

Réorienter l'épargne stagnante vers les banques et favoriser l'octroi de financements aux PME : le point de vue de la réglementation bancaire et le rôle des superviseurs / Redirecting stagnant savings to banks and encouraging SME financing: the perspective of banking regulation and the role of supervisors

Florent Bonnard, Université de Poitiers, Institut Jean Carbonnier ; Principal Legal Counsel, Banque centrale européenne

University of Poitiers, Institute Jean Carbonnier; Principal Legal Counsel, European Central Bank

(Les opinions exprimées sont purement personnelles et n'engagent pas la Banque centrale européenne)

Abstract

This article deals with the reorientation of stagnant savings towards banks and the promotion of financing for small and medium-sized enterprises in the Lebanese system. In other terms, this article analyzes the possibility and the suitable ways to ensure that the stagnant savings of the Lebanese population can be used to finance SMEs.

The first part of the paper will focus on attracting savings in the form of deposits and granting financing under "cruising regime" conditions, to then show how banks can maintain their capacity to finance businesses in the face of the crisis currently in Lebanon.

1. **Pourquoi les banques ?** La problématique sous-jacente à cette contribution pourrait se résumer ainsi « *Comment s'assurer que l'épargne stagnante de la population libanaise puisse être utilisée au financement des PME ?* ». L'évocation des banques dans le cadre d'une telle contribution pourrait se justifier ainsi : « *utiliser l'épargne pour accorder des financements aux entreprises, c'est leur métier* ».

2. En effet, la question évoque l'idée de transformer l'épargne en financements. C'est cette activité de transformation qui caractérisait la banque dans la première définition qui en avait été donnée en France par la loi du 13 juin 1941¹. Aujourd'hui, une banque n'est plus qu'une espèce d'un genre plus large, celui d'établissement de crédit, dont la définition est donnée par le droit européen : « *une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte* ² ». La définition de la banque donnée par le droit libanais en semble assez proche³. Même si elle n'apparaît plus expressément dans les textes, d'aucuns considèrent encore aujourd'hui que c'est cette activité de transformation qui définit la banque⁴.

3. C'est avec la révolution industrielle que la France a connu sous le second empire que s'est opérée une « *révolution des ressources* » utilisées par les banques pour financer des entreprises en plein développement. C'est ce que résume James Rothschild, lorsqu'en évoquant les frères Pereire, fondateurs du Crédit Mobilier en 1852 et grands pourvoyeurs de financements des travaux du Baron Haussmann à Paris, il aurait affirmé que « *la différence fondamentale entre un Rothschild et un Pereire, c'est que le premier demeurera à jamais un banquier qui travaille avec son argent tandis que l'autre est fondamentalement un banquier travaillant avec l'argent des autres* ⁵ ». La matière première de la banque devient l'argent de ses clients. Par ailleurs, le secteur bancaire français a toujours entretenu un rapport étroit avec l'entreprise. C'est encore aujourd'hui vers le secteur bancaire que les PME françaises à la recherche de financements se tournent. Le financement par le marché est davantage prisé par les grandes

¹ Loi n° 41-2532 du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire, art. 1.

² Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, OJL 176, 27 juin 2013 (CRR), art. 4, para. 1, sous 1°).

³ Code de la monnaie et du crédit, art. 121 : la banque est « *l'entreprise dont l'objet essentiel est d'employer, pour son propre compte, en opérations de crédit, les fonds qu'elle reçoit du public* ».

⁴ V. P.-H. CASSOU, « Qu'est-ce qu'une banque? », *L'année des professions financières*, 2009, CPF, p. 93; N. MATHEY, « La notion d'établissement de crédit », *Banque et Droit*, Hors-Série Mars 2014, p. 12.

⁵ Cité par E. ANCEAU, *Ils ont fait et défait le second empire*, éd. Tallandier, 2019, p. 193.

entreprises, et semble-t-il quasi inexistant au Liban⁶. En matière de financement bancaire, les statistiques semblent montrer que les PME françaises sont mieux servies que leurs homologues libanaises⁷. Au Liban, ces difficultés s'expliqueraient par, outre les problèmes structurels suscités par la guerre, l'absence de garanties personnelles⁸, l'insuffisance des plans d'affaires⁹, ou encore les difficultés d'obtention d'informations suffisantes pour évaluer la performance de la PME et mesurer les risques encourus¹⁰. Autrement dit les principaux obstacles au crédit bancaire tiendraient en l'absence de garanties et l'asymétrie d'informations entre le prêteur et l'emprunteur, ici au détriment du prêteur. Ces sujets ne sont pas étrangers aux réflexions menées en France sur les difficultés d'accès au crédit bancaire des PME¹¹. Nous n'en traiterons pas ici, si ce n'est pour mentionner rapidement deux solutions. S'agissant des garanties en premier lieu, des alternatives ont été développées pour réduire le recours aux garanties personnelles semble-t-il privilégiées par les banques¹², comme le recours aux garanties proposée par les sociétés de cautionnement mutuel¹³. C'est une solution comparable qu'évoque une publication montrant que 90 % des dirigeants de PME libanaises interrogés étaient prêts à payer des primes d'assurances à une entreprise d'assurance si cela permettait de faciliter l'accès au crédit¹⁴. En France, certains acteurs publics sont aussi venus suppléer les carences du marché¹⁵. On pense par exemple aux offres de garanties destinées aux PME proposées par BPI

⁶ Y. NAIMY, « Financing problems faced by the Lebanese SMEs: An empirical study », *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 2004, 3(1), p. 32.

⁷ Au 4^{ème} trimestre 2022, 21 % des PME françaises auraient demandé un crédit d'investissement, qu'elles auraient obtenues dans 96 % des cas en totalité ou à plus de 75 % (respectivement 6 % et 83 % pour les crédits de trésorerie). V. <https://www.banque-france.fr/statistiques/credit/credit/acces-des-entreprises-au-credit>. L'accès au crédit semble plus difficile pour les PME libanaises, si l'on en croit les chiffres, certes plus anciens mais rien ne laisse malheureusement présager que la situation se soit améliorée. Ainsi, en 2004 seules 17,5 % des PME libanaises auraient eu accès aux banques pour des prêts de courts ou moyens termes, en 2016 environ 42 % des micro et petites entreprises déclarait éprouver des difficultés d'accès à l'endettement, et seulement 20 % des crédits octroyés au secteur privé l'étaient à des PME (v. Z. Abdulawood Jadoua, N.-F. MOSTAPHA, « The effect of access to debt on Lebanese Small and Medium Enterprises performance », *ACRN Journal of Finance and Risk Perspectives* 9, 2020, p. 33.

⁸ Z. ABDULAWOOD JADOUA and N.-F. MOSTAPHA, « The effect of access to debt on Lebanese Small and Medium Enterprises performance », *ACRN Journal of Finance and Risk Perspectives* 9, 2020, p. 33.

⁹ Y. NAIMY, « Financing problems faced by the Lebanese SMEs: An empirical study », *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 2004, 3(1), p. 33.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ M. DIESTCH et X. MAHIEUX, « Comprendre le déficit de financement des PME pour stimuler leur croissance », *Revue d'économie financière*, 2014/2, n° 114, p. 17 et s.

¹² Ch. GIJSBERS, « L'influence de la future réforme des sûretés sur la banque de détail », *RDBF*, n° 5, sept. 2018, dossier 28.

¹³ Observatoire du financement des entreprises, Accès des TPE et PME aux services bancaires, 2021, p. 8.

¹⁴ V. Y. NAIMY, « Financing problems faced by the Lebanese SMEs: An empirical study », p. 34.

¹⁵ Sur l'ensemble de la question, v. S. SCHICH, « Les garanties publiques du crédit aux PME sont-elles efficaces ? Les enseignements d'une enquête officielle internationale », *Revue d'économie financière* 2017/3, n° 127, p. 59.

France. S'agissant de l'information sur l'emprunteur, en second lieu, il existe en France le système de cotation des entreprises non-financières, mis en œuvre par la Banque de France dans le cadre de ses missions d'intérêt général¹⁶. Au total, ce sont près de 7 millions d'entreprises qui disposent ainsi d'une cotation¹⁷, laquelle constitue une source d'information utile pour les prêteurs¹⁸.

4. Quelles ressources pour quels emplois ? Du côté des ressources, nous concentrerons nos développements sur les dépôts et n'évoquerons pas les émissions des titres de créance qui ne sont pas à proprement parler spécifiques aux banques. Nous entendrons le terme épargne au sens que lui donne classiquement les juristes, autrement dit le surplus que les gens économiseraient sur leurs revenus¹⁹, si bien que nous n'évoquerons pas les réformes qui avaient eu pour effet d'augmenter le niveau des dépôts collectés en accroissant le nombre de comptes ouverts (qu'elles aient permis au plus grand nombre d'ouvrir un compte ou rendu plus difficile l'existence de ceux qui n'en disposait pas²⁰). Du côté des emplois, seul le crédit nous intéressera. Nous n'évoquerons donc pas les prises de participations dans le capital d'entreprises. Elles ne relèvent pas de la notion d'opération de crédit²¹, quand bien même considérerait-on qu'elles constituent un mode de financement des entreprises.

5. Plan. On comprendra aux remarques précédentes que notre sujet est extrêmement large. Aussi souhaiterions nous seulement dresser un tableau très général, de la façon dont la réglementation bancaire considère la réception de l'épargne et le financement des PME. Nous envisagerons également comment le superviseur pourrait lui-aussi exercer une influence sur ces deux thèmes. L'approche adoptée rappellera les dernières périodes traversées par le secteur

¹⁶ C. mon. fin., art. L. 141-6.

¹⁷ Cette cotation apprécie la capacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers à des horizons un an et trois ans. Il existe deux régimes de cotations différents. Le plus complet étant celui relatif aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur 750 000 euros dont le siège social est en France. L'analyse est alors fondée sur leur documentation comptable, l'information fournie par les greffes, et la centrale des incidents de paiements. Cela concerne plus de 260 000 entreprises. Pour les autres entreprises, seules les informations fournies par les greffes et la centrale des incidents de paiements peuvent être prises en compte.

¹⁸ L. SCHIRMER, « Le système de cotation de la Banque de France, un outil au service de l'économie », *Bulletin de la Banque de France*, 2014, n° 196, 2^e trimestre 2014, p. 53.

¹⁹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant*, 3^{ème} éd., PUF, Coll. Quadriges, 2002, V° Epargne : « Part du revenu qui n'est pas immédiatement dépensée pour la consommation courante ».

²⁰ On pense ici aux réformes qui ont pu avoir lieu en France dans les années 60 avec par exemple la mensualisation du paiement des salaires en 1968 ou encore à la loi, adoptée en 1965 sous l'impulsion du Doyen Carbonnier, permettant aux femmes mariées d'ouvrir un compte sans le consentement préalable de leur mari, ou encore la limitation des paiements en liquide. Ces réformes, accompagnées de la libéralisation de l'ouverture des guichets (sur laquelle on les pouvoirs publics sont revenus) expliquent en partie le fort développement des agences bancaires à l'époque, ainsi que la très forte bancarisation de la population française.

²¹ Certains ont toutefois essayé de l'y faire entrer : v. P. DUPONT, *Le contrôle des banques et la direction du crédit en France*, Dunod, 1952, p. 59.

bancaire : au temps calme a succédé la tempête. Une première partie essaiera de montrer comment l'attraction de l'épargne sous forme de dépôts et l'octroi de financements sont envisagés en « régime de croisière » (I) puis on verra comment maintenir, en période de crise, la capacité des banques à financer les entreprises (II).

I. Attraction de l'épargne et financement des PME

6. Nous verrons ici la vision de la réglementation (A) puis celle du superviseur (B).

A. La vision de la réglementation

7. Trois approches ici sont possibles. Existe-t-il des produits susceptibles d'attirer l'épargne et de la fléchier vers les PME (1) ? Existe-t-il une forme de banque plus efficiente pour orienter l'épargne vers le financement des PME (2) ? Le traitement prudentiel favorise-t-il ces activités (3).

1. Un exemple de produit d'épargne fléchi : l'épargne réglementée en France

8. La première façon d'attirer l'épargne consiste probablement à laisser libre cours à l'imagination des banquiers pour développer des offres compétitives. On observera par exemple certaines offres proposées hors de France comme celle consistant à arrondir chaque dépense à l'unité supérieure, la différence étant mise de côté, des offres avec taux bonifiés pour les clients fidèles ou étant de bons épargnants (absence de retraits, niveau d'épargne atteignant certains objectifs, etc.)²². La rémunération est en effet un levier que les banques en France pourraient également utiliser pour proposer des offres attractives²³. C'est ce que semblent avoir fait les banques libanaises, qui auraient longtemps attirés les dépôts en devises (dollars) en les rémunérant à un taux très attractif²⁴. En France deux des produits d'épargne les plus prisées ne relèvent toutefois pas de cet imaginaire commercial. Il s'agit des livrets d'épargne réglementés

²² E. LEDERER, « Les banques contraintes d'innover pour attirer les épargnants », *Les Echos*, 9 juin 2015.

²³ La rémunération des comptes à terme étant libre, celle des comptes de dépôts à vue, longtemps prohibée en France, ne l'est plus depuis la fameuse affaire Caixa et l'arrêt de la CJCE du 5 octobre 2004, affaire C-442/02, *Caixabank France c/ France*.

²⁴ B. EL KHOURY, *Crise bancaire libanaise : les rouages systémiques d'un naufrage*, Notes de l'IFRI, 2022, p. 13.

que sont le livret A²⁵ et le livret de développement durable et solidaire (LDDS)²⁶. L'un de leurs objectifs est précisément de flécher une partie de l'épargne récoltée vers les PME.

9. Présentation. La création du Livret A remonte au 22 mai 1818, concomitamment à celle des caisses d'épargne, qui avec les services financiers de la Poste ont longtemps bénéficié d'un monopole sur sa commercialisation. Ce n'est qu'en 2008²⁷ que sa distribution a été libéralisée. Le LDDS a quant à lui été créé en 2016, en remplacement du livret de développement durable qui datait de 2007 et qui s'était lui-même substitué au compte pour le développement industriel²⁸ créé en 1983.

Le livret A et le LDDS sont deux comptes sur livret régis par une réglementation détaillée, qui prévoit par exemple les personnes autorisées à souscrire, le plafond des dépôts, la détermination du taux de la rémunération servie, etc. Ce taux est relativement faible, mais défiscalisé. Le risque de perte du capital déposé est faible²⁹. Autrement dit ces produits sont le contraire d'un investissement en actions par exemple, où existe un risque de perte du capital, une incertitude quant aux dividendes versés, et des revenus fiscalisés. Ils sont par ailleurs extrêmement liquides puisqu'un client peut effectuer des retraits à tout moment³⁰ et l'on observe ainsi périodiquement des phases de décollecte (lors du paiement des impôts ou de la rentrée des classes par exemple). Leur succès montre que dans l'appréciation du rapport rendement / risque qui guide tout investisseur, c'est l'absence de risque de perte du capital, couplée à cette flexibilité, qui séduit le « *petit épargnant* ».

10. Double affectation des sommes collectées. Une partie des sommes collectées³¹ est obligatoirement transférée à la caisse des dépôts et consignations (CDC) par les établissements distributeurs. Ces sommes sont utilisées pour financer la « *construction et [la] réhabilitation de logements sociaux, [le] réaménagement urbain et [la] politique de la ville, [les] investissements du secteur public local*³² ». Les textes en vigueur organisent les relations entre les établissements collecteurs et la CDC, qu'il s'agisse du transfert des sommes collectées vers la CDC en cas

²⁵ Code mon. fin., art. L. 221-1 et s.

²⁶ Code mon. fin., art. L. 221-27 et s.

²⁷ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, JORF n°0181 du 5 août 2008, p. 12471.

²⁸ Connu sous l'appellation de CODEVI.

²⁹ Ces produits bénéficient par ailleurs d'une double garantie de l'État.

³⁰ V. P. BOUTEILLER, J.-Cl., Banque – crédit – bourse, fasc. 230 : comptes spéciaux, n° 12 (livret A), n° 67 (LDDS).

³¹ 65 %.

³² V. <<https://www.caissedesdepots.fr/fonds-depargne>> ; <<https://www.lcl.fr/livrets-epargne-logement/livret-epargne-populaire>>.

d'augmentation de l'encours, ou inversement, de la CDC vers les établissements lorsque les retraits sont supérieurs aux dépôts.

C'est la part non transférée qui retiendra ici l'attention. Le dispositif en vigueur prévoit que 80 % des encours collectés et conservés par les établissements distributeurs dans leur bilan doit être consacré au financement des besoins de trésorerie et d'investissement des PME³³, 10 % au financement des projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique, et 5 % à l'économie sociale et solidaire. Les établissements sont tenus de consacrer au moins les trois quarts de l'augmentation des fonds conservés à l'attribution de nouveaux prêts aux PME³⁴. Pour s'assurer que les établissements se conforment à leurs obligations, il leur est également imposé, d'une part, de publier annuellement un rapport présentant l'emploi des ressources collectées et conservées dans leur bilan et, d'autre part, d'informer par écrit, tous les trimestres, le ministre chargé de l'économie des concours financiers octroyés au moyen de ces sommes³⁵. Pour donner un ordre d'idée des montants en jeu, au 31 décembre 2021, l'encours conservé par les établissements distributeurs s'élevait pour les livrets A et les LDDS à 190,6 milliards. A la même date, l'encours de crédits accordés aux PME s'élevait à 588,9 milliards d'euros, si bien que le ratio des crédits aux PME rapportés à l'encours non centralisé des livrets A et LDDS était de 309% en 2021³⁶.

2. L'approche institutionnelle

11. Banque universelle versus banques spécialisées. La loi de 1945³⁷ qui avait nationalisé la banque de France et quatre grandes banques de dépôts avait également réorganisé le secteur bancaire en répartissant les établissements en trois catégories, dont elle limitait les emplois et les ressources. Les banques les plus susceptibles de recevoir des dépôts et celles les plus susceptibles d'octroyer des prêts aux entreprises ne relevaient pas de la même catégorie. Ainsi les banques de dépôts recevaient des dépôts à vue ou à un terme qui ne pouvait excéder deux ans. Elles pouvaient certes effectuer des opérations de crédit, mais comme le Doyen Stoufflet

³³ Arrêté du 4 décembre 2008 relatif aux règles d'emploi des fonds collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux informations permettant le suivi de ces emplois, 1^o de l'article 1^{er}.

³⁴ Code mon. fin., art. L. 221-5.

³⁵ Code mon. fin., art. L. 221-5.

³⁶ Rapport sur l'épargne réglementée, 2021, p. 52 et 53.

³⁷ Loi n° 45-15 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit.

l'avait justement observé, elles s'étaient retrouvées cantonnées de fait aux opérations à court terme³⁸. L'ouverture de crédit à moyen-long terme, la prise de participations ou l'ouverture de crédits sans limitation de durée aux entreprises³⁹ étaient réservées respectivement aux banques de crédit à long et moyen terme et aux banques d'affaires. La loi bancaire française de 1984⁴⁰ a profondément remodelé le paysage bancaire en supprimant ces catégories et en imposant le modèle de la banque universelle⁴¹, qui est aussi celui que le droit européen promeut.

12. L'efficacité de ce modèle est largement mise en avant par les banques françaises, notamment pour ce qui concerne le financement des entreprises. Il permettrait qu'un même établissement puisse proposer une grande variété de produits à une entreprise, laquelle n'aurait plus besoin d'être multi-bancarisée pour accéder à l'ensemble des prestations dont elle a besoin. Il favoriserait également la connaissance de l'entreprise⁴², apportant ainsi une solution à l'une des causes de leurs difficultés d'accès au crédit bancaire.

3. L'approche prudentielle

13. Nous verrons en premier lieu comment les règles prudentielles régissant les besoins en fonds propres et ratios réglementaires ont pu intégrer la nécessité des banques de pouvoir financer les PME (a), puis en second lieu la question des garanties, sujet clé dans l'accès au financement bancaire (b).

a. Les besoins en fonds propres et ratios réglementaires

14. Les règles prudentielles sont des normes de gestion dont l'objectif est de prévenir la défaillance des établissements de crédit, protéger les déposants et la stabilité financière⁴³. Ces

³⁸ J. STOUFFLET, *L'organisation du secteur bancaire en France, Etudes dédiées à René Roblot*, LGDJ, 1984, n° 10, p. 386.

³⁹ Sous certaines conditions toutefois : les entreprises concernées devaient bénéficier, avoir bénéficié, ou devoir bénéficier desdites participations.

⁴⁰ Loi n° 8446 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, JORF du 25 janvier 1984.

⁴¹ A. GOURIO, « L'adoption de la loi du 24 janvier 1984 », *Banque et Droit*, Hors-Série Mars 2014, p. 6 et s.

⁴² Fédération bancaire française, *L'industrie bancaire française*, 2019, p. 6 : « *La banque universelle, grâce à sa proximité, contribue efficacement au financement de l'économie, à des conditions favorables* ».

⁴³ Th. BONNEAU, « Les normes prudentielles », *RDBF*, n° 3, mai 2015, n° 36.

normes sont aujourd'hui largement issues des accords conclus par le comité de Bâle, eux-mêmes transposés dans le droit européen. Les accords de Bâle 3 ont ainsi été repris dans le maintenant fameux règlement européen CRR. Cette réglementation a la double caractéristique d'être étroitement liée au référentiel comptable en vigueur, et d'envisager les activités des banques par le prisme des risques qu'elles lui font courir. Ainsi tout comme le référentiel comptable, la réglementation prudentielle considère les dépôts et les crédits comme deux postes au bilan, respectivement au passif et à l'actif, sans identifier à proprement l'activité de transformation. Ainsi elle n'envisage pas les dépôts « *pour* » l'octroi de crédit, mais les appréhende séparément. Chaque activité génère une exposition à un risque spécifique, à laquelle sera appliquée une pondération exprimant l'éventualité de réalisation de ce risque (déterminée par la réglementation en vigueur dans le cadre de l'approche dite standard, ou par les modèles internes établis par les établissements et autorisés par les superviseurs)⁴⁴, permettant ainsi d'établir le niveau d'expositions pondérées par les risques⁴⁵ encouru par l'établissement. Les exigences minimums en fonds propres (par exemple 8% pour le risque de crédit) auxquels sont assujettis les établissements de crédit pour couvrir ces risques pondérés sont imposées par le CRR, dans le cadre de ce qui est dénommé le premier pilier. Il existe trois catégories de fonds propres, qui sont destinés à permettre aux établissements d'absorber les pertes suscitées par leurs activités : les fonds propres de base de catégorie 1 (capital social, primes d'émission associées, réserves, etc.)⁴⁶ qui sont réputés les plus solides, les fonds propres additionnels de catégorie 1 (instruments de dettes éligibles)⁴⁷ et les fonds propres de catégorie 2⁴⁸. Le niveau de pondération appliqué à une exposition joue donc un rôle déterminant dans le calcul des besoins en fonds propres des établissements. On sait par exemple que la question des pondérations appliquées par les banques libanaises sur la dette libellée en devises émise par la Banque du Liban avait suscité des inquiétudes, le niveau fixé par la réglementation locale à 50% étant inférieur aux 100% prévu par les accords de Bâle⁴⁹.

⁴⁴ Il existe des variations dans les modes d'utilisation des modèles internes en matière de risque de crédit, selon les paramètres calculés par les établissements. Pour des raisons de simplification nous ne les aborderons pas ici.

⁴⁵ Plus connus sous la dénomination anglaise de risk-weighted assets (RWA).

⁴⁶ CRR, art. 36 et s.

⁴⁷ CRR, art. 51 et s.

⁴⁸ CRR, art. 62 et s.

⁴⁹ IMF, Lebanon, Financial System Stability Assessment, 2017, p. 59; IMF, 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Informational Annex; and Statement by the Executive Director for Lebanon, p. 16.

15. Les craintes suscitées par le renforcement des règles prudentielles. On pressent le dilemme que ces normes portent en elles : les fonds propres immobilisés pour couvrir les risques ne peuvent plus être consacrés à autre chose, comme l’octroi de nouveaux prêts. Ce n’est toutefois devenu un sujet d’inquiétude qu’avec l’adoption des accords de Bâle 3 (2010). Les accords de Bâle 2 (2004), dont l’objectif était « *de maintenir globalement inchangé le niveau des fonds propres du système bancaire pris dans sa globalité*⁵⁰ » par rapport à Bâle 1 (1988), auraient même entraîné en pratique une réduction des besoins moyens en fonds propres⁵¹. On comprend qu’après la crise de 2008-2009 les objectifs aient changé. Les accords de Bâle 3 ont donc entendu pour s’assurer de la solidité financière des établissements accroître significativement les exigences en fonds propres, leur qualité, ou introduire au côté du bien connu ratio de solvabilité de nouveaux ratios comme les ratios de liquidité ou de levier. Les augures n’avaient pas manqué d’en souligner les potentielles conséquences négatives pour le financement des entreprises⁵² : réduction des expositions les plus risquées, comme les crédits aux PME, qui sont celles qui nécessitent de mobiliser le plus de fonds propres ; nécessité d’investir dans des actifs liquides en vue de respecter les ratios de liquidité, ce qui, de fait, orienterait les banques vers la dette souveraine plutôt que celle émise par des entreprises pour leur besoin de financement, etc. Ces mauvais présages expliquent que le maintien de la capacité de financement des PME ait été pris en compte dans l’élaboration des règles européennes adoptées pour transcrire les accords de Bâle, ainsi que de celles qui ont suivies. On en citera ci-après quelques exemples.

16. L’allègement des exigences en fonds propres pour favoriser le financement des PME. Afin de permettre de continuer, voire d’augmenter, le financement des PME, un dispositif d’allègement des fonds propres requis pour les expositions sur les PME a été introduit

⁵⁰ M. ATIG et G. VIALARD, « Le cheminement de Bâle 2, des directives européennes à l’application en France », in *Finance, nouveaux risques, nouvelles réglementations*, Variance, n° 29, 2007 (disponible sous ce lien : <<https://www.ensae.org/fr/variances/article/le-cheminement-de-bale-2-des-directives-europeennes-a-l-application-en-france/529>>).

⁵¹ De 2 % d’après M. BRUN, H. FRAISSE et D. THESMAR, « The real effects of bank capital requirements », *Débats économiques et financiers*, Banque de France, 2013, p. 3.

⁵² V. par ex. J.-Fr. PONS et B. QUATRE, « L’impact de Bâle III sur les prêts aux PME : l’heure de vérité approche », *Revue d’économie financière* 2014/2, p. 233 et s. ; O. BENZIZOUN et M.-Y. EL HADDAD, « L’impact de Bâle III sur le financement des PME : revue de la littérature », *Revue Française d’Économie et de Gestion*, 2022, vol. 3, n° 12, p. 142 et s.

dans le CRR⁵³. Il consiste en un facteur supplétif, inférieur à 1⁵⁴, qui vient en ajustement des montants d'exposition pondérés. Ce dispositif réduit le besoin en fonds propres suscités par le financement des PME, pour limiter les conséquences négatives des nouvelles exigences sur cette catégorie d'emprunteurs.

17. La liquidité. C'est sous l'angle du risque de liquidité que sont abordés les dépôts de la clientèle. La liquidité avait été un des soucis majeurs de la crise de 2008. Les accords de Bâle 3 ont prévu deux nouveaux ratios spécifiques, envisageant les besoins de liquidité sur un horizon d'un an, et sur une période de tension de 30 jours.

18. Le législateur a prévu que le nouveau dispositif devait faire l'objet d'une période d'observation, pour « *garantir que ce calcul standardisé n'a[it] pas de conséquences imprévues [...], sur l'offre de crédit et sur la croissance économique*⁵⁵ ». Les ratios de liquidité n'ont été imposés qu'avec un règlement du 20 mai 2019⁵⁶, après quelques ajustements du ratio de liquidité à long terme (le NSFR), afin « *de prendre en compte certaines particularités de la situation européenne pour éviter que l'exigence relative au NSFR n'entrave le financement de l'économie réelle dans l'UE*⁵⁷ ».

19. Le NSFR est le ratio représentant le rapport entre le financement stable disponible et le financement stable requis sur un horizon moyen terme d'un an. Il doit être supérieur ou égal à 100 %⁵⁸. Son objectif est « *de réduire le risque de financement sur une période plus longue en imposant aux banques de financer leurs activités grâce à des sources suffisamment stables pour*

⁵³ CRR, considérant 44 et article 501 ; Le dispositif initial a été modifié par le règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication (v. considérant 59) ; Notice ACPR sur les modalités de calcul et de publication des ratios prudentiels dans le cadre de la CRD IV et exigence de MREL, 2022, para. 2.3.1.1.4, p. 33.

⁵⁴ De 0.7619 ou 0.85 selon les montants des expositions en cause.

⁵⁵ CRR, considérant 101.

⁵⁶ Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication.

⁵⁷ Règlement précité, considérant 47 : « *Ces ajustements liés au contexte européen sont recommandés par l'ABE et concernent principalement des traitements spécifiques pour les modèles « pass-through » en général et ceux applicables à l'émission d'obligations garanties en particulier; les crédits commerciaux; l'épargne réglementée centralisée; les prêts immobiliers résidentiels garantis; les coopératives de crédit; les CCP et les dépositaires centraux de titres (DCT) qui ne procèdent pas à des transformations significatives d'échéances* ».

⁵⁸ CRR, art. 428ter, para. 2.

*atténuer le risque de tensions sur le financement*⁵⁹». Comme rappelé par les autorités, il entend limiter le recours excessif aux financements de gros à court terme, encourager une meilleure évaluation du risque de financement pour l'ensemble des postes du bilan et du hors-bilan et favoriser la stabilité des financements⁶⁰. Les dépôts sont des éléments de passifs qui peuvent, sous certaines conditions, être pris en compte parmi les ressources stables disponibles.

20. Le ratio de liquidité à court terme (LCR) est le ratio entre le coussin d'actifs pouvant être convertis en liquidités, facilement et immédiatement, sur les marchés et les « sorties nettes de trésorerie » sur une période de tensions d'une durée de 30 jours⁶¹.

21. Le législateur avait prévu que ce nouveau dispositif devait faire l'objet d'une période d'observation, pour « *garantir que ce calcul standardisé n'a[it] pas de conséquences imprévues [...], sur l'offre de crédit et sur la croissance économique*⁶² ». Les ratios de liquidité n'ont été imposés qu'avec un règlement du 20 mai 2019⁶³, après quelques ajustements du ratio de liquidité à long terme (le NSFR), afin « *de prendre en compte certaines particularités de la situation européenne pour éviter que l'exigence relative au NSFR n'entrave le financement de l'économie réelle dans l'UE*⁶⁴ ».

22. Il semble que les banques libanaises aient eu un niveau élevé de dépôts ou d'actifs (dette émise par la Banque centrale) en devises. On peut à titre de comparaison, montrer comment la réglementation européenne traite sous l'angle des besoins en liquidité ces passifs et actifs en devises. La réglementation prévoit que le calcul des ratios de liquidité ne se fait que dans une seule devise. Tant dans le cadre du NSFR que du LCR, elle impose aux établissements de veiller à l'adéquation globale de la répartition par monnaie de leurs actifs, et restreindre les

⁵⁹ Comité de Bâle, Bâle III : Ratio structurel de liquidité à long terme, oct. 2014, n° 5 (disponible sous ce lien : <https://www.bis.org/bcbs/publ/d295_fr.pdf>).

⁶⁰ Notice ACPR sur les modalités de calcul et de publication des ratios prudentiels dans le cadre de la CRD IV et exigence de MREL, 2022, para. 6.2.1, p. 91 ; Comité de Bâle, Bâle III : Ratio structurel de liquidité à long terme, oct. 2014, n° 1.

⁶¹ Sur ce ratio, v. Comité de Bâle, « Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité », janv. 2013 (disponible sous ce lien : <https://www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf>).

⁶² CRR, considérant 101.

⁶³ Règlement (UE) 2019/876 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) no 575/2013 en ce qui concerne le ratio de levier, le ratio de financement stable net, les exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles, le risque de crédit de contrepartie, le risque de marché, les expositions sur contreparties centrales, les expositions sur organismes de placement collectif, les grands risques et les exigences de déclaration et de publication.

⁶⁴ Règlement précité, considérant 47 : « *Ces ajustements liés au contexte européen sont recommandés par l'ABE et concernent principalement des traitements spécifiques pour les modèles « pass-through » en général et ceux applicables à l'émission d'obligations garanties en particulier; les crédits commerciaux; l'épargne réglementée centralisée; les prêts immobiliers résidentiels garantis; les coopératives de crédit; les CCP et les dépositaires centraux de titres (DCT) qui ne procèdent pas à des transformations significatives d'échéances* ».

asymétries de monnaies entre les éléments au numérateur et au dénominateur de ces ratios. Le cas échéant, le CRR permet au superviseur d'exiger que « *les établissements restreignent les asymétries de monnaies* », soit « *en limitant la proportion de financement stable requis dans une monnaie donnée qui peut être couverte par du financement stable disponible qui n'est pas libellé dans cette monnaie* », dans le cadre du NSFR⁶⁵, soit « *en limitant la proportion des sorties nettes de trésorerie dans une monnaie qui peuvent être couvertes, en période de tensions, par la détention d'actifs liquides non libellés dans cette monnaie* » dans le cadre du LCR⁶⁶.

23. Il appert que malgré le respect par les banques libanaises des ratios de solvabilité⁶⁷, l'un des graves problèmes rencontrés fut précisément celui de la liquidité⁶⁸. Le droit libanais semble aujourd'hui connaître un ratio de liquidité à court terme, qui intègre par ailleurs le fait que les banques reçoivent des dépôts en devises, ou ont investi dans des titres émis par la banque centrale, là encore en devises. On lit en effet sur le site de l'association des banques libanaises que « *les banques doivent maintenir un ratio de liquidité supérieur à 100% en livres libanaises et dans chaque devise principale, reflétant leur évaluation du risque de liquidité et conforme aux caractéristiques des risques de liquidité auxquels elles pourraient être exposées*⁶⁹ », ce qui laisserait penser que l'une des recommandations du FMI exprimée en 2017 consistant à mettre en œuvre un ratio obligatoire, y compris pour la livre libanaise, aurait été suivie⁷⁰. Nous n'avons en revanche pas trouvé trace d'un équivalent au NSFR, qui est pourtant un complément indispensable au LCR.

24. **La titrisation.** La titrisation a été décriée du fait de son rôle dans la crise de 2008. Ses inconvénients avaient été largement soulignés : le nombre d'intermédiaires impliqués rendrait l'opération difficilement compréhensible, elle permettrait la diffusion et l'accroissement des risques leur conférant un caractère systémique, elle présenterait un caractère spéculatif et sans connexion avec l'économie réelle. D'où la question de savoir s'il fallait tuer la titrisation. Elle présente pourtant quelques avantages pour les établissements de crédit qui y recourent, et peut

⁶⁵ CRR, art. 428ter, para. 5. Le niveau de restriction imposé dépendant de la faculté de trouver des financements dans la devise concernée ou des conséquences de variations défavorables des taux de change sur les positions asymétrique ou les modes de couverture mis en place par l'établissement.

⁶⁶ Règlement délégué (UE) 2015/61 de la Commission du 10 octobre 2014 complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'exigence de couverture des besoins de liquidité pour les établissements de crédit, art. 8 para. 6.

⁶⁷ IMF, Lebanon, Financial System Stability Assessment, 2017, p. 68.

⁶⁸ B. EL KHOURY, *Crise bancaire libanaise : les rouages systémiques d'un naufrage*, Notes de l'IFRI, 2022, p. 17.

⁶⁹ <<https://www.abl.org.lb/french/lebanese-banking-sector/key-prudential-practices>>.

⁷⁰ IMF, Lebanon, Financial System Stability Assessment, 2017, p. 60, point 41.

influer positivement sur le financement des PME⁷¹ : elle permet la diminution des risques encourus, et partant des besoins en fonds propres, les fonds propres ainsi libérés pouvant servir à la couverture de nouveaux risques, suscités par exemple par l’octroi de crédits aux PME ; elle offre aussi aux établissements une source de refinancement ; elle permet de transformer des actifs sous-jacents potentiellement illiquides en instruments liquides ; les titres émis peuvent éventuellement être placés auprès de la BCE dans le cadre des opérations de politique monétaire et avoir donc des effets positifs sur la liquidité. C’est pourquoi un encadrement qui évite les écueils rencontrés lors de la crise de 2008 tout en permettant de profiter des avantages mentionnés a été préféré à la mise à mort de la titrisation. Un règlement européen⁷² a ainsi créé un cadre pour les titrisations dites simples⁷³, transparentes⁷⁴ et standardisées (STS), lesquelles bénéficient d’un traitement préférentiel en fonds propres⁷⁵.

b. Les garanties

25. Les techniques d’atténuation du risque de crédit. La réglementation prudentielle distingue deux types de garanties qui ne recoupent pas les distinctions usuelles que les juristes affectionnent, entre garanties et sûretés d’une part, ou entre sûretés personnelles et sûretés réelles d’autre part. Elle préfère la distinction entre les protections de crédit non financée⁷⁶ (par exemple les garanties et les dérivés de crédit⁷⁷) et les protections de crédit financée⁷⁸ d’autre

⁷¹ Pour une étude d’impact, voir les chiffres avancés par le Conseil de l’Europe : <<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/capital-markets-union/securitisation>>.

⁷² Règlement (UE) n° 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil, 12-12-2017, créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu’un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE et 2011/61/UE.

⁷³ Par exemple la structuration de l’opération doit être simple, les actifs sous-jacents homogènes, les paiements réguliers, et les sous-jacents issus du cœur d’activité du cédant.

⁷⁴ Par exemple via une information renforcée pour les investisseurs portant notamment sur l’actif sous-jacent.

⁷⁵ Règlement (UE) 2017/2401 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d’investissement.

⁷⁶ CRR, art. 4, para. 1, sous 59 : « technique d’atténuation du risque de crédit selon laquelle le risque de crédit associé à l’exposition d’un établissement se trouve réduit par le droit qu’a celui-ci, en cas de défaut de la contrepartie ou en cas de survenance d’autres événements de crédit prédéterminés concernant la contrepartie, de liquider certains actifs ou montants, d’obtenir leur transfert, de se les approprier ou de les conserver, ou de réduire le montant de l’exposition au montant de la différence entre le montant de l’exposition et le montant d’une créance qui serait détenue sur l’établissement, ou de le remplacer par le montant de cette différence ».

⁷⁷ CRR, art. 213.

⁷⁸ CRR, art. 4, para. 1, sous 58 : « technique d’atténuation du risque de crédit selon laquelle le risque de crédit associé à l’exposition d’un établissement se trouve réduit par l’obligation d’un tiers de payer un montant en cas de défaut de l’emprunteur ou en cas de survenance d’autres événements de crédit prédéterminés ».

part (par exemple les sûretés financières, les sûretés immobilières, les dépôts d'espèces, ou encore les polices d'assurances-vie⁷⁹).

26. Ces protections de crédit peuvent, le cas échéant, être prises en compte dans la détermination du niveau de pondération d'une exposition⁸⁰, diminuer le niveau de l'exposition pondérée (par exemple si la technique utilisée a un effet substitutif, créant pour la partie couverte une exposition non plus sur le débiteur principal mais sur le garant, potentiellement mieux considéré en termes de pondération), ou être intégrées, le cas échéant, dans le paramétrage des modèles internes. Le CRR pose toutefois des critères stricts d'éligibilité, orientés vers la bonne réalisation de la garantie (appréciation de la qualité du garant, force exécutoire, etc.)⁸¹. On mesure donc leur importance pour les établissements : au-delà de la relation avec l'emprunteur et la sécurité qu'elles procurent en cas de défaillance, les garanties peuvent avoir des conséquences positives sur les besoins en fonds propres⁸², et là encore libérer des fonds propres pouvant servir à la couverture de nouveaux risques, comme ceux suscités par exemple par de nouveaux prêts.

27. La souscription d'une garantie auprès d'une entreprise d'assurance suggérée par des dirigeants de PME libanaises⁸³ pourrait par exemple, sous réserve de remplir les conditions d'éligibilité, être considérée comme une technique d'atténuation du risque de crédit recevable.

B. La vision du superviseur

28. **Mesures de pilier 2 et gestion des risques.** Dans la zone euro, la surveillance prudentielle des établissements de crédit a été confiée à la Banque centrale européenne (BCE), dans le cadre du mécanisme de supervision unique. La BCE dispose d'une compétence exclusive à l'égard de tous les établissements de crédit⁸⁴, mais elle s'acquitte de ses missions avec l'assistance des autorités compétentes nationales : les établissements les plus importants

⁷⁹ CRR, art. 195 à 200.

⁸⁰ CRR, art. 193 para. 2.

⁸¹ A. GOURIO, « Comment les banques utilisent-elles les sûretés ? », *RDBF*, 2018, n° 5, dossier 33.

⁸² En ce sens v. Th. SAMIN, « Réforme du droit des sûretés et activités bancaires : aspects intéressant la banque de détail », *RDBF*, 2018, n° 5, dossier 29 ; A. GOURIO, « Comment les banques utilisent-elles les sûretés ? », *RDBF*, 2018, n° 5, dossier 33.

⁸³ V. Y. NAIMY (2004), « Financing problems faced by the Lebanese SMEs: An empirical study », *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 3(1), p. 34

⁸⁴ Arrêt du 16 mai 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE*, T-122/15, EU:T:2017:337, point 38.

sont directement supervisés par la BCE, et les moins importants par les autorités nationales, dans le cadre d'un système décentralisé⁸⁵.

29. L'une des tâches confiées au superviseur consiste à s'assurer de la sécurité et solidité des établissements. S'agissant des fonds propres, il ne doit toutefois pas se contenter de s'assurer de la conformité d'un établissement avec les exigences minimum du premier pilier. Il doit identifier les défaillances et les risques insuffisamment couverts qui pourraient le mettre en danger et justifieraient que des mesures de remédiation soient mises en œuvre. Ces mesures relèvent de ce que l'on désigne sous l'expression de deuxième pilier⁸⁶. La mesure la plus connue consiste à imposer la détention de fonds propres supplémentaires, au-delà des exigences minimales du premier pilier. Il s'agit donc de s'assurer de la bonne couverture par l'établissement de ses risques, pas de l'enjoindre à en prendre davantage en lui imposant par exemple d'octroyer d'avantages de prêts. Aucune des mesures à la disposition du superviseur ne va expressément en ce sens.

30. **Modèles d'affaires et profitabilité des banques.** Cela étant, cela ne signifie pas que le superviseur se désintéresse du modèle et de la stratégie d'affaires des établissements. Ainsi dans le cadre du SREP⁸⁷ qui est l'exercice de revue annuel des banques, le superviseur doit, entre autres choses⁸⁸, examiner le modèle d'affaires de l'établissement afin d'évaluer les risques commerciaux et stratégiques que celui-ci lui fait encourir, et sa capacité à produire des rendements acceptables. C'est ce que la BCE illustre ainsi :

« Les contrôleurs évaluent la soutenabilité de la structure de chaque banque ou, en d'autres termes, la diversité - plus ou moins grande - de leurs activités. Ainsi, une banque se concentrant sur les activités maritimes serait très vulnérable face à un ralentissement des échanges

⁸⁵ Arrêt du 16 mai 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE*, T-122/15, EU:T:2017:337, point 41.

⁸⁶ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, JO L 287 du 29 octobre 2013, art. 16.

⁸⁷ Acronyme de l'expression anglaise Supervisory Review and Evaluation Process; sur lequel v. C. FEUNTEUN, Focus sur un outil prudentiel crucial : le processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP), R.I.S.F., 2020/2, p. 66 ; Autorité Bancaire Européenne, Orientations sur les procédures et les méthodologies communes révisées à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) et des tests de résistance prudentiels, EBA/GL/2022/03, 2022.

⁸⁸ Gouvernance, capital, liquidité et financement.

commerciaux mondiaux ou à des prêts trop généreux accordés aux chantiers navals et devra gérer ce risque⁸⁹ ».

31. Lorsque le superviseur identifiera des faiblesses dans le modèle d'affaires, il pourra là aussi imposer des mesures de remédiations⁹⁰. Ainsi le superviseur pourrait demander à un établissement dont les activités seraient insuffisamment diversifiées, ou se concentrant exagérément sur une activité l'exposant à des risques, de limiter ces activités et de reconsidérer son modèle d'affaires. Mais comme le rappelle l'Autorité bancaire européenne (ABE), le superviseur ne peut pas « *remettre en cause la responsabilité de l'organe de direction de l'établissement concernant la direction et l'organisation de l'entreprise et [ne doit pas] indiquer de préférences pour des modèles d'affaires particuliers⁹¹* ». Ce n'est donc que très indirectement que les mesures précitées pourraient avoir pour effet en pratique de réorienter les activités d'un établissement vers le financement des PME.

32. L'idée d'un exercice SREP au cours duquel seraient identifiés les risques encourus par les banques ne paraît pas étrangère à la réglementation libanaise⁹². Un auteur explique que « *la CCB peut même s'immiscer dans la politique monétaire ou financière de toute banque et la soumettre à un programme déterminé destiné à améliorer sa situation et réduire ses divers frais⁹³* », ce qui laisse penser que le superviseur disposerait, à tout le moins en théorie, de larges pouvoirs lui permettant d'obtenir des résultats analogues aux dispositions européennes précitées s'il avait déterminé que le modèle d'activités d'une banque lui faisait courir des risques non suffisamment couverts (comme par exemple une excessive exposition à un risque de change du fait d'activités principalement exercées en devises).

⁸⁹ <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.fr.html>>.

⁹⁰ Autorité Bancaire Européenne, Orientations sur les procédures et les méthodologies communes révisées à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (SREP) et des tests de résistance prudentiels, EBA/GL/2022/03, 2022, n° 551 et s.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² IMF, Lebanon, Financial System Stability Assessment, 2017, p. 59.

⁹³ F. NAMMOUR, *Droit bancaire*, 2016, p. 41 (disponible sous ce lien : <<http://droit2.ul.edu.lb/fdroit2/polycops/course/fadi%20nammour/fnb3/Livre%20Droit%20Bancaire%20-%20L6%20-%202016-2017.pdf>>).

II. Maintenir la capacité de financement en situation de crise

33. On envisagera ici comment la réglementation entend s'assurer que les banques maintiennent leur capacité de prêter aux PME en période de crise, en examinant, là encore, d'abord la vision de la réglementation et comment les autorités ont pu l'interpréter dans cet objectif (A) puis celle du superviseur (B).

A. La vision de la réglementation et sa mobilisation par les autorités

34. Deux types de crises peuvent obérer la capacité de financement des banques. En premier lieu, celle qui affecterait un client. Les établissements peuvent enregistrer dans leur bilan un nombre trop important d'expositions dites non-performantes (1). En second lieu, les établissements peuvent être confrontés à des crises économiques plus générales. Nous verrons comment celles-ci sont anticipées, ou traitées, de façon à ne pas restreindre la capacité des banques d'octroyer des financements aux entreprises. Les initiatives prises dans le cadre de la récente crise sanitaire fourniront quelques illustrations pratiques (2).

1. Les prêts non performants

35. **Définition.** En (très) résumé, un prêt non-performant est un prêt qui ne sera probablement pas remboursé en tout ou partie. Une première définition avait été donnée d'abord par l'ABE⁹⁴ avant qu'une nouvelle plus précise ait été intégrée dans le CRR⁹⁵. Les prêts non performants peuvent avoir des conséquences négatives sur la faculté de prêter des banques pour deux raisons. En premier lieu, parce qu'ils engendrent des pertes, qui réduisent la rentabilité de l'établissement. En second lieu, parce qu'ils imposent d'enregistrer des

⁹⁴ Qui considérait comme non performantes toutes les expositions au risque de crédit présentant des impayés de plus de 90 jours ou qui ne pourront probablement pas être recouvrées sans recours à la réalisation de la garantie, qu'elles présentent ou non des impayés.

⁹⁵ CRR, article 47 bis(3) : « (a) une exposition pour laquelle il est jugé y avoir eu défaut conformément à l'article 178 [de CRR]; (b) une exposition considérée comme dépréciée conformément au référentiel comptable applicable; (c) une exposition en période probatoire conformément au paragraphe 7 [de l'article 47 bis], lorsque des mesures de renégociation supplémentaires sont appliquées ou lorsque l'exposition est en souffrance depuis plus de 30 jours; (d) une exposition sous la forme d'un engagement qui, s'il était prélevé ou utilisé autrement, ne serait probablement pas remboursé intégralement sans la réalisation de la sûreté; (e) une exposition sous la forme d'une garantie financière qui serait probablement appelée par le bénéficiaire de la garantie, y compris lorsque l'exposition garantie sous-jacente remplit les critères pour être considérée comme non performante ».

provisions, qui représentent autant de fonds qui ne sont plus disponibles pour l'octroi de crédit⁹⁶.

36. Les réactions des autorités. Le niveau des expositions non performantes a été un sujet d'inquiétude pour les superviseurs puis pour le législateur européen. Ainsi la BCE a, dans le cadre du mécanisme de supervision unique, rédigé des lignes directrices en mars 2017 (mises à jour en mars 2018), en matière d'identification, de gestion, de dépréciation et passage en pertes ou de valorisation des prêts non-performants, puis publié en juillet 2018 un communiqué de presse précisant ses attentes sur les stocks de prêts non performants. Le législateur européen n'est pas en reste, et a adopté deux textes. Le premier est un règlement venu modifier le CRR⁹⁷ pour prévoir des règles de provisionnement additionnel⁹⁸. Le second est une directive⁹⁹ dont l'objectif est de faciliter la cession de prêts non performants, pour alléger le bilan des banques et leur permettre de « *continuer à jouer leur rôle de financement de l'économie*¹⁰⁰ ».

2. La gestion des crises

37. La crise du covid a donné quelques exemples de réactions rapides des législateurs et superviseurs, européens ou nationaux, face à une crise inattendue et de grande ampleur. À la différence de la crise de 2008, ou de la crise que traverse aujourd'hui le Liban, la crise sanitaire n'était pas une crise bancaire. L'essentiel a donc été de permettre aux banques de continuer à fournir des financements aux entreprises, les plus susceptibles de souffrir des conséquences de la crise. Un premier exemple des mesures utilisées à cette fin consiste dans le coussin de fonds propres contracycliques, constitué en période « calme » pour permettre de continuer à prêter pendant « la tempête » (a). Un second tient dans les mesures d'adaptation du cadre prudentiel

⁹⁶ C. ANTONIN, S. LEVASSEUR et V. TOUZÉ, « L'Union bancaire face au défi des prêts non performants », *Revue de l'OFCE 2018/4 (N°158)*, p. 227.

⁹⁷ Règlement (UE) 2019/630 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes, OJ L 111, 25 avr. 2019, p. 4.

⁹⁸ Dont le niveau dépend du caractère garanti ou non de l'exposition concernée. V. A. GOURIO et M. GILLOUARD, « Régime prudentiel des créances douteuses - Règlement concernant la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes », *RDBF*, n° 4, Juill. 2019, comm. 140.

⁹⁹ Directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE, OJ L 438, 8 déc. 2021, p. 1 ; V. Fr. LACROIX, « Quel marché secondaire pour les prêts non performants ? », *Revue Banque*, 2021, n° 853 ; A. GOURIO et M. GILLOUARD, « Prêts non performants - L'encadrement du marché secondaire de la dette, second pilier de la lutte contre les prêts non performants », *RDBF*, n° 2, mars 2022, comm. 65.

¹⁰⁰ Directive précitée, considérant n° 11.

adoptées pour mitiger les effets de la crise en cours ou en gérer les conséquences, de façon là encore à permettre aux banques de remplir leur office (b).

a. L'anticipation : le coussin de fonds propres contracyclique

38. Fixation du coussin de fonds propres contracyclique. La fixation du taux du coussin contracyclique, dont le rôle est de contrer la procyclicité du système financier, relève en France des missions du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), qui est l'autorité macroprudentielle chargée de « *surveiller le système financier dans son ensemble, en vue de préserver la stabilité du système financier et sa capacité à apporter une contribution durable à la croissance économique*¹⁰¹ ». L'idée est qu'« *en période favorable, [ce coussin] peut être accru pour exiger des banques des fonds propres supplémentaires. Ces fonds seront utilisés en période défavorable pour absorber les pertes et maintenir le financement de l'économie*¹⁰² ». Ce coussin est exprimé en pourcentage des actifs pondérés par les risques et se situe en principe dans une fourchette de 0 % à 2,5 %¹⁰³. Alors qu'il était prévu de le fixer à 0,5 % le HCSF a décidé le 1^{er} avril 2020 de le ramener à 0 %¹⁰⁴. Le communiqué de presse accompagnant cette décision précisait que cette mesure visait à soutenir la capacité des banques à octroyer des crédits aux PME, fortement dépendantes du financement bancaire. Le ministre français du budget et des finances avait même estimé qu'un tel relâchement devait permettre d'octroyer environ 8 milliards d'euros de nouveaux prêts.

b. La gestion d'une crise en cours

i. Premières réactions face à la crise : les instruments de soft-law

39. Droit mou pour textes flexibles. La première réaction des autorités européennes a pris la forme d'actes de droit souple, plus adaptés pour la réaction rapide que la soudaineté de la crise sanitaire nécessitait. Les actes de droit souple ne pouvant modifier l'ordonnement juridique en vigueur, ils ont consisté à identifier les marges de manœuvre que celui-ci offrait

¹⁰¹ Code mon. fin., art. L. 631-2-1.

¹⁰² C. COUAILLIER, J. IDIER et V. SCALONE, « Activation des coussins contracycliques en Europe : premiers retours d'expérience », *Bulletin de la Banque de France*, Mars-Avr. 2019, n° 222/1.

¹⁰³ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, art. 136.

¹⁰⁴ Il est fixé à 0,5 % depuis le 7 avril 2023, puis sera porté à 1% à compter du 2 janvier 2024.

pour traverser le début de la crise, en l'attente de l'adoption d'éventuelles modifications plus substantielles des textes. Ainsi de la BCE qui avait en mars 2020 indiqué qu'elle appliquerait avec souplesse le traitement prévu pour les prêts non performants, pour permettre aux banques de bénéficier pleinement des garanties publiques et des moratoires de paiement mis en place pour faire face à la crise¹⁰⁵. L'ABE a également publié en mars 2020 une communication relative à la classification des prêts en défaut dans les cadres prudentiels et comptables¹⁰⁶, puis deux orientations sur les moratoires législatifs¹⁰⁷ et non législatifs¹⁰⁸. Ces diverses communications ont ainsi eu pour objectif de préciser les hypothèses dans lesquelles des expositions pourraient ou non être reclassées en expositions défaillantes et partant susciter la mise en œuvre des règles de provisionnement additionnel, ce qui aurait eu des conséquences dommageables sur la capacité de prêter des établissements. Le 28 avril 2020 la Commission européenne a publié une communication interprétative invitant les établissements à tirer pleinement parti de la flexibilité offerte par les réglementations comptables (normes IFRS 9) et prudentielles « *en vue de faciliter l'octroi de prêts bancaires* » et « *aider les ménages et les entreprises solvables à faire face à ce ralentissement de l'activité économique et à la pénurie de liquidités*¹⁰⁹ ».

ii. La réaction européenne

40. Le règlement quickfix. Le règlement du 24 juin 2020¹¹⁰ s'inscrivait dans la lignée des communications précitées de la Commission, la BCE et l'ABE¹¹¹. Il a procédé aux ajustements

¹⁰⁵ <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200320~4cddbcbf466.en.html>>.

¹⁰⁶

<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20clarity%20to%20banks%20and%20consumers%20on%20the%20application%20of%20the%20prudential%20framework%20in%20light%20of%20COVID-19%20measures/Statement%20on%20the%20application%20of%20the%20prudential%20framework%20regarding%20Default%2C%20Forbearance%20and%20IFRS9%20in%20light%20of%20COVID-19%20measures.pdf>.

¹⁰⁷ GL/EBA/2020/02.

¹⁰⁸ GL/EBA/2020/07.

¹⁰⁹ Communication interprétative de la Commission sur l'application des cadres comptable et prudentiel en vue de faciliter l'octroi de prêts bancaires dans l'Union, COM(2020) 169.

¹¹⁰ Règlement (UE) 2020/873 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020 modifiant les règlements (UE) no 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne certains ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19, JO L 204 du 26 juin 2020, p. 4.

¹¹¹ Pour une description plus complète, v. A. LEFTEROV, « The reaction of the EU legislator – quick fix amendments to the Capital Requirements Regulation », *in view of the Corona pandemic (dir. K. Lackhoff)*, Banking Supervision and COVID-19 C.H. Beck, 2020; Notice ACPR sur les modalités de calcul et de publication des ratios prudentiels dans le cadre de la CRD IV et exigence de MREL, 2021, section 9.

nécessaires du CRR pour répondre à la crise sanitaire et soutenir l'offre de crédit aux entreprises et aux ménages¹¹².

41. On mentionnera à titre illustratif deux mesures. D'abord la révision des mesures transitoires IFRS 9, visant à « *atténuer l'effet qu'une augmentation soudaine des provisions pour pertes de crédit attendues pourrait exercer sur la capacité des établissements d'accorder des prêts à leurs clients au moment même où ces derniers en ont le plus besoin*¹¹³ ». L'extension ensuite à certaines expositions non performantes d'un traitement prudentiel préférentiel¹¹⁴. Ce traitement permet de libérer des fonds propres qui peuvent donc être utilisés pour couvrir d'autres risques, comme ceux qui seraient suscités par des prêts octroyés aux entreprises.

42. **La confirmation du retour en grâce de la titrisation.** Deux règlements publiés le même jour ont complété la réglementation applicable aux opérations de titrisation STS¹¹⁵. Le premier a principalement entendu faciliter la titrisation d'expositions non performantes et introduire dans le cadre des titrisations STS un régime spécifique aux titrisations dites synthétiques par lesquelles seul le risque de crédit porté par un portefeuille de prêts est transféré¹¹⁶. On reconnaît, à nouveau, que la titrisation, bien encadrée, peut être utile aux banques, constituer une source utile de (re)financement, et par conséquent être bénéfique à l'économie réelle. Le second modifie le CRR en conséquence pour assouplir les exigences de fonds propres requises pour couvrir les positions de titrisations de prêts non performants, et introduire le traitement prudentiel des titrisations synthétiques STS¹¹⁷. Ces modifications avaient, ici aussi, pour objectif de permettre aux établissements de continuer à assurer le financement des entreprises¹¹⁸.

¹¹² Règlement du 24 juin 2020 précité, considérant n° 7 : « *les circonstances extraordinaires de la pandémie de COVID-19 et l'ampleur sans précédent des défis qu'elle suscite appellent à une action immédiate visant à faire en sorte que les établissements soient en mesure d'acheminer efficacement les fonds jusqu'aux entreprises et aux ménages et d'atténuer le choc économique engendré par la pandémie de COVID-19* ».

¹¹³ Règlement du 24 juin 2020 précité, considérant n° 13.

¹¹⁴ V. notice ACPR sur les modalités de calcul et de publication des ratios prudentiels dans le cadre de la CRD IV et exigence de MREL, 2022, para. 2.3.1.1.2, p. 32.

¹¹⁵ Règlement (UE) 2021/557 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2021 modifiant le règlement (UE) 2017/2402 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, afin de favoriser la reprise après la crise liée à la Covid-19, JO L 116, 6.4. 2021, p. 1 et Règlement (UE) 2021/558 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2021 modifiant le règlement (UE) no 575/2013 en ce qui concerne les ajustements à apporter au cadre relatif à la titrisation afin de soutenir la reprise économique en réponse à la crise liée à la COVID-19, JO L. 116 du 6 avril 2021, p. 25.

¹¹⁶ Règlement 2021/557 précité, considérant n° 11.

¹¹⁷ Pour une analyse plus détaillée de ces deux règlements, v. M. LOONIS, « Titrisation : analyse des règlements (UE) 2021/557 et 2021/558 du 31 mars 2021 », *RDBF*, n° 1, janv. 2022, étude 1.

¹¹⁸ Règlement 2021/558 précité, considérant n° 4.

iii. Un exemple de réaction nationale : les prêts garantis par l'État français

43. Présentation du dispositif. La garantie de l'État apporté aux prêts accordés aux entreprises¹¹⁹ subissant le choc économique suscité par la mise en œuvre des mesures d'urgences en réponse à la crise sanitaire a été l'une des mesures les plus emblématiques adoptées pour soutenir l'économie française. Prévu initialement pour couvrir les prêts consentis du 16 mars 2020 au 31 décembre 2020, le dispositif a finalement été prolongé jusqu'au 30 juin 2022. Les prêts, pour être éligibles à la garantie de l'État, doivent respecter un cahier des charges défini par un arrêté, modifié à plusieurs reprises¹²⁰. La couverture offerte par la garantie n'était toutefois que partielle (entre 70 % et 90 % selon le chiffre d'affaires et le nombre de salariés de l'emprunteur) et ne pouvait pas être mise en jeu dans les deux mois suivants le décaissement du prêt. La loi de finances rectificative pour 2020 prévoyait que les prêts accordés aux grandes entreprises (au-delà des seuils précités) pouvaient également être couverts par une garantie de l'État, accordée par arrêté particulier du ministre chargé de l'économie et des finances¹²¹.

44. Le traitement prudentiel de la garantie. Sur un plan prudentiel, la garantie de l'État était une technique d'atténuation du risque de crédit éligible et présentait donc des avantages pour les établissements prêteurs. On pouvait donc craindre qu'elle n'encourage les établissements à prêter à des emprunteurs plus risqués. Une étude récente montre que cela n'a pas été le cas. Les banques françaises ont continué à octroyer des prêts en suivant leurs propres critères d'octroi et politiques de risques, qu'elles n'ont pas assouplies du fait de l'existence de la garantie de l'État, notamment parce qu'elle n'était que partielle¹²².

¹¹⁹ De moins de 5000 salariés ou ayant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros par an.

¹²⁰ Arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

¹²¹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, V de l'article 6.

¹²² Th. NICOLAS, St. UNGARO and E. VANSTEENBERGHE, « Public Guaranteed Loans and Bank Risk-Taking », November 2022, p. 25 et 28 (disponible sous ce lien: <https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/public_guaranteed_loans_and_bank_risktaking.pdf>).

B. La vision du superviseur

45. **La suspension du versement des dividendes.** Pendant la crise sanitaire, dans le cadre du mécanisme de supervision unique, la BCE a considéré qu'il était essentiel que les établissements conservent des fonds propres suffisants pour pouvoir continuer d'une part à soutenir l'économie et d'autre part à absorber les pertes suscitées par les difficultés que pourrait rencontrer leur clientèle. À cet effet, elle a émis une recommandation invitant les banques à ne pas verser de dividendes ni racheter des actions en 2020, recommandation qu'elle a renouvelée à plusieurs reprises et prolongée jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

46. Les autorités nationales lui ont en règle générale emboîté le pas et ont émis des recommandations similaires destinées aux entreprises dont elles assuraient la supervision. C'est par exemple le cas en France de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui a publié une recommandation similaire applicable aux sociétés de financement, entreprises d'investissement, organismes d'assurance et de réassurance.

47. **Des résultats probants.** L'invitation faite aux établissements a semble-t-il été suivie d'effets positifs. Les banques qui n'ont pas distribué les dividendes précédemment prévus auraient ainsi augmenté d'environ 2,4 % le nombre de prêts octroyés. Au final, le montant de capital qui aurait été mis à disposition des établissements en application de ces recommandations et des mesures d'allègement du capital, que l'on raisonne ici en capacité d'absorption de pertes ou de nouveaux financements, correspondrait à l'équivalent d'environ 1,8 milliards d'euros de prêts octroyés à l'économie réelle¹²³.

III. Conclusion

48. Nous avons vu avec le succès du Livret A en France que c'est probablement l'appréciation du risque de perte qui pourrait diriger les « *petits épargnants* », autrement dit la plus grande part de la population, vers les banques. S'ils sont prêts à investir, ils veulent aussi pouvoir retrouver leur argent. Le niveau des dépôts, l'absence de retraits massifs en un bref délai (*bank-run*), sont des marqueurs de la confiance portée dans les règles prudentielles qui gouvernent le secteur bancaire, supposées protéger les déposants, et dans les superviseurs, qui sont censés s'assurer de leur respect. L'expérience a montré toutefois que ces dispositifs devaient être complétés par des règles de prévention et de gestion des crises, comme en Europe

¹²³ E. DAUTOVIC et al., « Evaluating the benefits of euro area dividend distribution recommendations on lending and provisioning » (consultable sous ce lien: <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202106_2~90dc75f42d.fr.html>).

la directive sur le redressement et la résolution¹²⁴, pour doter les autorités des moyens d'intervention rapide pour prévenir les crises, ou le cas échéant les gérer et en limiter les effets¹²⁵, et mettre en place un dispositif de garantie des dépôts. La Commission européenne en a encore récemment suggéré le renforcement¹²⁶. Ces règles paraissent désormais elles aussi essentielles au maintien de la confiance dans le secteur bancaire. Or si les évaluations du dispositif prudentiel libanais semblent avoir montré que celui-ci se rapprochait des standards bâlois (avec malgré tout quelques sujets d'inquiétudes qui se sont malheureusement concrétisés depuis)¹²⁷, elles ont aussi conclu que les dispositifs de gestion des crises ou de garantie des dépôts étaient un axe d'amélioration prioritaire¹²⁸.

49. L'étude nous conduit également à une interrogation. Dans la recherche de l'équilibre entre solidité financière des établissements et maintien de leur capacité à prêter, on peut se demander si la balance n'aurait pas trop penché du premier côté. Le juriste serait probablement tenté de répondre par la négative. Le maintien de la capacité des banques à financer les PME est considérée de façon quasi-systématique dans l'élaboration des nouveaux textes. Mais la question relève aussi de l'analyse économique du droit, et plus qu'aux juristes, dont on connaît le goût des chiffres¹²⁹, c'est peut-être aux économistes qu'elle doit être posée. Un auteur a récemment montré en utilisant un échantillon de 91 banques européennes que les nouvelles règles prudentielles n'avaient finalement pas eu d'effets négatifs sur les prêts bancaires. L'introduction du ratio de liquidité NSFR aurait même eu des effets positifs. La collecte de sources de financement stables telles que les dépôts aurait favorisé la capacité à prêter des banques¹³⁰. Voilà qui donnerait raison au Gouverneur de la Banque de France, M. François Villeroy de Galhau, qui le 26 mai 2021 déclarait devant la Commission des finances, de

¹²⁴ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, OJ L 173, 12 juin 2014, p. 190–348.

¹²⁵ Cession d'activités, séparations des actifs, création d'un établissement relais ou le désormais fameux renflouement interne (bail-in) ; Sur l'ensemble de la question v. H. J. SIBONE, *Le traitement des risques de défaillances bancaires*, LGDJ, 2023.

¹²⁶ V. communiqué de presse du 18 avril 2023, Union bancaire : la Commission propose une réforme du cadre pour la gestion des crises bancaires et l'assurance des dépôts (disponible sous ce lien : <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_2250>).

¹²⁷ IMF, Lebanon, Financial System Stability Assessment, 2017, p. 5 et p. 56 et s.

¹²⁸ IMF, Lebanon, Financial System Stability Assessment, 2017, p. 5 et p. 28; IMF, 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Informational Annex; and Statement by the Executive Director for Lebanon, p. 16; IMF, Lebanon: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission (consultable ici: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/03/23/lebanon-staff-concluding-statement-of-the-2023-article-iv-mission>>).

¹²⁹ Th. SAMIN, Vis règle des 72, échiquier de Sissa et quelques autres, BJB janv. 2020, n° 118u2, p. 1.

¹³⁰ J. PEPY and B. WILLIAMS, « Assessing the Impact of Basel III on European Bank Lending », 2022, p. 26.

l'économie générale et du contrôle budgétaire que « *le renforcement de la solvabilité des banques n'a pas porté préjudice au financement de l'économie française, bien au contraire* ¹³¹ ».

¹³¹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/115cion_fin2021081_compte-rendu>.