

Mettre la réglementation bancaire au service de la transition écologique

Note de l'Institut Veblen - Juin 2022

<https://www.veblen-institute.org>

réalisée par :

*Emmanuel Carré, Jézabel Couppey-Soubeyran, Clément Fontan, Pierre
Monnin, Dominique Plihon, Michael Vincent*

Autrice correspondante : Jézabel Couppey-Soubeyran

Université Paris 1, Institut Veblen & Chaire énergie et prospérité

couppey@univ-paris1.fr

Twitter : @jcs_mbf

[Événements](#)[Publications](#)[En bref](#)[Vidéos](#)[Programmes](#)

Publications



Notes & Etudes

Note Veblen : Mettre la réglementation bancaire au service de la transition écologique

Par [Emmanuel Carré](#) & [Jézabel Couppey-Soubeyran](#) & [Clément Fontan](#) & [Pierre Monnin](#) & [Dominique Plihon](#) & [Michael Vincent](#)

20 juin 2022



Imprimer



Facebook



Twitter



Plus d'options...

Introduction

- L'alignement des flux financiers sur les objectifs climatiques que se sont fixés les pays signataires de l'Accord de Paris implique une réorientation drastique.
- Cela ne se fera pas sans une régulation volontariste prête à intégrer pleinement les objectifs de la transition dans la réglementation et la supervision.
- Cette note contribue au débat sur les modalités concrètes de cette intégration en plaidant non seulement pour des mesures prudentielles mais aussi pour des mesures structurelles insérées dans un policy-mix vert.

Plan de la note

1. Quelle approche de la régulation financière verte et pour quel(s) objectif(s) ?
2. Les instruments de la régulation financière verte : du prudentiel au structurel
3. La régulation financière au sein du policy-mix climatique : institutions, coordination et gouvernance

1. Quelle approche de la régulation financière verte et pour quel(s) objectif(s) ?

- Trois raisons pour adapter la régulation financière aux impératifs climatiques
 - Double matérialité du changement climatique
 - Jusqu'à maintenant, les autorités se sont principalement intéressées à l'impact du changement climatique sur les risques et la stabilité financière ; or la finance a également un impact sur le changement climatique.
 - Double inefficience des marchés financiers
 - Jusqu'à maintenant, les autorités monétaires et financières se sont principalement intéressées au rôle informationnel des marchés (rôle de la transparence, pilier 3 de Bâle 2, ...) ; or le rôle allocationnel des marchés est également essentiel pour la transition écologique.
 - Caractère incertain, irréversible et systémique du changement climatique
 - Les approches microprudentielles tournées vers la prévention des risques individuels, supposés probabilisables, apparaissent insuffisantes ; la dimension systémique des risques liés au climat doit être prise en compte.

2. Les instruments de la régulation financière verte : du prudentiel au structurel

- La régulation prudentielle actuelle n'intègre pas (encore) les risques financiers liés au changement climatique.
- Son verdissement se limite actuellement aux exigences de reporting et de transparence (cf. guide BCE relatif aux risques liés au climat et à l'environnement, nov. 2020)
- Il pourrait se poursuivre par la prise en compte du risque climatique dans le dispositif microprudentiel d'exigences en capital, mais
 - Le remède ne viendra pas d'une sophistication de la mesure des risques dans les modèles internes
 - ni d'un ajustement des pondérations de l'approche standard qui surestime tout autant la mesurabilité du risque climatique (cygne vert).
 - S'abstraire des pondérations et ajuster le ratio de levier à l'empreinte carbone des banques, avec la possibilité de ratios de leviers sectoriels nous apparaît une meilleure piste.

« *coussin systémique climatique* »

- Les risques climatiques sont avant tout systémiques, d'où le besoin d'une approche macroprudentielle.
- Le coussin pour le risque systémique (Systemic Risk Buffers - SyRBs) qui oblige les institutions financières à détenir des fonds propres adéquats pour atténuer des risques systémiques spécifiques peut et doit donc être utilisé pour faire face aux risques systémiques liés au climat : « coussin systémique climatique »
 - coussin applicable aux actifs des secteurs les plus exposés aux risques climatiques et/ou sur les institutions financières particulièrement exposées à ces risques
 - un coussin spécifique à l'institution (plutôt qu'à l'échelle du système) similaire à l'approche par « bucket » de la surcharge systémique
 - horizons longs et modèles prospectifs

La nécessité de recomposer les bilans bancaires

- L'ajustement de l'exigence de fonds propres viserait surtout à protéger le secteur bancaire du risque d'instabilité induit par le risque climatique
- Une régulation intégrant pleinement la double matérialité du dérèglement climatique devrait aussi faire en sorte que les banques cessent de contribuer au dérèglement climatique.
- Une telle réorientation nécessite des règles structurelles allant au-delà d'une vision prudentielle à court terme.
- En diminuant les risques financiers liés au climat, ces règles structurelles renforceraient la capacité des règles prudentielles vertes à préserver la stabilité financière.

« Planifier la transformation des bilans au moyen de règles structurelles »

- Une *règle de flux* qui guiderait l'investissement dans le vert et interdirait tout nouveau financement dans les énergies fossiles comme le recommande l'Agence International de l'Énergie.
- Une *règle de stock* portant sur les anciens financements trop carbonés (et potentiellement sur des actifs polluants ou portant atteinte à la biodiversité) qui obligerait à diminuer de x% par an (taux d'effort, fonction de la part initiale d'actifs à exclure du bilan), sur une période de temps à définir en fonction de la date d'atteinte de l'objectif de neutralité climatique, la part des anciens financements non compatibles avec le référentiel commun.
- Ces deux règles seraient les instruments de la programmation à moyen ou long terme de l'évolution de la composition des bilans bancaires en fonction des objectifs de décarbonation.
- L'ajustement pourrait s'opérer à bilan constant ou être l'occasion de réduire la taille de bilan des établissements systémiques, fortement exposés aux énergies fossiles

Défaillance des actifs échoués

- Les actifs échoués sont un poids d'inertie et un danger pour la stabilité financière et doivent être apurés :
 - Les solutions privées qui transformeraient les actifs échoués en titres négociables sont inappropriées.
 - Des solutions mixtes publique/privée sont envisageables pour les actifs échoués à risque faible de le rester :
 - Un fonds de défaillance, capitalisé en partie par les banques et en partie par la puissance publique, pourrait alors reprendre ces actifs avec une décote.
 - Des solutions publiques pour les actifs échoués à risque élevé de le rester :
 - Une *cleaning bank* publique, si possible à dimension européenne, assortie de conditionnalité forte et accompagnant la réorientation des bilans.
 - En cas de contrainte budgétaire trop forte, la BCE pourrait devenir « l'acquéreur en dernier ressort des actifs exclus » en mettant en œuvre un programme de reprise des actifs échoués

« Un référentiel commun nécessaire pour calibrer les mesures réglementaires »

- Aucun des ajustements présentés n'est envisageable sans un référentiel commun permettant d'évaluer le niveau d'alignement sur les objectifs climatiques et plus largement écologiques.
- Qualités attendues de ce référentiel commun
 - être **consensuel** (la taxonomie de la Commission européenne est controversée)
 - permettre d'**identifier le vert, le brun, et la capacité du brun à se transformer** (la taxonomie européenne est « verte » mais pas encore « brune », ni « neutre », ni « ambre » - des propositions en sens de la plateforme européenne sur la finance durable)
 - **suffisamment granulaire**, défini au moins par actifs, au niveau de l'entreprise, pour guider la recomposition des bilans et aider à l'évaluation des décotes
 - **Dynamique**, capable de s'adapter au fil de la transformation des entreprises et des secteurs d'activité.

3. La régulation financière au sein du policy-mix climatique : institutions, coordination et gouvernance

- Un danger d'arbitrage dû à l'incomplétude de la gouvernance financière de l'UE
 - géographique (entre zone euro et zone non euro)
 - Institutionnelle (entre secteur bancaire et institutions financières non bancaires du shadow banking)
- Un risque de détricotage via les actes délégués dans un espace mal intégré
 - règles financières de niveau 1 / actes délégués de niveau 2 qui offrent aux États la possibilité de diluer plus facilement les régulations financières
 - la centralité des actes délégués dans la mise en œuvre du Single Rulebook pourrait fragiliser le verdissement de la régulation financière
 - le système de gouvernance de l'Union Bancaire n'a pas fait disparaître les préférences nationales des superviseurs
- Pas de pansement technocratique qui puisse soigner le manque d'engagement politique sur les objectifs annoncés de verdissement !

Coordination au sein du policy-mix climatique

- Le verdissement de la régulation financière est nécessaire mais assurément insuffisant.
- Il doit être couplé avec la fiscalité et la politique monétaire.
 - Besoin de cohérence (en particulier pour la BCE)
 - Synergies potentielles
- Ce qui pose la question de la coordination des politiques monétaire, prudentielle et fiscale, et de la coopération entre les autorités publiques responsables de ces politiques.
- Ouvrir le débat à ces questions.