ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Leon, Florian

Research Report

Les financements opérés par les banques publiques de développement sont-ils contracycliques ? Un état des lieux

FERDI Note brève, No. B212

Provided in Cooperation with:
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Leon, Florian (2020) : Les financements opérés par les banques publiques de développement sont-ils contracycliques ? Un état des lieux, FERDI Note brève, No. B212, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/269816

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FERDI
FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Les financements opérés par les banques publiques de développement sont-ils contracycliques ? Un état des lieux

Florian Léon

Florian Léon est chargé de recherche à la Ferdi. Il est titulaire d'un doctorat en économie de l'Université Clermont Auvergne et a effectué son post-doctorat à l'Université du Luxembourg.

La crise de la Covid et ses implications économiques ont souligné l'importance de l'action publique en période de récession. Les pays développés comme les pays en développement ont un besoin urgent de capitaux. À ce titre, il est attendu des banques publiques de développement qu'elles prennent le relai des banques privées pour soutenir l'activité économique. Bien que rarement explicite, le soutien à l'économie en période de récession est un des rôles des banques publiques de développement. Cette note synthétise les connaissances scientifiques actuelles sur la contracyclicité des banques publiques de développement.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE. ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM). ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI. CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR » PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 »

Document préparé dans la perspective de la 14e Conférence internationale de recherche de l'AFD sur le développement.

note brève
212
octobre
2020
policy brief

Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des organisations partenaires de la 14e Conférence internationale de recherche sur le développement de l'AFD.

Ce que disent les travaux académiques

Contrairement aux banques privées dont l'activité est normalement procyclique, il est généralement admis que les banques publiques de développement ont une action contracyclique ou acyclique. En période de croissance, les banques privées accordent facilement des crédits, mais le flux se restreint à la suite d'un renversement de conjoncture. Au contraire, les banques publiques tendent à maintenir voire accroître leurs concours à l'économie en période de ralentissement économique. Plusieurs travaux académiques ont confirmé empiriquement cette réaction spécifique des banques publiques à la conjoncture (Micco et Panizza, 2006 ; Brei et Schclarek, 2013 ; Cull and Martinez-Peria, 2013 ; Bertay et al., 2015) [1]. L'effet contracyclique est particulièrement important pour les crédits aux entreprises. En effet – c'est la dernière étude en date –, à partir d'un vaste ensemble de données d'entreprises qui lui permettent d'estimer la probabilité d'obtenir un crédit d'une banque publique, Wagner (2020) montre que cette probabilité augmente significativement lorsque la conjoncture se détériore.

Plusieurs explications de ce comportement des banques publiques face à la conjoncture économique sont avancées.

Tout d'abord, les banques publiques ont un mandat (implicite ou explicite) de stabilisation de l'activité économique (Micco et Panizza, 2006 ; Brei et Schclarek, 2015). Les banques publiques sont moins guidées par la recherche de la rentabilité à court-terme que par une vision à long-terme. À ce titre, elles vont sciemment accroître leurs crédits en période de récession même si cela implique une prise de risque plus importante.

Une autre explication avancée est que ces banques sont un outil au service des dirigeants politiques (Shleifer et Vishny, 1994). À ce titre, l'activité des banques publiques serait davantage guidée par des motifs politiques (réélection, clientélisme). L'octroi des crédits des banques publiques est donc davantage lié au calendrier électoral (hausse des prêts en période électorale) qu'à l'évolution économique (Dinç, 2005). En outre, les fonds prêtés sont orientés vers des acteurs ou des zones proches du pouvoir politique (Sapienza, 2004). Néanmoins, cet argument peut expliquer une absence de lien des opérations des banques publiques avec la conjoncture économique plutôt que la contracyclicité.

Selon un autre argument, le modèle des banques publiques est plus propice au maintien de leurs activités en période de crise que celui des banques privées grâce à la stabilité de leurs ressources. Les banques publiques s'appuient en priorité sur des ressources propres ou des dettes levées sur les marchés financiers (de Luna-Martinez et Vicente, 2012). En outre, elles bénéficient le plus souvent d'une garantie de l'État ce qui rassure leurs créanciers et déposants (Brei et Schclarek, 2015). Ainsi, les banques publiques sont moins sujettes au retrait massif des dépôts et peuvent même continuer à lever des fonds en période de crise.

Enfin, le portefeuille de prêts des banques publiques est une source additionnelle de stabilité. Leurs prêts sont orientés en priorité vers des prêts à long-terme aux entreprises (de Luna-Martinez et Vicente, 2012). La relation à long-terme avec leurs clients (maturité longue) incite les banques publiques à maintenir leur soutien aux entreprises durant une période de difficulté. De plus, si la demande de crédits de la part des ménages tend à se contracter en période de crise (chute des crédits immobiliers), les entreprises ont le plus souvent besoin d'accéder à des fonds supplémentaires en période difficile face au tarissement des autres sources de financements (notamment les crédits commerciaux).

1. Les travaux empiriques se sont en priorité intéressés à la nature publique de la propriété, en raison de l'accès aux données, plutôt qu'à la nature du mandat, plus difficilement observable.

Il est difficile de trancher entre ces différentes explications. Ni l'argument politique ni la stabilité des ressources ne sont suffisants pour expliquer la différence de comportement entre banques publiques et privées (Micco et Panizza, 2006 ; Brei et Schclarek, 2013 ; Iannotta et al., 2013 ; Bertay et al., 2015). Ainsi, le mandat (de stabilisation de l'activité) serait une explication centrale. Néanmoins, peu de travaux ont réellement testé ce canal. Behr et al. (2017) s'intéressent aux banques ayant un mandat public (mais sans nécessairement être de propriété publique). Ils mettent en évidence que les banques ayant un mandat public sont moins procycliques que des banques n'ayant pas un tel mandat en Allemagne. Dans un travail récent, Brei et Schclarek (2018) étudient les différences entre les banques publiques « commerciales » et les banques publiques de développement. Ces dernières ont un mandat explicite vers le développement. Dans le cas de l'Amérique Latine, ils montrent que les deux types de banques publiques agissent de manière contracyclique sans révéler une réelle différence entre les deux types de banques publiques. Il est probable que la contracyclicité des banques publiques ne tienne pas à une raison unique mais davantage à une combinaison de facteurs (notamment mandat et stabilité des ressources).

Mieux comprendre la contracyclicité des banques publiques de développement

Si ces travaux académiques ont apporté des résultats intéressants quant à la contracyclicité des banques publiques, il est utile de s'interroger sur les conditions qui facilitent ou empêchent cette action. La contracyclicité semble conditionnelle à l'environnement dans lequel s'insère les banques publiques de développement. En effet, si la contracyclicité est forte pour les banques publiques sud-américaines, les évidences sur l'Europe ne sont pas unanimes (Cull et Martinez-Peria, 2013 ; Iannotta et al., 2013). En outre, il existe peu de travaux sur les autres continents (Afrique et Asie). Or, l'environnement institutionnel dans lequel s'insèrent les banques publiques joue un rôle important. La contracyclicité des banques publiques existe uniquement dans les pays ayant de bonnes institutions (Betray et al., 2015). Dans les pays faiblement démocratiques, il semblerait que les banques publiques de développement soient davantage guidées par des considérations politiques (Frigerio et Vandone, 2020). Dès lors, rien n'assure que la présence de banques publiques de développement dans des pays à gouvernance publique fragile soit bénéfique pour atténuer les effets des chocs.

En outre, les études empiriques ont largement ignoré les banques ayant un mandat international. Cette concentration sur les banques à mandat national s'explique sans doute pour des raisons techniques[2]. Or, ces acteurs sont loin d'être négligeables. Selon les données de l'AFD, il y a près de cent banques publiques de développement à mandat international (sur un peu plus de 400 banques publiques de développement). Ces banques à mandat international regroupent aussi bien des banques multilatérales, des banques régionales que des banques issues d'un pays mais opérant dans d'autres pays le plus souvent pauvres. Le poids de ces acteurs peut être relativement important dans certains pays faiblement financiarisés. Or, rien n'assure que ces banques à vocation internationale adoptent un comportement similaire aux banques nationales. Si les banques (publiques) nationales supportent un coût à court-terme, il est dans leur intérêt à long-terme de soutenir leur économie. Les banques étrangères (privées mais aussi publiques) peuvent être tentées de réorien-

2. Les tests consistent à évaluer la sensibilité des prêts de la banque à l'activité économique du pays. Il est aisé d'identifier la situation économique de référence pour une banque nationale puisqu'il s'agit du pays dans lequel opère la banque. Pour les banques à mandat international, l'analyse est plus complexe en dehors des chocs systémiques (crise financière, Covid). L'analyse de la contracyclicité doit se baser sur la situation économique des clients mais les banques à mandat international opèrent le plus souvent sur plusieurs pays.

ter leurs actions vers des pays plus sûrs en cas de choc sur un pays. La littérature sur la contracyclicité montre d'ailleurs que les banques (privées) étrangères ont tendance à être davantage procycliques que les banques locales (Fungacova et al., 2013 ; De Haas et van Lelyveld, 2014 ; Bertay et al., 2015). Ce comportement de retrait est d'autant plus rationnel que les autres acteurs réduisent aussi leur exposition. Quelques études de cas de banques régionales ou multilatérales à l'occasion de la crise financière de 2008-09 montrent que les banques internationales prennent en considération la situation économique du pays ciblé même si les éléments politiques ne sont pas négligés (Griffith-Jones et al., 2011 ; Presbitero et Zazzaro, 2012). Néanmoins, une analyse plus approfondie des banques publiques à mandat international serait la bienvenue pour identifier si la forte présence de celles-ci dans certains pays est un facteur de stabilisation économique. En particulier, il est probable que le comportement des banques à mandat international diffère selon que la crise est globale (comme dans le cas de la crise de 2008-09 ou de la Covid) ou locale. Dans ce dernier cas, il est possible pour une banque de se tourner vers des pays non impactés.

Enfin, les travaux académiques comparent le plus souvent le comportement des banques avant et pendant une crise. Il est rare que l'investigation englobe la période post-crise. Or, une analyse complète de la contracyclicité devrait également examiner s'il peut y avoir d'éventuels effets néfastes à long-terme. Il est possible en effet que les performances et la qualité du portefeuille des banques publiques se dégradent au cours de la crise obérant leur capacité à intervenir par la suite. En outre, le soutien économique à court-terme peut aller à l'encontre des objectifs sociaux et environnementaux de long-terme des banques de développement. D'un point de vue macroéconomique, le soutien des banques publiques en période de crise peut permettre à des entreprises non viables de rester sur le marché (« entreprises zombies ») et ralentir la reprise économique. Une analyse complète du comportement des banques publiques au cours du cycle permettrait de mieux comprendre comment leur action conjoncturelle interfère avec l'orientation à long-terme de ces banques et de l'économie en général. Il est possible que les effets soient conditionnels au cadre institutionnel et à l'indépendance des banques publiques de développement vis-à-vis du pouvoir politique si l'allocation des prêts est guidée par des impératifs extra-économiques en période de crise (Chen et al., 2016). Ainsi, une analyse des caractéristiques de la clientèle des banques publiques est également nécessaire pour mieux appréhender l'efficacité de leur action (Wagner, 2020). Une telle approche permet de mieux cerner vers quelles entreprises est orienté le soutien des banques publiques en période de crise.

Conclusion

La littérature académique a mis en évidence l'importance des banques publiques de développement en période de crise, comme l'est l'économie mondiale actuellement. Néanmoins, cette contracyclicité ne semble pas automatique et est liée au cadre institutionnel dans lequel opère la banque publique. Jusqu'à présent les travaux actuels restaient cantonnés à quelques zones géographiques (Amérique Latine, Europe) et ne permettent pas de conclure quant à l'existence d'une action contracyclique des banques publiques dans d'autres environnements (Afrique, Asie). Néanmoins des travaux laissent penser que cette action peut exister sur une base géographique plus large (Wagner, 2020). Enfin, plusieurs questions méritent d'être traitées comme le rôle contracyclique des banques publiques à mandat international ou les effets à long-terme de cette contracyclicité.

Références

- **Behr, P.**, **Foos, D.**, **Norden, L.**, 2017. Cyclicality of SME lending and government involvement in banks. *Journal of Banking & Finance* 77, 64-77.
- **Bertay, A.C.**, **Demirgüç-Kunt, A.**, **Huizinga, H.**, 2015. Bank ownership and credit over the business cycle: Is lending by state banks less procyclical? *Journal of Banking & Finance* 50, 326-339.
- **Brei, M.**, **Schclarek, A.**, 2013. Public bank lending in times of crisis. *Journal of Financial Stability* 9, 820-830.
- **Brei, M.**, **Schclarek, A.**, 2015. A theoretical model of bank lending: Does ownership matter in times of crisis ? *Journal of Banking & Finance* 50, 298-307.
- **Brei, M.**, **Schclarek, A.**, 2018. The countercyclical behavior of national development banks in Latin America and the Carribbean. In Griffith-Jones, S., Ocampo, J.A., Rezende, F., Schclarek, A., Brei, M. (ed.) *The Future of National Development Banks*, Chapter 11, 278-301.
- **Chen, Y-S.**, **Chen, Y.**, **Lin C-Y.**, **Sharma, Z.**, 2016. Is there a bright side to government banks? Evidence from the global financial crisis. *Journal of Financial Stability* 26, 128-143.
- **Cull, R.**, **Martinez Peria, M.S.**, 2013. Bank ownership and lending patterns during the 2008-2009 financial crisis: Evidence from Latin America and Eastern Europe. *Journal of Banking & Finance* 37, 4861-4878.
- **Dinç, I.S.**, 2005. Politicians and banks: Political influences on government-owned banks in emerging markets. *Journal of Financial Economics* 77, 453-479.
- **De Haas, R.**, **van Lelyveld, I.**, 2014. Multinational banks and the global financial crisis: Weathering the perfect storm? *Journal of Money, Credit, and Banking* 46, 333-364.
- **de Luna-Martinez, J.**, **Vicente, C.L.**, 2012. Global survey of development banks. World Bank Policy Research Working Paper 5669.
- **Frigerio, M.**, **Vandone, D.**, 2020. European development banks and the political cycle. *European Journal of Political Economy* 62, 101852.
- **Fungacova, Z.**, **Herrala, R.**, **Weill, L.**, 2013. The influence of bank ownership on credit supply: Evidence from the recent financial crisis. *Emerging Markets Review* 15, 136-147.
- **Griffith-Jones, S.**, **Tyson, J.**, **Calice, P.**, 2011. The European Investment Bank and SMEs key lessons for Latin American and the Caribbean. CEPAL-Serie Financiamiento del desarrollo 236.
- **Iannotta, G.**, **Nocera, G.**, **Sironi, A.**, 2013. The impact of government ownership on bank risk. *Journal of Financial Intermediation* 22, 152-176.
- **Micco, A.**, **Panizza, U.**, 2006. Bank ownership and lending behavior. Economics Letters 93, 248-254.
- **Presbitero, A.F.**, **Zazzaro, A.**, 2012. IMF lending in times of crisis: Political influences and crisis prevention. *World Development* 40, 1944-1969.
- **Sapienza, P.**, 2004. The effects of government ownership on bank lending. *Journal of Financial Economics* 72, 357-384.
- **Shleifer, A.**, **Vishny, R.**, 1994. Politicians and firms. *Quarterly Journal of Economics* 109, 995-1025.
- **Wagner, L.**, 2020, The allocation of resources of national development banks: Does it fit development goals? Does it address vulnerabilities? Forthcoming.

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

note brève
212
octobre
2020
policy brief