

n° 1 les contributions

agence nouvelle des
Solidarités
actives

Micro-crédit social

diagnostic et perspectives de développement

mars
2008

Agence nouvelle des

solidarités *ACTIVES*

Micro-crédit social

diagnostic et perspectives de développement

Étude commandée

par la Caisse des Dépôts et Consignations,

réalisée par des chargés de mission de l'ANSA :

Annick Bidan, Jérôme Larue, Arthur Lhuissier

et Marion Liewig

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives

un diagnostic et une conviction

Le diagnostic a été établi par la Commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch qui, dans son rapport remis en avril 2005, a dressé un tableau de la pauvreté en France, en particulier celle qui touche les enfants. Ce rapport préconisait également quinze résolutions concrètes pour engager des politiques volontaristes de lutte contre ce fléau dans ses multiples dimensions afin d'éradiquer la pauvreté en une génération. Parmi elles figurait la proposition d'instaurer un **Revenu de Solidarité Active**, visant à replacer l'activité professionnelle au cœur de la lutte contre la pauvreté et redonner ainsi de la dignité notamment aux bénéficiaires de minima sociaux.

La conviction est que ces politiques ambitieuses doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local et ce, dans le cadre d'une démarche expérimentale.

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives se veut donc un opérateur désintéressé (association sans but lucratif) d'ingénierie et d'innovation sociales au service des collectivités locales pour rendre plus efficaces nos dépenses sociales. Cette association rassemble volontairement des compétences centrées sur la mise en œuvre opérationnelle et sur l'évaluation des programmes mis en place. Elle a aussi fait le choix d'un parti pris méthodologique : celui d'associer systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs destinés à faciliter et à amplifier leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

Agence nouvelle des solidarités actives

Benoît Genuini, président

Christophe Fourel, directeur général

Association loi 1^{er} juillet 1901

N° SIRET : 488 527 326 00018

1, Passage du Génie - 75012 Paris - 01 43 71 39 48

www.solidarites-actives.com

Contexte et méthodologie de l'étude

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA), a pour objet de lutter contre la pauvreté par la conception et la mise en œuvre d'expérimentations locales innovantes dans le domaine de l'aide sociale et du soutien à l'insertion par l'activité économique.

Dans ce contexte, l'ANSA a été mandatée par la **Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)**, gestionnaire du Fonds de Cohésion Sociale (FCS), par une convention signée le 2 août 2007, pour réaliser une étude sur le micro-crédit social (MCS) comprenant d'une part la réalisation d'un diagnostic des actions en place, et d'autre part l'élaboration d'un cahier des charges préfigurant des expérimentations de terrain.

La méthodologie employée par l'ANSA repose sur :

- Des visites terrains dont les choix reposent sur les critères suivants : la performance du dispositif (nombre de prêts réalisés), la diversité des acteurs bancaires, des modalités d'organisation différentes¹ ;
- La rencontre des acteurs du dispositif, de personnes qualifiées et de personnes morales associées ;
- Un travail d'analyse approfondi sur le micro-crédit social comme outil de lutte contre l'exclusion du crédit bancaire et le surendettement et sur les moyens d'accélérer son développement.

Le rapport final de l'étude a été remis à la CDC le 25 février 2008. Cette synthèse s'articule en un point de situation sur l'exclusion du crédit bancaire en France, les freins au développement du dispositif de micro-crédit social que nous avons identifiés, les grands principes des expérimentations que l'ANSA préconise de mettre en place, et les propositions de réforme de la gouvernance du micro-crédit social qui pourraient être envisagées.

¹ Plus d'une douzaine de sites ont été visités. Ils concernent les départements ou régions suivants : Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Bouches-du-Rhône, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Poitou-Charentes, Oise, Centre.

« Le phénomène de pauvreté ne doit pas s'appréhender comme une insuffisance de ressources, qu'elles soient monétaires ou non, mais comme une privation de liberté. »
Amartya Sen, prix Nobel d'économie

L'exclusion du crédit bancaire

Contexte et environnement du micro-crédit social

La financiarisation des rapports sociaux

Dans un contexte social et économique où la sphère marchande prend un poids de plus en plus important, la satisfaction des besoins passe plus systématiquement par le recours à des outils financiers. Ce phénomène porte le nom de financiarisation des rapports sociaux qui, comme l'indique Georges Gloukoviezzoff², est le fruit de deux « phénomènes distincts mais étroitement liés : la monétarisation des rapports sociaux et la bancarisation de la population ».

La nécessité de garantir un accès au crédit

Les banques sont devenues un intermédiaire indispensable, voire un facilitateur de la vie quotidienne. Le nonaccès aux produits bancaires, plus spécifiquement au crédit, ou l'accès inapproprié, peuvent être considérés comme de nouveaux risques sociaux. Si l'accès au crédit doit être garanti, sa distribution doit rester adaptée aux situations financières des personnes.

L'exclusion du crédit en France

Elle concerne les **ménages sans compte bancaire** (2% des ménages) et les **personnes interdites bancaires, ou fichées au FCC**³ (2,2 millions de personnes) **et au FICP**⁴ (2 millions de personnes).

Elle touche aussi les **personnes à faibles revenus** dites plus communément « travailleurs pauvres⁵ » même s'il n'existe aucune statistique officielle.

² Chercheur en économie, membre de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

³ FCC : Fichier Central des Chèques.

⁴ FICP : Fichier des Incidents de Crédit aux Particuliers.

⁵ Selon une étude de l'Observatoire des Inégalités rendue en 2007, le phénomène de « travailleurs pauvres » pourrait toucher de 1 à 4 millions de personnes.

Cette exclusion du crédit bancaire est renforcée par :

- Une **précarisation de la société** tant sur le plan financier qu'au niveau des trajectoires professionnelles (développement des CDD, de l'intérim et du temps partiel subi) et familiales (éclatement de la cellule familiale traditionnelle, solidarité familiale financière plus importante pour les classes favorisées) ;
- Un **durcissement des critères d'octroi des banques** comme conséquence des politiques de prêt développées autour du couple rentabilité/risque et de l'abandon des activités financières d'intérêt général (réputées non rentables), qui ne prennent pas en compte les évolutions de la société.

Deux moyens pour lutter contre l'exclusion du crédit

Aller vers un comportement bancaire plus responsable

L'exclusion du crédit bancaire est une conséquence de la logique de maximisation du ratio risque/profit. Elle est néfaste pour la cohésion sociale. Il apparaît donc souhaitable que les banques corrigent cette externalité : soit de façon volontariste dans le cadre de leur RSE (Responsabilité Sociale des Entreprises), soit de façon contrainte par une législation appropriée.

Mais cette correction n'est réalisable qu'à moyen terme et ne corrigera pas toute l'exclusion du crédit.

L'exemple américain : la Loi Community Reinvestment Act (CRA) adoptée en 1977

(Encart réalisé à partir de la synthèse d'un article de Françoise Radermacher – juin 2006)

Le CRA mentionne que «les institutions financières ont une obligation continue et non discriminatoire d'aider à répondre aux besoins de crédit des communautés, y compris dans les régions à revenu faible ou modéré, et ce, sans que cela soit incompatible avec des pratiques de prêt saines».

Parmi les nombreux critères utilisés pour mesurer la performance sociale des banques figure la distribution de crédits aux personnes à faibles revenus. Les banques ont par ailleurs l'obligation de justifier les rejets de prêts; seuls les critères économiques peuvent entrer en ligne de compte.

Quatre instances se partagent l'évaluation des banques qui a lieu tous les deux à cinq ans selon la taille des établissements et systématiquement lorsqu'un établissement a un projet de fusion ou d'acquisition.

« Les banques doivent rendre compte de leur situation en fournissant un grand nombre de données sur support électronique permettant ainsi un traitement informatique immédiat. L'analyse de ces données [...] est utilisée pour vérifier l'application des obligations prescrites par la réglementation » (Hudson Kent, Le CRA).

À la suite des évaluations, qui sont rendues publiques, les banques se voient attribuer une appréciation allant de «très insuffisant» à «excellent», en passant par «doit s'améliorer» et «satisfaisant».

En cas de non respect du CRA, les banques s'exposent à des sanctions telles qu'une amende, la perte de l'accès au refinancement à court terme de la Banque Fédérale Américaine (FED) ou à l'arrêt temporaire des opérations de fusion ou d'acquisition.

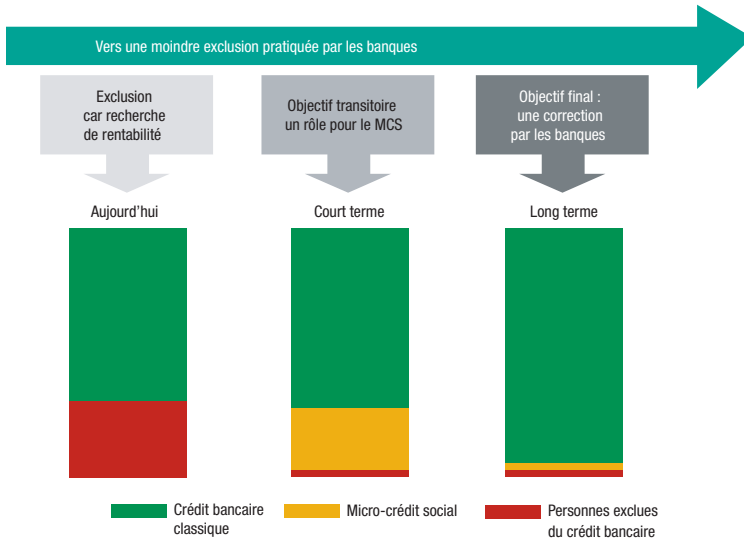
«L'intuition première du législateur était que la menace de publicité négative à laquelle serait exposée une banque mal notée par le CRA serait suffisante pour réduire les pratiques discriminatoires de crédit. Elle s'est avérée fondée dans la mesure où peu de banques américaines ont été soumises à une amende» (Hudson Kent, Le CRA).

Le micro-crédit social : un outil transitoire ayant une double vocation

Apporter une réponse rapide au problème de l'exclusion bancaire et servir de « laboratoire d'expérimentations » en vue de préparer le retour des publics exclus dans le droit commun bancaire.

Mettre en place une politique publique palliative et limitée dans le temps. Elle ne peut se substituer durablement à la responsabilité sociale des banques. Cependant le MCS pourra être envisagé comme un filet de secours pour les personnes qui dans tous les cas ne pourront pas être acceptées par les établissements bancaires.

L'évolution souhaitable du traitement de l'exclusion bancaire



Évaluation du dispositif de micro-crédit social dans le cadre du FCS : les freins identifiés

Le Fonds de cohésion sociale, créé par la Loi de programmation de la Cohésion Sociale entrée en vigueur le 28 janvier 2005, permet de garantir des projets d'insertion des personnes exclues du crédit bancaire classique. La gestion de ce fonds de garantie a été confiée, par mandat de l'État, à la Caisse des Dépôts et Consignations⁶ (CDC).

Au vu des moyens mis en place par la CDC, en termes de structure et de moyens, ainsi que du grand nombre d'expériences locales mises en place, il convenait de s'interroger sur les raisons du faible nombre de prêts octroyés. Après dix-huit mois d'activité effective on comptait, selon les données de la CDC au 30 septembre 2007, 1 532 prêts octroyés pour un montant moyen de 1 800 euros⁷.

Cela est d'autant plus étonnant que :

Le FCS comptait au 30 septembre 2007 un nombre important de partenaires : 14 banques et établissements financiers spécialisés habilités à distribuer le micro-crédit social (MCS) et 9 réseaux associatifs nationaux, accompagnants d'emprunteurs de MCS. Au total, 132 expérimentations locales étaient recensées.

⁶ Le FCS est doté de 2 instances de gouvernance propres : le COSEF (Comité d'Orientation et de Suivi de l'Emploi des Fonds), organe de pilotage stratégique présidé par Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, le CAFCS (Comité d'Agrément du FCS), organe de pilotage opérationnel présidé par Philippe Braïdy, directeur du développement territorial et du réseau de la CDC.

⁷ Au 31 décembre 2007, la CDC décomptait 2 436 prêts, données non consolidées en attente du rapport d'activité 2007 du FCS.

La population potentiellement concernée par le MCS est importante: la France compte 3,5 millions de personnes allocataires de minima sociaux fin 2005 et 8 millions de personnes pauvres⁸.

Des dispositifs étudiés, des personnes rencontrées, et des analyses effectuées, il apparaît qu'il existe deux grandes catégories de freins au développement du MCS. Les étoiles indiquent la force de chacun des freins de peu importante (★☆☆☆) à très importante (★★★★).

Les freins identifiés dans les dispositifs locaux : organisation et parties prenantes

Les freins génériques

Absence de visibilité

Ni la CDC, ni les banques, ni les associations ne communiquent de façon conséquente sur leurs dispositifs.

Les publics et les prescripteurs potentiels ne sont pas ou peu informés de l'existence du dispositif.

En conséquence,

⇒ Il n'y a pas d'afflux de demandeurs
⇒ on constate une difficulté à toucher les



Absence de cohérence territoriale

La couverture territoriale de chaque dispositif est généralement très restreinte.

Sur certains territoires, il y a une superposition des dispositifs de MCS sans aucune harmonisation de l'offre.

On constate une très faible implication politique.

⇒ Il manque un acteur public ayant un rôle de "pilote".



⁸ Rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006.

Les freins liés aux acteurs bancaires

Freins réglementaires

Problématique des ratios prudentiels et du durcissement du crédit lié à la réglementation Bâle II.

Le MCS est considéré comme un crédit à risque qui implique un provisionnement supérieur et impacte le bilan des établissements de crédit.



Freins financiers

Aujourd'hui le MCS est un crédit non rentable car :

- ⇒ Le taux d'intérêt réduit appliqué à des prêts de faibles montants génère peu de rémunération.
- ⇒ Le traitement et le suivi des dossiers sont plus longs que pour des crédits classiques et donc plus coûteux.



Freins psychosociaux

La population des bénéficiaires est mal connue du monde bancaire qui a tendance à stigmatiser les personnes en situation précaire comme des gens peu fiables.



Freins organisationnels

L'évolution organisationnelle des banques visant à accroître la productivité et la rentabilité va à l'encontre des besoins de relation personnalisée avec le banquier que nécessite le MCS.



Les freins liés aux acteurs accompagnants

Freins liés à la philosophie de l'aide sociale et son évolution

La logique dominante de l'aide sociale est basée sur une démarche d'assistantat.

Les travailleurs de l'insertion et du social entretiennent généralement une méfiance à l'égard du crédit bancaire et de sa logique de rentabilité.

Le MCS introduit la banque dans le monde de l'aide sociale.



Freins liés à la formation

Bien que volontaires et impliqués, les bénévoles des associations n'ont pas toujours les compétences nécessaires au montage d'un dossier de crédit.

⇒ Pour la formation, l'accent est mis sur le besoin d'accompagnement des bénéficiaires alors que ce sont les accompagnants qui en ont le plus besoin.

⇒ Les travailleurs de l'insertion manquent d'information sur le dispositif MCS.



Les freins liés au cadre du Fonds de cohésion sociale (FCS) et à sa gouvernance

Objectif et critères d'éligibilité

Un objectif mal adapté

L'objectif du dispositif est focalisé sur l'emploi et l'insertion professionnelle alors que sur le terrain le MCS répond, dans environ 50 % des cas, à des besoins d'insertion sociale non directement liés à l'emploi.



Freins liés aux publics cibles

Les personnes fichées au FICP et/ou au FCC ainsi que les personnes en procédure de surendettement ne sont pas éligibles.

Ces personnes, premières exclues du crédit bancaire classique, sont également exclues du MCS. Elles représentent environ 40 % des demandes de MCS !



Freins liés aux objets

La notion de projet lié au "retour à l'emploi" et rattachée à la demande de l'emprunteur implique un biais moral sur l'utilité du prêt et conduit certains acteurs à restreindre la distribution du MCS aux projets qu'ils jugent liés à une "volonté de s'en sortir".

Les critères d'éligibilité sont restrictifs : ils ne permettent pas de prendre en compte les besoins de trésorerie et de renégociation de dettes qui permettraient de prévenir des situations de surendettement.



Les freins liés à la gouvernance

La gouvernance

La gouvernance actuelle est mal adaptée à un pilotage performant du MCS et pourrait constituer un frein aux évolutions du dispositif.

1. Le COSEF

- Il se compose de nombreux décideurs et de très peu de praticiens. De plus, les représentants du MCS sont très minoritaires par rapport à ceux du micro-crédit professionnel.
- Il fonctionne comme une commission d'arbitrage budgétaire interministérielle et non comme un organe de pilotage opérationnel.
- La répartition des rôles entre le COSEF et le CAFCS n'est pas effective pour le MCS. Le CAFCS est suspendu aux réunions de COSEF (tous les trois à six mois) pour prendre des décisions.

2. L'origine des fonds

- Le FCS est constitué de fonds de la DGEFP qui sont destinés à l'insertion professionnelle.



L'absence de définition juridique et pratique du MCS

L'absence de définition juridique conduit à assimiler le MCS à un crédit à la consommation.

Les acteurs des dispositifs sont perturbés par :

- Le positionnement du MCS : est-ce un outil au service d'une politique sociale ou un outil de développement économique ?
- Le manque de précision des étapes opérationnelles (accompagnement, instruction...) et des responsabilités de chacun des acteurs.



Grands principes des expérimentations

L'ANSA recommande de prolonger les expérimentations de micro-crédit social : il est encore trop tôt pour définir le périmètre du micro-crédit social ou envisager la généralisation d'un dispositif opérationnel précis.

Cependant, au regard de l'étude des dispositifs de micro-crédit existants, l'ANSA recommande un certain nombre d'ajustements afin que les expérimentations répondent aux besoins de manière significative et soient menées dans un cadre permettant une évaluation précise des dispositifs, de leur efficacité opérationnelle et de leurs performances sociales.

Un produit mieux adapté aux besoins

L'appellation

L'ANSA préconise la modification de l'appellation « micro-crédit social » pour « **micro-crédit personnel** » ou « crédit solidaire personnel ».

Les caractéristiques du prêt

- Élargissement de la fourchette de montants autorisés de **0 à 5 000 euros**.
- Élargissement de la fourchette des périodes de remboursement de **2 à 60 mois**.
- Alignement du taux d'intérêt à la charge de l'emprunteur sur le **taux du livret A**.
- Pas d'assurance décès ou invalidité compte tenu de la garantie apportée par le FCS.
- Maintien de la garantie du FCS à hauteur de 50% du montant du prêt.

- Maintien d'un cadre protégé avec l'interdiction pour l'établissement financier de mener des procédures de contentieux en cas de non remboursement.

Adaptabilité

Le dépassement des plafonds (montant et durée) doit être possible en cas d'accord de l'ensemble des parties (établissement financier, acteur social, CDC...) pour répondre à des demandes justifiées par l'instruction du dossier sans faire référence à la notion « floue » d'accident de la vie. Le décalage de la première mensualité de remboursement doit être autorisé.

Les critères d'éligibilité du prêt

L'ANSA préconise une approche simple et pragmatique de l'éligibilité au micro-crédit personnel. Celui-ci doit être ouvert :

- **À tout public exclu d'un prêt à la consommation classique.**
La situation professionnelle (en activité, au chômage, allocataire de minima sociaux, etc.), ou la situation bancaire (fichage FCC ou FICP, plan de surendettement en cours, etc.) ne doivent pas être des facteurs discriminants.
- **À tout objet :** tout type de demande est éligible.
L'éligibilité de la demande est déterminée par la capacité de remboursement du demandeur. Celle-ci est établie lors de l'instruction par l'analyse de la situation budgétaire et du contexte de la demande de micro-crédit.

Une distribution plus large

Le faible taux de sinistralité enregistré depuis la création du FCS⁹ laisse à penser que les critères d'octroi sont, d'une manière générale, trop restrictifs. L'ANSA suggère que les principes de l'expérimentation et de la garantie publique invitent les acteurs à être plus audacieux dans la distribution des micro-crédits personnels. Un taux de sinistralité un peu plus élevé ne doit pas être perçu comme une menace pour le dispositif mais, au contraire, comme une opportunité de tirer plus d'enseignements des expérimentations en cours. Cela permettra, à terme, d'être en mesure de mieux déterminer les publics pour qui le micro-crédit constitue une réponse adaptée. L'expérimentation offre cette possibilité sans mettre en danger les publics concernés puisque, en cas d'incapacité de remboursement, le fonds de garantie prend en charge leur dette et les procédures de contentieux ne sont pas entreprises.

Une clarification de la notion d'accompagnement

L'ANSA recommande une clarification des termes et de ce à quoi ils font référence. Il convient avant tout de différencier :

- **Ce qui est inhérent à l'activité de prêt** : l'instruction de la demande de micro-crédit et le suivi des remboursements du prêt accordé.

Le travail d'instruction se divise en deux composantes principales : **l'évaluation sociale de l'opportunité du crédit** et **l'évaluation de la situation budgétaire du demandeur**. Nous dénommons « structures d'instruction et de suivi des micro-crédits » les structures associatives ou publiques qui réalisent ces opérations en lien avec l'établissement financier. À l'échelle d'un département (cf. paragraphe suivant) deux options sont envisageables : la mise en place d'une structure d'instruction unique ou la désignation de plusieurs structures en charge de l'instruction des dossiers.

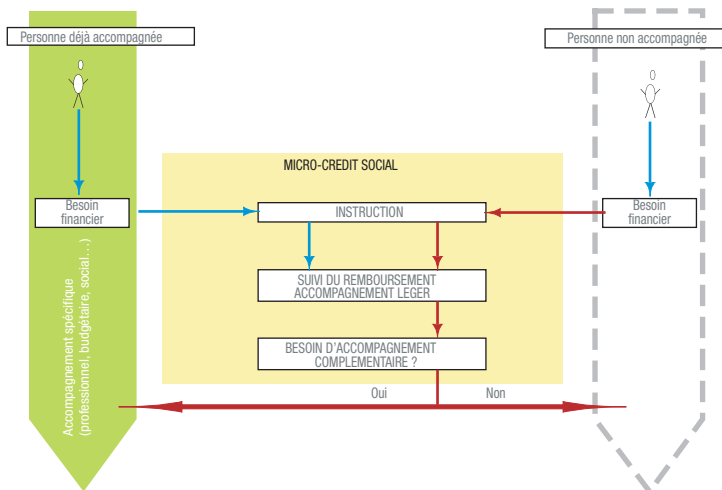
⁹ Au 31 décembre 2007, selon les chiffres communiqués par la CDC, 23 prêts ont généré un recours à la garantie, soit environ 1 % des 2 436 micro-crédits personnels octroyés depuis la mise en place du FCS en 2005.

- **Ce qui constitue un complément facultatif ou une alternative au micro-crédit** : un accompagnement adapté pouvant être d'ordre budgétaire, psychologique, social, médical, etc. Nous dénommons « structures d'accompagnement » les structures associatives ou publiques qui réalisent ces opérations.

Articulation des dispositifs

L'étroite collaboration entre les structures d'instruction et de suivi des micro-crédits et les structures d'accompagnement est nécessaire et gage de réussite. La cohérence et l'optimisation des parcours pour le bénéficiaire sont des objectifs à atteindre : une personne déjà suivie par un travailleur social ne doit pas être renvoyée vers un autre travailleur social par la structure d'instruction et de suivi des micro-crédits (sauf raison particulière exceptionnelle) ; ou encore, une personne ne doit pas être aiguillée vers un accompagnement qui ne lui est pas adapté ou nécessaire.

Le micro-crédit et l'accompagnement



Le financement de l'accompagnement

Les structures d'instruction et de suivi des micro-crédits ont une activité spécifique liée au crédit : l'instruction des demandes (entretien avec la personne et formalisation du dossier), la validation des demandes (comité de crédit) et le suivi des remboursements. Cette activité spécifique appelle un financement. Trois solutions sont envisageables :

- Un financement par les établissements financiers, au prorata du nombre de micro-crédits qu'ils accordent.
- Un financement par la ou les institution(s) publique(s) pilote(s) du dispositif : le Conseil Général, la Caisse des Dépôts et Consignations, etc.
- Un cofinancement entre acteurs publics et établissements financiers.

Les structures d'accompagnement n'appellent pas, sauf exception, un financement particulier lié à l'activité de micro-crédit personnel. En effet, pour beaucoup de ces structures d'accompagnement le micro-crédit ne représente qu'un moyen de détecter des populations auprès desquelles elles ont vocation à intervenir. Ainsi, un CCAS a vocation à répondre aux besoins de ses administrés, des associations reçoivent des subventions publiques annuelles pour financer leur activité auprès de leur public, etc.

Un pilotage local par les Conseils Généraux

Pour pallier les freins opérationnels présentés dans la partie précédente et **garantir une harmonisation des conditions d'accès et d'usage sur l'ensemble d'un territoire**, l'ANSA préconise l'intervention d'une collectivité locale comme pilote du dispositif, particulièrement les Conseils Généraux des départements compte tenu de leurs compétences en matière d'action sociale et d'insertion.

Le rôle de pilote d'un dispositif de micro-crédit personnel développé à l'échelle d'un département attribué au Conseil Général consisterait en :

La coordination entre l'ensemble des parties prenantes

Il est déterminant d'impliquer l'ensemble des parties prenantes et acteurs locaux dès la construction du dispositif de micro-crédit personnel. Cette co-construction, organisée par la collectivité locale pilote, doit permettre la mise place d'**un dispositif accepté par tous et coordonné avec l'ensemble des mesures d'actions sociales déjà existantes**. Outre les opérateurs et les prescripteurs, il convient

d'impliquer les personnes directement concernées par les dispositifs : les emprunteurs de micro-crédit. L'ANSA recommande d'appliquer la méthodologie mise en œuvre lors des expérimentations du Revenu de Solidarité Active laissant une grande place aux bénéficiaires *via* la tenue de réunions de travail régulières.

La communication sur le micro-crédit personnel

Le Conseil Général aurait en charge la réalisation d'un support de communication et sa diffusion dans les lieux d'accueil et de passage des bénéficiaires potentiels, notamment les associations à but social, les CCAS, la CAF, l'ANPE, les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire, etc.

Efficace pour les personnes en difficulté, cette communication permettrait également au Conseil Général de valoriser son implication dans le dispositif.

La sensibilisation des prescripteurs

La communication doit se combiner avec un véritable travail de **sensibilisation des prescripteurs** potentiels. Ceux-ci doivent être aussi nombreux que possibles afin de **multiplier les portes d'accès au micro-crédit**. Au-delà des banquiers qui sont incontestablement les plus à même de détecter les problèmes d'accès au crédit, les pistes sont nombreuses : CCAS, Foyers de Jeunes Travailleurs, entreprises de travail temporaires, entreprises d'insertion, centres de santé et mutualités, CAF, etc.

La formation des opérateurs

Au regard des compétences nécessaires, les personnes ayant une expérience de traitement des dossiers de surendettement et les conseillers en économie sociale et familiale apparaissent comme des acteurs prédisposés à remplir la fonction d'instructeur de dossiers de micro-crédit personnel. Des formations adaptées n'en demeureront pas moins essentielles pour compléter leur formation initiale et leur expérience.

Ces formations doivent intervenir avant le démarrage de l'activité des dispositifs de micro-crédit social et être organisées par les col-

lectivités locales pilotes. Elles doivent s'inspirer de celles mises en place par la Caisse des Dépôts de Consignations¹⁰, tout en prenant en compte les critiques largement partagées par les acteurs rencontrés sur le terrain et présentées en détail dans le rapport.

Le suivi de l'activité

La collectivité locale pilote du dispositif mettrait en place un système de suivi précis de l'activité de la/des structure(s) d'instruction compatible avec celui mis en place par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le mode de reporting doit être réfléchi et défini avant la mise en place du dispositif. **L'ANSA recommande l'utilisation d'un outil informatique** permettant à la structure d'instruction d'alimenter automatiquement une base de données à partir de la saisie des données effectuées pendant l'instruction des demandes de micro-crédit.

Intervention financière du Conseil Général

Selon les cas de figures et le niveau d'implication des autres acteurs (établissements financiers, État) la participation financière du Conseil Général dans le dispositif de micro-crédit social peut se faire à trois niveaux, de manière cumulative ou alternative :

- Le financement de l'activité des structures d'instruction et de suivi des micro-crédits personnels.
- La bonification du taux d'intérêt proposé par les établissements financiers.
- La constitution d'un fonds de garantie spécifique pour les prêts non couverts par le FCS.

¹⁰ Un appel à projet mené par la Caisse des Dépôts et Consignations a abouti à la sélection de 3 organismes différents pour dispenser trois modules de formation complémentaires : le Réseau Européen de la Microfinance pour « Quels sont les principes et les règles du micro-crédit social? », Finance et Pédagogie pour « La relation avec les bénéficiaires » et Crésus Alsace pour « Comment instruire les dossiers de prêts? ».

Une évaluation du dispositif

Parce que l'impact du micro-crédit personnel est encore mal connu à ce jour, l'ANSA préconise la constitution d'un comité national d'évaluation du micro-crédit social. À l'instar de celui créé dans le cadre des expérimentations actuelles sur le Revenu de Solidarités Actives (RSA) et les contrats aidés, le comité d'évaluation indépendant serait composé de représentants des collectivités locales expérimentatrices, de représentants des services de l'État, et de personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des politiques publiques ou sur le thème de l'exclusion bancaire (chercheurs et praticiens).

Le premier travail de ce comité d'évaluation serait de déterminer les critères d'évaluation de l'efficacité des dispositifs au regard des objectifs qui lui sont assignés : en premier lieu la réduction de l'exclusion au crédit bancaire (du point de vue des difficultés d'accès et d'usage) et, par répercussion, l'impact sur la lutte contre la pauvreté. Ce comité d'évaluation baserait son évaluation d'une part sur les reporting réguliers et détaillés fournis par les acteurs pilotes des dispositifs et d'autre part sur des études qualitatives diligentes en fonction des besoins complémentaires.

Propositions de réforme de la gouvernance

Parallèlement à l'ajustement des modalités opérationnelles de distribution du micro-crédit social, une réforme de la gouvernance du micro-crédit personnel peut être envisagée afin de garantir la performance du système dans sa globalité, d'assurer sa pérennité et de répondre à l'objectif d'insertion originellement fixé. Deux éléments sont à envisager : la question de l'origine des fonds, et par voie de conséquence, celle du pilotage du dispositif et celle du financement de la formation et de l'accompagnement.

L'origine des fonds du FCS et le pilotage du dispositif

À ce jour les fonds du FCS proviennent exclusivement de la Délégation Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP) et doivent être utilisés pour favoriser « le retour à l'emploi ». Afin de créer une dynamique propre au micro-crédit social, deux options d'abondement des fonds sont envisageables :

- Une participation exclusive de l'État (DGAS, DIISES, HCSA).

Option préconisée
par l'ANSA

- Une participation conjointe de l'État et des banques partenaires du dispositif.

Par ailleurs, la composition du COSEF pourra être revue pour intégrer des personnalités qualifiées et des praticiens du micro-crédit personnel.

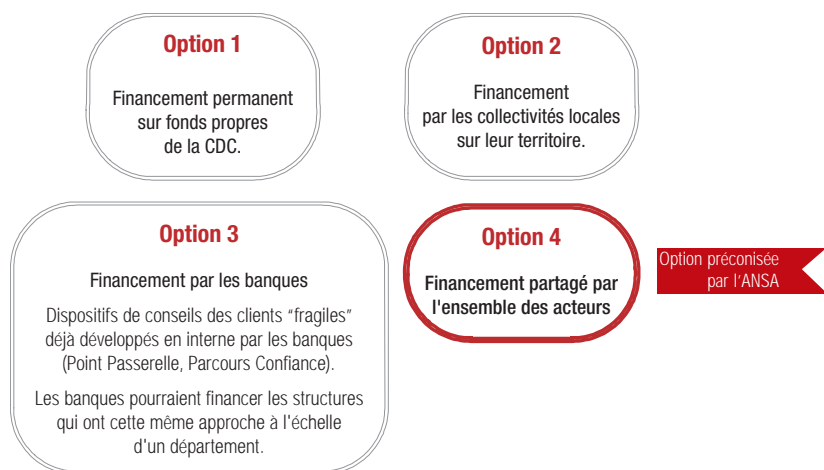
En ce qui concerne le pilotage opérationnel du dispositif, de part le mandat de gestion qui lui a été confié par l'État, la CDC assure aujourd'hui la gestion du dispositif plus que son animation. La coordination des initiatives au niveau national doit cependant être

assurée afin de permettre l'information et le conseil aux acteurs, l'échange des bonnes pratiques, la mise en place d'un « label » qualité des formations, la diffusion d'études spécifiques ou en lien avec le sujet. Pourquoi ne pas doter un Observatoire du micro-crédit personnel, indépendant de la Banque de France, d'une véritable mission de coordination et d'animation du dispositif ?

Le financement de la formation et de l'accompagnement

Aujourd'hui le financement de l'accompagnement est assuré par la CDC par une subvention aux réseaux associatifs nationaux pour leur mission de coordination et par une aide au démarrage versée aux structures locales.

La formation est quant à elle supportée financièrement par le FCS et mise en place par les services de la CDC. Quatre options d'évolution sont envisageables.



Conclusion

L'exclusion au crédit bancaire est un phénomène croissant dans la société française. Cette évolution est très préoccupante pour la cohésion sociale car l'exclusion bancaire est facteur d'exclusion sociale.

Il devient urgent de prendre des dispositions. De véritables actions de prévention des situations permettraient de sauver de nombreux citoyens des spirales destructrices de l'exclusion bancaire et du surendettement ; et ce, en servant l'intérêt de tous les acteurs – les banques, l'État et la société dans son ensemble.

Le micro-crédit social (micro-crédit personnel) représente incontestablement l'un des pans d'une politique de prévention efficace ; il est nécessaire de donner à cet outil plus d'ampleur, notamment par une implication forte des collectivités locales.

Micro-crédit social

L'Agence Nouvelle des Solidarités Actives a été mandatée par la Caisse des Dépôts et Consignations en août 2007 pour réaliser une étude sur le micro-crédit social comprenant la réalisation d'un diagnostic des actions en place et l'élaboration d'un cahier des charges préfigurant des expérimentations.

La méthodologie employée par l'ANSA repose sur des visites de terrain, la rencontre des différents acteurs du dispositif et un travail approfondi sur le micro-crédit social comme outil de lutte contre l'exclusion du crédit bancaire et le surendettement ainsi que les moyens d'accélérer son développement.

Le rapport final de l'étude a été remis à la Caisse des Dépôts et Consignations le 25 février 2008. Ce document est une synthèse qui fait le point sur l'exclusion du crédit bancaire en France et les freins au développement du micro-crédit social. Il identifie aussi les grands principes des expérimentations que l'ANSA préconise de mettre en place et les propositions de réforme de la gouvernance du micro-crédit qui pourraient être envisagées.

L'agence nouvelle des solidarités actives

est une association sans but lucratif créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes, originales de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les pouvoirs publics et les employeurs.

Solidarités actives

- intervient comme catalyseur auprès des responsables politiques ou économiques des collectivités locales ;
- vise une culture du résultat appliquée au secteur social ;
- privilégie l'expérimentation des projets avant toute généralisation ;
- associe systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs expérimentaux les concernant.