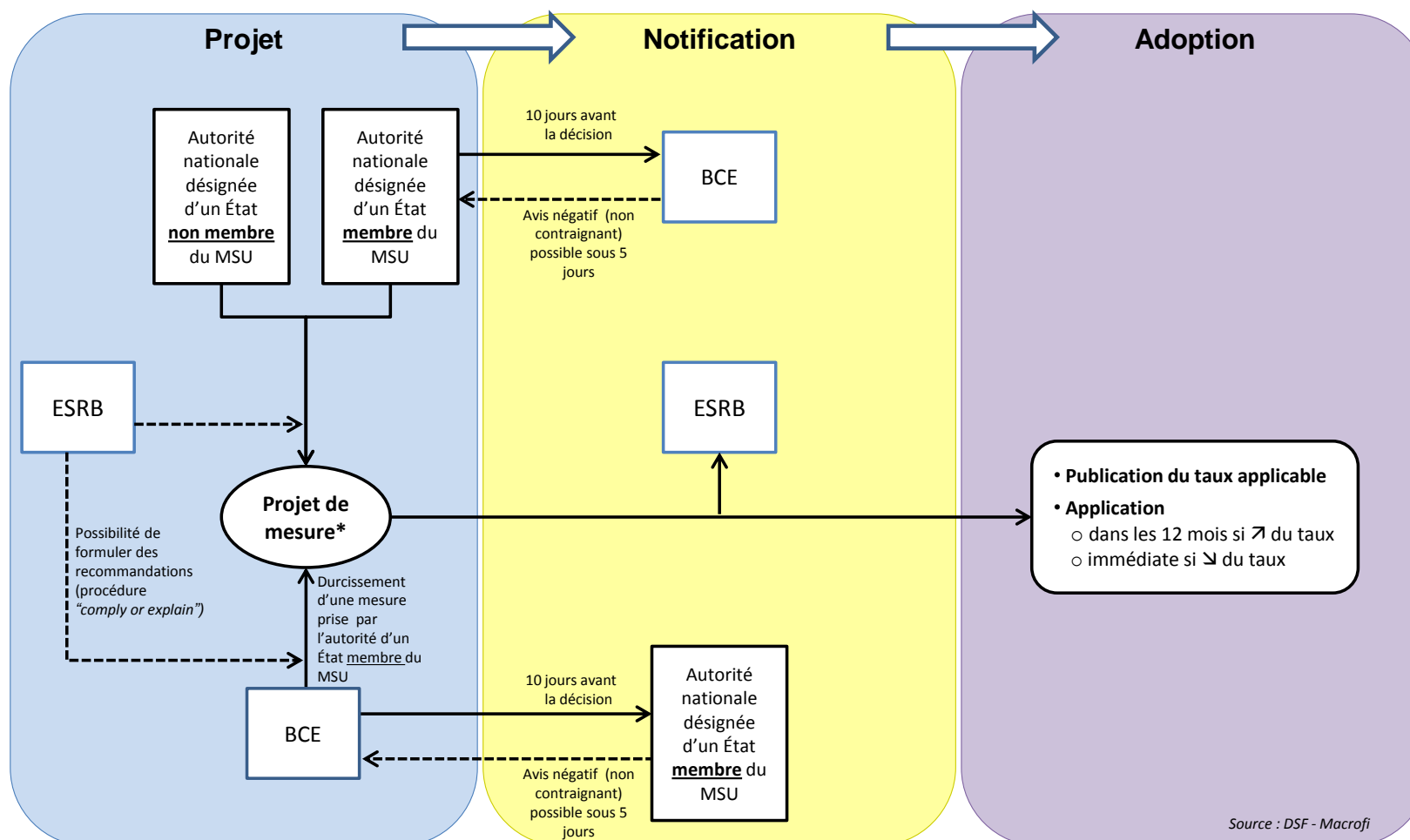
facultative. Néanmoins, avec le régime transitoire prévu jusqu'à fin 2018, la règle de réciprocité ne sera pleinement effective qu'à partir de 2019¹⁶.

Pour les taux de CCB fixés dans les pays tiers, il est possible de reconnaître un taux de CCB supérieur au taux fixé par ce pays tiers, si cette action est jugée nécessaire pour protéger les institutions nationales contre le risque de croissance du crédit excessive dans le pays tiers (art. 139 CRD IV). Une telle démarche pourra éventuellement être précédée d'une recommandation du CERS à l'intention des autorités nationales désignées sur le taux de CCB approprié pour les expositions envers ce pays tiers (art. 138 CRD IV)¹⁷.

¹⁶ Pendant la période de transition 2016-2018, la reconnaissance obligatoire des taux de CCB mis en place dans d'autres États est plafonnée à : 0,625 % du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016, 1,25 % du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017 et 1,875 % du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018.

¹⁷ Le CERS peut formuler une recommandation lorsque : « (a) l'autorité pertinente d'un pays tiers envers lequel un ou plusieurs établissements de l'Union ont des expositions de crédit n'a pas fixé ni publié de taux de coussin contra-cyclique pour ce pays tiers ; (b) le CERS considère que le taux de coussin contra-cyclique fixé et publié par l'autorité pertinente du pays tiers pour ce pays ne suffit pas à protéger les établissements de l'Union de manière appropriée contre les risques d'une croissance excessive du crédit dans ce pays tiers, ou qu'une autorité désignée informe le CERS qu'elle juge le taux insuffisant à cet effet ».

ANNEXE 1 : procédure de notification et d'adoption du CCB



*Fixation trimestrielle du taux de coussin contracyclique. NB : Procédure de reconnaissance (réciprocité) du taux fixé par l'autorité nationale dans sa juridiction J par les autres États (pour les entités situées dans J et agréées par ces autres États) : automatique pour les taux ≤ 2,5 %, volontaire pour les taux > 2,5 %.

ANNEXE 2 : Transposition simple des indicateurs de « *credit-to-GDP gap* » en calibrage du CCB, en appliquant la méthode du Comité de Bâle (2010)

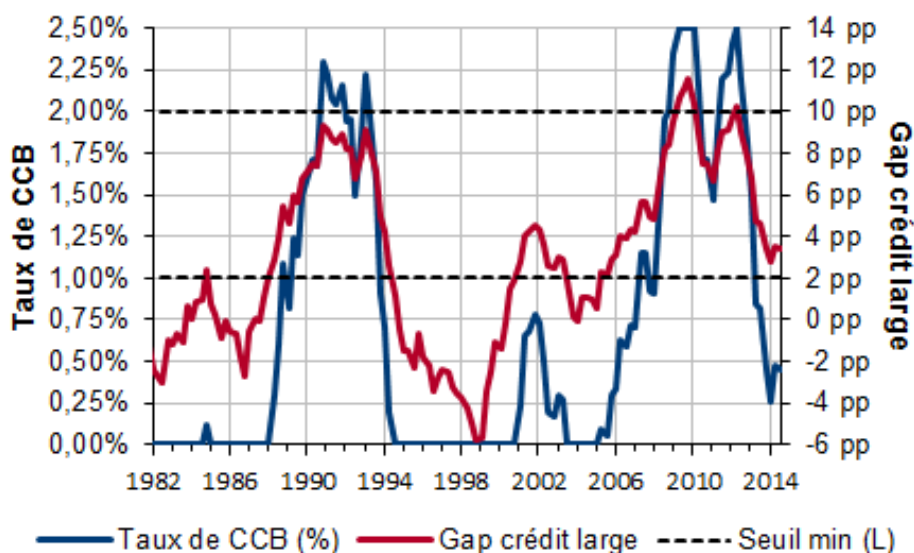
ATTENTION : dans cette simulation, n'est pas pris en compte l'impact du CCB sur la dynamique du crédit s'il avait effectivement été mis en place (non prise en compte du problème d'endogénéité).

Selon les orientations du Comité de Bâle, le taux de CCB doit être défini de la façon suivante :

- mise en correspondance -« *mapping* »- linéaire de l'indicateur et du taux du CCB ;
- taux de CCB compris entre 0 et 2,5 % ;
- constitution du CCB à partir du dépassement du seuil inférieur (L = 2 p.p.) de l'indicateur et application du taux maximum de CCB lorsque le seuil supérieur (H = 10 p.p.) de l'indicateur est atteint.

Le graphique 1 présente des taux de CCB obtenus ex post en France si la méthode bâloise avait été appliquée mécaniquement¹⁸.

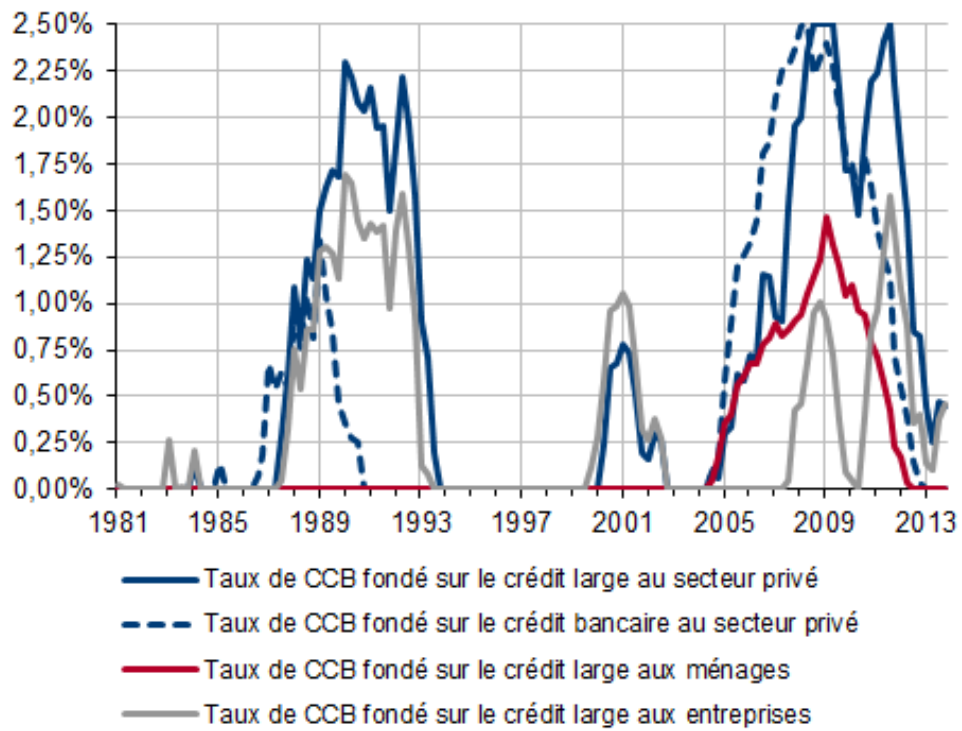
Graphique 1 : Taux de CCB (%) obtenus en appliquant mécaniquement la méthode du Comité de Bâle



Le graphique 2 montre les taux de CCB qui auraient été obtenus en France si la méthode bâloise avait été appliquée mécaniquement pour différents indicateurs de *credit-to-GDP gap*.

¹⁸ Alors qu'en suivant cette méthode, les taux de CCB augmentent de manière linéaire et peuvent prendre toute valeur située entre 0 et 2,5 %, l'article 136, paragraphe 4, de la CRD IV précise qu'en pratique, le taux de coussin fixé par l'autorité désignée doit être calibré en paliers de 0,25 points de pourcentage ou en multiples de ces paliers.

Graphique 2 - Taux de CCB (%) fondés sur différents *credit-to-GDP gaps*



ANNEXE 3 : Comment localiser les expositions de crédit ?

Une précondition au calcul des taux de CCB spécifiques est l'identification, par les banques actives au niveau international, de la localisation géographique de leurs expositions de crédit dans les différents États. Les « expositions de crédit pertinentes », citées à l'art. 140 CRD IV sur les modalités de calcul du taux de CCB spécifique, sont celles sujettes aux exigences en fonds propres au titre du risque de crédit, du risque spécifique, des risques supplémentaires de défaut et de migration ou des positions de titrisation, autres que les expositions sur les entités publiques, les institutions internationales et les établissements financiers. Ce sont donc essentiellement les crédits aux entreprises et aux ménages qui seraient concernés.

L'autorité bancaire européenne (ABE) a publié fin 2013 un projet¹⁹ de normes d'application de la CRD IV qui a servi de fondement à un règlement de la Commission européenne de juin 2014²⁰. La localisation du risque final y est généralement identifiée comme la résidence du débiteur plutôt que comme la localisation de l'entité qui a généré les expositions de crédit à prendre en compte pour le calcul du CCB. Cependant, il y aurait quelques exceptions pour certains types d'exposition, comme par exemple les crédits spécialisés (la source du revenu déterminerait la localisation du risque final), ou les expositions des organismes de placement collectifs (la localisation du risque final est celle de l'institution si le créancier de l'exposition sous-jacente ne peut être déterminé).

¹⁹ EBA/RTS/2013/15, 20 décembre 2013.

²⁰ Règlement Délégué (UE) No 1152/2014 de la Commission du 4 juin 2014.

Bibliographie

- Aiyar, S., Calomiris, C., Wieladek, T., 2012. "Does macroprudential leak? Evidence from a UK policy experiment," Bank of England working papers 445, Bank of England
- Bank of England, janvier 2014. "The Financial Policy Committee's powers to supplement capital requirements: A Draft Policy Statement".
- Basel Committee on Banking Supervision, 2010. Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer. BCBS Paper No. 187.
- Bennani, T., Després, M., Dujardin, M., Duprey, T., Kelber, A., « Macroprudential framework : key questions applied to the French case », Banque de France Occasional Paper 9.
- Borgy, V., Clerc, L., Renne, J.-P., 2014. "Measuring aggregate risk: Can we robustly identify asset-price boom-bust cycles?", *Journal of Banking & Finance* 46 (2014) 132-150.
- Borio, C., 2012. "The financial cycle and macroeconomics: what have we learnt?", *BIS Working Papers*, no 395, December.
- Borio, C., Drehmann, M., Tsatsaronis, K., 2011. "Anchoring countercyclical capital buffers: the role of credit aggregates," *BIS Working Papers* 355, Bank for International Settlements
- Dembiermont, C., Drehmann, M., Muksakunratana, S., 2013. "How much does the private sector really borrow - a new database for total credit to the private non-financial sector," *BIS Quarterly Review*, mars
- Detken, C. et alii, « Operationalising the countercyclical capital buffer: indicator selection, threshold identification and calibration options », *ESRB Occasional Paper No. 9*, 2014
- Drehmann, M. et Juselius, M., 2012. "Do debt service costs affect macroeconomic and financial stability?", *BIS Quarterly Review*, septembre
- Drehmann, M., juin 2013. "Total credit as an early warning indicator for systemic banking crises," *BIS Quarterly Review*, Bank for International Settlements
- Drehmann, M., 2013. "Evaluating early warning indicators of banking crises: Satisfying policy requirements," *BIS Working Papers* 421, Bank for International Settlements
- Duprey, T., Klaus, B., Peltonen, T., 2015. "Dating Systemic Financial Stress Episodes in the EU Countries," *Forthcoming European Central Bank Working Paper*.
- Edge, R. M., Meisenzahl, R. R., décembre 2011. *The Unreliability of Credit-to-GDP Ratio Gaps in Real Time: Implications for Countercyclical Capital Buffers*, *IJCB*
- European Systemic Risk Board, juin 2014. "Operationalising the countercyclical capital buffer: indicator selection, threshold identification and calibration options", *Occasional Paper No. 5*
- Giese, J., Andersen, H., Bush, O., Castro, C., Farag, M. and Kapadia, S., 2013. "The credit-to-GDP gap and complementary indicators for macroprudential policy: Evidence from the UK".
- Hollo, D., Kremer, M., Lo Duca, M., 2012. "A Composite Indicator of Systemic Risk in the Financial System", *ECB Working Paper* 1426.
- Idier, J., Mésonnier, J.-S., Lamé, G., 2013. "How useful is the marginal expected shortfall for the measurement of systemic exposure? A practical assessment." *ECB Working Paper Series*.
- Jordà, O., Schularick, M., Taylor, A., 2011. "Financial Crises, Credit Booms, and External Imbalances: 140 Years of Lessons," *NBER Working Paper No. 16567*
- Hodrick, R. and Prescott, E., 1981. "Post-war U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation," *Working Paper*, Carnegie-Mellon, University.
- International Monetary Fund, "Staff guidance note on macroprudential policy", November 2014.
- Laeven, L., Valencia, F., 2012. *Systemic banking crises database: An update*. IMF Working Paper WP/12/163.
- Thornton, D. L., 2009. *What the LIBOR–OIS Spread Says*. Economic Synopses, Number 24, 2009. Federal Reserve Bank of St. Louis
- Repullo, R., Saurina, J., 2011. *The Countercyclical Capital Buffer Of Basel Iii: A Critical Assessment*, *CEPR Discussion Papers* 8304