



LA DIVERSITÉ, CLEF DE LA RÉUSSITE DE L'EXPÉRIMENTATION DU MICRO-CRÉDIT PERSONNEL GARANTI

GEORGES GLOUKOVIEZOFF*

Depuis 2006, la Caisse des dépôts, gestionnaire du Fonds de cohésion sociale, qui apporte une garantie publique aux micro-crédits, s'attache à promouvoir et diffuser le micro-crédit personnel garanti.

Le modèle développé par la Caisse des dépôts, mandataire de l'État pour la gestion de cette garantie, a imposé le principe d'un accompagnement obligatoire du bénéficiaire du micro-crédit, en reproduisant ainsi le modèle, réussi en France, du micro-crédit professionnel ; c'est-à-dire des prêts et avances pour la création de très petites entreprises ; mis en œuvre depuis 20 ans et désormais efficace sur l'ensemble du territoire national.

Afin d'inventer un dispositif durable, et à terme largement répandu sur tout le territoire, une certaine souplesse a été recherchée pour tenir compte de

la diversité des publics, des prêteurs potentiels, des accompagnants possibles et des dispositifs d'accompagnement social mis en place sur des territoires variés, urbains aussi bien que ruraux. Partenaires de longue date des collectivités locales, la Caisse des dépôts sait à quel point cette diversité est essentielle. Elle doit être reconnue comme une pierre d'angle pour bâtir le développement du micro-crédit terme d'une première phase d'expérimentation.

OÙ EN SOMMES-NOUS APRÈS DEUX ANS D'EXPÉRIMENTATION ?

Plus de 3000 micro-crédits personnels garantis ont été accordés, ce qui constitue un score remarquable pour

* Chercheur (Université Lyon2), Membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

un dispositif inventé ex nihilo, dans une certaine indifférence, pour répondre à une demande pressentie.

Dans ce contexte, le choix a été fait contrairement à d'autres expérimentations très normées, de privilégier la DIVERSITÉ :

- diversité de la situation des bénéficiaires potentiels et de leurs besoins ;
- diversité des acteurs bancaires et financiers qui se sont mobilisés : banques mutualistes, crédits municipaux, établissements financiers spécialisés dans le crédit à la consommation... ;
- diversité des modèles mis en place par les prêteurs. Les uns ont suscité des dispositifs dédiés : « Parcours Confiance » avec les Caisses d'Épargne, le Crédit Coopératif partenaires des centres d'apprentissage du bâtiment. Les autres ont noué des partenariats avec des acteurs sociaux diversifiés, publics aussi bien qu'associatifs, sans lien d'appartenance avec les structures bancaires ;
- diversité d'implication des collectivités locales. Elles sont venues spontanément, sans incitation spécifique, dans le dispositif, qu'il s'agisse des conseils régionaux motivés par la solvabilisation des étudiants pour leur logement, ou des communes et communautés de communes et d'agglomération soucieuses de l'insertion, de l'accès à l'emploi et à la formation, des habitants de leur territoire ;
- diversité des objectifs poursuivis par les couples Banques/Acteurs, sociaux, les uns étant motivés par le « micro-crédit universel » pour toutes les populations (exemple de l'expérimentation régionale de Poitou-Charentes) les autres étant mobilisés pour l'insertion de populations spécifiques cibles qu'elles accompagnent particulière-

ment (étudiants, apprentis, retraités modestes...).

Le point le plus marquant est sans conteste la diversité du partage de la prise en charge du risque, du coût du financement et du coût de l'accompagnement. Certains acteurs sociaux accompagnants prennent en charge une partie du risque d'impayés (Secours Catholique, BTP Banques...).

Certains acteurs bancaires supportent une partie du coût de l'accompagnement par exemple : les Caisses d'Épargne avec « Parcours Confiance » qu'elles financent en subvention par la mise à disposition du personnel.

Certaines collectivités interviennent significativement avec une double implication au travers des Crédits Municipaux et des Centres Communaux d'Action Sociale. D'autres assurent la bonification des prêts avec l'objectif de combattre l'écueil culturel lié au taux des prêts. Cet écueil est encore présent dans l'esprit des travailleurs sociaux et des bénéficiaires potentiels, qui, souvent, ont été très marqués par le surendettement.

Dans le cadre du GRENELLE DE L'INSERTION, piloté par le Haut Commissariat aux Solidarités Actives, la manifestation du 23 avril 2008 « MICRO CRÉDIT PERSONNEL ET INCLUSION FINANCIÈRE » organisée conjointement par le Haut Commissariat et la Caisse des dépôts intervient à une période charnière, à la fin d'une première phase d'expérimentation, et pour poser les bases d'un développement plus large du micro-crédit personnel garanti en France.

Un groupe d'acteurs a préparé cette manifestation, au travers de 4 séances de travail et de nombreuses contribu-



tions écrites, qui témoignent de leur engagement et de la volonté de poursuite de l'expérience, qu'ils trouvent ici l'expression de nos remerciements.

Georges Gloukoviezoff, rapporteur a établi une synthèse des travaux préparatoires que nous publions ci-dessous.

Dans sa diversité, elle donne une image fidèle des questions, des attentes, des débats, des projets que suscite aujourd'hui cette expérimentation de micro-crédit personnel développé dans un objectif d'inclusion financière.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DU GRENELLE « MICRO-CRÉDIT PERSONNEL ET INCLUSION FINANCIÈRE »

Rapport établi par
Georges GLOUKOVIEZOFF

LE DÉFI DE L'INCLUSION FINANCIÈRE

Qu'est-ce que l'inclusion financière ?

C'est permettre aux personnes d'accéder de manière appropriée aux services bancaires nécessaires pour mener une vie sociale normale.

Bien que le chiffre de 5 à 6 millions soit souvent avancé, on ne connaît pas exactement le nombre de personnes qui rencontrent des difficultés d'accès ou d'usage telles qu'elles les empêchent de mener une vie sociale normale.

Favoriser l'inclusion financière des particuliers c'est donc agir sur l'accès aux services bancaires et simultanément sur la qualité de cet accès afin d'éviter que n'apparaissent des difficultés d'usage.

Comment favoriser l'inclusion financière ?

Il est nécessaire d'agir sur les différents éléments qui influent sur l'inclusion financière des particuliers :

- les connaissances bancaires des particuliers : maîtrise des savoirs bancaires de base, connaissance de leurs droits, représentation à l'égard de la banque, etc. ;
- les caractéristiques de l'offre bancaire : face aux besoins spécifiques d'une partie de la population, il est nécessaire que des produits et conseils adaptés soient disponibles ;
- la régulation du secteur bancaire : notamment les règles qui encadrent l'octroi de ces produits (taux de l'usure ou protection du consommateur en matière de crédit notamment) ainsi que les dispositions qui ont été déjà prises pour lutter contre les difficultés d'accès ou d'usage (droit au compte ou commission de surendettement).

Plus largement, il est indispensable d'avoir en tête que le contexte socio-économique (emploi, pouvoir d'achat, protection sociale, etc.) exerce une influence essentielle sur la qualité et les conditions de l'inclusion financière.

Dans ce cadre, les MCP représentent une voie pertinente parmi d'autres pour favoriser l'inclusion financière des particuliers.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIMENTATIONS

Trois principaux éléments de constat ont été relevés au cours des séances de ce Grenelle. Tout d'abord, si le nombre de MCP octroyé après trois ans (2 500 MCP) reste modeste, la progression enregistrée est rapide. De ce point de vue, les résultats obtenus sont positifs même si des améliorations doivent être apportées pour accroître encore l'efficacité des expérimentations.

Ensuite, d'un point de vue qualitatif, les MCP apportent une véritable valeur ajoutée. Que ce soit au travers du financement obtenu ou de l'accompagnement mis en œuvre, ils produisent un large éventail d'impacts directs et indirects positifs pour l'emprunteur. Ces impacts concernent l'amélioration d'éléments essentiels comme l'estime de soi, l'insertion professionnelle, la cohésion familiale, le logement, la santé ou encore l'insertion sociale.

Enfin, il apparaît qu'au niveau européen, la France est leader dans le développement de l'outil MCP comme élément d'une politique publique favorisant l'inclusion financière et sociale.

Micro-crédit personnel, de quoi parle-t-on ?

Des principes généraux ont été énoncés et rencontrent un large consensus :
- les MCP sont par nature et simultanément un crédit et un accompagnement ;

- ils sont mis en œuvre de manière personnalisée ;
- ils s'adressent à ceux qui n'ont pas accès au crédit classique ;
- ils doivent être remboursés ;
- ils interviennent de manière subsidiaire : ils ne doivent pas se substituer aux droits existants ni aux crédits classiques lorsque ceux-ci sont accessibles et adéquats.

Ainsi définis, les MCP sont pensés comme une passerelle entre le « monde » du travail social et des aides pour les personnes dont le budget pourrait supporter une mensualité, et le « monde » bancaire et du crédit qui leur est aujourd'hui inaccessible. Ils correspondent à une marche pour passer progressivement d'un « monde » à l'autre et favoriser ainsi une meilleure inclusion financière de ces personnes.

Ces éléments de définition ne suffisent cependant pas à trancher toutes les questions qui se posent. Elles peuvent être regroupées en deux principaux groupes : les questions de définition liées aux caractéristiques techniques des MCP et celles liées à leurs finalités.

Les caractéristiques techniques des MCP

Les caractéristiques techniques des MCP demandent à être précisées. Plusieurs domaines sont plus spécifiquement concernés par ce besoin :

Statut juridique des MCP

L'application des règles de protection des emprunteurs se pose dans le cadre des MCP. Souvent méconnues par les accompagnateurs, elles doivent pourtant être respectées.



Plus largement, il semble nécessaire de réaffirmer et de préciser le statut juridique des MCP au regard des autres formes de crédit et plus précisément concernant la possibilité ou non pour les MCP d'être affectés.

Montants, durées, et taux d'intérêt

Si le montant minimal de 300 euros n'a pas été l'objet de débats, le montant maximal est lui moins clair. Généralement compris en 3 et 5 000 euros, il est prévu qu'il puisse être porté à 12 000 euros dans le cas « d'accidents de la vie ». Une harmonisation et clarification de ce montant semblent nécessaires.

La durée maximale des prêts (jusqu'à 48 mois) est également sujette à débat. Pour certains, les durées longues sont difficilement tenables pour des ménages aux situations précaires. Pour d'autres, elle est indispensable pour permettre des mensualités d'un montant supportable. En l'absence de données statistiques permettant d'établir si la durée de remboursement est un facteur de risque supplémentaire ou non, il importe d'intégrer cet élément lors de l'évaluation personnalisée de la demande de MCP.

Le niveau du taux d'intérêt a fait l'objet de débats. Tous s'accordent sur la nécessité de trouver un niveau « raisonnable » qui ne pénalise pas l'emprunteur et qui ne décrédibilise ni son effort, ni la dimension économique des MCP. Il est encore nécessaire de chiffrer ce que recouvre le terme « raisonnable ».

Critères d'éligibilité

À côté de l'absence d'accès au crédit, l'éligibilité aux MCP est conditionnée

par un certain nombre de critères qui ont été largement discutés. L'éligibilité des personnes fichées au Fichier central des chèques (FCC) ou au Fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP) a été fortement souhaitée. Les modalités précises de cette éligibilité - outre l'analyse personnalisée des situations - restent cependant à préciser (autorisation de la Commission de surendettement, du juge de l'exécution dans le cas des Procédures de rétablissement personnel, etc.) ainsi que l'éventualité d'un suivi spécifique pour ces emprunteurs.

La nature des besoins financés conditionne souvent l'accès aux MCP. Notamment, il a été souligné que la volonté de favoriser le retour à l'emploi des emprunteurs pouvait conduire à ignorer des besoins insatisfaits pourtant tout aussi essentiels pour les emprunteurs potentiels. Il a été souhaité que la diversité des besoins finançables soit réaffirmée et que le retour à l'emploi - aussi souhaitable soit-il - ne soit considéré que comme l'un des éléments de cet éventail de possibilités.

Dans la continuité de cette préoccupation, le vocable de « projet » peut se révéler par trop contraignant pour des personnes dont la demande ne correspond qu'à la satisfaction d'un besoin essentiel mais qui ne se traduira pas par la mise en route d'une dynamique réelle. Il est apparu souhaitable que le terme « besoin » remplace celui de « projet » comme objet du financement.

La garantie et les conditions de sa mise en œuvre

Les discussions sur la mise en œuvre de la garantie ont fait émerger deux



conceptions possibles de cet outil. La première donne pour but à la garantie de préserver le prêteur de tout ou partie des pertes potentielles auxquelles il s'expose en accordant des MCP. La seconde lui fait également jouer un rôle protecteur mais il cible en priorité l'emprunteur. Il s'agit alors pour la garantie d'intervenir pour éviter que l'impossibilité du remboursement ne se traduise par une aggravation de sa situation. Ces deux conceptions ont des implications différentes en termes de mise en œuvre de la garantie (intervention avant ou après le 3^{ème} impayé), de l'éventualité d'un recouvrement et de celle d'une inscription au FICP.

Parallèlement à cela, les questions de la prise en compte des difficultés connexes qui se développeraient sur le compte sans affecter le paiement des mensualités (par exemple en creusant le découvert et/ou en engendrant des paiements rejetés) ainsi que la question des frais bancaires afférents ont été abordées. La difficulté est de délimiter dans quelle mesure le suivi et la garantie doivent intervenir dans le cadre de ces difficultés bancaires afin d'éviter qu'ils ne compromettent la démarche du MCP sans créer dans le même temps un biais désincitatif pour les établissements financiers en garantissant également les frais bancaires qu'ils appliquent.

Les finalités des MCP

Les MCP peuvent permettre d'atteindre deux objectifs complémentaires :

- satisfaire un besoin de financement par l'accès à une forme appropriée de

crédit et, éventuellement, donner la possibilité de mettre en œuvre un accompagnement plus large lorsque cela est nécessaire ;

- remettre en question les pratiques inadéquates des différentes parties prenantes (emprunteurs, établissements financiers, associations, services sociaux, collectivités locales, État) qui expliquent en partie l'existence de ces besoins de financement insatisfaits.

Il est possible de se limiter au premier niveau ou de mettre en œuvre les deux. Isolément, le premier niveau permet de pallier les défaillances du secteur bancaire et des services sociaux ou associations caritatives et donc de répondre à un besoin insatisfait. Le second niveau doit permettre le développement d'un secteur financier plus inclusif et d'un secteur social plus performant avec pour objectif ultime mais hypothétique l'inutilité des MCP.

Le choix entre ces deux possibilités complémentaires a certaines implications :

Du point de vue de la définition des caractéristiques techniques des MCP

La première possibilité, mise en œuvre exclusivement, peut impliquer - voire suppose - une définition précise et extrêmement cadrée d'un produit de crédit dont l'objectif est d'être pérenne et d'être distribué massivement. La seconde possibilité nécessite une plus grande flexibilité dans la définition afin de préserver la possibilité de s'adapter aux réalités changeantes de la pauvreté et à ses spécificités locales ;



Du point de vue des caractéristiques organisationnelles

Les points forts et faibles d'un modèle partenarial intégré (structure externe non bancaire + agence bancaire), d'un modèle partenarial dédié (structure externe non bancaire + structure bancaire dédiée) ou d'un modèle dédié (structure dédiée non bancaire assurant l'ensemble de l'opération) ne sont plus tout à fait les mêmes notamment en termes d'inclusion financière.

Un modèle dédié présente l'avantage théorique de permettre de résoudre plus facilement les difficultés organisationnelles dans la mesure où les nécessaires négociations d'un modèle partenarial sont évitées. En revanche, en ne supposant plus l'implication directe des partenaires qui sont à l'origine de l'insatisfaction du besoin à financer, d'une part, il rend plus qu'hypothétique les éventuels effets d'apprentissage, d'autre part, il rend extrêmement incertaine l'inclusion financière au-delà du seul MCP ;

Du point de vue du modèle économique

Quelle que soit la finalité privilégiée, il est indispensable que les ressources investies dans les expérimentations le soient de la manière la plus efficiente possible. Toutefois, cette efficacité est compatible avec des modèles économiques différents.

Dans le cadre de la première possibilité, viser la pérennité voire l'autofinancement peut être un objectif alors que cela est antinomique pour la seconde. En effet, en visant l'amélioration des pratiques des différentes parties prenantes, la seconde approche

suppose que les établissements financiers et les structures qui assurent l'accompagnement, évoluent grâce aux enseignements des expérimentations et intègrent progressivement les personnes qui sont le public actuel des MCP.

Pour la première possibilité, il est possible de penser les expérimentations comme des prestataires alternatifs destinés à devenir pérennes. Dans ce cadre, leur modèle économique doit tendre vers l'autofinancement même si le subventionnement public doit composer une partie de leurs ressources en raison des effets positifs de cet outil pour la collectivité.

Pour la seconde possibilité, l'inclusion financière des emprunteurs pour lesquels les établissements parviennent à développer une forme de prestation adaptée et rentable, conduit à priver les expérimentations de cette ressource. Les expérimentations considérées isolément ne peuvent donc qu'être déficitaires à l'instar des structures de recherche et développement. Pour être pertinent, le calcul de leur « rentabilité » doit être étendu aux gains indirects qu'elles engendrent pour les différentes parties prenantes ;

Du point de vue de la contribution des différentes parties prenantes

En cohérence avec les implications en termes organisationnels et de choix de modèle économique, l'implication des différentes parties prenantes peut différer. Dans le cadre d'un modèle dédié visant l'autofinancement la contribution des différentes parties prenantes peut-être réduite au minimum (subventionnement public voire émanant du secteur bancaire).

À l'inverse une structure partenariale suppose une contribution en nature de la part des associations caritatives et des structures de travail social ainsi que de la part des établissements financiers.

Concernant ces derniers, la question se pose des modalités de contribution des établissements qui ne désireraient pas s'impliquer dans la mise en œuvre des expérimentations. Notamment la question a été posée de leur contribution au financement des expérimentations par l'intermédiaire d'un fonds abondé par la profession.

Selon que l'on choisit de privilégier la première ou la seconde finalité, les modalités d'implication des différentes parties prenantes (en nature ou financièrement) doivent avoir un effet incitatif plus ou moins important pour favoriser ou non l'évolution de leurs pratiques.

Du point de vue des critères d'évaluation d'efficacité et d'impact

Dans le cadre de la première possibilité les critères d'évaluation portent sur les expérimentations considérées isolément alors que si l'on intègre la seconde possibilité il faut également intégrer l'évaluation des pratiques des différentes parties prenantes afin de pouvoir analyser leur évolution et leur contribution à une plus grande inclusion financière.

Les enseignements des microcrédits professionnels

Deux choix organisationnels se distinguent. Le premier - celui de l'ADIE - correspond à une structure dédiée qui se développe progressivement comme un prestataire alternatif. Le second - celui de France Active - correspond à

un modèle davantage partenarial qui maintient une participation forte des établissements financiers.

Concernant le modèle économique, aussi bien l'ADIE que France Active doivent leur pérennité aux subventions publiques directes et indirectes même si l'ADIE donne une plus place plus grande à la recherche de l'autofinancement notamment en faisant supporter une part des coûts plus large aux emprunteurs.

Les enseignements d'une expérience étrangère : CREDAL

Concernant les caractéristiques des MCP, CREDAL se distingue de deux manières principales. La première est le montant maximal des prêts qui est de 7500 euros. La seconde est que la restructuration de dettes est éligible à condition que le montant total n'excède pas 7500 euros.

En termes de choix organisationnel, c'est celui d'une structure dédiée qui a été finalement retenu faute d'implication du partenaire financier initial. Si ce choix a permis de lever certains freins, il est préjudiciable au regard de la finalité d'inclusion financière ce qui conduit CREDAL à réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre de nouveaux partenariats.

Là encore, le modèle économique repose en grande partie sur le subventionnement public et privé (de la part d'une fondation bancaire).

L'accompagnement

La spécificité des MCP et l'une des raisons de leur efficacité - tant du point de vue de leur taux de remboursement



que des impacts qu'ils engendrent - tiennent à l'existence d'un accompagnement.

Définition de l'accompagnement

L'accompagnement a pour but de pallier les carences de la relation bancaire en agence qui ne permet pas de prendre en compte de manière adaptée les contraintes et besoins spécifiques de ces personnes.

L'accompagnement est un terme générique qui recouvre plusieurs étapes : la prescription, le diagnostic et le suivi. Ces différentes composantes peuvent être assurées par un seul et même acteur ou par une pluralité. Cette seconde possibilité suppose de définir précisément quels sont les rôles respectifs des différents intervenants et comment ils s'articulent.

De manière transversale et en écho avec la définition juridique des MCP, la question de la responsabilité (notamment juridique) des accompagnateurs (quel que soit le stade de leur intervention) a été soulevée et demande à être précisée.

Prescription et communication

Le succès des MCP réside dans leurs impacts pour les emprunteurs mais également dans leur accessibilité pour ceux qui en auraient besoin.

Aujourd'hui, ils sont considérés comme trop confidentiels. De nombreuses personnes qui pourraient y recourir n'en ont pas connaissance. Se pose alors la question d'une campagne de communication en direction de ces personnes et/ou des prescripteurs potentiels ainsi que de ses modalités

(nationale ou territoriale, avec quels supports, etc.).

Y répondre suppose de s'être assuré préalablement que les structures qui octroient les MCP sont en mesure de répondre aux demandes engendrées. Cela suppose aussi de sélectionner les prescripteurs potentiels en fonction du public avec lequel ils sont en contact. Ainsi, notamment pour les travailleurs pauvres, il paraît souhaitable d'impliquer les établissements bancaires qu'ils aient ou non mis en œuvre une structure dédiée.

Diagnostic et professionnalisation

Les associations et acteurs sociaux partenaires sont novices en matière de diagnostic pour l'octroi de crédit même si pour certains d'entre eux leur activité comporte déjà des éléments favorables à cette expertise. Ces atouts supposent néanmoins pour être utilisés que les personnes s'approprient ce nouvel outil.

Il est ainsi nécessaire de permettre une acculturation au CPP et une montée en compétence. L'une et l'autre passe :

- par l'information et la formation pour démystifier l'outil et le diagnostic ;
- mais aussi et surtout par la pratique seule à même de permettre une véritable appropriation.

Ces deux éléments supposent que les personnes qui réalisent le diagnostic aient à gérer un flux minimal de demandes et qu'elles aient le temps d'acquiescer cette expérience.

Parallèlement à cela, le besoin de pouvoir comparer ses propres pratiques avec celles d'autres accompagnateurs est également un besoin qui est remonté. Ces échanges d'expériences



supposent pour être effectifs une animation locale inter-expérimentation qui aujourd'hui est à développer.

L'octroi du MCP

Si la décision d'accepter une demande de MCP ou non découle du diagnostic, ces deux éléments ne doivent pas être confondus. Aujourd'hui la décision d'octroi peut-être le résultat d'une démarche partenariale ou d'un choix unilatéral de l'une des parties (que ce soit l'établissement financier ou la structure qui établit le diagnostic).

Si la mise en œuvre d'un processus partenarial de décision implique un certain nombre de difficultés organisationnelles (la nécessité de se réunir notamment) et comporte un certain nombre de risques (comme un déséquilibre trop important du rapport de force), elle est également l'un des vecteurs essentiels des effets d'apprentissage réciproque des réalités et contraintes de l'autre partenaire. En ce sens, cela contribue à la production d'une culture et d'un langage communs qui facilitent à terme la coopération.

Suivi et nécessaire collaboration bancaire

Le suivi consiste, une fois le diagnostic réalisé et le MCP octroyé, à s'assurer que sa mise en œuvre est réalisée dans de bonnes conditions. Il peut porter sur le bon déroulement du remboursement uniquement ou être plus poussé et intégrer d'autres aspects de la vie de l'emprunteur (la bonne satisfaction du besoin financé voire la réalisation

du projet visé quand il y en a un clairement défini à l'origine). Les attentes à l'égard des personnes en charge du suivi de ce point de vue varient d'une expérimentation à l'autre (et même au sein de chaque expérimentation).

Les caractéristiques du suivi ne peuvent être fixées ex-ante en raison de l'hétérogénéité des emprunteurs (certains n'ont aucun besoin ou ne désirent pas être suivis quand d'autres sont très demandeurs). De même, il est apparu que la forme que prend ce suivi évolue au cours du temps en fonction de l'évolution de la relation avec l'emprunteur et/ou de la situation de ce dernier. C'est donc bien la personnalisation qui est le maître mot en matière de suivi.

Dans certains cas, le suivi mis en œuvre dans le cadre du MCP peut parfois être complété par une autre forme d'accompagnement dit « social ». Ce suivi complémentaire a pour but de permettre la prise en compte de difficultés spécifiques qui ne peuvent l'être adéquatement par l'accompagnateur MCP et supposent donc l'intervention d'un professionnel.

Si ce suivi dit « social » n'est en rien systématique, il existe en revanche une constante en matière de suivi complémentaire : la nécessité d'un suivi bancaire. Il s'agit du rôle joué par le banquier en articulation avec la personne qui assure le suivi principal. Cette collaboration n'est pas nécessaire au quotidien mais elle se doit d'être réelle et efficace au moins au moment de la signature du crédit et lorsque des difficultés financières apparaissent. La rapidité de l'alerte est un élément clef pour éviter l'aggravation des situations.

De ce point de vue, il semble que



les modalités de cette collaboration puissent et doivent être clarifiées. Ces clarifications portent tout d'abord sur les modalités de l'alerte donnée par le banquier en direction de l'accompagnateur lorsque l'emprunteur ne l'a pas contacté de lui-même. La question se pose de savoir si les difficultés bancaires autres que celles portant sur les mensualités doivent être incluses dans ce dispositif d'alerte. Il en découle que la possibilité pour l'établissement financier de mettre en œuvre d'un contentieux portant sur ces difficultés connexes demande à être précisée.

Ensuite, la temporalité de cette alerte doit également d'être clarifiée. En effet, elle doit intervenir le plus tôt possible toutefois c'est souvent après la deuxième mensualité impayée que l'accompagnateur est contacté. Une fois l'alerte donnée, la question se pose là encore de savoir si un contentieux peut être mis en œuvre avant l'intervention de la garantie et si oui, selon quelles modalités.

Répondre à ces différentes questions interroge donc directement les moyens mis en œuvre par les partenaires financiers pour assurer la qualité de ce « suivi bancaire » ainsi que la qualité de la collaboration avec le partenaire en charge du suivi.

Les enseignements d'une expérience étrangère : CREDAL

CREDAL met en œuvre l'ensemble des différentes étapes qui composent l'accompagnement. Ces différentes tâches sont réalisées par des professionnels salariés. Étant une structure dédiée, la question de la collaboration avec l'établissement bancaire ne se pose pas.

Quant aux mensualités impayées, elles font l'objet d'un recouvrement et d'un fichage après le troisième impayé. Toutefois, sauf pour les emprunteurs dont la mauvaise foi est avérée, les modalités de ce recouvrement sont en cohérence avec la démarche générale : la personnalisation et la recherche de solutions négociées sont toujours privilégiées et l'effacement de dettes est possible.

Le développement des MCP

Au cours de ce Grenelle, un certain nombre de questions transversales portant sur le développement des MCP ont été soulevées. Elles portent sur la manière d'assurer la cohérence territoriale entre les différentes expérimentations, sur les modalités de financement, et sur les caractéristiques de l'évaluation.

La cohérence territoriale

Lorsque différentes expérimentations existent sur un même territoire, il est indispensable de trouver le moyen de coordonner leur action tout en respectant les orientations spécifiques qu'elles auraient pu choisir. Le but est d'éviter les effets de parasitages pouvant se développer.

Si la question de la cohérence se pose au niveau intra-territorial, elle se pose également entre les territoires au travers de l'égalité d'accès à une composante d'une politique publique. Cette question est particulièrement délicate car elle suppose de trouver un moyen pour articuler la recherche d'une homogénéité nationale et les spécificités des



acteurs locaux (bancaires et non bancaires) impliqués et des besoins locaux à satisfaire.

Enfin, la nécessité d'une animation à l'échelon local a également été soulignée afin de permettre l'information des différents acteurs pouvant trouver une réponse grâce aux MCP à des besoins qu'ils ne parviennent pas à financer, ainsi que les échanges d'expériences entre les acteurs des MCP.

Le financement

Financer les MCP suppose tout d'abord d'en évaluer les coûts. Les principaux coûts tiennent à celui de la ressource, celui de la gestion technique du prêt, celui du risque et celui de l'accompagnement.

Ces coûts sont supportés de manière inégale par les différentes parties prenantes et leur répartition varie selon les choix organisationnels.

Mais face à ces coûts, il faut identifier les éventuels gains :

- pour l'emprunteur : une réponse adaptée lui permettant de satisfaire un besoin ;
- pour les structures réalisant l'accompagnement : un nouvel outil, une nouvelle manière d'entrer en relation avec leurs publics ;
- pour les établissements financiers : une clientèle nouvelle ou résolubilisée, une amélioration de leurs pratiques ;
- pour la collectivité : une société plus inclusive.

Il importe ensuite d'identifier les responsabilités des uns et des autres pour pouvoir attribuer à chacun sa part de la contribution nécessaire. Cette contribution pourra ensuite être apportée en nature ou sous forme

financière en tenant compte de la volonté de s'impliquer ou non des différentes parties prenantes potentielles ainsi que de l'effet incitatif des modalités de contribution retenues au regard de la finalité d'inclusion financière poursuivie.

L'évaluation

L'évaluation est consubstantielle de l'expérimentation. Sans elle, il est impossible de tirer la moindre leçon des expérimentations menées et donc d'améliorer la démarche engagée.

L'évaluation peut avoir différentes finalités : piloter l'expérimentation, se faire connaître, rendre compte à des bailleurs, interpellier les partenaires et permettre les préconisations. Au niveau collectif son utilité est d'orienter et d'adapter ce nouvel outil de politique publique afin qu'il réponde au mieux aux besoins existants et d'éviter les effets pervers (comme le risque de substitutions des MCP aux droits existants).

L'évaluation suppose de disposer d'indicateurs

- d'efficacité : nombre de prêts, taux d'impayés et de sinistre, ainsi que des éléments de coût, etc.
- d'impact pour les emprunteurs : ils dépendent des finalités assignées aux MCP. Ils peuvent aller de la satisfaction du besoin financé (achat d'un véhicule, déménagement, etc.) jusqu'aux impacts du financement et de l'accompagnement sur la situation globale de l'emprunteur.
- d'impact pour les parties prenantes : les MCP peuvent également se révéler facteurs d'amélioration des pratiques



des différentes parties prenantes et ces éléments doivent être pris en compte.

L'évaluation suppose des évaluateurs - interne : il s'agit des reportings qui permettent une évaluation parfois quasiment en continu et permettent le pilotage de l'expérimentation ;

- externe : nécessitant compétence et indépendance cette évaluation doit permettre de rendre compte de l'efficacité et de l'impact des expérimentations considérées isolément mais également de favoriser leur comparabilité et de saisir leurs impacts collectifs sur leur environnement.

Deux enjeux majeurs pour l'efficacité de l'évaluation sont à retenir

- pour l'évaluation interne, il faut parvenir à ce que les membres de l'organisation trouvent un intérêt dans le processus d'évaluation pour qu'ils y participent ;

- pour l'évaluation interne et externe, il est nécessaire de favoriser autant que possible la cohérence des indicateurs utilisés au sein des différentes expérimentations afin de permettre la comparabilité.

PERSPECTIVES ET PROPOSITIONS

Si les enseignements des expérimentations sont particulièrement riches et ont permis de valider de nombreuses dimensions des démarches engagées, ils ont également conduit à faire le constat de différences entre les acteurs quant aux voies qu'ils souhaitent privilégier, ainsi qu'à faire émerger

de nouvelles problématiques pour l'avenir.

Afin de maintenir la richesse et la diversité des analyses, les participants aux groupes de travail ont été invités à compléter leurs prises de parole par des contributions écrites. Elles sont rassemblées de manière synthétique ci-dessous.

La nécessité de clarifier le cadre général des MCP

Démarche générale

- réaffirmer que les difficultés que rencontrent les personnes ne peuvent être assimilées à une faute de leur part. Rencontrer des difficultés n'obère pas la possibilité pour ces personnes de rembourser un MCP et ainsi de reprendre pied (M^{me} Gauvin) ;

- affirmer clairement la finalité des MCP en tant qu'outil de politique publique poursuivant le double objectif de répondre adéquatement à un besoin de financement non satisfait et à l'amélioration des pratiques de l'ensemble des parties prenantes (M. Gloukoviezoff) ;

- positionner clairement le MCP dans le champ du crédit à la consommation (UNAF) ;

- réfléchir à la possibilité de conserver les effets positifs du crédit (implication de la personne et légitimation d'une évaluation poussée et d'un suivi) tout en réduisant la charge du remboursement pour les personnes pour qui cela serait le plus difficile en réaffirmant la possibilité de coupler MCP et autres aides financières (dons, prestations, etc.) (Secours Catholique).

- équité territoriale

* l'État doit garder une fonction d'impulsion, de régulation de par son statut de garant de l'équité territoriale et sa capacité à négocier/imposer un cadre de travail aux acteurs du MCP et notamment aux établissements bancaires et financiers (Secours Catholique) ;

- perspectives : entrer dans une phase 2 des MCP en se fixant des objectifs produits/marché sur une période de 3 ans avec un dispositif d'évaluation de ces objectifs (M. Sibille).

Critères d'éligibilité

Préserver le caractère expérimental et la prise de risque

- ouvrir à titre expérimental l'accès aux MCP aux bénéficiaires d'une procédure de rétablissement personnel clôturée inscrits pendant 8 ans au FICP (CRESUS) ;

- ouvrir à titre expérimental l'accès aux MCP aux personnes ayant bénéficié d'un effacement partiel de la dette issue de l'exécution d'un plan de surendettement et inscrites aux FICP pendant 10 ans (CRESUS) ;

- expérimenter d'autres approches plus risquées d'accès au crédit en direction de publics confrontés de manière plus forte à l'exclusion (Secours Catholique).

Les publics

- ouvrir plus largement aux bénéficiaires de minima sociaux (UNCCAS) ;

- ouvrir plus largement aux travailleurs pauvres (UNCCAS) ;

- ouvrir plus largement aux personnes interdites bancaires (FCC) (UNCCAS) ;

- ouvrir plus largement aux personnes

inscrites au FICP y compris celles surendettées (UNCCAS).

Les besoins

- accepter la restructuration de dettes (UNCCAS).

Caractéristiques des MCP

Taux d'intérêt

- accroître la contribution de l'emprunteur (ADIE) ;

- aligné le taux d'intérêt sur celui du livret A (Mme Gauvin) ;

- taux labellisé MCP : niveau du livret A et prise en charge par un crédit d'impôt de 50 à 75 euros de la composante frais fixe du taux d'intérêt (Crédit Coopératif).

Caution

- permettre le recours aux cautions personnelles des emprunteurs sauf pour les publics très démunis (ADIE) ;

- interdire le recours aux cautions personnelles dans le cadre des MCP inscrits au FCS (Secours Catholique).

Penser la spécialisation possible d'une partie des MCP

- combiner MCP et permis à 1 euro (ANDML) ;

- proposer un label pour les MPC s'inscrivant dans le cadre du FCS et proposer des « sous-marques » pour les opérations ciblées en direction d'un public précis ou d'un besoin précis (M. Sibille).

Quelle organisation ?

Choix organisationnels

- compartimenter les types de demandes (publics différents aux besoins



différents) et les mettre en relation avec des acteurs aux compétences spécifiques et avec des modalités d'intervention de l'État différentes (ADIE) ;

- maintenir le rôle pivot du Comité de crédit ou Comité de décision dans sa forme paritaire (établissement financier + structure d'accompagnement) pour maintenir la possibilité d'un apprentissage réciproque (familiarisation aux réalités de l'autre partenaire) et la constitution d'un savoir commun (Secours Catholique) ;
- tester différentes possibilités de distribution (M. Sibille)

* Établissement financier + association liée par convention

* Approche intégrée au sein de l'établissement financier seul

* Organisme non bancaire en charge de la distribution et pouvant emprunter pour prêter établissant les relations qu'il souhaite avec les établissements financiers (uniquement refinancement ?) et les réseaux d'accompagnement (uniquement prescription ?).

Financement

- nécessité d'impliquer les collectivités territoriales dans le financement des activités de MCP (Familles Rurales) ;
- incitation des établissements financiers par les pouvoirs publics à contribuer en nature ou financièrement au fonctionnement des expérimentations de la manière la plus pertinente du point de vue de la finalité d'inclusion financière (Secours Catholique) ;

- viser autant que possible l'autofinancement notamment grâce à la contribution des emprunteurs (ADIE).

Quel accompagnement ?

Prescription

- formation-sensibilisation des acteurs sociaux sur un modèle « tous prêts pour l'euro » (M. Sibille) ;

- mise en œuvre d'une politique de communication ambitieuse.

* Cette communication doit parvenir à ne pas être confidentielle sans pour autant viser le grand public en risquant de faire croire à une nouvelle allocation ou un « droit au crédit » (Familles Rurales) ;

* Cibler une communication pour des prescripteurs identifiés et pertinents : assistantes sociales, sécurité sociale, banques, etc. (M^{me} Gauvin).

Diagnostic et suivi

- le suivi doit être personnalisé mais régulier (M^{me} Gauvin) ;

- clarifier le concept d'accompagnement en distinguant (Crédit Coopératif) ;

* Un concept proche du suivi social au sens travailleur social (accompagnement en amont et en aval du crédit) pour les allocataires de minima sociaux.

* Un concept suivi social « simple » (fort en amont et léger en aval) pour les travailleurs pauvres ;

- prévoir systématiquement et définir clairement un accompagnement bancaire en complément de l'accompagnement social. Cet accompagnement bancaire intervient en complément au moment du diagnostic et du suivi de compte personnalisé (FNCE).

Contentieux et fichage

- en cas d'impayés et lorsque la garantie du FCS est appelée, l'établissement bancaire abandonne sa créance et

n'engage aucune action de contentieux pour le compte du FCS ou à son propre compte (Secours Catholique) ;
 - l'échec d'un MCP constaté par l'appel en garantie auprès du FCS n'entraîne aucune inscription au FICP (Secours Catholique) ;
 - préciser les obligations réciproques des partenaires (accompagnants et financiers) en cas de difficultés bancaires liées ou non aux mensualités du MCP afin de favoriser la recherche d'une solution négociée aussi précoce que possible (M. Gloukoviezoff).

Bancarisation et inclusion financière

- clarifier les conditions de bancarisation des emprunteurs lorsque l'établissement financier partenaire est une banque de détail et que l'emprunteur est client d'un autre établissement (UNCCAS) ;
 - la définition claire de l'accompagnement bancaire et sa mise en œuvre doivent permettre de favoriser le développement de pratiques bancaires adaptées de la part de l'emprunteur (voire la constitution d'une épargne de précaution) ainsi que le rétablissement d'une relation bancaire de qualité, la recherche de solution aux difficultés bancaires existantes (désinscription des fichiers FCC et FICP) ainsi que le développement d'une offre de produits et services adaptés à sa situation (FNCE) ;
 - les pouvoirs publics doivent inciter les établissements bancaires à prendre en compte les besoins particuliers des personnes à faibles ressources financières ainsi que ceux des territoires où ces personnes sont surreprésentées (Secours Catholique) ;
 - il est souhaitable que l'État propose

un cadre incitatif de référence pour que les établissements financiers corrigent soit volontairement dans le cadre de la RSE soit de manière contrainte par une législation appropriée les externalités négatives causées par la maximisation du ratio risque/profit (Secours Catholique).

Quels cadres pour le fonctionnement des expérimentations ?

Formation

- formation des emprunteurs
 * Offrir la possibilité facultative de sessions collectives dédiées à la pédagogie de l'argent pour les emprunteurs (Finances et Pédagogie) ;
 * Mettre à la charge du réseau accompagnant une obligation d'offre pédagogique au bénéfice des familles ayant souscrit un MCP (UNAF).
 - formation des partenaires
 * Évaluer la pertinence des formations actuellement dispensées aux accompagnateurs MCP et repenser si nécessaire les formations dans leur globalité (M. Beaujouan) ;
 * Développer la formation des travailleurs sociaux et membres des associations partenaires des MCP en amont de la mise en place du dispositif (UNCCAS).

Animation locale du dispositif

- l'animation locale suppose de s'appuyer sur des acteurs ayant la faculté de le faire :
 * Limiter l'intervention des Conseils généraux à la connaissance des acteurs sociaux intervenant dans le cadre du dispositif du MCP (UNCCAS) ;



* Assurer un partage des bonnes pratiques en matière d'accompagnement et expérimenter une coordination régionale entre les acteurs pour promouvoir le développement des MCP en s'appuyant sur les Caisses des dépôts régionales (CRESUS) ;

* Les collectivités territoriales doivent s'investir dans les MCP (communes, départements, régions). Attention à ne pas assimiler trop fortement MCP et aides sociales dans le cas de l'intervention des départements (Secours Catholique).

Évaluation et coordination

- la création d'un Observatoire du microcrédit, de l'épargne réglementée et de l'accessibilité bancaire peut favoriser la coordination et l'animation de ce dispositif d'inclusion financière (Secours Catholique) ;

- créer un institut indépendant d'évaluation, d'observation et de recherche sur l'accès au crédit, le microcrédit et l'inclusion financière. Cet institut serait chargé de l'évaluation des expérimentations MCP dans leur phase 2 (échéance 3 ans) (M. Sibille).

- transformer le Grenelle en entretiens annuels de l'inclusion financière et du microcrédit permettant de partager des éléments de diagnostic, de constituer une culture commune et un pilotage partagé du dispositif (M. Sibille) ;

- revoir la gouvernance du fonds de cohésion sociale avec constitution d'une personnalité morale, diversifi-

cation des ressources, mise en place d'un conseil d'administration, articulation avec les régions (M. Sibille).

Quelles recommandations en faveur de l'inclusion financière ?

Les MCP peuvent également être pensés comme des outils d'interpellation sur la problématique plus large de l'inclusion financière :

- évolutions des modalités de fichages en cas d'incidents bancaires (FCC et FICP), de la durée de l'inscription, et des modalités de désinscription (Familles Rurales, Secours Catholique) ;

- évaluation et évolution des modalités de facturation et de perception des frais bancaires notamment leur prélèvement prioritaire au regard d'autres créances (Familles Rurales) ;

- harmonisation du calcul du reste à vivre au sein des commissions de surendettement (Familles Rurales) ;

- développer un programme national de pédagogie de l'argent ou de pédagogie bancaire à destination de l'ensemble de la population (M. Beaujouan) ;

- élaboration d'indicateurs d'évaluation des pratiques des établissements financiers destinées à favoriser l'inclusion financière de droit commun et développer le travail d'analyse quantitative et qualitative des différentes facettes de l'exclusion bancaire (difficultés d'accès et difficultés d'usage) (M. Gloukoviezoff).



Ce rapport pose les termes des choix qui sont à faire pour le développement en France d'un modèle original de distribution du micro-crédit personnel avec le catalyseur d'une garantie publique.

Il témoigne aussi de la qualité du dialogue entre les acteurs sociaux et les acteurs financiers, ce qui mérite d'être salué.

Avec l'apport des débats et contributions qui interviendront dans le cadre du GRENELLE DE L'INSERTION, ce rapport jette des bases pour une deuxième phase de développement du micro-crédit personnel. Elle permettra de tester de nouveaux modèles, sans doute avec des prêts distribués par des associations, une communication amplifiée, un pilotage territorial structuré et une labellisation des acteurs engagés.

Une nouvelle page du micro-crédit s'ouvrira alors.