

24^e Congrès des économistes

Une crise pas comme les autres. Des mesures de soutien inédites

Marianne Collin (Belfius)

La crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19 a été un choc sans précédent qui a donné lieu à fortes contractions du produit intérieur brut en 2020, en Belgique et en Europe notamment. En dépit de l'arrêt forcé de pans entiers de l'économie, et bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer toutes les leçons de la crise, nous considérons que les mesures rapides et inédites prises par les différents acteurs (gouvernements, autorités monétaires, régulateur, secteur financier...) ont permis de soutenir et d'accompagner les entreprises et les particuliers et d'éviter de plus fortes destructions du tissu économique ainsi qu'un impact prononcé sur les institutions financières. Nous nous attendons toutefois à des conséquences structurelles additionnelles sur la santé de certains secteurs/entreprises, sur les finances publiques et sur la transition vers une économie durable. Enfin, cette crise nous rappelle notre exposition de plus en plus importante aux risques liés à la réalisation d'événements extrêmes et la nécessité de les gérer par des capacités renforcées d'adaptation, d'agilité et de résilience.

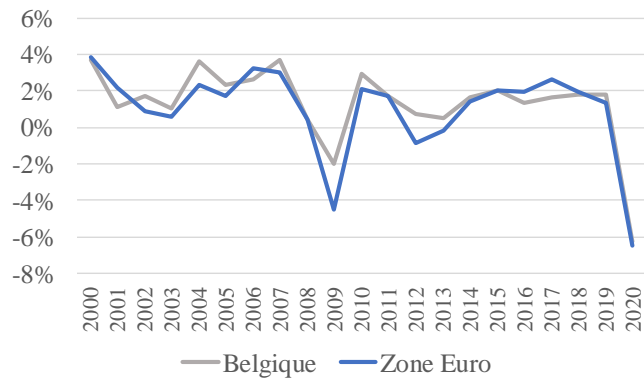
Une crise sans précédent

La crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19 a été un choc sans précédent. Dès le 15 avril 2020, elle a été qualifiée de "*Crisis like no other*", lorsque le FMI a averti que cette récession serait la pire depuis près de 100 ans.

Cette crise, inédite dans sa nature et sa violence, a notamment pour particularités son impact mondial, la mise à l'arrêt de pans entiers de l'économie sous l'effet combiné de chocs d'offre et de demande découlant des confinements et restrictions, et les fortes incertitudes quant à sa durée et son intensité. Un an et demi après le début de la crise, la pandémie n'est toujours pas totalement enrayée et les perspectives de reprise économique continuent à faire l'objet d'une forte incertitude compte tenu notamment de l'arrivée de nouveaux variants et de ses effets sur l'inflation et contraintes de matériaux.

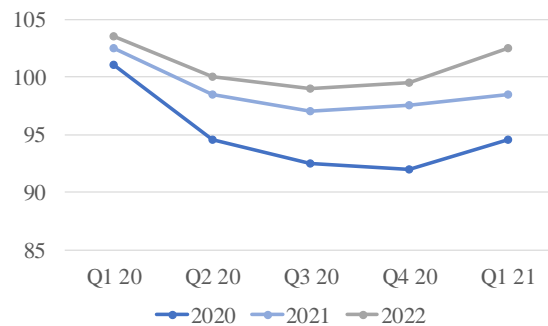
L'Europe et la Belgique ont bien évidemment été touchées et bien que les réponses des politiques monétaires, budgétaires et prudentielles visant à limiter les impacts sur l'économie et les institutions financières aient été, à bien des égards, beaucoup plus rapides et plus favorables que lors des crises précédentes, les entreprises, les particuliers et les entités publiques ont été durablement affectés par les *lockdowns* successifs. Ceci s'est traduit par de fortes contractions du produit intérieur brut en 2020 en Belgique (-6.3%) et au sein de l'Union européenne (-6.5%).

Graphique 1 : Taux de croissance du PIB



Source : BNB

Graphique 2 : Volatilité des prévisions du PIB de la zone euro durant l'année 2020



Source : ECB

En dépit de ces impacts marqués sur le produit intérieur brut, l'ensemble des mesures prises par les différents acteurs (gouvernements, autorités monétaires, régulateur, secteur financier, ...) ont permis de soutenir et accompagner les entreprises et les particuliers et d'éviter de plus fortes destructions du tissu économique ainsi qu'un impact marqué sur les institutions financières. Nous allons l'illustrer en nous appuyant sur les données du secteur bancaire belge et sur l'expérience de Belfius.

La gestion de la crise chez Belfius

Cette crise, d'une ampleur et d'une durée incertaines, a immédiatement suscité chez Belfius la recherche d'un juste équilibre entre sa responsabilité envers ses clients, la société et l'économie belge d'une part, et la préservation de son profil de risque d'autre part afin d'assurer la stabilité financière.

Le groupe étant solidement ancré dans tous les segments de l'économie et de la société, il était impensable de ne pas soutenir activement nos clients, mais il était important aussi d'être en mesure d'assumer les impacts potentiels sur le capital lié à une éventuelle détérioration de la qualité du portefeuille de prêts, qui aurait pu, à son tour, affecter la confiance des clients et des investisseurs.

Assez rapidement, il est apparu que l'attention constante portée par Belfius au cours des années précédentes à développer des positions de solvabilité et de liquidité très solides, combinée à sa capacité à adapter rapidement ses processus internes et externes à des situations inhabituelles, seraient suffisantes pour rester, sans interruption, l'un des moteurs de l'économie belge.

Ceci a toutefois nécessité d'importants efforts internes et a été fortement facilité par des mesures de soutien externes.

Une forte mobilisation sur des objectifs communs : soutenir la société et le fonctionnement de l'économie

Chez Belfius : en assurant la continuité opérationnelle

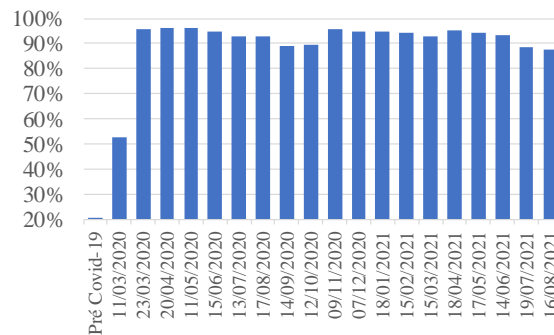
Dès le début de la crise, Belfius a ajusté sa gouvernance interne. Un comité de crise au niveau du Comité de Direction a été instauré de manière journalière, complétant les comités de surveillance de gestion de crise opérationnelle, de liquidité, de capital et de salle des marchés, afin de suivre la situation de façon rapprochée et de permettre des prises de décision rapides et adéquates.

L'équipe chargée des risques non-financiers a, pour sa part, proposé et mis en œuvre très tôt des mesures pour assurer la sécurité du personnel et des clients par le biais d'une vigilance accrue en matière de continuité des activités.

La priorité est allée à la protection de la santé des personnes (personnel et clients), notamment par le biais d'un télétravail massif et de l'accessibilité des services à distance. La continuité opérationnelle - dans un contexte des mesures de confinement - et a été assurée par la revue des processus (renforcement des équipes de call center, adaptations des processus de relation clients et renforcement des contrôles internes de ces processus) et par des ajustements organisationnels (notamment dans les agences bancaires). Nous considérons que le succès en termes de continuité des activités est en grande partie le fruit d'efforts menés depuis de nombreuses années pour intégrer activement la culture du risque non-financier dans la gestion des risques et le résultat d'investissements importants dans les systèmes informatiques. La crise Covid-19 a permis de confirmer, dans un test grandeur nature, que le groupe était prêt à résister à une combinaison de risques opérationnels accrus, tels que les risques liés au système informatique, au capital humain, à la fraude, aux cyberattaques, à la vie privée et à l'externalisation de services.

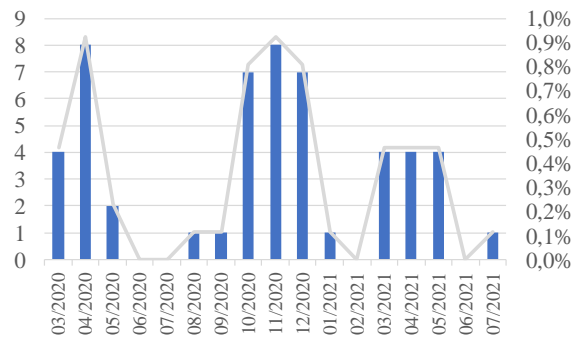
Cette forte résilience opérationnelle ainsi que l'engagement et la collaboration sans faille du personnel ont été des éléments-clés dans le soutien permanent apporté aux clients de Belfius et, partant, à la société tout entière.

Graphique 3 : % de télétravail chez Belfius (hors agences)



Source : Belfius

Graphique 4 : Nombre d'agences Belfius fermées à cause du Covid-19



Source : Belfius

Par des mesures gouvernementales

Les turbulences causées par la pandémie de Covid-19 ont conduit à l'adoption de mesures politiques extraordinaires pour soutenir l'économie, en ce inclus des mesures monétaires, des mesures fiscales et/ou sociales généralisées et ciblées.

Des mesures réglementaires pour soutenir les marchés du crédit, et plus particulièrement, l'octroi de prêts par les banques aux ménages et aux entreprises ont également été mises en place.

Belfius a participé activement aux discussions avec les gouvernements afin de déterminer conjointement les réponses appropriées que le secteur financier pouvait apporter pour atténuer les effets de cette crise sans précédent sur l'économie belge.

Parmi les mesures nationales de soutien en matière de liquidité, on notera la mise en place :

- D'un système de garantie (50 milliards €) pour de nouveaux crédits / nouvelles lignes de crédit aux entreprises non financières, aux indépendants et à des organisations sans but lucratif, initialement pour une durée maximale d'un an. Dans un deuxième temps, 20 % de l'enveloppe a été dédié à des garanties allant jusqu'à 3 ans pour les prêts aux PME ;

- Des moratoires sur les prêts pour les entreprises et pour les particuliers (prêts hypothécaires et à la consommation) ainsi que sur le paiement des primes d'assurance de protection hypothécaire, pour les clients touchés par le Covid-19.

Par des mesures prudentielles

Des mesures prudentielles et de surveillance ont été prises au niveau européen et belge pour garantir le soutien continu des banques à l'économie, entre autres :

- la possibilité de limiter (temporairement) les effets d'une dégradation de l'économie sur les résultats des banques (cfr possibilité d'atténuer des effets procycliques trop importants induits par la méthodologie de provisionnement des crédits en détérioration ou de limiter les impacts en capital liés à la turbulence des marchés financiers) ;
- la baisse (par des mesures anticipées ou temporaires) des exigences en capital imposées aux banques par le régulateur (ex : la réduction du coussin contracyclique ou l'anticipation de certains changements réglementaires favorables aux institutions financières : SME supporting factor, réintroduction d'une phase de transition IFRS9 etc.);
- le report de certains délais concernant la révision de modèles, les exercices de stress tests ou la date d'introduction de nouvelles réglementations (ex : finalisation de Bâle III).

Tableau 1 : Aperçu des mesures prudentielles et de surveillances EU

Cost of risk and non-performing loans	<ul style="list-style-type: none"> → EBA and ECB guidance in the way to compute stage 1 & 2 impairments. The purpose was to use a long term "through-the-cycle" view and avoid the negative impact from procyclicality of the IFRS 9 methodology that would otherwise require to give greater weight to the point-in-time stress data → Regulatory guidance was given to the banks with respect to the treatment of exposures covered by public and private moratoria related to Covid-19, both from a prudential (forbearance as unlikely-to-pay classification) and an accounting perspective (as an indication of significant increase in credit risk)
VaR overshootings	→ The ECB smoothed the negative impact on Market RWA from financial market turmoils by temporarily reducing penalizing factors in the calculations
TRIM requirements	<ul style="list-style-type: none"> → TRIM and non-final decisions at the time of crisis burst have been put on hold until Q3 2020 → Existing deadlines for remedial actions imposed in the context of on-site inspections, TRIM inspections, internal model investigations and SREP qualitative measures were postponed
Stress testing	→ Postponement of the EU-wide 2020 stress test exercise to 2021
Basel III finalization	→ Implementation of Basel III finalisation has been postponed by one year to 1 January 2023
Capital relief	<ul style="list-style-type: none"> → Capital requirements were lowered through various adjustments (countercyclical capital buffers; possibility to partially cover the Pillar 2 Requirement with own funds other than CET 1, etc) → Transitional arrangements were offered to mitigate the impact of IFRS 9 on solvency → A more favourable prudential treatment was allowed for SMEs → Publication of a statement on dividends distribution and variable remuneration policies in the context of Covid-19 inviting prudent approach in capital management by the ECB

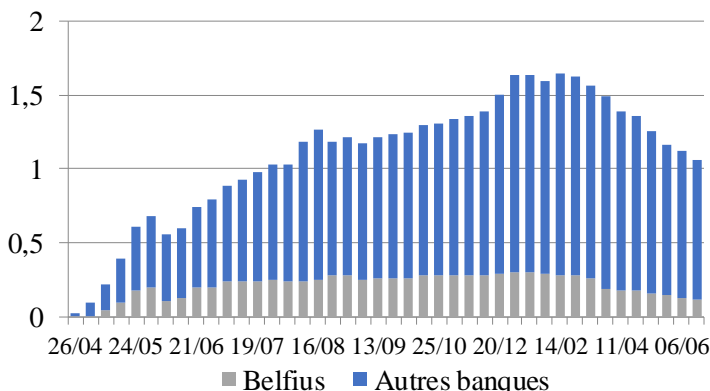
Source : Belfius

Les banques ont également bénéficié d'un support monétaire important de l'ECB visant à maintenir une liquidité suffisante pour soutenir les politiques d'octroi de crédit (renforcement ou introduction de nouveaux programmes d'achat d'actifs, conditions d'accès facilitées aux programmes de refinancement etc.).

Chez Belfius, par une gestion prudente des risques

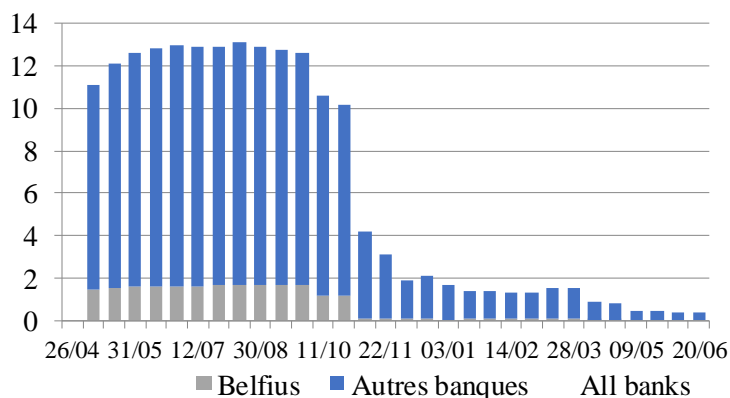
Contrairement à la crise financière de 2008-2009, la pandémie de Covid-19 a directement touché l'économie réelle, affectant radicalement la production et la distribution de biens et de services dans des secteurs-clés tels que, principalement mais non exclusivement, l'hébergement et la restauration, la santé, les activités de divertissement, la vente de détail non alimentaire et certains segments du transport. Comme l'indiquent les graphiques ci-dessous, les entreprises directement ou indirectement touchées par les confinements et restrictions, en particulier les petites et moyennes entreprises, ont rapidement tiré sur les lignes de crédit disponibles et fait appel aux moratoires pour assurer leur liquidité et la continuité de leurs opérations. La demande de crédits a également été alimentée, dans une moindre mesure, par les prêts garantis par le gouvernement.

Graphique 5 : Garanties d'Etat (I & II) (en milliards euros)



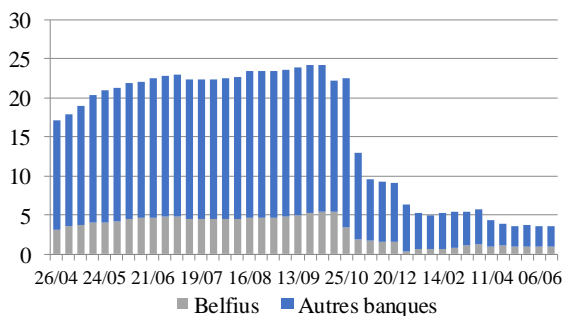
Source : Belfius et BNB

Graphique 6 : Moratoires sur les crédits hypothécaires (en milliards euros)



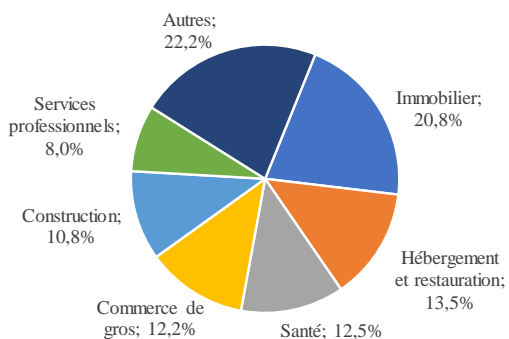
Source : Belfius et BNB

Graphique 7 : Moratoires sur les entreprises non financières (en milliards euros)



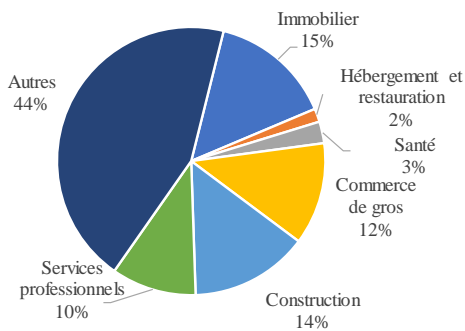
Source : Belfius et BNB

Graphique 8 : Répartition sectorielle des moratoires octroyés par Belfius aux entreprises (au 31/10/2021)



Source : Belfius

Graphique 9 : Répartition sectorielle des expositions de Belfius sur les entreprises (au 31/01/2021)



Source : Belfius

Globalement, on a observé un très bon maintien du niveau des volumes d’octroi de crédits en Belgique et en Europe. Belfius en particulier a octroyé en 2020 un montant record de 10,2 milliards de nouveaux financements à long terme à des entreprises et des entrepreneurs. Il s’agit d’une augmentation de 9% par

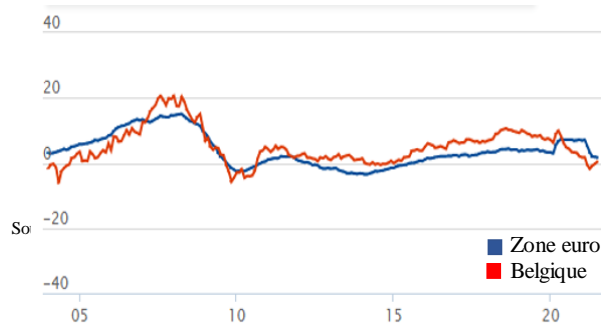
rapport à 2019. Belfius a également accordé EUR 7,2 milliards de nouveaux financements à long terme à des clients particuliers, dont EUR 6,5 milliards de prêts hypothécaires.

Graphique 10 : Taux de croissance des prêts aux ménages



Source : ECB

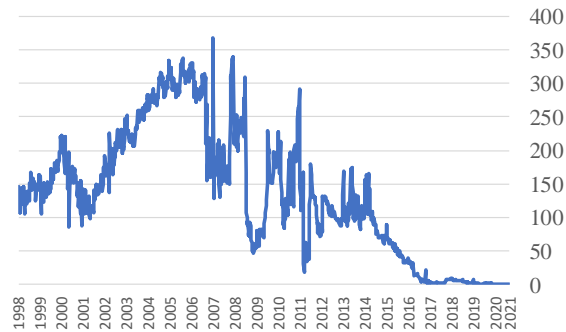
Graphique 11 : Taux de croissance des prêts aux entreprises



Source : ECB

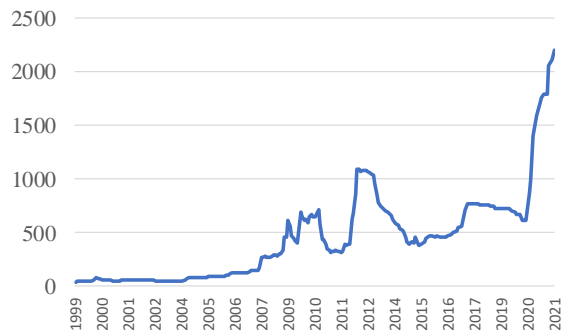
Ce maintien de hauts volumes de production de crédit a notamment été permis par les tirages faits par les banques auprès de la BCE. On a observé beaucoup moins de tirages d'urgence que lors des crises précédentes mais un usage élevé des facilités de refinancement :

Graphique 12 : Principales opérations de refinancement en zone Euro (milliards euros)



Source : ECB

Graphique 13 : Refinancement de long-terme en zone Euro (milliards euros)



Source : ECB

La situation inédite a conduit Belfius à adapter les processus de gestion du risque de crédit et à la mise en place de plusieurs nouveaux processus opérationnels, parmi lesquels :

- Une prise de contact rapide avec nos clients afin de déterminer leurs besoins en liquidités (lignes supplémentaires, moratoires, etc.) et la mesure dans laquelle la crise affectait leurs activités et continuité opérationnelle ;
- La mise en place et le déploiement d'un processus de screening du portefeuille, organisé par vagues, et visant à identifier les secteurs/contreparties vulnérables, comme approche complémentaire aux calculs des pertes modélisés. Ce screening, réalisé en coopération étroite avec les front offices et les équipes Data & Digital, a permis de définir des listes prioritaires de révisions de crédit, d'évaluer plus spécifiquement la vulnérabilité des clients et de mettre en œuvre des plans d'action d'atténuation des risques (garanties supplémentaires, moratoires, augmentations de capital par les actionnaires, etc.) ;
- Le développement de nouveaux outils de détection et d'alerte (notamment basés sur des données transactionnelles) pour mieux saisir, et plus rapidement, les évolutions en cours. Cette nouvelle approche combinait dans un tableau de bord (1) des indicateurs existants permettant à l'utilisateur d'avoir accès à tous les éléments-clé pour l'évaluation du client (rating, utilisation des lignes, arriérés etc.) et (2) des informations disponibles quasiment en temps réel sur l'évolution de son

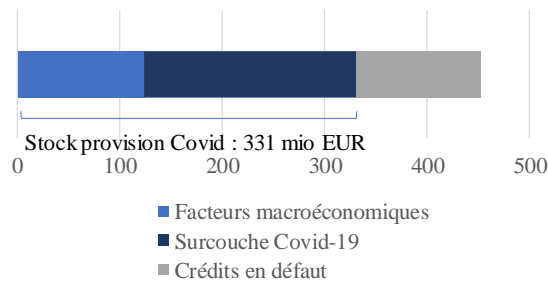
chiffre d'affaires déduites d'une analyse des mouvements sur compte, ainsi qu'un positionnement par rapport aux concurrents et au secteur ;

- L'intégration des impacts du Covid-19 dans les modèles de provisions : ces modèles calculent des pertes attendues sur base de prévisions macroéconomiques sous différents scénarios. Les différents scénarios et les poids qui leur sont attribués ont été revus, de même que l'horizon pris en compte afin de donner plus de poids à une moyenne long terme qu'aux prévisions à court terme, conformément aux mesures d'allègement proposées par la BCE/ABE.

Ces approches ont permis de mesurer le coût du risque de façon prudente, en tenant compte de la nature spécifique de la crise, avec suffisamment d'éléments prospectifs et de granularité du portefeuille pour atteindre un double objectif : éviter des impacts marqués sur le coût du risque dans les années à venir et éviter une procyclicité excessive.

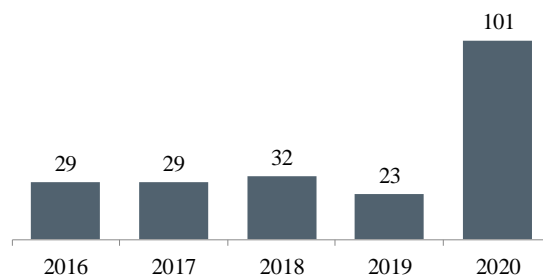
Sur l'année 2020, le coût du risque chez Belfius a été multiplié par 3,9 comparé à une année « normale », avec la constitution d'un important buffer covid-19. Toutes les banques belges ont multiplié leur cours du risque par 2 au moins entre 2019 et 2020.

Graphique 14 : Coût du risque chez Belfius en 2020 (millions euros)



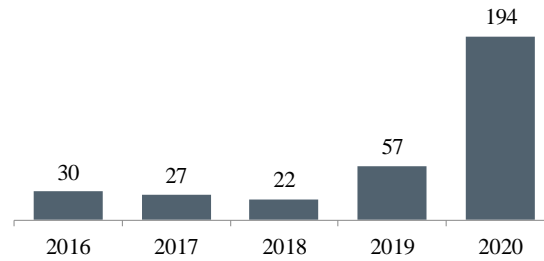
Source : Belfius

Graphique 15 : Coût du risque Belfius sur les petites et moyennes entreprises (en points de base des encours moyens)



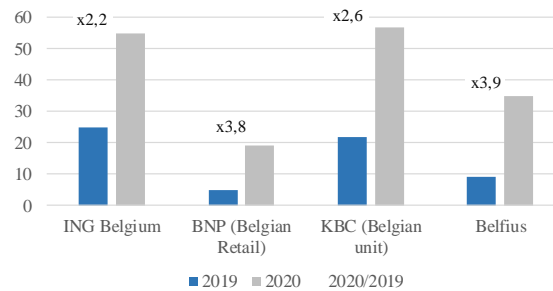
Source : Belfius

Graphique 16 : Coût du risque Belfius sur les grandes entreprises (en points base des encours moyens)



Source : Belfius

Graphique 17 : Évolution du coût du risque des principales banques belges entre 2019 et 2020 (points base)



Source : Rapport annuel des banques

Graphique 18 : Coût du risque des banques belges (points de base)



Source : BNB

Parallèlement à ces évolutions dans le calcul des pertes attendues, de multiples stress tests ont été tournés durant plusieurs mois pour évaluer les impacts potentiels de la crise sur le coût du risque et du capital à plus long terme et sous des scénarios plus diversifiés.

Les premiers runs, en grande partie basés sur les modèles d'élasticité traditionnellement utilisés pour ce genre d'exercice et calibrés sur les crises économiques antérieures, ont montré leurs limites face à une situation inédite, surestimant largement les impacts, notamment par leur incapacité à capter correctement des éléments inhabituels comme le V-shape très prononcé de la reprise attendu au début de la crise, la nécessité de prendre en compte des situations sectorielles ou individuelles très différentes et la difficulté d'inclure les mesures d'atténuation et de soutien gouvernemental précitées. Les premiers runs conduisaient à un coût du risque représentant 8 à 10x la normale, calcul qui a pu être affiné au fil du temps grâce à une meilleure compréhension des ressorts et impacts de la crise et un plus grand poids donné à l'expertise et aux données transactionnelles au détriment des modèles. Ce chiffre initial de 8-10x laisse toutefois suggérer l'ampleur des impacts que la crise aurait pu avoir dans un contexte de crise plus classique et sans l'intervention rapide et marquée des politiques, des régulateurs et du secteur financier.

La forte résilience du secteur financier et des entreprises illustre la pertinence des mesures

Les impacts de la crise Covid-19 ne sont encore totalement connus dans la mesure où la pandémie n'est pas encore terminée et certaines mesures de soutien sont toujours en place. Par ailleurs, la crise Covid-19 aura sans aucun doute des effets structurels sur le tissu économique, le secteur financier, et de manière générale, sur la société dans son ensemble. Cette section traite des premiers effets de court terme sur le secteur financier.

Les banques belges en général, et Belfius en particulier, ont pu maintenir un niveau de qualité d'actifs très élevé avec des ratios de crédits non-performants historiquement bas à fin juin 2021. Les moratoires sur les crédits, les mécanismes de garantie, les moratoires sur les faillites et les mesures gouvernementales ciblées font partie des facteurs explicatifs.

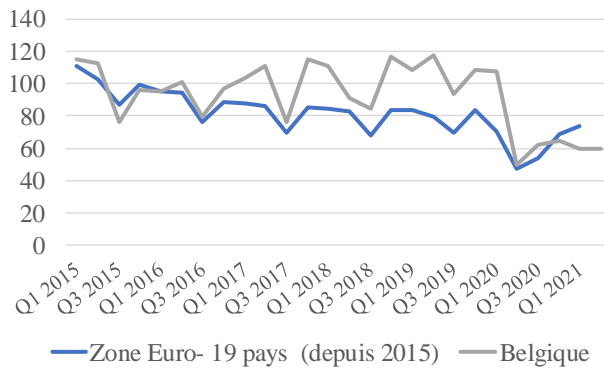
Comme l'illustrent les graphiques suivants, cette crise n'a pas d'impact important sur le nombre de faillites ou probabilités de défaut des entreprises jusqu'ici.

Tableau 2 : Évolution des moratoires et taux de remboursement sur les moratoires échus chez Belfius

Milliards Euro	Entreprises & Entrepreneurs	Secteur public	Crédits hypothécaires
Moratoires octroyés durant la crise (charte Febelfin et contractuels)	6,6		3,1
Moratoires résiduels (H1 2021)	0,9		~0
Pick-up rate sur les moratoires expirés	97,8%	100,0%	99,5%

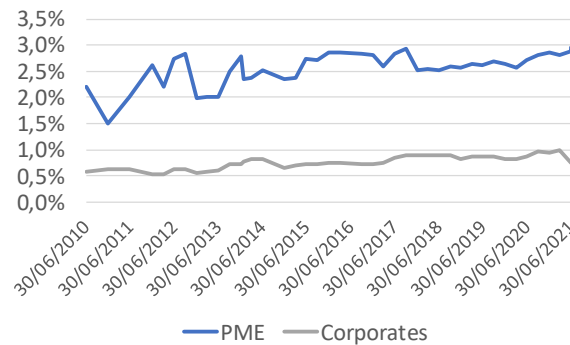
Source: Belfius

Graphique 19 : Faillites d'entreprises (2015 = 100)



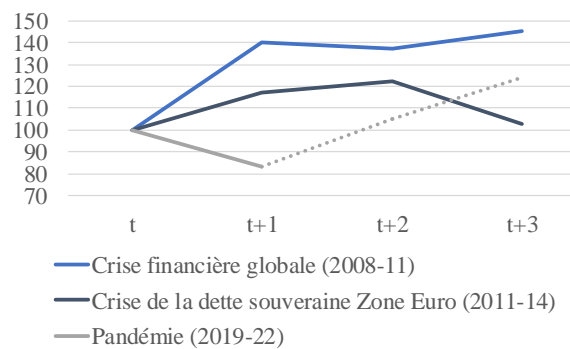
Source : Eurostat

Graphique 20 : Évolution des probabilités de défaut (portefeuille de crédit performant)



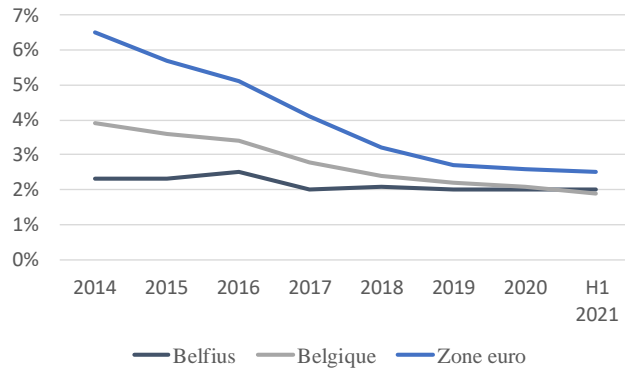
Source : Belfius

Graphique 21 : Faillites d'entreprises durant différents épisodes de crise



Source : ECB 06/2021

Graphique 22 : Crédits non-performants

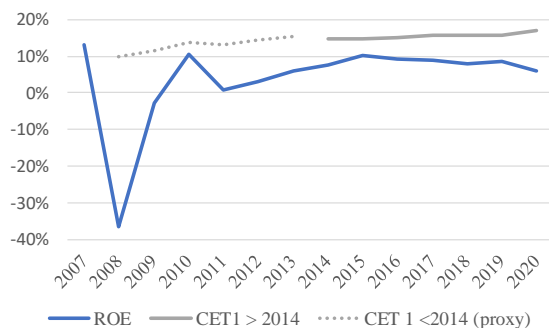


Source : Belfius et Eurostat

Comme indiqué précédemment, le coût du risque a nettement augmenté en 2020, reflétant des pertes de crédit liées à une possible détérioration de la qualité du portefeuille de crédit lorsque les mesures de soutien prendront fin. Il apparaît toutefois que les banques ayant pris le plus de précautions en termes de provisions anticipatives pourront probablement reprendre une partie de ces provisions, la situation de leurs clients et la reprise économique s'avérant meilleures que prévu. Les moratoires arrivent progressivement à échéance et les taux de remboursement sur ces crédits sont extrêmement satisfaisants. Ainsi, Belfius a enregistré un coût du risque positif (reprise de provisions) de 31 millions d'euros au premier semestre 2021, traduisant d'une part les très faibles niveaux de pertes dans les portefeuilles et d'autre part, l'amélioration importante de la situation économique.

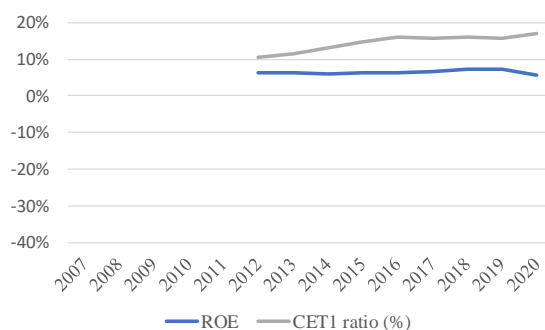
Finalement, les banques ont pu soutenir de manière active l'économie réelle durant la crise Covid-19 en octroyant autant de crédits que les années précédentes, sans mettre à mal leurs ratios de solvabilité et de liquidité qui sont restés bien supérieurs aux exigences réglementaires. Ceci résulte à la fois d'une bonne résilience des portefeuilles mais aussi à la révision à la baisse des exigences réglementaires. A titre d'exemple, les mesures prudentielles ont eu un impact favorable de 144bp sur le ratio Core Equity Tier1 2020 de Belfius à fin 2020 pour le porter à 17.11%. Sans celles-ci, l'impact aurait été négatif de 18 bp en comparaison avec 2019.

Graphique 23 : ROE et ratio CET1 des banques belges



Source : BNB

Graphique 24 : ROE et ratio CET1 Belfius



Source : Belfius

Leçons de cette crise et points d'attention du point de vue du secteur financier

Comparé aux crises précédentes, et notamment à celle de 2008-2009, et sur base du recul (encore trop) limité que nous avons actuellement, les mesures exceptionnelles prises par les différentes autorités semblent avoir eu une efficacité certaine, permettant de limiter les dommages à l'économie réelle et assurant le maintien d'une grande stabilité financière.

Toutefois, il est encore trop tôt pour statuer sur l'efficacité globale de ces mesures de soutien compte tenu du fait que les effets de la crise ne sont pas encore définitifs et que les conséquences structurelles de la crise Covid-19 sur le tissu économique et social ne sont pas encore totalement matérialisées.

Ainsi, les impacts à court et moyen terme de contraintes au niveau de l'approvisionnement des matériaux et la hausse des prix qui en découlent pourraient mettre en difficulté des entreprises - peut-être déjà affaiblies par la crise - qui ne seront pas en mesure de maintenir leurs marges ou réaliser leurs volumes de production.

En outre, les effets de cette crise vont inévitablement affaiblir la soutenabilité des finances publiques et se combiner à des effets démographiques et environnementaux. Maintenir les finances publiques sera un défi significatif, certainement au moment où les mesures des autorités monétaires seront moins accommodantes. L'absence de mesures adéquates pourraient donner lieu à des tensions sur les marchés financiers et des effets retour sur le secteur financier, comme ce fut le cas lors de la crise de la dette souveraine en 2011-2012.

Au niveau des effets plus permanents, la pandémie est parfois également considérée comme la première crise de "durabilité" et en ce sens, elle a (ré-)enclenché des changements structurels en faveur d'une plus grande attention portée aux sujets environnementaux et sociaux et donné lieu à des programmes de relance nationaux et européens mettant l'accent sur les investissements à long terme et visant à permettre la transition vers une économie durable. Inévitablement, ce changement fondamental aura des implications sur les institutions financières non seulement en tant qu'entreprises mais aussi en tant qu'intermédiaire financier. Les impacts devront progressivement être intégrés dans la gestion des risques et tout particulièrement dans les processus de crédit. D'autres changements fondamentaux sont attendus et pourraient aussi affecter la qualité du portefeuille de Belfius, comme par exemple l'importance du télétravail. Ce dernier devrait en

effet donner lieu à une baisse de la demande de bureaux et ainsi potentiellement mettre en difficulté les entreprises actives sur le segment de l'immobilier commercial.

Finalement, des leçons de cette crise inédite, nous retiendrons aussi l'exposition de plus en plus marquée du monde aux *tail risks* (risques dont la probabilité est extrêmement faible mais les pertes potentiellement très élevées). Ce genre d'événement pourrait être de plus en plus fréquent à l'avenir, prendre des formes diverses, et requérir de plus fortes capacités d'adaptation, d'agilité et de résilience dans nos organisations et modèles.