

UNE EXPÉRIMENTATION FINANCIÈRE PROMETTEUSE : LE FONDS DE COHÉSION SOCIALE

MARIE-ANNE BARBAT-LAYANI*

Développer l'accès au crédit est un objectif fondamental de la politique économique. Pour l'économie, l'endettement est un moteur puissant. Pour les entreprises, c'est une nécessité. Pour les individus, c'est un accélérateur de projets.

L'argent ne manque pas : l'offre de crédit est abondante, les taux d'intérêt exceptionnellement bas, la concurrence entre prêteurs particulièrement exacerbée. Pour ceux qui correspondent aux critères des banques, il est aujourd'hui possible de s'endetter dans des conditions très avantageuses. Pourtant, même s'il a récemment progressé, le taux d'endettement des Français (61,7 % du revenu brut disponible) reste inférieur à celui de nos voisins anglo-saxons (133 % Royaume-Uni, 107 % en Allemagne, voire 225 % aux Pays-Bas), mais aussi espagnols (104 %).

Certains mettent en avant des considérations culturelles. Adeptes, comme on l'a vu lors du passage à l'euro, du bas de laine, et même de

l'antique lessiveuse, les Français auraient-ils une aversion pour les dettes ? Ce serait un curieux paradoxe dans un pays où la problématique de la prévention et du traitement du surendettement occupe, malheureusement, une place permanente dans l'action publique, et où l'État consacre près de 100 millions d'euros par an au financement des commissions de surendettement.

Existe-t-il aujourd'hui une demande de crédit émanant de catégories de populations solvables, et non satisfaite ? Pour répondre à cette question fondamentale, le ministre de l'Économie et des Finances a mandaté le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), auquel le Bureau d'information et de prévisions économiques (Bipe) vient de remettre un très intéressant rapport.

Mais au sein de cette question générale, une attention particulière doit être portée à celle de l'accès au crédit des populations les plus défavorisées. Cette question n'est évidemment pas spéci-

* Sous-directrice de la Sous-direction banques et financements d'intérêt général au ministère de l'Économie.

fique à la France. Le microcrédit à vocation professionnelle, introduit chez nous il y a quelques années, est né dans les pays en développement. Aux États-Unis, le *Community Reinvestment Act* a eu pour objectif de forcer les institutions financières à ne pas négliger les besoins de financements des zones géographiques et des segments de la population les plus défavorisés.

Ce qui est certain, c'est que pour les populations les plus défavorisées, les mécanismes de marché peuvent difficilement répondre seuls à des besoins, certes, solvables (il ne s'agit évidemment pas de prêter à des gens qui ne peuvent pas rembourser), mais difficiles à traiter. Les outils de *scoring* des banques ne sont pas forcément adaptés à un traitement au cas par cas. La préparation des dossiers, la gestion des contacts avec le monde bancaire et le suivi de l'emprunt sont souvent insurmontables pour des personnes qui s'avèrent, ensuite, d'excellents payeurs. C'est pourquoi l'accompagnement, notamment associatif, est la clé de l'accès au crédit pour ces populations.

LE FONDS DE COHÉSION SOCIALE : UN INSTRUMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT DU MICROCRÉDIT

Le Fonds de cohésion sociale a été créé par la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il vise à « garantir, à des fins sociales, des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur

entreprise » et dispose de moyens financiers significatifs (73 millions d'euros sur 2005-2009, dont 12 millions d'euros en 2006). Sa gestion a été confiée à la Caisse des Dépôts par une convention, le 5 avril 2005. Sa gouvernance repose sur un Comité d'orientation stratégique réunissant, sous la présidence de Michel Camdessus, des représentants des administrations sociales et financières, de banques, d'associations (Association pour le droit à l'initiative économique - Adie -, Secours Catholique...), et des personnalités qualifiées.

Sa vocation principale est de soutenir les dispositifs de garantie qui interviennent dans l'appui aux chômeurs créateurs d'entreprises. Le Comité d'orientation stratégique a, en effet, validé que 80 % du fonds serait consacré à ce domaine d'intervention.

Les bénéficiaires finaux sont typiquement des personnes physiques en difficulté souhaitant créer leurs entreprises, des personnes morales dont l'objet est de permettre l'insertion de personnes en situation d'exclusion, ou des associations ou entreprises contribuant à l'embauche de personnes en difficulté grâce aux contrats aidés (contrat d'avenir, contrat d'accompagnement à l'emploi...).

Or, aujourd'hui, seuls 22 % des créateurs d'entreprises ont accès au crédit bancaire, et les fonds de garantie existants gérés par les grandes associations d'insertion (Adie, France initiative réseau - FIR, France Active) n'ont pas toujours les moyens pour répondre à la demande de plus en plus importante de prêts bancaires à la création d'entreprises. Le Fonds de cohésion sociale intervient donc pour abonder

les fonds de garantie existants, afin d'augmenter leur capacité de garantie de prêts, que ce soit pour financer la création ou reprise d'entreprises.

En 2005, le Fonds de cohésion sociale a ainsi abondé les fonds gérés par France Active Garantie (FAG)¹ à hauteur de 1,7 million d'euros pour le Fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes, de 1,1 million d'euros pour le Fonds de garantie pour l'insertion par l'économique.

Les lignes de garantie abondées par le Fonds de cohésion sociale sont attachées au Fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion (Fogefi) mis en place par l'État, afin d'encourager la création, la reprise ou le développement d'entreprises. Elles visent chacune un public précis :

- pour les femmes créatrices d'entreprises : le Fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF), créé en 1989 ;
- pour les associations intermédiaires, entreprises d'insertion agréées, régies de quartier, employant des personnes en situation d'exclusion : le Fonds de garantie pour l'insertion par l'économique (FGIE), créé en 1991 ;
- pour les ateliers protégés employant des personnes handicapées : le Fonds de garantie pour le développement des ateliers protégés (FGAP), créé en 1996.

Outre le Fogefi, FAG gère des fonds de garantie loi Galland, qui sont mis en place au niveau local (départemental ou régional) et dotés principalement par les collectivités locales et la Caisse des Dépôts. Le Fonds de cohésion

sociale a apporté 400 000 euros à ces fonds territoriaux.

Au-delà de ces fonds territoriaux, la capacité d'intervention du fonds, la capacité d'agir avec les collectivités locales constituent un atout pour intervenir au plus près des territoires qui en ont le plus besoin. La loi a, en effet, précisé que les collectivités locales qui le souhaitent pourront contribuer à ce fonds au côté de l'État.

UNE DÉMARCHÉ NOVATRICE POUR DÉVELOPPER LE MICROCRÉDIT SOCIAL

Au-delà de cette première série d'actions, la plus importante innovation du Fonds de cohésion sociale est le soutien au microcrédit dit « social ».

Celui-ci, par opposition au microcrédit classique, n'est pas destiné au financement de la création de microentreprises par des chômeurs. Son objet est beaucoup plus vaste : il s'agit de prêts personnels permettant à des personnes en situation d'exclusion de financer des projets ou des achats nécessaires à leur insertion : dépense de santé, achat d'un véhicule, financement d'une formation, d'études...

Ce volet de l'action du Fonds de cohésion sociale s'inspire assez largement d'une expérimentation menée par le Secours Catholique. Grâce à l'intervention d'un fonds de garantie, et à l'accompagnement, les réseaux bancaires pourront accueillir des clients plus difficiles que leurs clients traditionnels.

L'approche retenue vise explici-

tement à l'inclusion financière, en partenariat avec les banques et non pas via des circuits spécifiques qui pourraient être à la fois stigmatisants et maintenir dans l'exclusion. L'idée n'est pas de mettre en place une ou des « banques des pauvres », mais d'aider et d'inciter l'ensemble des banques à accueillir ces populations. Très rapidement, après avoir franchi la première étape grâce à l'accompagnement, ces clients ont vocation à devenir des « clients *lambda* ». La démarche mise en place décline, dans le domaine du crédit, celle qui guide le plan d'action pour l'accès de tous au compte bancaire et aux moyens de paiement nécessaires à la vie quotidienne, mise en œuvre depuis 2004 par le ministre de l'Économie et des Finances.

Des appels à projet ont été lancés auprès des établissements financiers, sur la base d'un cahier des charges. Il est évidemment beaucoup trop tôt pour dresser un bilan de ces opérations qui débutent. Un certain tâtonnement est inévitable, s'agissant d'une innovation et d'une expérimentation. La prudence est également de mise, compte tenu des populations concernées : il faut favoriser le crédit sain, mais pas le surendettement. Là encore, l'accompagnement sera le maître mot. Le « triangle » associant le prêteur, les associations spécialisées et le fonds va progressivement se roder, et ouvrir à des populations en situation difficile le formidable accélérateur du crédit.

Dans son appel à projet, le Fonds de cohésion sociale a laissé aux partenaires une grande latitude sur les conditions de son intervention, notamment financière, tout en affirmant plusieurs principes forts.

1 - Une cible large de bénéficiaires. Les interventions visent les personnes physiques pour des projets d'acquisition, ou d'entretien, d'un outil nécessaire à l'accès au travail, de mobilité géographique ou professionnelle, de formation, d'équipement ménager essentiel, d'autonomie, d'accès au logement, de projets de cohésion familiale. Sont ainsi concernés les bénéficiaires des minima sociaux, les demandeurs d'emploi, les travailleurs pauvres, et, plus généralement, les personnes ayant une difficulté à accéder au système bancaire (ne pouvant obtenir du système bancaire un prêt à taux de marché). Cependant, le Fonds de cohésion sociale n'a pas vocation à garantir des crédits octroyés à des publics en très grande détresse qui ne disposeraient d'aucune capacité de remboursement. Les opérateurs pourront proposer des critères plus fins de définition des personnes éligibles. Les étudiants constituent également une population sur laquelle le Fonds de cohésion sociale entend développer son action, en proposant des initiatives à leur destination exclusive.

2 - Un accompagnement individualisé de l'emprunteur. Cet accompagnement a vocation à dépasser la seule demande de crédit pour aborder la situation bancaire et sociale du client. Il peut être assuré soit par un professionnel du secteur social, soit éventuellement par l'établissement. Typiquement, cet accompagnement vise à analyser aussi bien les aspects budgétaires du projet que la dimension sociale du projet. Le Fonds de cohésion sociale est également attentif aux modalités de mise en œuvre par les établissements du dispositif avec, aux différentes

étapes (identification des demandeurs, accueil, préinstruction, instruction, puis décision d'octroi du crédit, accompagnement pendant la durée du prêt, modalités de recouvrement et gestion des impayés ou retards d'échéance), le partage de responsabilités entre le réseau bancaire et les professionnels du secteur social ainsi que l'organisation physique mise en œuvre (dans ou hors agence bancaire). Pour cet accompagnement, le Fonds de cohésion sociale encourage la création de partenariat pour bénéficier des compétences des associations locales à vocation sociale. Ces dernières ont un rôle à jouer sur les aspects suivants : détection des bénéficiaires, réalisation du diagnostic social, aide à la résolution des problèmes comme le retour à l'emploi, l'accès au logement, la santé, construction et mise en place du projet de vie de la personne accompagnée... Bien entendu, il convient d'adopter une attitude souple pour que les établissements puissent nouer des partenariats avec les professionnels du secteur social les plus pertinents sur leur territoire d'intervention, dans une double logique d'atteinte de la cible visée des personnes en situation d'exclusion du crédit (fonction de prescripteur) et d'accompagnement de ces personnes dans la relation avec eux pendant la période de crédit. Ces professionnels du secteur social devront être identifiés pour la réponse à l'appel à projet et la répartition des rôles clairement établie. L'ensemble de ces attentes a été formalisé dans une charte de l'accompagnement à laquelle adhèrent les partenaires du Fonds de cohésion sociale.

3 - Limiter les effets d'aubaine en étant

ouvert sur les modalités financières d'intervention. Il s'agit, d'une part, de limiter la concurrence que ferait ce système de « prêts sociaux » à la distribution habituelle de crédits par le système bancaire et, d'autre part, le transfert de risques relatifs à la clientèle existante vers le Fonds de cohésion sociale. L'intervention se fera soit sous forme de dotation de fonds de garantie existants (ou, le cas échéant, à créer), soit par engagements par signature sur des portefeuilles de prêts. Dans la phase expérimentale, la quotité de risque à la charge des banques est impérativement fixée au minimum à 35 %. Les prêts sous-jacents garantis grâce au Fonds de cohésion sociale sont de court terme, de l'ordre de 2 ou 4 ans maximum, de montants limités (300 à 3 000 euros maximum, et jusqu'à 12 000 euros pour les personnes confrontées à des accidents de vie).

La bonne volonté du système bancaire est réelle, comme en atteste sa participation active au Comité d'orientation stratégique du fonds ou la mobilisation suscitée par les appels d'offres. Beaucoup de réseaux avaient, du reste, développé des actions très intéressantes en faveur des plus démunis (expérience Passerelle du Crédit Agricole, activités du Crédit Mutuel, des Caisses d'Épargne ou du Crédit Municipal de Paris, Cetelem...). Mais le Fonds de cohésion sociale permet de donner une nouvelle impulsion à ces initiatives, et d'en susciter de nouvelles, citons notamment celle du Crédit Coopératif du Groupe Banques Populaires. À ce jour, cinq réseaux ont été agréés par le Fonds de cohésion sociale. Cette liste n'est pas close et tous les

établissements sont les bienvenus pour participer.

Le Fonds de cohésion sociale permet donc de faire le lien entre le monde bancaire et celui des travailleurs sociaux, ou associations, qui accompagnent les personnes en difficulté, et n'ont pas toujours connaissance des dispositifs existants pour l'accès au crédit ou aux services bancaires. C'est en cela que l'on est au cœur d'un objectif de « cohésion sociale ».

Le président de la République a récemment, lors d'une table ronde en février 2006, souligné le rôle du microcrédit qui « constitue une voie prometteuse, et un instrument essentiel pour permettre aux personnes sans emploi de prendre en main leur destin, en se réinsérant sur le marché du travail ou en créant leur propre activité », et, partant de là, la nécessité d'une nouvelle impulsion au microcrédit en France. Sans nul doute, l'intervention du Fonds de cohésion

sociale sera déterminante pour atteindre les objectifs fixés par le président pour 2006 de 15 000 microcrédits sociaux et 12 000 professionnels.

Or, comme le rappelle Michel Camdessus, le principal obstacle au développement du microcrédit est « l'absence de projets qui bute sur l'insuffisance de l'accompagnement ». Pour lever cet obstacle, le gouvernement a tout récemment élargi le champ d'action du Fonds de cohésion sociale pour lui permettre de financer l'accompagnement des porteurs de projets, dans la loi dite « retour à l'emploi ». Cette évolution, qui répond aux difficultés rencontrées sur le terrain, constitue, à n'en pas douter, un intéressant chantier pour le Fonds de cohésion sociale qui devra, à nouveau, montrer sa capacité d'innovation pour définir des règles d'intervention à même de garantir l'efficacité des sommes employées en la matière.

NOTE

1. France Active Garantie (FAG) est une société financière agréée par le Comité des établissements de crédit en 1995, dotée d'un capital de 2,3 millions d'euros et dont les principaux actionnaires sont la Caisse des Dépôts (34 %), l'association France Active (33 %), le Crédit Coopératif (20 %), Écureuil Participations (4 %) et le Crédit Mutuel (4 %). Elle a pour objet d'accorder sa garantie aux institutions financières et autres organismes apportant leurs concours financiers aux créateurs d'entreprises en situation de précarité, aux structures d'insertion par l'activité économique et aux associations et entreprises qui emploient des personnes en difficulté.