



Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de membres des services du FMI et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

L'aide des banques publiques aux ménages et aux entreprises¹

Compte tenu des circonstances exceptionnelles de la pandémie de COVID-19, les banques publiques, à condition d'être financièrement solides et de disposer de ressources suffisantes, peuvent temporairement accroître leur aide aux ménages et aux entreprises, principalement au moyen de prêts (bonifiés) et de garanties d'emprunt. Les banques publiques présentent l'avantage d'être en mesure de toucher les petites et les grandes entreprises ainsi que les ménages et les administrations infranationales. Plusieurs pays avancés ou émergents ont déjà annoncé des projets en ce sens. L'expérience de la crise financière internationale montre que les prêts et garanties des banques publiques peuvent se révéler efficaces mais comportent des risques et des coûts budgétaires. Il est indispensable d'assurer une grande transparence, de justifier clairement les interventions, d'évaluer et d'informer sur les risques et les coûts, de prendre des mesures d'atténuation des risques et de constituer des provisions dans le budget.

Les banques publiques constituent un autre instrument d'action qui peut contribuer à limiter les retombées économiques de la pandémie. Les pays adoptent de nombreuses mesures budgétaires, financières et monétaires en raison de la violence du choc. Les banques publiques, à condition d'être financièrement solides et de disposer de ressources suffisantes, peuvent être mises à contribution en complément de ces initiatives, surtout dans les cas où les banques privées hésitent à accorder des prêts, même avec des garanties publiques, étant donné les risques ou les coûts opérationnels. Pour appuyer les objectifs des politiques publiques, les banques publiques peuvent :

- temporairement compenser l'offre insuffisante de crédit par les banques privées en période de crise en accordant des garanties ou des prêts, y compris à des taux bonifiés. Cela est particulièrement utile pour les structures vulnérables, comme les petites et microentreprises et les travailleurs indépendants, qui sans cela ont peu de chances d'obtenir des prêts abordables. Cela aidera les entreprises et les ménages

¹ Par Paulo Medas et Elif Ture.

à rembourser ou à refinancer une dette et à payer les salaires, les loyers ou les factures d'eau et d'électricité. Les banques publiques (ou autres institutions financières publiques) peuvent aussi être mobilisées pour gérer les programmes de garanties d'emprunt des États.

- venir en aide, notamment sous la forme de prêts et de fonds propres, aux grandes entreprises stratégiques qui se heurtent à des obstacles majeurs de financement en raison des coûts sanitaires et économiques de l'épidémie².
- accompagner le financement par des banques privées, y compris au moyen d'opérations de rétrocession (octroi de prêts via des banques privées) et de mise à disposition de liquidités. Les banques publiques peuvent être jugées plus sûres que les banques privées en temps de crise et conserver une base de dépôts plus stable (banques commerciales publiques) et un accès aux marchés financiers.
- prêter des fonds aux administrations locales dans l'optique de faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la pandémie.

Plusieurs pays accroissent le crédit à l'économie par le biais de leurs banques commerciales ou de développement publiques :

- En Allemagne, l'État fédéral a étoffé son dispositif de garanties à sa banque de développement, la KfW, à hauteur d'environ 362 milliards d'euros (enveloppe totale de 822 milliards d'euros) afin d'octroyer des prêts aux entreprises et aux travailleurs indépendants. L'Italie [soutient](#) la banque publique de développement, la Cassa Depositi e Prestiti, grâce à un nouveau fonds du Trésor destiné à garantir au moins 10 milliards d'euros de prêts aux PME. La France a [annoncé](#) des garanties de 300 milliards d'euros pour des prêts bancaires accordés aux entreprises touchées par la crise, garanties qui seront gérées par une banque publique de développement. Cette mesure vient s'ajouter aux projets déjà [annoncés](#) d'étoffer les garanties pour les prêts octroyés aux PME par la Banque publique d'investissement (BPI). Au Japon, le gouvernement a lancé un programme d'aide financière de 1 600 milliards de yens essentiellement destiné aux microentreprises et aux PME via la Japan Finance Corporation et d'autres institutions, qui comporte des prêts sans intérêts et non garantis aux entreprises touchées. Le Royaume-Uni a [lancé](#) un dispositif baptisé *Coronavirus Business Interruption Scheme* géré par une banque publique, la British Business Bank (BBB), qui offre aux prêteurs une garantie de 80 % pour des prêts dont le montant peut atteindre 1,2 million de livres et une aide pour les paiements d'intérêts. La Banque européenne d'investissement (BEI) a proposé une garantie de crédit paneuropéenne de 25 milliards d'euros, qui est en cours d'examen par l'Eurogroupe.
- Dans les pays émergents, au Brésil, les deux grandes banques commerciales publiques, Caixa et Banco do Brasil, ont annoncé une augmentation des lignes de crédit à hauteur de 150 milliards de réaux pour venir en aide aux administrations locales, aux PME, aux entreprises et aux ménages touchés par la crise du coronavirus. En Colombie, la banque de développement, Bancoldex, accordera des prêts (rétrocession) aux PME et aux travailleurs indépendants. En Turquie, les principales banques publiques de dépôts, Ziraat Bank, Vakifbank et Halkbank, ont annoncé plusieurs mesures, parmi lesquelles le

² Voir la note sur le soutien du secteur public aux entreprises.

report sans intérêts à court terme du remboursement des prêts ; la possibilité de restructurer les prêts aux entreprises avec des délais de grâce pouvant aller jusqu'à six mois (et au-delà pour les entreprises des secteurs du tourisme et du transport) ; un relèvement des plafonds de crédit en général, et pour les entreprises qui conservent des salariés en particulier, afin de payer leurs salaires. En Corée du Sud, les banques publiques sont aussi mises à contribution pour octroyer des prêts aux entreprises durement touchées, dont les compagnies aériennes. En Arabie saoudite, la Banque de développement social a approuvé un programme d'aide aux PME et aux foyers de condition modeste de 12 milliards de rials.

L'expérience, dont celle de la crise financière mondiale, montre que l'intervention des banques publiques peut être efficace mais comporte aussi des risques et des coûts budgétaires. Pendant la crise financière mondiale, les banques commerciales et de développement publiques ont été mises à contribution dans les pays avancés et les pays en développement pour faire face au resserrement du crédit privé et pour soutenir l'économie. Plusieurs pays ont injecté des capitaux dans leurs banques publiques afin de renouveler ou d'étoffer les crédits aux petites entreprises et aux exportateurs (Canada, Chili), aux grandes entreprises (Brésil) ou à l'ensemble du secteur des entreprises (Pologne). D'autres pays ont relevé les plafonds de crédit de leurs banques publiques (Corée, Finlande) ou mis en place de nouvelles facilités de crédit (Inde, Tunisie) et des programmes spéciaux de garanties (Mexique) afin que les banques publiques soutiennent les secteurs stratégiques. Toutefois, leur capacité d'intervention n'est pas illimitée. Les autres missions nécessitent des financements supplémentaires afin que les banques publiques préservent la stabilité financière. Néanmoins, des injections massives de capitaux ou de gros prêts aux banques publiques (de développement notamment) peuvent peser sur un État qui a déjà une dette publique élevée. En outre, si les banques publiques augmentent fortement les prêts, le suivi et l'évaluation des risques — et plus globalement la gouvernance — risquent de devenir insuffisants. Une grande vigilance s'impose à l'égard de ces opérations exceptionnelles et temporaires³.

Les programmes d'aide devraient comporter des sauvegardes adaptées et être transparents pour garantir la responsabilisation et limiter les coûts budgétaires. Les activités des banques publiques dans ces circonstances exceptionnelles comporteront forcément des risques complexes et élevés. La décision de recourir aux banques publiques devrait prendre en considération les conséquences pour la stabilité financière et les finances publiques. Pour garantir la stabilité financière, les programmes d'aide devraient être correctement financés et les pouvoirs publics devraient se tenir prêts à soutenir les banques (y compris en les recapitalisant). Cela plaide en faveur de la prudence, surtout pour les États fortement endettés. Les leçons tirées du passé soulignent l'importance de mettre en place des garde-fous pour éviter toute ingérence politique excessive et garantir un suivi efficace et la transparence de ces activités⁴ :

- Les autorités devraient approuver toute aide financière aux banques publiques dans le cadre de la procédure budgétaire et toutes les aides quasi budgétaires accordées par les banques publiques devraient être chiffrées et incluses dans les documents budgétaires. Plus généralement, les autorités devraient justifier clairement les interventions par l'intermédiaire des banques publiques, évaluer les

³ Voir l'édition du printemps 2020 du Moniteur des finances publiques (à paraître).

⁴ Voir aussi le « Rapport sur le développement financier dans le monde 2013 : repenser le rôle de l'État dans la finance » de la Banque mondiale.

coûts et les risques budgétaires potentiels des mesures (dont la couverture des pertes des banques publiques), garantir des mécanismes d'approbation centrale et communiquer l'ensemble des mesures. S'agissant des garanties, elles devraient aussi chiffrer l'ampleur des risques et les futurs coûts budgétaires potentiels, envisager des garanties partielles pour limiter l'exposition et les frais de garantie fondés sur les risques, conserver la capacité à recouvrer les avoirs et constituer des provisions pour les coûts prévus dans le budget (voir la note sur la gestion des risques pour les finances publiques dans une situation de tension).

- La prudence sera de mise si les institutions financières publiques présentent de grandes lacunes en matière de gouvernance. Il faudra mettre au point des mécanismes afin de garantir une surveillance poussée des décisions des banques publiques pour veiller à ce qu'elles soient conformes aux objectifs des politiques publiques et soient prises en toute transparence et en toute indépendance. Il est possible d'avoir recours à la rétrocession de prêts (via les banques privées) et aux garanties d'emprunt lorsque les évaluations de crédit et la prise de décision incombent au secteur privé.
- Il faudrait adopter des principes pertinents de gouvernement d'entreprise, en particulier sur le signalement des risques et les contrôles internes, pour que les institutions restent concentrées sur leurs tâches et pour réduire les pertes autant que possible. Cela devrait s'accompagner de mesures faisant en sorte que les décisions de crédit soient prises en connaissant parfaitement le profil de risque de l'emprunteur comme évaluation de la garantie. Les garanties d'emprunt devraient servir d'outil d'atténuation des risques mais ne sauraient dispenser les agents de crédit d'émettre des prêts viables comme il se doit. Les banques devraient continuer à se conformer aux réglementations prudentielles et à des pratiques de gestion des risques mais aussi faire preuve de prudence en matière de classement des prêts et de provisionnement⁵.

⁵ Voir la [note](#) sur les mesures réglementaires et de surveillance pour lutter contre les effets du coronavirus.