



Contribution de Reclaim Finance - Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique de l'ACPR

La mise en place de stress-tests climatiques est seulement un des nombreux leviers mobilisables dans l'adaptation du système financier aux changements climatiques. A condition de ne pas servir de prétexte au report de l'action immédiate, fondée sur les connaissances déjà acquise et l'identification d'activité concentrant les impacts et risques climatiques, elle est néanmoins particulièrement utile pour garantir la stabilité du système financier dans un monde plus instable, marqué par l'urgence climatique.

Aujourd'hui, les stress-tests, qui permettent d'évaluer la vulnérabilité et résilience du système financier et peuvent notamment servir à ajuster les obligations prudentielles des acteurs financiers, ne prennent pas en compte les risques associés au changement climatique. En dépit du lancement de travaux techniques – notamment au sein du NGFS - le constat partagé reste celui d'une sous-préparation des acteurs financiers, banques centrales et régulateurs à ces risques et les progrès restent particulièrement lents à se matérialiser¹.

Dans ce contexte, la mise en place d'un exercice pilote français doit être saluée. La France emboîte ainsi le pas aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. De même, la publication de ce document préparatoire est un signe de transparence qui permet à tous de s'assurer de la validité des hypothèses choisies.

Cependant, si cet exercice est appréciable et nécessaire, plusieurs hypothèses et directions prises par l'ACPR pourraient contribuer à la sous-évaluation des risques climatiques et fortement limiter l'impact de cet exercice sur les politiques des acteurs financiers.

1. Question de la solvabilité des institutions financières

L'ACPR indique clairement que l'exercice pilote ne porte pas sur la solvabilité des institutions qui y participeront et ne sera pas assorti d'obligations de capital réglementaires. Elle justifie cela par des modèles métriques et données lacunaires et le choix de l'hypothèse d'un bilan dynamique, permettant aux acteurs d'ajuster leurs politiques et donc d'atténuer les chocs potentiels².

A l'aune du coronavirus, démonstration d'un choc exogène violent comparable à ceux qui émergeront en raison du changement climatique³, l'argument du manque de données ou modèles fiables est dangereux. **L'ACPR devrait adopter une démarche de précaution, la poussant à utiliser les données déjà**

¹ Voir <https://www.bis.org/bcbs/publ/d502.pdf> , https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/ngfs_status_report.pdf et https://www.garp.org/newmedia/gri/climate-risk-management-survey/AGoodStart_052919_PDF.pdf

² Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.6

³ <https://covid19-economie.banque-france.fr/comprendre/le-covid-19-dabord-et-le-climat-apres-pas-si-simple-liens-entre-risques-sanitaires-et-environnementaux/>

disponibles pour adapter les exigences prudentielles, notamment en termes de solvabilité. Ainsi, certains secteurs, comme celui des énergies fossiles, doivent subir des mutations rapides jusqu'à s'éteindre d'ici 2050. Les institutions financières très exposées à ces secteurs sont porteuses de risques élevés et – en l'absence de données et modèles complets – devraient voir leurs obligations augmenter pour refléter celui-ci. Les premières analyses conduites en matière de risques climatiques montrent toute la concentration des risques sur certaines activités clés⁴, dont les énergies fossiles⁵. Ces éléments doivent être pris en compte dans l'exercice pilote.

Notons par ailleurs que la mission climatique de l'ACPR inclut la protection des institutions financières mais aussi l'orientation des financements vers la transition⁶. En faisant des activités très polluantes un premier élément pris en compte dans l'adaptation des obligations des acteurs financiers, notamment en termes de solvabilité, l'ACPR contribuerait simultanément à ces deux objectifs.

Enfin, l'hypothèse d'un bilan dynamique après 2025 pourrait considérablement et artificiellement réduire les risques mesurés et repose sur une présomption de bonne volonté des acteurs qui n'est pourtant pas vérifiée par la situation actuelle. Là encore, la prise en compte de l'exposition aux secteurs les plus émetteurs de GES permettrait d'intégrer rapidement les risques et pousserait les acteurs financiers à limiter leurs expositions à ces activités.

2. Les risques climatiques analysés

Si l'ACPR rappelle que l'on distingue généralement deux catégories de risques physiques, les risques chroniques et le risque d'occurrence d'événements météorologiques extrêmes, son analyse se concentre exclusivement sur la fréquence et le coût des événements climatiques extrêmes. Ces événements sont pris en compte dans le tendancier analysé.

Cette méthode pourrait avoir deux conséquences : la sous-estimation des chocs dû à un événement majeur, la sous-estimation des impacts chroniques. Si les risques chroniques apparaissent peu visibles sur le court terme, le changement climatique favorise la propagation de risques diffus (maladies, pénuries...) qui doivent être pris en compte de manière continue.

3. Périmètre et spécificités

a. L'absence de focalisation sur 2030

L'ACPR indique que les scénarios et les hypothèses de l'exercice seront fournies par les équipes de l'ACPR et de la Banque de France aux établissements sous la forme de projections des variables climatiques, macroéconomiques et financières par pas de 5 ans de 2020 à 2050. Pourtant, l'ACPR a décidé de se focaliser sur 4 dates : 2025, 2035, 2040 et 2050.

Ce choix est surprenant dans la mesure où les objectifs clés en matière de transition écologique sont fixés à l'horizon 2050 et 2030. Si l'horizon 2050 est aussi celui de l'exercice pilote, l'absence de 2030 dans les dates utilisées apparaît problématique.

⁴ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report200608_on_Positively_green_-_Measuring_climate_change_risks_to_financial_stability~d903a83690.en.pdf

⁵ <https://www.finance-watch.org/publication/breaking-the-climate-finance-doom-loop/>

⁶ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.4

L'augmentation des objectifs climatiques européens à l'horizon 2030 est nécessaire et désormais probable⁷. Elle aura alors un impact certain sur les scénarios de transition de l'ACPR. Afin d'offrir une vision complète et détaillée, **nous recommandons la conservation des pas de 5 ans, c'est-à-dire l'utilisation de 6 dates : 2025, 2030, 2035, 2040, 2045, 2050.**

b. Une dimension internationale qui doit s'attacher à intégrer les zones les plus exposées

L'exercice pilote couvre les expositions sur les zones géographiques : France, Europe (incluant le Royaume-Uni) hors France et États-Unis⁸. L'ACPR indique qu'une « zone additionnelle (Reste du Monde/Japon/autres expositions significatives) sera également prise en compte de façon à prendre en compte au moins 80% des expositions géographiques des banques et des assurances ».

Etant donné la variabilité géographique des risques climatiques, **il est essentiel de prendre en compte l'exposition des acteurs financiers sur le plus large périmètre géographique possible.** Si « la prise en compte des trois premières zones géographiques (France, Europe hors France et États-Unis) couvre à elle seule généralement entre 75 et 80% des expositions des institutions financières françaises », l'activité hors de ces zones peut rapidement concentrer les risques. De plus, se contenter de prendre en compte l'exposition sur ces trois zones c'est rejeter la responsabilité des institutions financières sur le reste de la planète, une démarche dangereuse en matière climatique.

Ainsi, l'ACPR devrait à minima clarifier la composition et les modalités de prise en compte de cette « zone additionnelle » et s'assurer que celle-ci reflète adéquatement l'exposition des acteurs.

c. Dimension sectorielle

En matière de secteur, l'ACPR utilise la nomenclature WIOD et indique « il est cependant difficile à ce stade de descendre à un niveau plus fin, ce qui constitue une limite de l'exercice. En effet, au sein d'un même secteur d'activités, la sensibilité d'une entreprise à l'autre au sein d'un même secteur peut varier en fonction de ses propres émissions ou de la nature de ses investissements.⁹ »

Si le travail par nomenclature est limité, il est tout à fait possible d'identifier des secteurs particulièrement polluants, incompatibles avec les objectifs climatiques et donc risqués. Particulièrement, une analyse plus fine du secteur des énergies fossiles devrait être conduite dans cet exercice pilote. Des bases de données existent, comme la Global Coal Exit List¹⁰ pour le charbon, et les travaux de plusieurs ONG retracent l'exposition de banques et assureurs à ces activités¹¹.

⁷ https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/merkel-reaffirms-support-for-raising-eus-2030-climate-target-by-50-55/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=51271cd719-RSS_EMAIL_EN_Daily_Update&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-51271cd719-116360444

⁸ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.9

⁹ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.10

¹⁰ <https://coalexit.org/>

¹¹ <https://www.amisdela terre.org/communique-presse/krach-petrolier-banques-investisseurs-epingles-soutiens-petrole-gaz-de-schiste/>

d. Utilisation du bilan dynamique : un biais en faveur de la réduction des risques

Selon l'ACPR, « l'hypothèse habituelle de bilan statique n'est plus plausible¹² ». L'ACPR a donc décidé de combiner un bilan constant de 2020 à 2025 à un bilan dynamique au-delà de cette date. Selon le superviseur : « Le bilan dynamique à compter de 2025 permet de répondre à l'un des objectifs de l'exercice pilote qui est d'évaluer la fonction de réaction des établissements face à la matérialisation des risques climatiques et la façon dont ils mettraient en œuvre leur stratégie et respecteraient leurs engagements publics en matière de lutte contre le changement climatique¹³. »

Ces affirmations paraissent difficiles à vérifier dans la mesure où le document ne définit pas précisément les caractéristiques de ce bilan dynamique. **L'ACPR devrait publier des éléments particulièrement détaillés permettant d'en évaluer la pertinence.**

De plus, le choix d'un bilan dynamique n'est pas neutre, il suppose que les acteurs financiers prennent bien le changement climatique en compte. Cette prise en compte apparaît pourtant particulièrement limitée aujourd'hui. Ainsi, **si l'hypothèse de bilan statique est peu plausible, celle d'un bilan dynamique doit prendre en compte la réticence des acteurs financiers au changement.** Par ailleurs, **une hypothèse alternative de bilan statique permettrait d'évaluer les risques en cas d'inaction des acteurs financiers.**

4. Risques couverts

Pour les banques comme pour les assurances, l'ACPR réduit le périmètre des risques pris en compte afin de cibler les risques les plus importants et de simplifier la démarche.

Elle indique que « si le changement climatique, et en particulier le risque de transition, peut constituer un facteur additionnel pour toutes ces différentes classes de risques, le choix a été fait de concentrer l'impact de ce risque de transition sur les risques financiers les plus importants ». Ainsi, pour les banques, l'exercice se concentre donc sur le risque de crédit et le risque de marché et laisse de côté le risque opérationnel et le risque de taux. **Plusieurs autres simplifications ont été effectuées par le superviseur qui, si elles semblent acceptables pour cet exercice pilote, doivent être observées avec attention et ne manqueront pas de diminuer les risques mesurés.**

5. Scénarios de transition

Le choix de l'ACPR d'inclure un scénario de transition retardée¹⁴ est intéressant et permet de refléter l'impact majeur d'un décalage de l'action climatique en matière de risques.

Cependant, **le choix du scénario de transition ordonnée comme scénario de référence¹⁵ tend à réduire les risques mesurés en supposant une transition rapide.** Nous ne partageons pas l'analyse de l'ACPR selon laquelle ce scénario est le plus probable. Au contraire, **le scénario alternatif 1, qui repose**

¹² Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.10

¹³ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.10

¹⁴ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.17

¹⁵ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.19

sur une non-atteinte des objectifs climatiques 2030, apparait aujourd'hui plus probable au regard de l'évolution actuelle des émissions de CO2 et des engagements pris.

Notons que, le scénario utilisé pour les risques physiques repose sur une hypothèse de « business as usual ». L'ACPR note avec justesse que « les mesures prises entre aujourd'hui et 2050 auront un impact très limité, sinon nul, sur le risque physique, ce dernier dépendant des gaz à effets de serre accumulés dans l'atmosphère au cours de 20 à 25 dernières années¹⁶ ». Les précautions prises par l'ACPR en matière de risques physiques devraient aussi être prises sur les risques de transition.

Par ailleurs, les scénarios sont linéaires et ne reflètent pas les possibles chocs liés au réchauffement climatique. Comme l'expérience du coronavirus nous le montre, des travaux supplémentaires visant spécifiquement à tester la résistance du système à ce type de chocs devraient être conduits.

Contact :

Paul Schreiber / Reclaim Finance / paul@reclaimfinance.org

¹⁶ Présentation des hypothèses provisoires pour l'exercice pilote climatique, P.20