



## **Hausse des exigences réglementaires en capital et offre de crédit bancaire en période de crise : le cas du *Capital Exercise* de l'EBA en zone euro**

Jean-Stéphane MÉSONNIER  
Direction des Études monétaires  
et financières

Allen MONKS  
Direction des Études monétaires  
et financières  
et Banque centrale d'Irlande

*Cette lettre présente le résultat de travaux de recherche menés à la Banque de France. Les idées exposées dans ce document reflètent l'opinion personnelle de leurs auteurs et n'expriment pas nécessairement la position de la Banque de France. Les éventuelles erreurs ou omissions sont de la responsabilité des auteurs.*

*L'Autorité bancaire européenne a annoncé en octobre 2011 un programme de recapitalisation forcée des grands groupes bancaires européens, appelé « Capital Exercise », avec l'objectif d'augmenter leur résilience face à la crise de la dette souveraine en zone euro. Les auteurs étudient le comportement de prêt des établissements de crédit de la zone euro pendant la durée de ce programme. Leurs conclusions sont que les banques appartenant à des groupes contraints d'augmenter leur ratio réglementaire ont, en moyenne, moins accru leurs prêts à l'économie réelle. Les résultats de l'étude fournissent une quantification utile au nouveau superviseur unique européen, s'il doit envisager à l'avenir une hausse des exigences en capital ou des pondérations en risque applicables à la dette souveraine.*

**L'** Autorité bancaire européenne (*European Banking Authority – EBA*), qui est l'institution en charge de la définition de standards de supervision harmonisés pour les banques des pays membres de l'Union européenne, a annoncé le 26 octobre 2011 que les grands groupes bancaires européens avaient jusqu'à la fin juin 2012 pour respecter un ratio réglementaire de capital révisé à la hausse. Cette annonce a été faite dans le contexte de la crise de la dette souveraine dans la zone euro et visait à rassurer les acteurs des marchés financiers quant à la capacité des banques européennes de résister à une éventuelle aggravation de la crise ou à d'autres chocs pouvant affecter l'offre de crédit. Elle a néanmoins pris les marchés financiers et les décideurs par surprise dans la mesure où l'EBA avait, quelques mois plus tôt, tiré des conclusions encourageantes des tests de résistance qu'elle avait appliqués aux mêmes banques européennes <sup>1</sup>.

L'EBA a annoncé sa décision d'accroître le ratio de capital réglementaire alors que de nombreux observateurs

s'inquiétaient déjà de l'impact de la crise de la dette souveraine en zone euro sur les bilans des banques européennes et des conséquences négatives qui pouvaient en découler pour leur capacité à fournir des prêts à l'économie réelle, au risque d'aggraver la récession dans plusieurs pays de la zone euro. Dans ce contexte, l'EBA a été accusée d'avoir provoqué un resserrement procyclique des exigences en capital bancaire, susceptible d'augmenter les incitations des banques à réduire l'offre de crédit et donc de contribuer à un « *credit crunch* » (forte contraction de l'offre de crédit bancaire) dans la zone euro.

Dans ce numéro de *Rue de la Banque*, nous évaluons si cette initiative de l'EBA a contribué à un ralentissement du

<sup>1</sup> Pour son « Capital Exercise », l'EBA a considéré un sous-ensemble de la population des groupes bancaires de l'Union européenne qui avaient participé aux tests de résistance de juillet 2011. Il est important de noter toutefois qu'aucun des huit groupes qui avaient échoué aux tests n'a été inclus dans la population soumise au programme de recapitalisation d'octobre 2011.

crédit bancaire en 2011-2012<sup>2</sup>. Plus précisément, nous examinons si le taux de croissance des prêts des banques qui ont été obligées d'augmenter leur ratio de capital a été significativement plus faible que celui des autres banques. Nous établissons que cela a été le cas. De plus, nous trouvons que l'exercice de recapitalisation a eu un impact visible sur l'offre de crédit au niveau agrégé des pays de la zone, et donc un effet macroéconomique procyclique. Il importe de souligner, toutefois, que les banques étaient confrontées, sur la période de l'exercice, à des conditions de financement détériorées sur les marchés de capitaux. Ce contexte défavorable a pu aggraver les incitations, liées à l'exercice de recapitalisation, des banques sous stress, à se débarrasser de certains actifs, tout en limitant la capacité des banques en meilleure santé à se substituer à leurs concurrentes contraintes en capital en augmentant leur offre de prêts.

## **L'exercice de recapitalisation de l'EBA**

Le *Capital Exercise* a obligé les grands groupes bancaires européens à accroître leur ratio de capital *Core Tier 1* pour atteindre un niveau de 9 %. Ils ont dû en outre constituer temporairement un « coussin de capital » supplémentaire pour faire face aux risques liés à leur exposition à la dette souveraine, les obligeant notamment à accumuler du capital en proportion de la valeur de marché (et non de la valeur comptable) de ces titres. Ces mesures ont entraîné un accroissement important des exigences réglementaires en capital des banques. À titre d'exemple, à la suite de la publication en juillet 2011 des résultats des tests de résistance européens, l'EBA avait requis un renforcement d'urgence de leur capital pour les banques dont le ratio *Core Tier 1* tombait sous la barre des 5 % dans le scénario de risque le plus défavorable. En outre, les banques ont dû ajuster leur ratio de capital sur une période relativement courte, puisque les mesures groupe par groupe des déficits en capital à combler n'ont été communiquées par l'EBA que le 8 décembre 2011, ne laissant que sept mois environ aux banques pour combler ces déficits et atteindre l'objectif de ratio assigné avant la clôture de l'exercice fin juin 2012<sup>3</sup>.

Dans sa communication, l'EBA a mis l'accent de façon systématique sur la nécessité pour les banques d'atteindre le ratio de capital requis en augmentant le capital (le numérateur) et non en diminuant les actifs pondérés du risque (le dénominateur), notamment parmi ceux-ci les prêts à l'économie. Les groupes bancaires ont dû soumettre des plans de recapitalisation à l'EBA et à leur superviseur national, que ces derniers pouvaient rejeter s'ils étaient fondés sur une réduction excessive des actifs. Dans son évaluation de ces plans, diffusée le 9 février 2012, l'EBA

a déclaré que les mesures à prendre par les banques n'étaient « pas considérées comme devant avoir un impact négatif sur les prêts à l'économie réelle ». Dans son rapport final sur l'exercice, rendu public le 3 octobre 2012, l'EBA a également déclaré que la recapitalisation des banques « n'avait pas conduit directement à une réduction significative des prêts à l'économie réelle. »

## **Données et résultats**

Évaluer l'impact d'événements comme l'exercice de recapitalisation de l'EBA sur la croissance des crédits exige de disposer de données de bilans bancaires comparables pour plusieurs pays. Notre analyse repose sur l'accès à une base de données de bilans bancaires unique collectée par l'Eurosysteme pour quelque 250 établissements de crédit de la zone euro. Cette base a été constituée dans l'objectif de faciliter l'analyse des choix de financement et de prêts des banques de la zone euro pendant la crise financière. Nous avons complété cette source d'information sur les banques individuelles par les données sur les groupes bancaires que l'EBA a publiées dans le cadre de l'exercice de recapitalisation. Ces données nous ont fourni une information sur le niveau de capitalisation des groupes bancaires européens, indiquant si les groupes faisaient face à un « déficit » en capital au sens de l'EBA (impliquant de leur part un effort d'ajustement pendant l'exercice) ou au contraire bénéficiaient d'un « surplus » de capital par rapport à la cible de l'EBA (et donc ne devaient pas envisager d'action correctrice).

La première étape de notre analyse consiste à fusionner les deux sources de données. Pour ce faire, nous identifions les banques individuelles de la source Eurosysteme appartenant aux groupes bancaires de la source EBA. Nous assignons à chaque banque individuelle filiale d'un groupe la valeur du déficit (ou du surplus) en capital de son groupe d'appartenance, dans le but de tester si la taille de ce déficit a eu un impact sur la croissance des prêts accordés pendant la durée de l'exercice par chaque banque individuelle. Nous distinguons donc au sein de notre échantillon de banques deux sous-populations d'établissements de crédit :

- les banques appartenant à des groupes bancaires affichant un surplus en capital au sens de l'EBA (58 banques) ;

<sup>2</sup> Cette lettre résume les résultats présentés dans *Mésonnier et Monks (2015)*. Les lecteurs intéressés sont invités à lire l'étude complète pour plus de détails.

<sup>3</sup> 27 groupes bancaires ont été identifiés comme présentant un déficit en capital, pour un montant total de capital additionnel requis de 76 milliards d'euros.

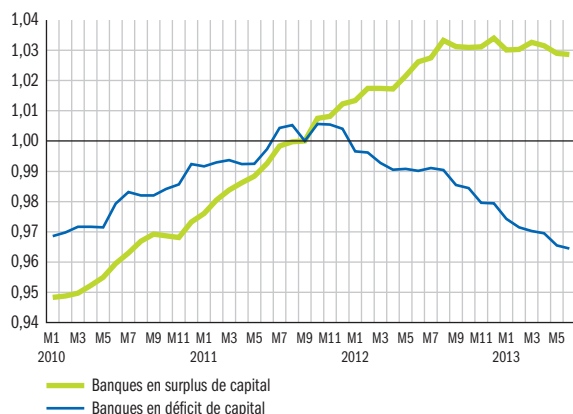
- les banques appartenant à des groupes bancaires affichant un déficit en capital (66 banques).

Le graphique 1 montre l'évolution du montant total des prêts accordés par les banques de chaque sous-population au cours de la période qui va de janvier 2010 à juin 2013 (les encours totaux sont indexés par rapport à leur valeur de septembre 2011, à la veille de l'annonce de l'exercice de l'EBA, pour faciliter la comparaison). On constate que la tendance du crédit était approximativement la même pour les deux sous-populations dans la période qui a précédé l'exercice. En revanche, l'annonce de l'exercice coïncide avec une divergence marquée des deux courbes : alors que les banques en déficit de capital enregistrent une contraction de leurs encours de prêts en termes agrégés, les crédits des banques en surplus de capital poursuivent leur expansion. Nous analysons plus formellement la relation entre l'évolution du crédit bancaire et le niveau du capital à l'aide de régressions en coupe pour notre population de banques sur une période de neuf mois encadrant l'exercice (de fin septembre 2011 à fin juin 2012).

Les résultats de ces régressions valident l'hypothèse selon laquelle la croissance des prêts à l'économie a été plus faible pendant la période de l'exercice EBA pour les banques appartenant à des groupes en déficit de capital. En moyenne, nous trouvons qu'un déficit de capital rapporté aux actifs pondérés de 1 % au niveau d'un groupe bancaire a entraîné au niveau des banques appartenant à ce groupe un taux de croissance des prêts inférieur de 1,2 point de pourcentage (en rythme annuel) au taux de croissance observé pour les banques appartenant à des groupes en situation de surplus de capital. La régression tient compte

## G1 Encours de prêts, banques en déficit vs banques en surplus de capital

(septembre 2011 = 1,00)



Sources : EBA, BCE ; calculs des auteurs.

bien sûr de l'impact simultané sur la dynamique des prêts de la situation macroéconomique des pays de localisation des banques ainsi que d'un ensemble de caractéristiques bancaires susceptibles d'avoir un effet sur l'offre de crédit<sup>4</sup>.

Ce résultat s'avère robuste à un certain nombre de tests. En particulier, nous ré-estimons la même relation sur la période des neuf mois précédant l'exercice de recapitalisation de l'EBA (de fin décembre 2010 à fin septembre 2011) sans obtenir d'effet significatif du déficit en capital (tel que mesuré par l'EBA en octobre 2011) sur la dynamique des prêts. Ceci confirme que la diminution des prêts des banques des groupes en déficit de capital après septembre 2011 est bien due à l'exercice de recapitalisation (et non à une tendance amorcée auparavant) et tend à valider l'hypothèse d'une relation causale.

Au-delà de l'analyse au niveau des banques individuelles, nous examinons également l'impact de l'exercice de recapitalisation au niveau macroéconomique pour les pays de la zone euro. Nous trouvons que la croissance du crédit dans les pays membres a bien été plus faible quand la taille agrégée du déficit en capital du système bancaire domestique était plus importante. Ce résultat confirme que l'exercice a bien eu un effet macroéconomique procyclique au cours de l'année 2012.

## Comparaison avec d'autres études

Notre analyse s'inscrit dans l'abondante littérature sur le lien entre capitalisation des banques et offre de prêts<sup>5</sup>. La littérature, aussi bien théorique qu'empirique, suggère en effet qu'un choc augmentant la contrainte en capital des banques conduit celles-ci à réduire à court terme leur offre de prêts, et ce, d'autant plus que le contexte économique est dégradé. Si l'exigence en capital est exprimée par rapport à des actifs pondérés du risque, les banques seront aussi incitées à substituer des actifs assortis d'une faible pondération (comme les obligations souveraines) aux actifs assortis d'une pondération élevée (comme les prêts aux entreprises).

4 Nous prenons en compte la taille des actifs de la banque, la part des actifs liquides, des prêts, des portefeuilles obligataires souverains (ainsi que celle des portefeuilles souverains domestiques pour les banques situées dans des pays sous stress) dans son actif, celle des dépôts dans son passif. Nous contrôlons aussi, dans une variante, le fait qu'une banque qui n'a réussi que de justesse les tests de résistance de juillet 2011 a pu commencer à ajuster son levier sans attendre l'exercice de recapitalisation.

5 Cf. Hanson, Kashyap et Stein (2010) pour une revue récente des études empiriques sur la relation de court terme entre capital bancaire et offre de prêts.

Nos résultats confirment cette relation entre contrainte en capital et offre de prêts puisque les banques appartenant aux groupes contraints de se recapitaliser rapidement ont moins accru leurs prêts que les autres banques. Cependant, nos estimations de l'effet sont dans la fourchette basse des estimations disponibles. Par exemple, Aiyar, Calomiris et Wieladek (2014) trouvent pour le Royaume-Uni qu'un déficit en capital réglementaire de 1 % entraîne une baisse de la croissance des prêts de 6 % à 9 % (en valeur absolue).

Deux facteurs ont pu contribuer à limiter l'impact estimé dans notre cas :

■ Comme mentionné précédemment, l'EBA ainsi que les superviseurs nationaux ont fait pression sur les banques pour qu'elles évitent d'atteindre l'objectif de ratio réglementaire en capital en contractant leurs prêts à l'économie. Par exemple, les régulateurs avaient la possibilité de rejeter les plans de recapitalisation déposés par les groupes bancaires. Ceci a sans doute limité la latitude laissée aux banques pour réduire leur offre de crédit.

■ L'Eurosystème a mis en œuvre plusieurs mesures d'urgence pendant la même période, notamment les opérations de refinancement à plus long terme avec un horizon de trois ans (LTROs). Bien que ces opérations n'aient pas eu d'impact direct sur la situation en capital des banques européennes, elles ont contribué à une amélioration générale des conditions sur les marchés financiers, facilitant ainsi l'accès des banques aux financements de marché et réduisant leurs incitations à augmenter leur ratio de capital en contractant leurs actifs.

## Conclusions

Notre analyse conclut que l'exercice de recapitalisation de l'EBA de 2011-2012 a contribué au ralentissement de la croissance des crédits distribués par les banques obligées de renforcer rapidement leur ratio de capital. En outre, nous montrons que ce ralentissement du crédit bancaire s'est reflété au niveau macroéconomique. Cependant, nous trouvons que l'ampleur de cet effet demeure modérée au regard des estimations fournies par d'autres études. Ceci suggère que l'EBA et les superviseurs nationaux ont au moins partiellement réussi à limiter l'impact de la mesure sur l'économie.

Nos résultats pourraient être pris en compte pour évaluer l'impact de modifications futures des exigences en capital bancaire, notamment dans le contexte du Mécanisme de supervision unique (MSU). Toutefois, ils ne peuvent être extrapolés qu'avec prudence. Nous examinons en effet un

épisode pendant lequel les banques ont dû rapidement ajuster leurs ratios de capital dans un contexte de tensions sur les marchés financiers. Leur comportement pourrait être différent dans un contexte économique plus favorable et avec un recours plus aisé à l'émission d'actions pour augmenter leur capital. En outre, nos résultats mettent en évidence un ralentissement à court terme de la croissance des prêts, alors que les banques ajustent leur bilan pour atteindre le nouveau ratio réglementaire en capital tout en faisant face à des contraintes de financement. Ils ne permettent pas de conclure que cet effet est permanent. Enfin, en temps normal, des banques mieux capitalisées seraient davantage susceptibles de se substituer à l'offre de crédit réduite des banques contraintes en capital, limitant ainsi l'impact macroéconomique de la mesure.

Pour conclure, nos résultats confirment la préoccupation de certains commentateurs, qui ont reproché à l'EBA d'avoir mal choisi le moment de l'exercice de recapitalisation, induisant un effet procyclique sur l'offre de crédit. Ils soulignent également les bénéfices d'une mise en œuvre graduelle d'exigences réglementaires en capital plus strictes, ce qui permet aux établissements d'atteindre les ratios exigés en accumulant des résultats non distribués. C'est d'ailleurs de façon graduelle que les ajustements de ratios de capital requis par les accords de Bâle sont actuellement mis en œuvre.

## Bibliographie

**Aiyar (S.), Calomiris (C. W.) et Wieladek (T.) (2014)**

« Does macroprud leak? Evidence from a UK policy experiment », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 46, n° 1, p. 181-2014.

**Hanson (S. G.), Kashyap (A. K.) et Stein (J. C.) (2011),**

« A macroprudential approach to financial regulation », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n° 1, p. 3-28, hiver.

**Mésonnier (J.-S.) et Monks (A.) (2015)**

« Did the EBA Capital Exercise cause a credit crunch in the euro area? », *International Journal of Central Banking*, juin.

### Éditeur

Banque de France

### Directeur de la publication

Marc-Olivier STRAUSS-KAHN

### Directeur de la rédaction

Françoise DRUMETZ

### Réalisation

Direction de la Communication

Juillet 2015

[www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr)