HAL
open science

Le PGE n'est ni uniquement une aide, ni un outil purement marchand

Jeanne Lazarus

To cite this version:

Jeanne Lazarus. Le PGE n'est ni uniquement une aide, ni un outil purement marchand. Banque Stratégie, 2021, 401, pp.16 - 19. hal-03217715

HAL Id: hal-03217715

https://sciencespo.hal.science/hal-03217715

Submitted on 3 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

PGE : la banque entre entreprise privée et institution publique

Entretien avec **Jeanne Lazarus**, Sciences Po, Centre de sociologie des organisations (CSO), CNRS, Paris, France

Revue *Banque*. Dossier Banque & Stratégie n° 401, avril 2021.

Comment définir le PGE, à la fois instrument de politique publique et produit de banques commerciales ? Vous dites qu'il se situe entre aide d'urgence et contrat marchand…

Le PGE a été défini par l'Etat comme une aide, il a été présenté comme tel quand le gouvernement a annoncé que 300 milliards d'euros seraient destinés aux entreprises, presque comme s'ils étaient issus du budget de l'Etat. C'est toute l'ambigüité d'une aide par la garantie, elle semble indolore budgétairement puisque ce n'est pas l'Etat qui prête. Mais une garantie est dépense publique potentielle puisque l'Etat devra se substituer aux emprunteurs défaillants. Les gouvernements américains ont historiquement énormément utilisé cet instrument des prêts garantis pour des périodes de relance ou pour inciter les investissements dans tel ou tel secteur, et cela a régulièrement engendré des dépenses très élevées, pas discutées en tant que telles, puisqu'au moment où un gouvernement propose un prêt garanti, il n'a pas besoin de l'inscrire dans son budget prévisionnel, puisqu'il se « contente » de donner sa garantie.

Si le PGE était purement marchand, la garantie d'Etat n'aurait aucun sens. Avec cette garantie d'Etat il s'agit d'orienter l'action du marché pour inciter les prêteurs à prêter. C'est une aide de l'Etat, mais qui passe par le marché, et qui permet aux entreprises d'accéder aux prêts auxquels elles n'accèderaient pas forcément. Ce n'est pas un don puisque le prêt doit être remboursé. On ne peut donc définir le PGE ni uniquement comme une aide, ni comme un outil purement marchand.

Cela évoque une question plus large et quasiment philosophique : le crédit est-il une aide ? Il aide celui qui emprunte au moment où il en a besoin, cela lui rend service, voire lui permet d'investir pour s'enrichir, mais c'est aussi un engagement qui peut être extrêmement contraignant et finir par conduire à un endettement trop élevé. Le crédit fait toujours l'objet de deux critiques a priori opposées : d'un côté les restrictions d'accès sont dénoncées, notamment des populations les plus précaires, de l'autre les prêteurs sont accusés de créer du surendettement. L'endettement excessif limite les projets possibles mais l'impossibilité d'accès au crédit également. On retrouve la même dualité autour du PGE.

Le PGE a été distribué avec un accès plus large que si c'était un prêt marchand habituel, et aujourd'hui il y a des craintes que des entreprises se soient trop endettées et que certaines ne puissent rembourser…

Au début du PGE, il y a d'abord eu des protestations sur le fait que les banques ne le distribuaient pas suffisamment. Par exemple, une enquête du syndicat des indépendants en avril 2020 indiquait que

des banques ne répondaient pas à des demandes ou refusaient des PGE. Or les taux de refus étaient très bas et le restent. Avec Stéphanie Serve, nous avons montré que ce taux de refus très bas ne signifiait pas l'absence des refus car le plus souvent les demandes de prêts n'étaient pas enregistrées car la banque ne donnait simplement pas suite ou ne montait pas le prêt sans que cela ne laisse de traces informatiques[1]. Ainsi, le PGE a été l'objet d'une première polémique au printemps dernier, les banques étant accusées de ne pas jouer le jeu alors que le gouvernement avait dit que le PGE était accessible quasiment sans conditions.

Puis le gouvernement a régulièrement assoupli les conditions d'accès au PGE pour le faciliter et demander aux banques de simplifier leurs accords. Une autre voix s'est alors fait entendre, qui s'inquiétait d'un trop grand nombre de PGE, craignant que ce dernier ne mette les entreprises en difficultés. Une partie des entrepreneurs a préféré se passer du PGE pour ne pas s'endetter davantage dans une période déjà difficile. Il y a donc eu une dénonciation croisée du manque d'accès et de l'excès de crédit.

Le PGE a été présenté comme accessible à toute entreprise, ce qui n'est pas la définition d'un prêt bancaire classique qui doit faire l'objet d'une évaluation du risque…

On est là au cœur de l'enjeu de la définition des banques entre service public et service marchand. Cette question était centrale dans le débat entre les banques et les pouvoirs publics. J'ai fait des entretiens au printemps dernier avec des conseillers bancaires en agence qui rappelaient que leur travail est d'évaluer le client et insistaient sur le fait que l'Etat ne doit pas les obliger à prêter, qu'ils ne sont pas des fonctionnaires aux ordres du gouvernement. Toutefois, l'Etat et l'opinion publique affirmaient que les banques devaient rendre un service public et se montrer civiques.

Il y a ensuite eu une évolution dans ce que disaient les conseillers bancaires que Stéphanie Serve et moi avons interrogés. Au début ils pensaient évaluer les dossiers comme à leur habitude en ne prêtant pas à tout le monde. Progressivement, la pression de leur direction s'est accrue et certains l'ont interprété comme une pression du pouvoir politique sur leur hiérarchie, à qui il était demandé d'appliquer les directives du ministère de l'Economie et de mettre de côté leurs outils bancaires classiques, en particulier les outils de scoring et les notes de risques.

Au départ les entreprises qui étaient trop mal notées avaient du mal à accéder au PGE. La limite a été progressivement assouplie. Les méthodes d'évaluation habituelles ont donc été suspendues.

Un prêt est pourtant une affaire d'évaluation et de répartition des risques…

La distribution des PGE exigeait une suspension de la logique marchande et des modèles de risque. Cela reflète la complexité du monde bancaire qui est un monde marchand mais aussi un lieu de calcul de risques. Ce calcul de risque peut être pensé d'un point de vue marchand avec le choix de ne prêter qu'à ceux qui peuvent rapporter, y compris à des emprunteurs très risqués qui rapportent potentiellement beaucoup. La définition civique du prêt avec le PGE a été : il faut prêter à tout le monde et ne pas s'inquiéter si les dossiers sont trop risqués. Mais en même temps, on pourrait

[1] https://theconversation.com/prets-garantis-par-letat-les-refus-seraient-plus-nombreux-que-dans-les-statistiques-officielles-142578; Lazarus, Jeanne, et Stéphanie Serve. « Sauver les entreprises. Les prêts garantis par l'État », *Revue Projet*, vol. 380, no. 1, 2021, pp. 31-36.

considérer que le civisme en matière de prêt signifie de ne pas prêter à des emprunteurs que l'on risque de mettre en difficulté. Est ce que suspendre l'évaluation du risque est civique ? Un point de vue critique radical serait de dire que si les gens ont des besoins il faut leur prêter, sans se poser la question du remboursement. Le bout de la logique serait de dire si les gens ont besoin d'argent, on le leur donne. La position plus classique, dans notre économie libérale est que le prêt est un instrument marchand et qu'il doit être remboursé.

Ce qui est intéressant est qu'au printemps 2020, le remboursement n'était pas du tout présent dans la communication. L'Etat disait : on va aider les entreprises, les banques disaient : on va donner des PGE, mais personne ne semblait se poser la question du remboursement.

Le PGE est un prêt de trésorerie pas comme les autres…

Le prêt de trésorerie est peu présent dans les recherches en gestion ou en économie. C'est un prêt perçu soit comme peu important, soit comme suspect. Stéphanie Serve a réalisé des entretiens avec des entrepreneurs se plaignant souvent que la banque accepte de leur prêter des dizaines de milliers d'euros pour des crédits d'investissements mais qu'ils rencontrent des obstacles pour obtenir un prêt de trésorerie de 5000 euros. Dans la vie quotidienne d'un entrepreneur le prêt de trésorerie est souvent une source de tension avec sa banque, bien plus que le prêt d'investissement qui est travaillé longuement, avec un business model... Une demande de prêt de trésorerie est souvent interprétée par les banques comme un signe de mauvaise gestion.

Contrairement à l'habitude, le PGE est un prêt de trésorerie qui ne pose pas de problème. Il n'est pas vu comme un prêt pour des entrepreneurs en difficultés, et est accordé sans avoir à négocier longuement et craindre qu'il ne fasse baisser la note de risque.

La note de risque est cruciale car elle peut compliquer l'accès aux prêts de trésorerie et à tous les services bancaires. Les retards de paiement font baisser la note de risque, or en général quand une entreprise a besoin de trésorerie c'est parce qu'elle a des paiements à faire. Si elle n'accède pas à ce prêt elle se retrouve en retard sur ses paiements, ce qui fait encore baisser la note et empêche l'obtention du prêt de trésorerie... Avec le PGE, tout ce modèle contraignant pour les entrepreneurs a été mis en suspens, temporairement évidement.

Cela reflète bien la période : il a été demandé aux banques de suspendre temporairement leurs logiques marchandes et leurs mesures habituelles du risque, bref, d'appliquer elles aussi auprès de leurs clients le quoi qu'il en coûte de l'Etat. Les banques françaises ont accepté de le faire car elles sont très liées à l'Etat, même si elles sont privées, ne serait-ce que parce que beaucoup de dirigeants bancaires sont d'anciens hauts fonctionnaires. Et l'Etat continue à voir les banques privées comme un instrument potentiel de sa politique économique.

Que dit le PGE du rapport entre l'Etat et les banques ?

Les banques sont indépendantes, il n'y a pas de doute. Ce sont des entreprises privées mais elles sont très encadrées par la loi. Le code monétaire et financier est extrêmement épais, et les banques sont toujours en discussion avec l'Etat, qui les régule et utilise aussi l'instrument législatif. Les banques sont à la fois encadrées par la loi, la hard law, mais il y a aussi toute une dimension de soft law avec des chartes professionnelles, en laissant les banques décider de leur façon de s'y prendre. On l'a vu sur les frais bancaires : à une loi, les banques préfèrent largement prendre des

engagements et signer des chartes. Toutefois, si les évolutions prennent trop de temps, le gouvernement légifère – les banques font alors un lobbying intense pour que la loi ne soit pas trop contraignante. Le Conseil consultatif du secteur financier (CCSF) incarne ce modèle de dialogue constant : les banques font valoir leur importance pour l'économie et l'emploi et le risque de cadres trop contraignants qui les empêcheraient d'être rentables, les représentants de la société civile font valoir les besoins des consommateurs, l'Etat quant à lui fait valoir que les banques sont un outil central du pilotage de l'économie et demande aux banques d'aller dans telle ou telle direction. L'accord tacite c'est que les banques sont marchandes, mais de temps en temps l'Etat leur demande d'être civiques, et donc de suspendre leur activité marchande, évidemment dans les limites de ce que peuvent faire des entreprises marchandes.

Quels sont les coûts et les bénéfices du PGE en termes financiers pour les entreprises, l'Etat et les banques ?

Il est difficile de répondre maintenant en termes financiers. L'une des options est que le PGE soit un prêt de trésorerie remboursé quelques mois après et ne coûtant rien aux entreprises. Dans ce cas, elles auront bénéficié d'une aide pendant un moment, puis repartiront comme avant. Certaines entreprises auront toutefois des difficultés à rembourser, la garantie publique jouera alors. Mais on ne sait pas encore comment cela va se passer, ni quelles seront les clauses déclenchant l'aide de l'Etat. Est-ce qu'elle se limitera aux entreprises en faillite ? Est-ce que des entreprises qui ne seraient pas en faillite mais en difficultés pourraient demander à l'Etat de rembourser leur PGE, au nom de la sauvegarde de l'emploi ? Ne serait-ce pas fausser la concurrence ?

Ces enjeux n'ont pas forcément été anticipés. Au départ l'Etat a dit : on aide les entreprises en garantissant des prêts, on montre notre engagement pour les entreprises avec une communication tambour battant sur le PGE.

Le remboursement sera le moment de vérité. Il faudra voir si les banques tiennent leur engagement de facturer le PGE à prix coutant. Les PGE distribués sont d'un montant inférieur à ce qui était prévu, 136 milliards d'euros sur une enveloppe de 300 milliards, mais c'est quand même beaucoup. L'Etat ne garantit pas 100% de la dette et les banques ont pris un risque d'au moins 13,6 milliards. Le PGE coûtera sans doute de l'argent à l'Etat puisque statistiquement une partie des entreprises ne devrait pas réussir à rembourser.

Quelle image des banques donne le discours sur le PGE ?

Les banques ont beaucoup communiqué sur le PGE. Frédéric Oudéa alors président de la FBF a fait des entretiens dans la presse pour dire que les banques étaient complètement mobilisées pour soutenir l'économie et aider les citoyens dans cette période difficile. Les banques ont été obligées de jouer le jeu d'une décision qui ne venait pas d'elles mais qui les a mises en avant. Jusqu'à présent elles n'ont pas été mises en cause mais l'épreuve de vérité sera le remboursement. Si elles se montrent très dures avec les emprunteurs en difficulté, facturent des frais de retard élevés, elles risquent d'être mises sur la sellette. La rentabilité financière serait sans doute moindre que le risque d'image qu'elles prendraient. Il leur sera difficile de revenir à leurs pratiques marchandes classiques autour du remboursement du PGE car c'est un prêt connoté comme étant une aide. Il y a un parallèle avec un client de microcrédit qui ne rembourse pas ou est en retard sur le paiement, si la banque lui impose des frais très élevés cela parait problématique car ces prêts ne doivent pas fonctionner

comme les crédits les plus marchands. Si les banques se mettent à faire des profits sur les PGE elles seront pointées du doigt et des associations de consommateur protesteront. Elles ne pourront donc pas faire d'importants profits avec les PGE, mais cela n'empêchera pas qu'elles continuent à en faire, et c'est leur droit, avec les mêmes clients professionnels et entreprises sur les produits classiques, prêts et autres. Le PGE restera une zone non marchande dans la relation banque client.

En résumé les banques ont accepté de se mettre au service, non pas de l'Etat, mais de la nation. Elles ont joué un rôle civique, mettant un mouchoir sur leurs profits, au nom de la mobilisation générale. La question n'est pas leur sincérité mais la réalité de leur engagement : ont-elles accordé ces crédits sans compliquer la vie des entreprises qui le demandaient ? Comment vont-elles organiser les remboursements ?

Depuis un an, la relation des banques avec les particuliers a-t-elle changé du fait de la crise ?

Quand j'ai commencé à contacter des conseillers bancaires au printemps 2020 pour étudier ce qui se passait, je m'intéressais aux particuliers. Les conseillers ne m'ont parlé que des PGE, car cette activité occupait alors tout leur temps, les particuliers confinés semblant totalement en sommeil et ne les contactant quasiment pas. Il est toutefois clair qu'il y aujourd'hui beaucoup de gens en difficulté financière mais les banques ne sont pas sollicitées publiquement pour cela, il n'y a pas le même discours public de mobilisation.

La Cour des comptes a consacré un chapitre dans son rapport annuel 2021 paru en mars à l'inclusion bancaire, considérant que les difficultés financières allaient croitre avec la crise et qu'il fallait à nouveau regarder de près ce que les banques faisaient en la matière…

Des associations ont montré l'augmentation de la précarité, mais le dépôt de dossiers de surendettement n'a pas augmenté. La pauvreté s'est indéniablement accrue, mais cela ne se reflète pas dans les relations bancaires. C'est comme si les gens en insécurité financière étaient invisibles pour les banques. En tous cas au printemps dernier les conseillers interrogés me disaient que ces évolutions ne se voyaient pas. L'observatoire de l'inclusion bancaire va certainement se pencher sur la question et nous aurons des données plus précises pour savoir ce qui s'est passé : est-ce que ces difficultés n'ont pas été mises en avant ? Est-ce que ce sont des gens qui de toute façon sont déjà plus ou moins marginalisés dans les banques ? Est-ce que les banques considèrent que les mécanismes d'inclusion bancaire pour les clientèles fragiles sont déjà en place ? Par ailleurs, ces situations ne se voient pas forcément d'un point de vue bancaire, parce que les gens qui n'ont pas d'argent n'ont pas forcément de découverts s'ils dépensent moins, ou de problèmes de remboursement de crédit s'ils n'ont pas de crédit.