



MICROFINANCE : QUELLE INTERVENTION PUBLIQUE ?

BERND BALKENHOL*

ISABELLE GUÉRIN**

Bon nombre de projets d'entreprise ont une plus-value sociale évidente, soit parce qu'ils permettent à des personnes exclues de l'emploi salarié d'exercer une activité rémunérée, soit parce qu'ils répondent à des besoins non satisfaits par le « marché », en particulier dans le domaine des services de proximité. Toutefois, dans la mesure où ils sortent des critères d'évaluation classiques, ces projets ont beaucoup de mal à trouver une source de financement externe, élément pourtant essentiel à leur création et à leur pérennité. Il existe un « creux bancaire » auquel ni l'État, ni le « marché » n'ont réussi à apporter une réponse. La microfinance a précisément pour ambition de combler cette lacune, en proposant d'aider des personnes exclues du système bancaire à accéder à un financement et par là même à créer leur propre emploi.

Après s'être fortement développée dans les pays du Sud, la microfinance¹

est désormais aussi présente dans les pays du Nord. Au cours des deux dernières décennies, tant en Amérique du Nord qu'en Europe, l'offre de microfinance s'est fortement élargie et renforcée. Tous les pays n'en sont toutefois pas au même stade. Aux Pays-Bas et en Allemagne, par exemple, la microfinance fait ses premiers pas. Les restrictions des législations bancaires et le rôle prépondérant de l'État dans la prise en charge des problèmes de pauvreté expliquent en très grande partie cette situation. En revanche, dans les pays anglo-saxons (plus particulièrement aux États-Unis) et au Québec ainsi qu'en France, la microfinance est déjà considérablement développée. La France fait partie des pays où l'offre est la plus riche, à la fois en diversité et en quantité (cf. annexe). Dans tous ces pays, le temps de l'expérimentation est révolu. Aujourd'hui, on assiste à une volonté de professionnaliser le domaine, au travers d'organi-

* Directeur de l'unité finance et solidarité du Bureau international du travail.

** Économiste, chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (Laboratoire population environnement développement).

sations intermédiaires qui jouent un rôle triple de coordination, d'évaluation et de *lobbying*. La pérennisation et l'institutionnalisation de ce type d'expérience sont désormais un enjeu majeur, ce qui soulève la question de l'articulation avec les autorités publiques. Dans quelle mesure l'intervention publique en faveur de la microfinance est-elle justifiée, et si oui, quelles formes cette intervention doit-elle prendre ? Reprenant les résultats d'un programme de recherche récent, piloté par le Bureau international du travail (BIT)² et mené dans plusieurs pays européens et en Amérique du Nord, cet article propose d'apporter quelques éléments de réponse à ces deux questions.

L'INTERVENTION PUBLIQUE EST-ELLE JUSTIFIÉE ?

La réponse à cette question est loin de faire l'unanimité. Ses partisans s'appuient sur deux types d'argument. C'est, tout d'abord, une question d'efficacité. L'intervention publique est justifiée si les « imperfections » d'une régulation strictement marchande empêchent des entreprises tout à fait viables de participer au dynamisme économique, l'équilibre ainsi atteint étant considéré comme « sous-optimal ». Elle se justifie également dès lors qu'elle entraîne des externalités positives, c'est-à-dire que les bénéfices collectifs suscités par son intervention sont supérieurs aux bénéfices privés. C'est, ensuite, une question d'équité et de justice sociale. Dès lors que l'accès au financement est inégal et exclut certaines catégories de

populations, alors les autorités publiques sont appelées à rétablir l'égalité des opportunités. Inversement, l'intervention publique peut susciter la méfiance ; celle des défenseurs du *welfare* (inciter les chômeurs et d'autres personnes marginalisées à se lancer dans l'aventure entrepreneuriale, n'est-ce pas encourager la création de sous-emplois et décharger la collectivité de toute responsabilité ?) comme celle des partisans d'une régulation par le marché (subventionner la création d'entreprises, même pour des chômeurs, n'est-ce pas provoquer une distorsion du « marché » ?). L'inefficacité et l'inertie des modes d'intervention publique sont également dénoncées : coûteux, ils sont incapables de s'adresser à ceux qui en ont réellement besoin et de s'adapter aux aléas de la conjoncture. La prolifération de dispositifs de toutes sortes, souvent sans réelle coordination, est un argument supplémentaire. En Allemagne, par exemple, on recense, en 2000, près de 3 500 dispositifs d'aide à la création d'entreprises.

Les résultats du programme de recherche piloté par le BIT ne peuvent que plaider en faveur d'une intervention publique. Le « creux bancaire » existe bel et bien, et les établissements bancaires sont incapables de répondre à cette demande de financement de la part des très petites entreprises. Non seulement ce creux bancaire entrave le dynamisme économique : certaines entreprises ne se créent pas faute de financement, bon nombre de celles qui se créent sont obligées de fermer leurs portes faute d'accès à un financement adapté. Mais, plus encore, il génère un certain nombre de coûts qui sont autant



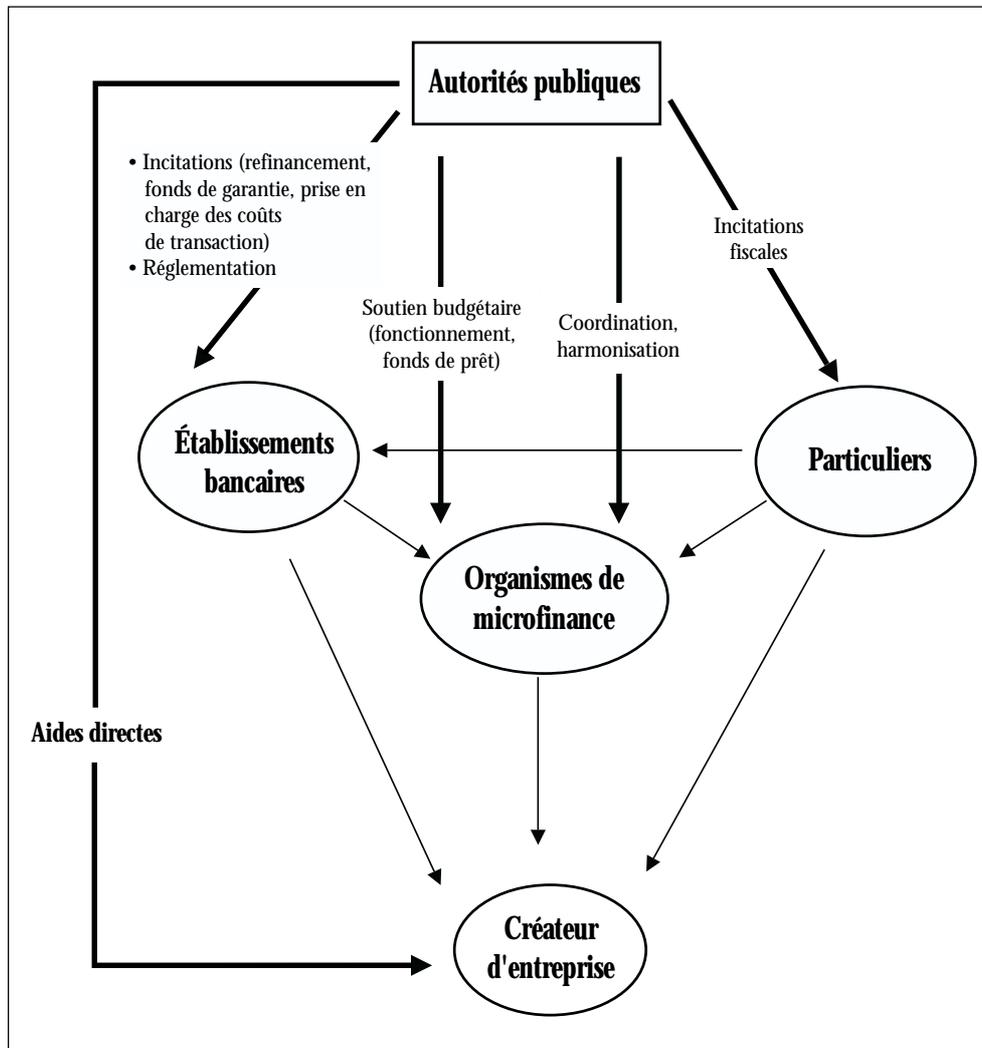
individuels que collectifs (le coût du chômage pour la collectivité et le coût des organismes visant à lutter contre cette forme d'exclusion). Le second résultat est que la microfinance est une réponse efficace à ce creux bancaire. Même si on manque encore d'études d'impact précises et d'indicateurs communs permettant de procéder à des comparaisons, les données disponibles montrent suffisamment que la microfinance remplit une mission d'intérêt général. Premièrement, elle joue un rôle de prévention face à des projets excessivement risqués. Deuxièmement, elle permet de créer des emplois durables, de qualité, pour des personnes en situation de forte marginalisation et à un coût raisonnable, que ce soit de manière directe (auto-emploi) ou indirecte (retour au salariat)³. L'expérience de la création renforce l'employabilité des personnes. Il reste à savoir quelles formes cette intervention doit revêtir, afin d'être la plus efficace possible et d'éviter autant les effets d'aubaine et de concurrence déloyale que la création de sous-emplois. Faut-il mettre en place des programmes entièrement publics, et si oui, à quel niveau l'action publique est-elle la plus efficace : à un niveau national, ou au contraire à un niveau local et décentralisé ? Faut-il au contraire déléguer ou se contenter de mesures d'incitation ? Faut-il mettre en place de nouvelles réglementations ? Répondre à ces questions exige de bien déterminer les responsabilités des uns et des autres, de s'interroger sur l'efficacité des différents scénarios et d'identifier les organismes les mieux à même de pallier ce creux bancaire. L'analyse des différents dispositifs et organismes qui font preuve d'une

certaine efficacité montre que l'intervention publique ne peut être pensée qu'en termes de complémentarité et de subsidiarité avec le privé, qu'il s'agisse du « marché » ou de toutes les formes d'action collective de type associatif. En d'autres mots, la légitimité et la pertinence de l'intervention publique ne relève ni d'un État tutélaire, ni d'un État absent, mais d'un État partenaire, non pas celui qui « fait » mais qui « fait faire ».

L'INTERVENTION PUBLIQUE : « FAIRE » OU « FAIRE FAIRE » ?

Commençons par un premier constat : même si la société civile est à l'origine de l'émergence de la microfinance, à travers des groupes de militants de filiations diverses, il n'en reste pas moins que l'intervention des autorités publiques est irréfutable dans le développement des initiatives, dans leurs formes et dans leur ampleur. Cette intervention publique (cf. schéma ci-après) se joue à différents niveaux (créateurs, organismes de microfinance, établissements bancaires, particuliers épargnants) et prend diverses formes (soutien budgétaire, incitation, réglementation, coordination). Il est difficile d'affirmer que telle ou telle modalité d'intervention est « supérieure » à une autre : non seulement leurs objectifs sont différents, mais les résultats dépendent étroitement de la manière dont elles sont mises en œuvre. En revanche, il est possible, pour chacune d'entre elles, de mettre l'accent sur les conditions de leur efficacité.

Schéma Les différentes modalités de l'intervention publique



METTRE EN PLACE DES PROGRAMMES PUBLICS DESTINÉS AUX CHÔMEURS

Au cours des deux dernières décennies, la persistance du chômage, les résultats mitigés des politiques d'aide à l'emploi et les volontés de restriction des dépenses publiques ont encouragé

la mise en place de politiques d'activation des dépenses passives. L'incitation à la création d'entreprises en fait partie, et la plupart des pays se sont engagés dans cette voie⁴. Faciliter le passage progressif du non-emploi à la création d'activité, en autorisant les chômeurs à percevoir leurs allocations au cours des premiers mois, voire des premières années, est déjà un premier pas (soit



sous la forme d'une prime totalisant l'ensemble des droits, soit sous la forme d'allocations mensuelles, soit encore sous la forme d'une avance remboursable, comme aux Pays-Bas). Il est difficile de donner une vision exhaustive et précise des mesures en vigueur dans chaque pays, dans la mesure où elles évoluent en permanence⁵. Nous nous limiterons à deux constats. D'une part, le maintien des prestations sociales joue un rôle décisif. Non seulement c'est souvent la seule source de revenu pendant les premiers mois de la création, mais plus encore, c'est l'unique moyen de bénéficier d'une protection sociale.

D'autre part, les dispositifs publics qui prévoient de l'accompagnement ne fonctionnent qu'en lien étroit avec des organisations spécialisées dans ce domaine (qu'il s'agisse d'organisations publiques décentralisées ou d'organisations privées) et capables d'établir des relations de proximité avec les créateurs. Citons l'exemple de l'Irlande, où la complémentarité entre le programme national (Back to Work Allowance et Area Allowance) et les organismes de proximité, notamment les Area Based Partnership Companies, est très forte et explique en partie le succès de ce programme. En France, les politiques publiques d'aide à la création d'entreprises par les chômeurs ont récemment évolué en ce sens : alors que la prime ACCRE⁶ était gérée de manière centralisée, par des services publics peu sensibilisés à la problématique de la création d'entreprises, l'octroi et le suivi de la prime EDEN⁷ sont désormais délégués à des organismes spécialisés, tant dans le domaine de la microfinance que dans celui de l'accompagnement à l'entrepreneuriat. Cette délégation est

fort louable, puisqu'elle traduit une prise de conscience du rôle décisif de l'accompagnement dans la pérennité des entreprises créées et reconnaît l'expertise et le professionnalisme des organismes spécialisés. Néanmoins, ce principe de délégation ne peut être effectif que si les organismes, qui ont en charge cette délégation, bénéficient de moyens adéquats ; or, pour l'instant, il semblerait que ce soit loin d'être le cas.

LE FINANCEMENT DE LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES FORMES DE CONTRACTUALISATION

Quel que soit le statut des organismes de microfinance, on observe une très forte dépendance à l'égard des fonds publics. Contrairement aux expériences de microfinance des pays du Sud, l'échelle d'intervention et le coût de l'accompagnement rendent l'autonomie financière difficilement envisageable, sinon impossible. Compte tenu du rôle décisif de l'accompagnement, à la fois en ce qui concerne la prévention (c'est-à-dire décourager la création d'entreprises trop risquées) et la survie des entreprises créées, ce soutien public est parfaitement légitime. La pérennité financière des organismes se mesure davantage en termes de stabilité et de diversification des sources de financement que d'autonomie financière. Or, la précarité et la versatilité des soutiens publics sont un problème récurrent, dénoncé dans tous les pays. Pour des raisons de lisibilité de l'action politique, le financement de la nouveauté est souvent privilégié ; les politiques

publiques ont tendance à modifier leurs priorités (actions, public cible) au gré de phénomènes conjoncturels. Ces effets de mode sont difficilement compatibles avec l'élaboration de politiques et de stratégies de long terme. Dans tous les pays, les organismes souffrent d'un déficit de reconnaissance et revendiquent une relation avec les autorités publiques qui soit davantage contractuelle. Plus qu'une image de laboratoire d'innovation, ils demandent à devenir un ferment crédible de propositions globales et politiques. La procédure d'appel d'offre, employée récemment en France pour l'attribution des primes EDEN, est un moyen d'avancer dans cette voie, même si elle est parfois difficile à mettre en œuvre, étant donné la lourdeur des formalités exigées. L'absence de transparence et d'indicateurs communs d'évaluation ne facilite pas la construction de relations équilibrées.

LA MISE EN PLACE DE FONDS DE PRÊT : L'EFFET DE LEVIER DES FONDS PUBLICS

La pertinence des fonds de prêt entièrement publics - pratique relativement répandue au cours des décennies 1970 et 1980, consistant à octroyer des prêts à conditions avantageuses - est de plus en plus remise en question : inefficacité du point de vue du dynamisme économique local (concurrence déloyale à l'égard d'entreprises existantes), faible pérennité financière et, enfin, inefficacité vis-à-vis des emprunteurs (difficulté à s'adresser à ceux qui en ont

réellement besoin, aucun apprentissage de la relation bancaire).

L'intérêt de l'implication publique réside dans l'effet de levier qu'elle est susceptible de susciter, en incitant d'autres partenaires à s'associer : l'État abonde le fonds à condition qu'une somme équivalente soit mobilisée auprès d'autres acteurs locaux. C'est le cas notamment du Feder (fonds européen de développement régional) : dans le cadre de son objectif 2, le Feder propose d'abonder des fonds à la condition que les acteurs locaux participent également. Au-delà de l'effet de levier proprement dit, le fait d'associer différents partenaires autorise généralement un meilleur arbitrage, même minimal, entre mission d'intérêt général et impératif de rentabilité financière. Le fonctionnement partenarial offre des garanties, tant financières que politiques, que l'État ne peut offrir à lui seul. Lorsque les fonds ainsi mobilisés font office de fonds de garantie, l'effet de levier est encore plus important. En France, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) soutient activement, depuis quelques années, les fonds territoriaux de prêts, en misant sur ce double effet de levier (mobilisation des acteurs locaux et couplage avec un prêt bancaire). En moyenne, 1 euro fourni par la CDC permet d'obtenir 4 euros de prêt bancaire. Citons également l'exemple de Developing Strathclyde, un organisme de microfinance écossais : 1 euro fourni par les collectivités locales permet d'obtenir 8 euros de prêt bancaire⁸. Un danger mérite toutefois d'être évoqué, auquel il est nécessaire d'accorder une attention permanente : le fait que le couplage avec un prêt bancaire incite les organismes



de microfinance à adopter les mêmes mécanismes de sélection que les établissements bancaires.

Lorsque les organismes de microfinance ont le statut de société financière, le soutien public peut également prendre la forme d'une prise de participation. Bon nombre de sociétés financières spécialisées dans la microfinance ou le financement de l'économie sociale n'auraient pu voir le jour sans une participation publique. C'est le cas, en France, de la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais, dont un tiers du capital initial provient de fonds publics.

INCITER LES PARTICULIERS À INVESTIR : LA FISCALITÉ COMME MODE DE PARTAGE COLLECTIF DES RISQUES

De manière plus indirecte, l'État peut intervenir sous la forme d'incitations fiscales. Cette forme d'intervention explique en grande partie la forte implication des fondations aux États-Unis et celle des syndicats au Québec. En Europe, on peut citer l'exemple du programme néerlandais « Tante Agathe » qui propose, depuis 1996, différents aménagements fiscaux pour les particuliers désirant investir en capital dans de nouvelles entreprises. Plus de 161,5 millions d'euros de prêts ou de prises de participation ont été financés de cette manière, en 1999. Notons qu'en France, sous la pression du collectif Finansol, des efforts récents ont été faits, avec tout d'abord la reconnaissance de la notion d'entreprise solidaire dans la loi sur l'épargne

salariale⁹ puis la mise en place d'une déduction fiscale de 25 % des participations prises par les contribuables dans des entreprises solidaires (loi de finances 2002)¹⁰.

FAVORISER L'IMPLICATION BANCAIRE : INCITER SANS SE SUBSTITUER

L'intervention publique peut également viser à faciliter l'accès au crédit bancaire : de manière simplement incitative - c'est la formule la plus courante - ou de manière réglementaire comme aux États-Unis (Community Reinvestment Act)¹¹.

Faciliter le refinancement des établissements bancaires, assumer une partie des risques ou des coûts de transaction sont des modalités d'intervention possible. Toute la difficulté consiste à mettre en place un système d'incitation qui garantisse une implication effective de la banque.

Entre les années 1960 et 1980, plusieurs fonds de garantie publics ont été mis en place en faveur des petites et moyennes entreprises : par exemple, le fonds de garantie du Small Business Loan Act au Canada en 1961, le Small Firms Loan Guarantee Scheme au Royaume-Uni en 1981, la Société française de garantie des financements des PME en 1982 (Sofaris). Toutes les enquêtes montrent que ces fonds s'adressent peu aux très petites entreprises. Ce constat a incité certains pays à mettre en place des fonds de garantie spécifiquement destinés à ce type d'entreprise, soit un fonds de garantie destiné directement aux créateurs, soit un fonds

de garantie destiné aux intermédiaires financiers spécialisés dans le soutien aux microentreprises (Phoenix Fund, au Royaume-Uni). D'une part, ces fonds permettent à l'entreprise d'avoir un réel partenaire bancaire ; et, d'autre part, ils sont un moyen d'associer différents acteurs pour partager les risques.

L'efficacité des fonds de garantie est toutefois soumise à plusieurs conditions :

- les procédures de déblocage des prêts sont souvent longues. En Irlande, le Back to Work Allowance Guarantee Scheme, mis en place au cours des années 1990 à destination des chômeurs créateurs, est beaucoup trop centralisé pour être efficace (entre 10 et 50 garanties par an)¹². On peut faire le même constat, en France, au sujet du fonds de garantie pour l'initiative des femmes ; le délai explique en large partie sa faible popularité (quelques dizaines de garanties par an) ;

- le fonds de garantie ne garantit en rien une implication effective des banques.

Soit l'effet incitatif est jugé insuffisant puisqu'il ne résout pas le problème des coûts de transaction ; d'où l'intérêt d'un couplage fonds de garantie/prise en charge des coûts d'instruction de dossier. C'est le cas du dispositif allemand DtA-Startgeld. Les banques sont incitées à offrir des prêts inférieurs à 50 000 euros à travers un *package* : une subvention de 500 euros destinée à couvrir les coûts de transaction, une garantie à hauteur de 80 % du prêt, et un dédommagement de 1 % du montant de la garantie payée par l'emprunteur. En 2000, un total de 8 060 prêts a été octroyé, d'un montant moyen de 30 000 euros¹³.

Soit l'effet incitatif joue de manière excessive, et c'est le cas lorsque la garantie couvre la totalité des risques. Le concours de la banque se limite à de la simple gestion de liquidité ; elle ne prend la peine ni de procéder à une analyse du risque, ni de réagir en cas de problème de remboursement. Outre les effets d'aubaine (c'est-à-dire le fait de s'adresser à des personnes qui n'en ont pas besoin), on court le danger d'encourager l'emprunteur à se lancer dans des projets inconsidérés. C'est pourquoi la couverture totale des risques est de moins en moins fréquente. Conditionner l'octroi de la garantie à un prêt bancaire classique est également un moyen de s'assurer d'une implication minimale de l'établissement bancaire ; c'est le cas du dispositif français PCE (prêt à la création d'entreprises). Au cours des dernières années, des partenariats entre organismes de microfinance et établissements bancaires ont été établis, et un certain nombre de « bonnes pratiques » existent. On assiste de toute évidence à un processus d'apprentissage réciproque entre les deux milieux, et ce processus est fort louable dans la mesure où les créateurs d'entreprises, comme les organismes de microfinance, ont besoin du milieu bancaire pour assurer la pérennité de leur activité. Deux risques de dérive méritent toutefois d'être mentionnés : une dérive de « marchandisation » de la microfinance, le partenariat incitant les organismes de microfinance à se plier aux exigences bancaires, nous l'avons mentionné précédemment ; une dérive de désengagement des établissements bancaires, encouragés à déléguer encore davantage une partie de leurs activités sur les orga-



nismes de microfinance. En France, l'amendement récent de la loi bancaire, qui autorise désormais les associations spécialisées dans le crédit à but social à emprunter pour reprêter, exige d'autant plus que l'on prête attention à ces deux risques de dérive¹⁴. Si elle ouvre de nouvelles perspectives et témoigne d'une réelle reconnaissance de la spécificité des organismes de microfinance, elle est également susceptible de segmenter davantage les publics et de conduire à des « banques de pauvres ».

DES MESURES À DÉVELOPPER

Susciter la mise en place d'une coordination et d'une « gouvernance locale » est également un moyen pour la puissance publique d'intervenir et d'encourager les dynamiques locales. Ce rôle de coordination territoriale semble toutefois trop souvent négligé alors que l'inscription des organismes dans une dynamique de développement local est décisive. L'absence d'harmonisation et de concertation entre les acteurs pose des problèmes de cohérence entre les différentes actions menées. Elle pose également des problèmes de lisibilité : quel organisme, pour quels services, et à quel public ? Ce défaut de lisibilité handicape le créateur, pour qui la recherche d'aide s'avère être un véritable « parcours du combattant ». Il entrave également la qualité des relations établies avec les bailleurs de fonds et les établissements bancaires susceptibles de s'impliquer, rendus perplexes face à la prolifération d'organismes de toutes sortes.

La question de l'évaluation est également incontournable. Trop souvent encore, les pratiques d'évaluation ne sont destinées qu'à négocier auprès des bailleurs de fonds des financements supplémentaires. Elles privilégient, par conséquent, les résultats obtenus (nombre de créations d'entreprises, nombre d'emplois créés...) au détriment d'études plus qualitatives sur l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis. En outre, il existe encore peu de critères d'évaluation communs aux organismes de microfinance, ce qui rend les comparaisons difficiles. L'évaluation est pourtant décisive pour l'avenir de la microfinance. Elle doit permettre aux bailleurs de fonds potentiels de légitimer leur choix (autorités publiques, mais aussi épargnants et établissements bancaires) et aux organismes de microfinance d'améliorer la qualité et l'efficacité des services fournis. Elle doit permettre également de construire des relations plus transparentes et plus équilibrées entre opérateurs et bailleurs de fonds. Cette évaluation ne peut résulter que d'une réflexion collective et d'un débat public sur ces questions. Les États-Unis et la France ont commencé à se lancer dans cette voie, ces initiatives mériteraient d'être renforcées et élargies à d'autres pays.

La microfinance se justifie aussi bien sur le plan de l'efficacité économique (compte tenu du dynamisme des petites entreprises dans le tissu entrepreneurial) que sur le plan de l'équité sociale (en contribuant à la résorption des inégalités et à la démocratisation du droit à l'initiative). Il reste qu'un certain nombre de blocages

et de problèmes subsistent. Leur résolution dépend de la qualité du partenariat que les organismes de microfinance parviendront à établir avec les autorités publiques (entendue au sens large, y compris dans ses formes décentralisées ou fédérales), ainsi qu'avec les établissements bancaires.

En aucun cas, il ne s'agit de se substituer à l'intervention publique, au prétexte que celle-ci serait trop éloignée de la « réalité du terrain » et ne donnerait, en conséquence, des résultats probants dans la lutte contre l'exclusion financière. Certes, les organismes de microfinance, de par leur ancrage territorial et leur fonctionnement de proximité, ont une certaine capacité à déceler les besoins réels et à offrir des réponses appropriées. Toutefois, cette délégation n'est effective et légitime que si elle s'accompagne de moyens adéquats. Insistons bien sur ce point : il ne s'agit pas de remplacer les actions publiques mais bel et bien de les compléter en en modifiant les modalités d'intervention par un ancrage territorial de proximité. Cette complémentarité ne pourra être effective qu'à condition de reposer sur des relations d'égalité et non pas de dépendance, voire de hiérarchie, comme le sont aujourd'hui, pour une grande part, les pratiques de subventionnement public de la microfinance. À juste titre, les promoteurs de la microfinance sont donc nombreux à

revendiquer davantage de contractualisation. La microfinance n'a pas non plus vocation à se substituer à l'action des établissements bancaires. Elle ne doit pas conduire à affranchir les établissements bancaires de toute responsabilité dans le domaine de l'exclusion financière. Ne serait-il pas contradictoire de subventionner des expériences qui, en se développant, accroissent le problème contre lequel elles sont supposées lutter ? En définitive, la pérennisation de la microfinance ne peut être pensée ni en termes strictement marchands (l'autonomie financière est impossible), ni comme relais des instances publiques. Elle s'inscrit dans une autre perspective, celle de l'économie plurielle, au sens d'un partage des compétences et des responsabilités entre marchés, milieux associatifs et pouvoirs publics. Toute la difficulté consiste à s'entendre clairement sur la répartition des responsabilités et des compétences, à construire des relations équilibrées respectant l'autonomie et l'indépendance de chacun. Si ce partage est difficile à établir, au-delà bien sûr des divergences d'intérêt, de cultures, de stratégies, c'est en partie faute de transparence : d'où la nécessité d'encourager une meilleure connaissance, tant des problèmes d'exclusion financière que des bonnes pratiques de lutte contre ces formes d'exclusion.



ANNEXE

Les principaux organismes de microfinance en matière de prêt et de garantie en France et la dépendance à l'égard des fonds publics

Organisme et date de création	Type de concours financier et montant	Public cible	Niveau d'activité (données 2000)	Origine privée des fonds (données 2000)
Adie association loi 1901 (1988)	Prêts d'un montant maximum de 4 600 € Durée 3 à 5 ans Montant moyen : 2 836 €	Créateurs exclus du système bancaire, en situation précaire (chômage, RMI) et créateurs de leur propre emploi	Environ 3 000 prêts Montant total : 9,15 M€ 21 antennes régionales, plus de 50 antennes locales	Non connu
Fonds France active Société financière FA (1988)	Prêts bancaires <i>via</i> un fonds de garantie Éventuellement prêts personnels ou avances remboursables Montant du prêt moyen garanti : 17 380 €, 11 067 € pour les microentreprises	Créateurs exclus du système bancaire, en situation précaire Entreprises solidaires Structures d'insertion par l'activité économique	242 garanties bancaires Montant total garanti : 4,27 M€ 32 fonds territoriaux	40 % (essentiellement fonds communs de placement, Sicav éthiques...)
Plate-forme d'initiative locale Association loi 1901 (1985)	Prêts d'honneur (sans garantie, sans intérêts) entre 3 000 et 7 500 € (exceptionnellement jusqu'à 40 000 €) Durée variable Montant moyen : 7 317 €	Toute entreprise n'ayant pas accès à un prêt bancaire Défini en fonction du territoire	4 600 prêts Montant total : 32,32 M€ 228 plates-formes	20 % (essentiellement mécénat d'entreprise)
NEF Société financière (1987)	Montant moyen : 38 112 €	Projets « respectueux de l'homme et de l'environnement »	Environ 120 prêts Montant total : 4,57 M€	Financement uniquement privé (mobilisation d'épargne)
Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais Société financière (1996)	Prêts entre 4 500 € et 22 000 € Durée variable Montant moyen : 10 671 €	Microentreprises en création et en premier développement Projets agricoles (notamment agriculture biologique, pluriactivité) Associations à but non lucratif qui luttent contre l'exclusion sociale	165 prêts Montant total : 2,52 M€	53,7 % (mobilisation d'épargne)

Source : Guérin I., Ferraton C., *La microfinance et la création d'entreprises par les chômeurs. La situation française*, rapport pour le BIT et le secrétariat d'État à l'Économie solidaire, Centre Walras, Lumiris, mars 2002. Pour un bilan de l'offre de capital-risque solidaire en France, voir Taupin-Lucas M.-T., *L'épargne solidaire dans les pays de l'Union européenne : une pluralité de formes et de logiques* in Servet J.-M., Guérin I. (eds), 2002, *op. cit.*, pp. 356-377.



NOTES

1. Dans ce texte, la microfinance désigne l'ensemble des services financiers parabancaires (crédit, garantie ou prise de participation) de faible montant. Le seuil généralement retenu est de 15 000 euros.
2. Ce programme s'intitulait « La création d'entreprises par les chômeurs : le rôle de la microfinance ». Il portait sur l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et a été mené de 1998 à 2001. Il a donné lieu à une trentaine de rapports, disponibles sur le site Web du BIT (www.ilo.org). Ce texte s'appuie principalement sur deux rapports de synthèse : Balkenhol, B., *From Unemployment to Self-Employment - The Role of Micro-Finance*, ILO, 2001. Guérin, I., *La microfinance et la création d'entreprises par les chômeurs. La situation dans quelques pays européens et en Amérique du Nord*, rapport pour le BIT et le secrétariat d'État à l'Économie solidaire, Centre Walras, Lumiris, mars 2002.
3. Pour plus de détails sur ce point, voir Guérin I., 2002, *op. cit.* p. 43 sq.
4. La France est probablement pionnière dans ce domaine en instaurant, en 1977, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE), réservée d'abord aux cadres puis étendue progressivement à toutes les catégories de chômeurs. Le Royaume-Uni suit, en 1983, avec le Enterprise Allowance Scheme (EAS), remplacé ensuite par le Business Start-Up Scheme.
5. En général, dans le sens d'un renforcement, à l'exception de la France qui a supprimé, en 1997, la prime ACCRE. Certes, la prime EDEN (encouragement pour le développement d'entreprises nouvelles), introduite en 1999, offre un substitut, mais d'un point de vue quantitatif, l'objectif est beaucoup moins ambitieux (5 000 bénéficiaires contre près de 85 000 pour l'ACCRE en 1995).
6. Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises.
7. Encouragement pour le développement d'entreprises nouvelles.
8. New Economic Foundation et *alii*, 2001, p. 29.
9. Article 19 de la loi du 19 février 2001.
10. Sur ce point, voir Rouillé d'Orfeuil H., *Économie, le réveil des citoyens. Les alternatives à la mondialisation libérale*, La Découverte (coll. Alternatives économiques), 2002.
11. Pour une description détaillée de la loi, voir par exemple Servet T. *Le Community Reinvestment Act : une contribution américaine à la lutte contre l'exclusion financière et ses limites* in Servet J.-M., Vallat D. (eds), *Exclusion et liens financiers*, rapport du Centre Walras 2001, *Économica*, pp. 153-156. Voir également Evers J., *Les précédents en termes de réorientation sociétale du secteur financier : les lois américaines, un exemple à suivre ?* in Servet J.-M., Guérin I. (eds), *Exclusion et liens financiers*, rapport du Centre Walras 2002, *Économica*, pp. 498-501. Les deux auteurs montrent que cette loi offre les moyens d'agir, mais n'assure en rien les résultats obtenus : le CRA doit être considéré comme un « outil » à la disposition de la population pour faire pression sur les établissements bancaires. Pour une application de la loi dans le contexte français, voir Servet J.-M., *La microfinance et la lutte contre l'exclusion financière en France*, in Rapport moral sur l'argent dans le monde 2001, Association d'économie financière, 2001, pp. 207-214.
12. New Economic Foundation, Evers and Jung, Fondazione Choros, Inaise, *Finance for Local Development. New Solutions for Public-Private Action*, rapport pour la Commission Européenne, DG emploi et affaires sociales, 2001.
13. New Economic Foundation et *alii*, 2001, *op. cit.*
14. Loi du 15 mai 2001. Voir sur ce point Servet J.-M., 2001, *op. cit.*