

Les incidences de la réforme de l'usure sur les modalités de financement des PME

Daniel GABRIELLI, Maryam HOUSNI-FELLAH et Vichett OUNG

Direction des Études et des Statistiques monétaires

La réglementation de l'usure vise à protéger les emprunteurs en fixant des plafonds aux taux d'intérêt débiteurs pratiqués par les banques pour diverses catégories de concours. Elle peut cependant engendrer dans certains cas des effets non désirés ou contreproductifs. C'est la raison pour laquelle elle a été considérablement allégée ces dernières années pour les crédits aux entreprises.

La loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique et celle du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) ont ainsi restreint tour à tour le champ d'application de cette réglementation aux découverts en compte pour les sociétés puis pour les entrepreneurs individuels. Conformément aux dispositions de la loi en faveur des PME, la Banque de France vient de remettre au Parlement un rapport dressant le bilan des effets de cette réforme sur les modalités de financement de ces entreprises¹. Un article de ce bulletin en résume les principales analyses et conclusions.

Les allègements concernant les entreprises sont intervenus dans un contexte général de libéralisation des régimes de l'usure qui étaient en vigueur dans la plupart des pays développés jusque dans les années soixante-dix. En France, la réforme de ce régime a fait suite à la montée des critiques sur ses inconvénients durant les années quatre-vingt-dix. Celles-ci se sont renforcées avec la baisse des taux d'intérêt qui est venue accentuer l'obsolescence du dispositif en restreignant encore la marge de manœuvre des banques en matière de tarification du crédit.

Les analyses menées par la Banque confirment que la réglementation de l'usure avait des effets indésirables sur le financement des entreprises : rationnement de certaines PME risquées qui auraient pu faire face aux charges financières d'un crédit facturé à des conditions supérieures à celles de l'usure ; péréquation des taux pratiqués par les établissements de crédit au sein de leur clientèle de PME au détriment des moins risquées (pour financer les plus risquées à des taux inférieurs au seuil de l'usure) ; recours à des financements de substitution (crédit-bail, location avec option d'achat...) pouvant se révéler moins adaptés aux besoins des emprunteurs.

Conformément aux attentes du législateur, la quasi suppression de ce régime a permis une amélioration des conditions de financement des PME sous ces différents aspects : elle a facilité l'accès au crédit des PME les plus risquées, notamment les plus récentes et les entrepreneurs individuels, sans pour autant conduire à une détérioration de la qualité globale des portefeuilles d'engagements des banques sur les entreprises ; elle a encouragé les établissements prêteurs à améliorer leur tarification et à délaisser leurs pratiques de péréquation des conditions de crédit entre PME ; elle a enfin réduit, tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs, les incitations à recourir à des solutions plus coûteuses que le crédit traditionnel.

Le contexte économique a sans doute aussi contribué à la réussite de cette réforme : l'offre de crédit a été en forte augmentation et la concurrence sur le marché du crédit aux PME s'est renforcée. Cette évolution est également intervenue dans un contexte où la préparation de la mise en œuvre de l'accord de Bâle II a permis aux établissements bancaires de mieux évaluer leur risque de crédit.

Un tel succès invite à s'interroger sur les éventuels prolongements qui pourraient être donnés à cette réforme.

¹ Ce rapport est disponible sur le site internet de la Banque de France (www.banque-france.fr/fr/stat_conjoncture/telechar/stat_mone/rapport_bdf_28_12_2006.pdf).

D'une manière générale, lorsque le système bancaire et financier fonctionne efficacement, les interventions publiques sur le niveau des conditions débitrices doivent, pour conserver leur utilité, être parcimonieuses, très ciblées et respectueuses des conditions concurrentielles d'un espace européen soumis à une politique monétaire unique. Le régime de l'usure devrait ainsi avant tout concerner les segments de marché où les emprunteurs risquent de se trouver en position de faiblesse face au pouvoir de marché des prêteurs.

C'est en particulier le cas des découverts en compte consentis aux entreprises comme aux ménages, ou encore du financement des ventes à tempérament pour lequel les établissements prêteurs sont en position de force, notamment sur les lieux de vente.

Si les leçons de cette réforme devaient s'appliquer à d'autres secteurs, une réflexion pourrait être conduite sur l'opportunité de supprimer ou du moins d'aménager le dispositif pour certains segments du marché des crédits aux particuliers, où le plafonnement des taux est susceptible parfois d'entraver la distribution de crédits aux ménages.

Mots-clés : taux d'intérêt, usure, PME, entrepreneurs individuels, rationnement, péréquation, risque de défaut, distribution du crédit, conditions de financement

Codes JEL : D45, E43, G21, G32

Les lois du 1^{er} août 2003 et du 2 août 2005 ont tour à tour écarté du champ de la réglementation de l'usure² la quasi-totalité des crédits aux sociétés³, puis la plupart de ceux consentis aux personnes physiques exerçant une activité marchande (entrepreneurs individuels, commerçants, artisans...)⁴. Ces mesures sont respectivement entrées en application en mars 2004 et en août 2005. Seules les dispositions applicables aux découverts en compte consentis à ces deux catégories d'emprunteurs ont été maintenues en l'état.

Le législateur⁵ a chargé la Banque de France, institution responsable du calcul du taux de l'usure pour les différentes catégories d'emprunteurs et de la collecte des données de taux d'intérêt permettant de procéder à ce calcul, d'élaborer un rapport visant à « apprécier l'impact de la suppression de la notion de taux d'usure sur les modalités de financement des petites et moyennes entreprises ».

Les résultats de cette évaluation ont été réunis dans un rapport transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat en décembre 2006. La préparation de ce rapport a conduit à examiner les leçons pouvant être tirées des expériences étrangères similaires et à procéder à une analyse théorique des effets de la réglementation de l'usure et de sa déréglementation. Le cœur du diagnostic s'est fondé sur l'analyse des statistiques disponibles en matière de crédit et de taux d'intérêt et sur les résultats d'enquêtes spécifiques :

- d'une part, les réponses aux questions *ad hoc* ajoutées à l'enquête trimestrielle sur la distribution du crédit réalisée par la Banque de France auprès des responsables des engagements d'un échantillon représentatif de banques ;
- d'autre part les retours de deux enquêtes ponctuelles menées à cette occasion par le réseau des succursales de la Banque de France : l'une auprès d'un échantillon de guichets bancaires et l'autre auprès d'un échantillon de petites et moyennes entreprises (PME) comprenant des entrepreneurs individuels.

Cet article résume les analyses développées dans le rapport transmis au Parlement et en présente les principales conclusions.

I | Objectifs de la réglementation de l'usure sur les crédits aux entreprises et effets sur le financement des PME

La finalité de toute réglementation de l'usure est de protéger les emprunteurs contre un coût excessif du crédit et d'empêcher le prélèvement d'une rente abusive par le prêteur dans le contexte d'un marché du crédit insuffisamment concurrentiel⁶. L'extension d'une telle réglementation au financement des entreprises, relativement récente, a ainsi visé à assurer la protection des petites et moyennes entreprises (PME)⁷, catégorie qui inclut notamment les très petites entreprises (TPE) et les entrepreneurs individuels (EI) dont les ressources d'emprunt proviennent principalement des banques. Ce faisant, cette mesure était censée notamment contribuer à réduire le nombre et le coût économique des faillites.

Dans sa configuration d'avant 2003, le dispositif de l'usure paraît avoir exercé des contraintes significatives sur l'offre de crédit, notamment celle adressée aux entrepreneurs individuels. Le mécanisme de plafonnement permettait certes de contenir le niveau des taux débiteurs sur un marché du crédit aux PME jugé alors relativement peu concurrentiel et fortement concentré mais au prix de plusieurs inconvénients :

- il tendait à exclure des entreprises présentant pour le prêteur un risque important, bien que capables d'assumer la charge financière d'un crédit à taux élevé, ou incitait à réduire le montant des prêts qui leur étaient consentis ; ce rationnement semble avoir affecté de manière plus prononcée les entrepreneurs individuels que les autres PME ;

2 La réglementation de l'usure (c'est-à-dire la fixation de taux débiteurs plafonds pour les prêts consentis par les établissements de crédit) trouve ses fondements dans les lois du 28 décembre 1966 et du 31 décembre 1989.

3 Personnes morales exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle commerciale

4 Les crédits aux personnes morales n'exerçant pas d'activité marchande (industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale) – associations, institutions sans but lucratif... – restent en revanche inclus dans le champ de la réglementation de l'usure.

5 Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises

6 À l'heure actuelle, l'ensemble des pays de la zone euro maintiennent une réglementation de l'usure pour les crédits aux ménages ; seuls deux pays, la France et l'Italie, continuent d'y inclure, en tout ou partie, les crédits aux entreprises ou assimilées.

7 Cette catégorie est délicate à délimiter et ses contours varient selon le critère retenu. Dans le rapport, c'est le critère de chiffre d'affaires qui a été choisi pour les qualifier : elles sont ainsi définies comme des entreprises de chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou comme des entrepreneurs individuels au sens de la comptabilité nationale.

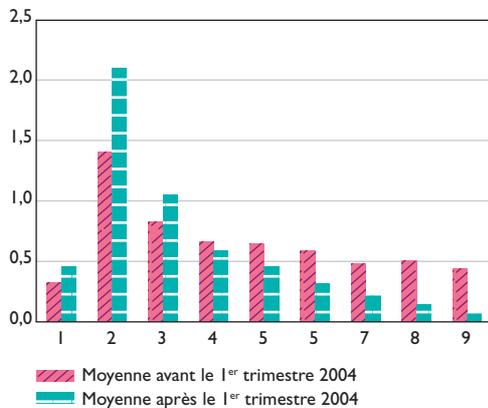
- dans le même temps, il incitait banques et PME à recourir à des méthodes d'accommodement de la contrainte réglementaire (financements alternatifs non réglementés ou demande de garanties supplémentaires) qui pouvaient se révéler onéreuses ou moins adaptées aux besoins des emprunteurs ;
- il pouvait enfin conduire les banques à opérer une péréquation des taux appliqués à leur clientèle de PME au détriment des moins risquées afin de financer les plus risquées à des taux inférieurs aux seuils de l'usure.

Ces divers inconvénients ont suscité, durant les années quatre-vingt-dix, des critiques croissantes sur l'efficacité de ce dispositif pour les entreprises. Celles-ci se sont renforcées avec la très sensible baisse des taux débiteurs intervenue depuis lors, qui a encore restreint la marge de manœuvre des établissements de crédit pour moduler leurs barèmes de taux d'intérêt en fonction des risques et des contraintes de couverture des coûts fixes, surtout pour les crédits de faible montant. Prenant ces griefs en considération, les pouvoirs publics ont allégé substantiellement le dispositif en 2003 et 2005.

2| Effets de la réforme de la réglementation de l'usure

Graphique 1 Taux d'obtention d'un premier crédit pour les jeunes entreprises en fonction de leur durée d'existence
2^e trimestre 2003 - 2^e trimestre 2006

(en %, âge en nombre de trimestres)



Source : Banque de France

Conformément aux attentes du législateur, la levée de la réglementation de l'usure a eu d'incontestables effets positifs.

- Elle a facilité l'accès au crédit des PME, et notamment des plus risquées, des entrepreneurs individuels et des unités de création récente (du point de vue du nombre de PME financées comme des montants octroyés) : le graphique 1 montre que le nombre des premiers crédits consentis à de jeunes entreprises (moins de trois ans d'existence) s'est accru et que les délais d'obtention se sont raccourcis.

- Elle a incité prêteurs et emprunteurs à davantage recourir au crédit traditionnel en délaissant les solutions palliatives précédemment utilisées (cf. graphiques 2).

- Elle a favorisé l'élargissement de l'accès des PME au financement bancaire sans accroître pour autant le risque de défaillance de cette catégorie d'emprunteurs (cf. graphiques 3), alors que l'on a parallèlement observé une augmentation du risque de défaut de l'ensemble des entreprises depuis 2001 : tout en se livrant à une concurrence de plus en plus vive sur le marché du crédit aux PME, les banques ont continué de gérer de façon rigoureuse leur risque de crédit, dans un contexte, il est vrai, où les besoins de financements externes des entreprises sont restés modérés.

- Comme escompté, elle a permis aux établissements de crédit de sélectionner leurs emprunteurs de manière plus rationnelle et de mieux prendre en compte le coût du risque dans la tarification des crédits.

Les réponses aux enquêtes montrent cependant que ces effets ont été perçus différemment selon les acteurs.

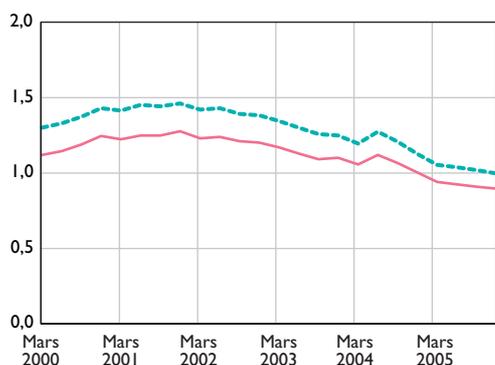
- Les établissements de crédit, auparavant responsables pénalement en cas d'infraction à la réglementation, font logiquement preuve d'une bonne connaissance des problèmes qu'elle soulevait et citent volontiers les effets positifs qu'a engendrés sa quasi-suppression (facilitation de l'accès au crédit des entreprises les plus risquées, amélioration de la tarification du risque chez les établissements prêteurs...).

- À l'inverse, les réponses des PME, notamment des plus petites, font ressortir une large méconnaissance de la réglementation de l'usure : plus de la moitié d'entre elles ignorent ce qu'est le taux de l'usure et

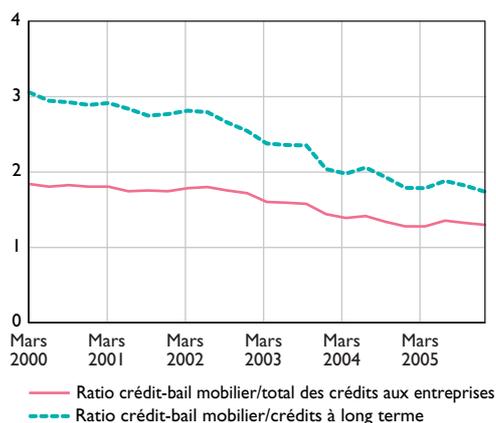
Graphique 2 Évolution de la part du crédit-bail mobilier

(en %)

dans le total des crédits aux entreprises individuelles cotées X (a)



dans le total des crédits aux PME cotées X (a)



(a) La Banque de France (direction des Entreprises) publie des évaluations du risque de crédit des entreprises sous forme de cotations. La cotation X caractérise les entreprises au sujet desquelles aucune information de bilan à jour n'est disponible pour permettre la production d'une cote de crédit. Il s'agit généralement de très petites entreprises.

NB : Total des crédits = total des crédits échancés + crédit-bail mobilier + crédit-bail immobilier

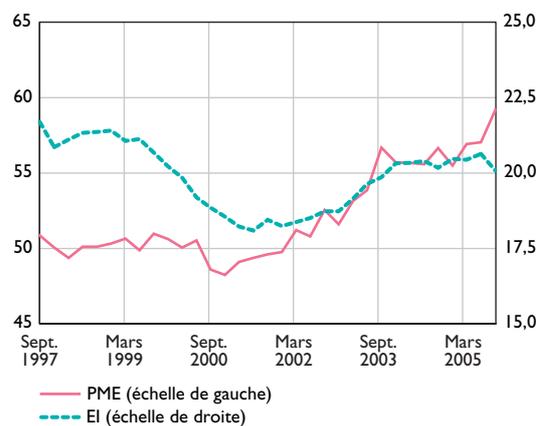
Source : Banque de France

celles qui en connaissaient le dispositif déclarent, dans leur grande majorité, n'être pas au fait des assouplissements intervenus en 2003 et 2005. Les réponses obtenues tendent à confirmer que la réforme a profité à une population restreinte de PME : tout au plus 10 % des entreprises au fait des réformes déclarent avoir constaté des effets positifs sur leur accès au crédit, majoritairement sous forme d'un accroissement du montant des financements obtenus.

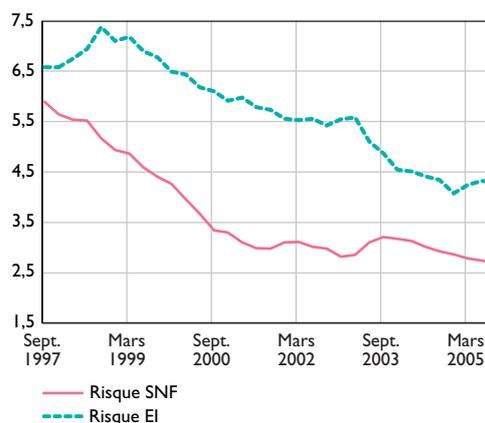
Graphique 3 Exposition des banques au risque PME et EI

(en % des crédits aux sociétés non financières - SNF)

Part des crédits PME et EI dans les portefeuilles bancaires



Provisions pour risques dans les portefeuilles bancaires SNF et EI



Source et calculs : Banque de France

3| Conclusion et perspectives

La suppression de l'essentiel des dispositions du régime de l'usure pour les prêts aux entreprises a globalement amélioré les mécanismes de financement des PME, sans qu'il soit possible, à ce stade, d'en identifier d'éventuelles répercussions négatives.

Ce constat amène à formuler deux séries de considérations générales.

L'efficacité d'un déplafonnement des taux, ainsi que la prévention d'éventuels effets indésirables d'une telle mesure (taux excessifs, prise de risques inconsidérés),

dépendent largement du bon fonctionnement du marché du crédit. Ceci présuppose une organisation satisfaisante de la concurrence, et notamment une bonne transparence du marché : la clientèle doit bénéficier d'une information suffisante sur les conditions pratiquées par les établissements de crédit (normalisation de l'affichage, publicité...) et ces derniers doivent pouvoir sélectionner les emprunteurs et tarifier leurs concours de façon appropriée. Les initiatives récentes des pouvoirs publics en faveur de la publication par les banques de statistiques sur le financement des PME ainsi que celles relayées par le Comité consultatif du secteur financier en faveur de la mise en place d'outils de communication entre les banques et les PME participent pleinement de cette démarche. Celle-ci devrait être également confortée par la mise en œuvre de l'accord de Bâle II qui incitera les établissements prêteurs à utiliser davantage la notation interne du risque pris sur les entreprises.

Ces considérations invitent à s'interroger sur l'opportunité d'étendre cette libéralisation à d'autres catégories de concours (découvert, financement de l'habitat, prêts de faible montant...) ou d'emprunteurs (entreprises non commerciales, particuliers...). À cet égard, deux séries de remarques peuvent être formulées.

- Tout élargissement du champ du dé plafonnement des taux débiteurs bancaires serait d'autant plus pertinent

et efficace qu'il s'accompagnerait de mesures visant à conforter ou renforcer la concurrence en matière de distribution de crédit ;

- les leçons tirées du financement des PME ne sont certes pas directement transposables aux crédits aux particuliers (divers critères autres que des considérations purement économiques doivent être également pris en compte : solidarité, coût humain de l'exclusion financière, surendettement...). Néanmoins, une réflexion pourrait être conduite sur l'opportunité d'aménager ce dispositif (modification des catégories existantes, changement du mode de calcul du seuil de l'usure...) pour certains segments du marché. En effet, le plafonnement des taux est également susceptible d'entraver dans certains cas la distribution de crédits aux ménages. Cela peut plus particulièrement concerner les prêts de petits montants et assortis de TEG (taux effectif global) élevés (en raison notamment du fait que les frais de dossier ne peuvent être amortis facilement) : comme pour certaines PME à risque, il se peut que des particuliers soient aujourd'hui privés d'accès à ces financements du fait de la contrainte exercée par les seuils d'usure en vigueur pour cette catégorie de concours. Les réflexions du Comité consultatif du secteur financier⁸ évoquent sur ce point quelques axes de réforme qui mériteraient sans doute d'être explorés plus avant.

8 Avis sur « l'élargissement de l'accès au crédit et la prévention des situations de surendettement » du 16 mai 2006.