

Séminaire de la Chaire Energie et Prospérité

Comment verdir la réglementation bancaire pour réduire l'impact financier du climat et l'impact climatique de la finance ?

24 juin 2022

Michel Cardona

Expert associé à I4CE

Membre de la Commission scientifique et d'expertise de l'Observatoire de la Finance Durable

Introduction

- Très important d'engager le débat sur le rôle de la réglementation financière dans la perspective de la « double matérialité », c'est-à-dire en regardant à la fois :
 - ✓ Rôle « traditionnel » pour protéger les banques de l'impact financier du climat
 - ✓ Rôle « nouveau » pour limiter l'impact des financements sur le climat
- Les deux documents présentés sont différents dans leur ambition ou leur périmètre
 - ✓ La note Veblen couvre un large spectre et propose un ensemble de mesures pour renforcer la stabilité financière et rediriger les financements bancaires en faveur de la transition vers la neutralité carbone
 - ✓ La note I4CE est plus directement centrée sur un instrument prudentiel et recommande son utilisation pour réorienter les financements bancaire vers la transition
- Mais il est très utile néanmoins de les regarder ensemble :
 - ✓ Leurs points de convergence
 - ✓ Leurs différences d'approche qui permettent de bien illustrer les choix opérés

Les postulats des deux notes se rejoignent largement – ils ne font pas consensus mais ils doivent servir de base au débat

Des postulats de départ largement partagés par les deux notes

- Les deux rôles possibles de la réglementation prudentielle reflètent de la « double matérialité »
- L'approche microprudentielle - basée sur le calcul des risques et privilégiée par les superviseurs - est peu adaptée aux enjeux climatiques et à l'incertitude radicale qui caractérise le changement climatique
- Il faut adapter le « pilier prudentiel » mais cela ne suffira ni à assurer la stabilité financière ni à accélérer la réallocation des flux bancaires => il faut utiliser la réglementation prudentielle autrement

Des différences toutefois sur les outils et la façon de les regarder

- La note Veblen couvre un large éventail de mesures (« prudentielles » pour la stabilité financière et « structurelles » pour orienter l'allocation des financements)
- La note I4CE n'évoque ni l'approche macroprudentielle ni les mesures « structurelles ». Mais s'agissant de l'approche micro-prudentielle, elle fait une distinction entre :
 - ✓ le pilier 1 (les ratios individuels) pour lequel elle partage les mêmes réserves
 - ✓ le pilier 2 dont certains outils pourraient être utilisés pour réorienter les financements bancaires

La note Veblen propose un dispositif complet – un volet prudentiel

Globalement, les auteurs sont assez réservés sur le volet prudentiel, surtout micro-prudentiel

- Cette réserve est fondée sur plusieurs « postulats » qui se cumulent :
 - ✓ La réglementation prudentielle (l'approche par les risques) - backward-looking et probabiliste - appréhende mal les spécificités du risque climat - qui résulte d'un phénomène nouveau et non probabilisable – **c'est incontestable**
 - ✓ Il est insuffisant de renforcer les capacités de résistance des banques (l'objectif de la réglementation prudentielle) ; il faut surtout éviter sa réalisation car le risque climatique est irréversible et on ne sait pas l'estimer – **c'est un point très important même s'il est encore en débat**
 - ✓ La réglementation prudentielle – qui vise à modifier les incitations des banques - ne peut pas régler le problème de fond d'allocation des financements car le marché ne peut constituer un mode de régulation adapté – **c'est le maillon le plus important et le plus questionnable**
- De ces postulats découlent deux conséquences :
 - L'approche par les risques (c'est-à-dire la réglementation prudentielle) n'est pas suffisante => il faut une autre approche pour réallouer les flux de capitaux
 - Le marché ne peut constituer une solution efficace => il faut directement intervenir sur l'allocation des flux de financements par des **mesures structurelles**

La note Veblen propose un dispositif complet – un volet prudentiel (suite)

Les auteurs sont sceptiques sur le volet micro-prudentiel (en fait le pilier 1)

- Quasi-impossibilité de calculer les risques climatiques => ajuster le ratio de capital est très difficile. Et attendre l'amélioration est une impasse
- Ajuster « arbitrairement » les pondérations soulève des difficultés :
 - ✓ En particulier, risque d'effets « pervers » : incitations pour les titres verts publics et pénalisation involontaire de certains financements nécessaires pour la décarbonation des entreprises
- S'abstraire de la pondération des risques en utilisant un ratio de levier sectoriel et dégressif :
 - ✓ La note reconnaît que le calibrage du ratio ne serait pas une mince affaire
 - ✓ Au total, un ratio dont l'efficacité et le niveau optimal font l'objet de beaucoup de débat ; sa déclinaison climatique se heurterait à de nombreuses difficultés non résolues à ce stade

En revanche, ils proposent un volet macro-prudentiel solide et convaincant

- Utilisation d'un instrument de la réglementation (coussin systémique) – approches sectorielle et/ou individuelle
- Propositions sur la façon de calibrer ce coussin systémique

La note Veblen propose un dispositif complet – un volet structurel

Un dispositif au centre des propositions de la note Veblen

- Des règles de flux « pour **interdire** tout nouveau financement dans les énergies fossiles et **guider** les nouveaux financements vers des actifs alignés »
- Des règles de stock « **pour obliger à réduire de x % par an** » les encours de financement trop carbonés
- Les mesures structurelles visent à « **remplacer** en grande partie un mécanisme de marché défaillant dans l'allocation des capitaux ». Elles s'appuieraient sur une « programmation à moyen et long terme de l'évolution de la composition des bilans bancaires »

Ces mesures structurelles supposeraient des conditions drastiques pour être mises en œuvre :

- La capacité des autorités à déterminer ex ante **toutes** les activités à bannir et **toutes** celles à encourager
- Un dispositif qui administrerait très étroitement l'allocation des financements bancaires mais aussi la taille et la structure des bilans bancaires (« plan d'ajustement structurel des bilans bancaires »)
- Avec la capacité à anticiper une trajectoire très granulaire de la décarbonation de l'économie réelle et donc des besoins de financement de tous les agents économiques entre aujourd'hui et 2050

La note I4CE propose une approche très différente pour atteindre le même objectif

La note est basée sur une vision différente de la réalité de la transition

- La priorité du financement privé est de financer la décarbonation des activités économiques
- Cette décarbonation sera progressive, difficile à anticiper et très compliquée => il faut obliger les banques à **“accompagner”** les entreprises (qui doivent avoir par ailleurs des incitations des pouvoirs publics)
- La réglementation normative – avec des ratios uniformes déterminés ex ante - ne vas pas réussir à suivre cette trajectoire complexe et granulaire de cette transformation

La note fait le pari d'une approche “décentralisée” pour réorienter les financements bancaires

- **Fixer** aux banques un objectif ambitieux : atteindre la neutralité carbone de leur financement (scénario à 1,5°C, horizon 2050, sans fort dépassement et avec peu de compensation)
- **Imposer** la mise en œuvre d'une feuille de route – le plan de transition -
 - ✓ Avec des objectifs intermédiaires vérifiables
 - ✓ Des politiques et instruments mis en œuvre sérieux
 - ✓ Sous le contrôle des superviseurs

La note Veblen propose un dispositif complet – un dispositif de défaisance

Un dispositif de défaisance nécessaire pour compléter les mesures structurelles

- 3 objectifs : stabilité financière, réorientation du modèle d'activité et suppression du frein à l'évolution
- Toutefois, ces objectifs sont aussi poursuivis par les mesures structurelles proposées

Mais l'ampleur du besoin reste encore mal cerné dans les études disponibles

- Nécessité de prendre en compte la dynamique de la transition
 - ✓ Le « déclassement » des actifs réels va s'étaler sur au moins 30 ans avec des horizons différents selon les actifs
- Confusion entre « actifs réels » et « actifs financiers »
 - ✓ Ce sont les actifs réels qui vont être déclassés par les entreprises qui vont absorber une grande (?) partie des pertes
 - ✓ Les actifs financiers ne seront « déclassés » que si les entreprises font défaut avant l'échéance – or l'objectif est d'éviter au maximum ces défaillances – et les banques vont renforcer leur capacité à résister

En conséquence, les modalités proposées soulèvent des questions

- Pourquoi une défaisance pour les actifs à faible risque d'échouage ? Les banques doivent s'en charger
- Pour les actifs à fort risque d'échouage, le problème est réel mais le risque d'aléa moral aussi :
 - ✓ pourquoi faire l'hypothèse que les banques ne pourront pas y faire face, au moins en grande partie, sur 30 ans ?
 - ✓ Pourquoi demander à la BC et /ou à l'Etat de prendre en charge des pertes autres que résiduelles ?