



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2009-M-085-03

LE MICROCRÉDIT

Établi par

Magali BRABANT
Inspecteur des finances

Pascale DUGOS
Inspecteur des finances

Florent MASSOU
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
Thierry BERT
Inspecteur général des finances

- DÉCEMBRE 2009 -

SYNTHÈSE

Par lettre de mission du 19 août, le Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a chargé l'Inspection générale des finances d'une évaluation des outils de l'économie solidaire. Les conclusions, initialement demandées pour la fin février 2010, ont été remises à la fin de l'année 2009, en accord avec le Cabinet, afin de permettre au Gouvernement d'en tenir compte le cas échéant dans la discussion à l'Assemblée nationale de la loi sur le crédit à la consommation. En contrepartie, il a été demandé à la mission de concentrer ses investigations sur la micro-finance et le microcrédit, sans examiner l'ensemble des institutions et entreprises d'insertion par l'économie, ce dernier champ étant trop vaste pour pouvoir être correctement audité dans les délais convenus.

En limitant l'enquête au microcrédit, professionnel et personnel, et à la micro-finance, la mission a pu se concentrer sur les dispositifs de crédit et de garanties qui permettent à des populations défavorisées de créer des entreprises (entreprises individuelles ou très petites entreprises) ou de se maintenir en situation d'employabilité.

1. CONSTATS

Les investigations menées ont abouti à cinq constatations majeures.

- ◆ Il n'existe aucune définition légale ou réglementaire du terme « microcrédit ».

De ce fait, chacun prétend en faire, dès lors que de petits crédits, à vocation plus ou moins sociale, sont alloués par l'institution qu'il représente. C'est évidemment un abus de langage.

Le microcrédit a été lancé au Bangladesh par Muhammad YUNUS pour permettre aux plus pauvres de ses concitoyens de créer des entreprises. C'est ce concept qui a été repris il y a une vingtaine d'années, sous l'impulsion de Maria NOWAK, par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE). Il a été conforté par deux communications de la Commission européenne, qui a tenté d'en approcher une définition certes non réglementaire, mais relativement consensuelle. L'État lui-même, sans définir le microcrédit, en adopte une conception implicite en fixant d'une part les conditions que doivent remplir les associations qui les distribuent, d'autre part les règles de fonctionnement des fonds qui les garantissent.

- ◆ Cette activité s'est développée de manière empirique, ce qui est normal mais affecte la lisibilité du dispositif pour les bénéficiaires.

Pionnière en la matière, l'ADIE a commencé par accorder des microcrédits sur ses fonds propres associatifs ; elle a été autorisée par la loi « nouvelles régulations économiques » de 2001 à se refinancer auprès des banques, mais uniquement pour les prêts consentis aux chômeurs et aux titulaires de *minima* sociaux. En 2009, la loi de modernisation de l'économie (LME) étendait cette possibilité de refinancement aux prêts accordés aux entreprises de moins de trois salariés, et aux microcrédits dits « personnels ».

Entre temps, était créé en 2005 le fonds de cohésion sociale (FCS). Confié à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), il a pour vocation d'assurer la garantie du microcrédit professionnel et personnel selon deux modalités distinctes.

Rapport

En matière professionnelle, le FCS abonde de nombreux fonds existants¹, confiés en gestion à une association nationale, France Active, qui développait déjà une activité reconnue en la matière pour le compte de l'État. Dans le domaine du microcrédit personnel, le FCS assure directement la gestion des garanties des prêts bancaires ou associatifs.

Ce développement du microcrédit s'est également appuyé sur différents réseaux d'aide à la création d'entreprises dont la vocation, plus large, est de soutenir les futurs entrepreneurs. Le réseau France initiative, qui accorde en outre des prêts d'honneurs, et le réseau des Boutiques de gestion ont ainsi participé à la croissance du microcrédit.

Un certain nombre d'autres associations allouant des microcrédits au niveau régional ont fait par ailleurs leur apparition, sous l'impulsion de la Caisse d'épargne Provence Alpes Corse dans le Sud Est (CRÉASOL) ou sur initiative conjointe du Crédit municipal de Bordeaux, de la Caisse d'épargne et des collectivités locales (CSDL).

Enfin, l'État vient de mettre en place un dispositif national pour accorder des prêts aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (NACRE). Ces prêts d'honneur, quasi fonds propres, sont appelés à déclencher des prêts bancaires d'un montant au moins équivalent, et sont assortis obligatoirement d'un dispositif d'accompagnement. Le paysage est là encore très éclaté. On dénombre ainsi 824 prestataires d'accompagnement agréés pour ce dispositif, qui se font d'ailleurs souvent concurrence pour effectuer telle ou telle prestation rémunérée par l'État.

Ce foisonnement d'initiatives nationales ou locales, publiques ou privées, est parfaitement justifié par l'urgence sociale. Il demeure que lorsqu'on se met à la place des bénéficiaires potentiels, l'offre de soutien est peu lisible, d'autant que l'information est mal structurée.

- ◆ Le paysage est d'autant plus complexe que chaque acteur vise un modèle économique différent.

L'activité d'accompagnement, tout comme l'activité de prêt d'honneur, ne peuvent atteindre, par définition, l'équilibre économique dans la mesure où leur activité ne dégage aucun produit.

L'ADIE, principal acteur du secteur, vise l'équilibre de son activité de crédit, hors accompagnement professionnel et social, en 2013. CRÉASOL ne vise en revanche qu'un équilibre limité entre le coût de ses ressources financières et le produit de ses prêts, son fonctionnement étant pris en charge par la Caisse d'épargne à hauteur de 700 k€ par an. La CSDL estime qu'aucun équilibre n'est possible, s'agissant d'une activité sociale. Les banques enfin n'isolent pas l'activité de microcrédit et n'ont donc pas mis en place de modèle spécifique. En particulier, leur démarche en matière de microcrédit professionnel s'inscrit dans le cadre plus large de leur offre aux créateurs d'entreprise. Ces divergences se répercutent immédiatement sur les politiques suivies en termes de taux d'intérêt.

Les associations qui ne recherchent pas ou peu d'équilibre financier, pratiquent des taux d'intérêt faibles en privilégiant une approche sociale et presque morale. Pour l'ADIE, il doit contribuer autant que possible à l'équilibre financier souhaité, à côté des gains de productivité à réaliser.

D'où des différences du simple au triple, les taux allant de 4 % à CREASOL à environ 13 % à l'ADIE, ce qui peut servir de prétexte à des critiques plus ou moins vives entre les associations, pourtant tendues vers le même but.

¹ Le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes, le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie et le fonds de garantie pour le développement d'ateliers protégés sont des fonds d'État, regroupés depuis 2005 dans le fonds de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion. Par ailleurs, l'État abonde, aux côtés des collectivités locales, des fonds « Galland » dont l'objet est comparable.

Rapport

D'après les calculs de la mission et compte tenu du faible montant de ses prêts, l'équilibre ne serait atteignable pour l'ADIE que moyennant un triplement de sa productivité ou un taux d'intérêt d'environ 32 % ce qui ne paraît pas possible. En revanche, un équilibre semble atteignable pour des opérations d'un montant supérieur.

- ◆ Le « microcrédit personnel » constitue une zone floue, à la lisière des objectifs de la solidarité nationale

Le microcrédit « personnel » a été conçu initialement comme un crédit consenti à une personne particulièrement défavorisée pour lui permettre d'acquérir les moyens de trouver une activité ou de se maintenir en situation d'employabilité. Très rapidement, il a financé des objets divers, y compris dans le domaine médical (optique, soins dentaires), mais aussi parfois dans le domaine de l'équipement ménager. A l'examen, chaque cas peut être justifié, au risque que la définition s'étende à l'excès.

- ◆ Ces observations ne doivent pas masquer le fait que le secteur du microcrédit, professionnel et personnel, est extrêmement utile, malgré sa faible ampleur.

Le secteur est d'une taille infime par rapport à la masse du crédit distribué au niveau national. En 2008, en chiffres arrondis, 13 000 microcrédits professionnels avaient été distribués par les associations, dont 12 500 par la seule ADIE, pour un montant de 35 M€. Les banques, sur le même exercice, ont distribué environ 10 000 crédits inférieurs à 25 k€ à la suite des garanties publiques ou des prêts d'honneur accordés par France Initiative ou NACRE. Le microcrédit personnel a quant à lui porté sur 4 000 opérations en 2008. Enfin, le FCS totalise des emplois de 48 M€, disposant d'une réserve de 10 M€ par rapport à ses ressources.

L'utilité sociale et économique de l'outil est cependant remarquable.

À elle seule, l'ADIE a créé environ 12 000 emplois en 2008. À cela s'ajoutent les 36 000 emplois créés ou maintenus grâce à l'action des autres réseaux d'accompagnement.

A trois ans, la pérennité des entreprises financées par ce biais est plus forte que celle de la moyenne des jeunes entreprises, ce qui s'explique essentiellement par l'implication des acteurs de terrain, la sélection rigoureuse des dossiers par les réseaux qui les présentent, et la systématisation de l'accompagnement des bénéficiaires. Le taux de performance est de 84 % pour les entreprises financées par France Initiative et de 80 % pour celles qui relèvent de France Active, contre environ 65 % pour les entreprises qui font l'objet de l'enquête nationale SINE. Le taux de pérennité des entreprises financées par l'ADIE est le même que celui qui est observé au plan national pour les entreprises créées par les titulaires de *minima* sociaux, mais les clients de l'ADIE n'auraient jamais pu obtenir de crédit par un autre biais, ce qui fait toute la différence.

Enfin, les publics visés sont les plus défavorisés de tous : à titre d'exemple, 77 % des clients de l'ADIE ont un niveau scolaire inférieur au baccalauréat, 5 % d'entre eux sont illettrés ; 43 % sont par ailleurs titulaires des *minima* sociaux.

Sur le plan économique et social, ces résultats seraient déjà remarquables.

Les calculs effectués par la mission ont pu en outre montrer que, même en s'en tenant à une approche strictement budgétaire, les coûts pris en charge par la collectivité pour susciter ces créations d'emplois étaient, dans presque toutes les hypothèses, inférieurs au maintien des personnes concernées dans le statut de demandeurs d'emploi bénéficiaires de *minima* sociaux. Le « bénéfice » moyen pour les finances publiques peut être estimé à 2 500 € par dossier sur 3 ans, soit au minimum 25 M€ par an.

2. PROPOSITIONS

La demande de microcrédits va s'accroître. La mission estime à 100 000 demandes annuelles le « marché » potentiel de l'activité pour les publics les plus précaires. Ce chiffre est une estimation déduite de plusieurs sources, et qui rencontre la croissance très rapide du nombre de microcrédits alloués durant ces deux dernières années.

- ◆ La mission propose une définition du microcrédit ; celle-ci doit permettre la mise au point d'indicateurs d'activité et d'outils d'évaluation.

Des très nombreux entretiens menés, la mission conclut qu'il peut y avoir consensus sur une définition du microcrédit professionnel sur la base suivante : il s'agit d'un crédit à titre onéreux (ce qui exclut les prêts d'honneur et les avances sur salaires), s'adressant à des publics en difficulté (titulaires de *minima* sociaux ou chômeurs) ou ayant pour finalité la création de très petites entreprises de moins de 3 salariés, d'un montant unitaire inférieur à 25 000 €, et assorti obligatoirement d'un dispositif d'accompagnement.

Cette définition est censée s'appliquer à tous les acteurs financiers, y compris les banques. La mission ne propose pas, à cet égard, que l'on relève le plafond de 10 000 € imposé au montant unitaire des crédits accordés par les associations, pour des raisons de prudence, et parce qu'il ne convient pas de désengager les banques du segment intermédiaire du financement des très petites entreprises (entre 10 000 € et 25 000 €, voire en deçà).

Si cette base de travail était agréée, tous les acteurs devraient pouvoir établir un fichier cohérent où pourrait se constater en lecture directe le développement de l'activité au niveau national (nombre de crédits accordés, montants alloués, capital restant dû, nombre d'emplois concernés, publics, taux, durée). Ce dispositif statistique existe pour le microcrédit personnel, sous la responsabilité de la CDC ; il n'y a aucune raison de ne pas l'étendre au microcrédit professionnel.

Il serait nécessaire que, parallèlement à cet effort de clarification, les organismes concernés adoptent des protocoles communs d'évaluation de leur activité : calcul de la sinistralité par cohorte annuelle, recensement des entreprises et des emplois créés, détermination de leur pérennité, bancarisation ultérieure des demandeurs. Des audits externes pourraient avantageusement être sollicités à l'avenir sur ces divers points.

- ◆ La définition du « microcrédit personnel » ne doit pas se centrer sur les objets financés mais sur le reste à vivre.

Dans ce domaine, où le risque est d'ailleurs limité par les faibles montants unitaires des prêts (inférieurs à 3 000 €), l'activité est très précisément suivie par la CDC. La mission propose cependant que les réseaux accompagnants et les organismes habilités veillent à ce que le crédit alloué améliore effectivement le reste à vivre, pour éviter tout surendettement. Il convient naturellement que l'allocation d'un crédit n'ait pas pour objet l'évitement d'une procédure de surendettement, ou le rééchelonnement de crédits préexistants, ce qui n'irait que dans l'intérêt des créanciers.

- ◆ La lisibilité des dispositifs d'accompagnement et de garantie doit être améliorée pour le bénéficiaire ; il serait en outre pertinent d'assouplir quelque peu les règles concernant les garanties.

Rapport

En matière d'accompagnement, la mission confirme qu'il est nécessaire de le favoriser au maximum, le taux d'échec des entreprises accompagnées étant très nettement inférieur à celui des entreprises qui ne le sont pas. Elle propose parallèlement une structuration de l'offre qui permette au bénéficiaire des prestations de disposer d'un référent, alors que la situation actuelle l'amène souvent à aller de réseau en réseau selon la phase où il en est de son projet. Accessoirement, la mission recommande de réexaminer à l'usage les très nombreux agréments donnés à des entreprises d'accompagnement dans le cadre de la mise en place de NACRE, et de susciter des partenariats entre elles pour qu'elles puissent assumer la prise en charge, seules ou de concert, de la totalité des phases du développement de l'entreprise.

S'agissant des fonds de garantie, la mission a été frappée par l'extrême complexité du système, par l'imparfaite connaissance qu'en avait l'État et la CDC, pourtant organisatrice de leur comité d'orientation (COSEF), et par la rigueur probablement excessive de leurs règles prudentielles. Elle recommande un assouplissement des règles prudentielles appliquées, notamment du ratio prêt/garantie, ainsi qu'une simplification de l'organisation des fonds.

- ◆ Il serait enfin utile de rechercher une meilleure implication des banques, ce qui serait du reste leur intérêt à moyen terme.

Les banques font très peu de microcrédit proprement dit : elles connaissent mal les réseaux accompagnants et les bénéficiaires potentiels de ce type de crédits ne constituent pas leur clientèle habituelle.

Face à l'accroissement prévisible de la demande, il est pourtant naturel qu'elles prennent leur part de son traitement, ce qui entre d'ailleurs dans leur objectif général de bancarisation de la population. On a vu que certaines d'entre elles avaient pris des initiatives en créant des associations « filiales » (CRÉASOL) ; d'autres entretiennent des partenariats avec des associations spécialisées ; elles peuvent déjà consentir des prêts demandés au travers des fonds de garantie ou déclenchés par des prêts d'honneur. Mais il s'agit souvent d'actions individuelles, assumées pour des raisons d'image ou de tradition, et qui n'engagent pas le secteur. Pourtant, la mission a montré que l'équilibre économique de cette activité est possible sous certaines conditions.

Dans ce contexte, la mission estime qu'il est nécessaire de s'appuyer sur la définition proposée du microcrédit pour demander aux banques, comme à l'ensemble du secteur des associations spécialisées, des indicateurs d'activité sur ce segment de la population. Elles y seront naturellement conduites par la montée en puissance du dispositif NACRE et par l'accroissement du nombre de prêts d'honneur qui accompagnera la hausse de la demande. Mais pour aller plus loin, il convient qu'elles traitent également la demande des publics les plus défavorisés, soit directement, soit en prenant leur part, conventionnellement, des frais exposés par les associations spécialisées ; elles assureraient ultérieurement la bancarisation des publics concernés, ce qui rejoindrait alors leur intérêt de moyen terme.

La Commission bancaire paraît l'institution appropriée pour assurer la nécessaire supervision du dispositif, dont les données chiffrées devraient donc être transmises à la Banque de France.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. OUTIL D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION FINANCIÈRE, LE MICROCRÉDIT S'EST DÉVELOPPÉ EN FRANCE DE FAÇON EMPIRIQUE.....	3
1.1. À la confluence de plusieurs politiques publiques, le microcrédit se développe rapidement en France grâce à des initiatives privées relayées par les pouvoirs publics.....	3
1.1.1. <i>Conciliant des objectifs économiques et sociaux, la France a développé une conception particulière du microcrédit.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le microcrédit bénéficie de soutiens publics apportés sous forme de subventions ou de garanties.....</i>	<i>8</i>
1.2. Les modalités d'intervention des acteurs, tout comme leur degré d'implication, mettent en évidence des philosophies d'action différentes.....	14
1.2.1. <i>Les acteurs financiers du microcrédit ont adopté des approches substantiellement différentes qui témoignent notamment d'une inégale recherche de l'équilibre économique.....</i>	<i>14</i>
1.2.2. <i>Les prestations d'accompagnement, nombreuses en matière de création d'entreprise, sont très diffuses.....</i>	<i>18</i>
1.3. Si l'utilité économique et sociale du microcrédit est réelle, la mesure de l'efficacité des différents modèles pourrait être améliorée.....	20
1.3.1. <i>Le microcrédit, dont le coût pour la collectivité est inférieur à celui de l'inactivité, présente une utilité individuelle comme collective réelle.....</i>	<i>20</i>
1.3.2. <i>Les indicateurs utilisés par les différents réseaux sont peu homogènes et inégalement développés.....</i>	<i>22</i>
2. DANS UN CONTEXTE DE FORTE CROISSANCE, L'ACTIVITÉ DE MICROCRÉDIT DOIT FAIRE L'OBJET D'UN PARTENARIAT PUBLIC - PRIVÉ MIEUX STRUCTURÉ, FONDÉ SUR UN PRINCIPE GÉNÉRAL DE TRANSPARENCE.....	23
2.1. Le secteur doit se doter d'outils de suivi et de pilotage ce qui implique la détermination préalable d'une définition claire du microcrédit.....	24
2.1.1. <i>Le microcrédit, professionnel comme personnel, mérite d'être défini.....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>Un dispositif de pilotage et d'évaluation doit être mis en place.....</i>	<i>25</i>
2.2. L'État doit mobiliser au mieux ses différents outils d'intervention.....	27
2.2.1. <i>L'offre d'accompagnement doit être plus lisible pour le bénéficiaire.....</i>	<i>27</i>
2.2.2. <i>Le dispositif de garantie mérite d'être simplifié et pleinement exploité.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>L'intervention directe de l'État en matière de refinancement n'est pas souhaitable.....</i>	<i>30</i>
2.3. L'offre de microcrédit peut être consolidée en recherchant une plus grande implication des banques et le développement de leurs partenariats avec les institutions de micro-finance.....	31
2.3.1. <i>L'augmentation de la demande de microcrédit nécessite l'implication conjointe des banques et des IMF.....</i>	<i>31</i>
2.3.2. <i>Tout en laissant aux acteurs le choix des modes de distribution, leur degré d'implication dans le microcrédit devrait faire l'objet d'une communication publique.....</i>	<i>32</i>

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 19 août 2009, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative à l'évaluation et aux perspectives de l'économie solidaire.

Combinant le développement d'une activité économique à un mode de gestion axé moins sur le profit que sur la qualité des liens sociaux et sur la recherche d'un impact direct sur des publics défavorisés, l'économie solidaire englobe de nombreux dispositifs réglementés et/ou soutenus par la puissance publique : l'insertion par l'activité économique, la micro-finance, mais également des dispositifs relativement informels (systèmes d'échange locaux par exemple).

Compte tenu, d'une part, de l'ampleur du champ couvert par la notion d'économie solidaire et, d'autre part, de l'existence récente de travaux sur certaines de ses composantes, la mission a centré ses travaux, en accord avec le cabinet du ministre, sur les dispositifs de micro-finance, tout particulièrement sur le microcrédit. Ces mécanismes de financement prennent en effet une acuité particulière dans un contexte de crise économique et d'accroissement du taux de chômage.

Directement inspiré de l'action de Muhammad Yunus, prix Nobel de la paix, le microcrédit français se distingue, dans ses modalités de mise en œuvre, du modèle de la *Grameen bank*² en raison d'un contexte économique et social différent. Le microcrédit s'est développé en France au cours des vingt dernières années sous l'impulsion d'acteurs associatifs et tout particulièrement de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE). Si le développement du microcrédit est rapide, l'encours des prêts demeure modeste : en septembre, l'encours des microcrédits accordés par l'ADIE, principal acteur du secteur, s'établissait ainsi à 46 M€.

Initialement conçu comme un outil d'insertion professionnelle par la création de petites activités indépendantes, il vise des publics qui rencontrent des difficultés d'accès au crédit bancaire, notamment du fait de leur situation économique ou sociale précaire. Ce microcrédit professionnel a été complété, en 2005, par un microcrédit « personnel » visant à financer des projets d'insertion plus divers, qu'il s'agisse de l'accès ou du maintien dans l'emploi salarié ou du financement de projets personnels.

Le microcrédit « à la française » ne se limite pas à une opération de prêt classique mais inclut également des prestations d'accompagnement social ou professionnel des bénéficiaires.

² Fondée par Muhammad Yunus au Bangladesh, la *Grameen bank* est une institution de microcrédit qui propose des prêts à des personnes ne présentant pas de garantie mais se solidarisant et se cautionnant entre elles.

Rapport

Bien que la France soit pionnière en Europe, le microcrédit s'y développe de façon relativement empirique (1). En l'absence de définition claire de l'outil, la plupart des acteurs s'estiment impliqués dans sa distribution. Pourtant, il apparaît à l'examen que le secteur bancaire a du mal à justifier de manière chiffrée, et même à appréhender, son implication dans le microcrédit professionnel. Par ailleurs, la doctrine d'emploi du microcrédit personnel n'est pas clairement établie (1.1). De plus, les différents acteurs ont développé des doctrines d'intervention sensiblement différentes tant en matière de modes de distribution que d'équilibre économique ou d'accompagnement (1.2). Sans rechercher une standardisation des pratiques des acteurs, qui peuvent s'avérer complémentaires, des outils d'observation et d'évaluation devraient être développés. En effet, si l'utilité économique et sociale du microcrédit est réelle, la mesure de l'efficacité des différents modèles pourrait être améliorée (1.3).

Ces différentes questions revêtent une importance nouvelle dans un contexte de croissance du microcrédit, croissance qui paraît appelée à se poursuivre (2). Alors que le contexte économique et la promotion de la création d'entreprises comme voie d'insertion vont alimenter la demande de microcrédit, une certaine structuration de l'activité est à l'évidence souhaitable. S'il ne semble pas pertinent de normer les modalités d'intervention des différents acteurs du secteur, cette structuration pourrait se fonder sur un principe général de transparence s'appliquant à toutes les parties prenantes. L'ensemble des acteurs devrait ainsi se doter, sur la base d'une définition claire du microcrédit, d'outils homogènes de suivi de l'activité et de mesure des performances (2.1). Cette structuration implique également pour l'État de mobiliser au mieux ses moyens d'intervention (2.2). Elle nécessite enfin une réflexion sur le rôle des différents acteurs. Il apparaît en effet que l'offre de microcrédit pourrait être consolidée en recherchant une plus grande implication des banques et le développement de leurs partenariats avec les institutions de micro-finance (2.3).

Le présent rapport est accompagné de huit annexes :

- ◆ état des lieux du microcrédit en France ;
- ◆ microcrédit et réglementation ;
- ◆ intervention publique au bénéfice des acteurs du microcrédit et des micro-créateurs ;
- ◆ modèles économiques des acteurs du microcrédit ;
- ◆ pilotage et mesure de la performance du microcrédit ;
- ◆ la demande potentielle de microcrédit peut-elle être évaluée ?
- ◆ quel rôle des banques demain ?
- ◆ la finance solidaire.

1. Outil d'insertion professionnelle et de lutte contre l'exclusion financière, le microcrédit s'est développé en France de façon empirique

1.1. À la confluence de plusieurs politiques publiques, le microcrédit se développe rapidement en France grâce à des initiatives privées relayées par les pouvoirs publics

1.1.1. Conciliant des objectifs économiques et sociaux, la France a développé une conception particulière du microcrédit

Le microcrédit s'est développé en France, depuis une vingtaine d'années, sous l'impulsion d'acteurs privés et tout particulièrement de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE). L'intervention de ces acteurs, soutenue aujourd'hui par les pouvoirs publics, fait de la France le pionnier européen en la matière tant en termes d'antériorité que d'ampleur de l'activité (cf. annexe 1 relative à l'état des lieux).

1.1.1.1. En l'absence de définition claire, le microcrédit est caractérisé par ses finalités

A l'occasion de communications successives³, la Commission européenne a reconnu le microcrédit comme un outil au service de la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi et en a proposé une définition.

Selon l'approche communautaire, le microcrédit professionnel est un prêt, inférieur à 25 000 €, s'adressant à deux publics :

- ◆ les micro-entreprises, définies comme les entreprises employant moins de 10 salariés ;
- ◆ les créateurs d'entreprises qui rencontrent des difficultés d'accès au crédit du fait d'une situation personnelle précaire (chômeurs, allocataires de *minima* sociaux...).

Cette approche communautaire conduit ainsi à distinguer des bénéficiaires « bancables » et « non bancables » dont la demande est satisfaite par des institutions de micro-finance (IMF) généralement constituées sous une forme associative.

Les pratiques françaises sont sensiblement différentes pour plusieurs raisons.

En premier lieu, le microcrédit a essentiellement pris la forme, en France, d'un outil limité à l'insertion professionnelle par la création de petites activités indépendantes, s'adressant à des publics qui rencontrent des difficultés d'accès au crédit bancaire du fait de la précarité de leur situation sociale ou économique. De ce fait, l'approche française du microcrédit se concentre sur les publics qualifiés par la Commission de non bancables. Différents dispositifs incitatifs ont d'ailleurs pour vocation de permettre l'intervention des banques sur ce segment (cf. *infra*, titre 1.1.2).

En second lieu, la France a également développé le microcrédit personnel dont l'objet n'est pas de financer la création d'entreprise mais plus globalement de satisfaire les besoins liés à l'insertion professionnelle voire personnelle (cf. *infra*, titre 1.1.1.3).

³ Communications du 29 juin 2006 et du 20 décembre 2007.

Rapport

Enfin, et en raison même de la précarité des publics, les pratiques françaises tendent à faire de l'accompagnement des bénéficiaires une condition constitutive du microcrédit (cf. *infra*, titre 1.2.2). Il y a eu substitution de l'accompagnement au mécanisme de tontine qui, au Bangladesh, assure la solvabilité de l'emprunteur. Le microcrédit strictement dit est donc la combinaison d'une opération financière et de prestations permettant au créateur d'entreprise de finaliser son projet, de le mettre en œuvre et de le gérer efficacement pendant ses premières années d'activité. Pour le microcrédit personnel, cet accompagnement consiste en une aide à la gestion du budget familial.

Le microcrédit « à la française » se situe donc à la confluence de plusieurs politiques publiques dont l'ampleur le dépasse : il s'inscrit ainsi dans le cadre plus large de l'aide à la création d'entreprise⁴, de l'insertion professionnelle et de la lutte contre l'exclusion financière.

Dans la mesure où **le microcrédit ne fait l'objet d'aucune définition en droit positif français**, cette triple orientation résulte essentiellement des pratiques des différents acteurs que sont les banques, les associations d'accompagnement ou les institutions de micro-finance (IMF).

Les initiatives associatives prises dans ce domaine ont en effet progressivement conduit l'État à encadrer par la loi ces activités dans leur dimension bancaire. **Sans emporter définition générale du microcrédit, notamment bancaire, la création de ce cadre législatif et réglementaire a permis aux IMF de développer leur activité** tout en leur fixant des règles prudentielles claires et exigeantes.

En effet, la distribution de crédit fait l'objet en France d'une réglementation stricte établie par le code monétaire et financier. Selon l'article L. 511-5 de ce code, « il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel. Il est, en outre, interdit à toute entreprise autre qu'un établissement de crédit de recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme. »

Le milieu associatif était ainsi *a priori* exclu du secteur du crédit par principe. À l'origine, les microcrédits étaient donc alloués sur leurs fonds propres ou au travers d'un partenariat avec un réseau bancaire. Cependant, le législateur a accordé au fil du temps des dérogations de plus en plus amples à cette interdiction, retranscrites dans l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

Dans un premier temps, la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (NRE) a ouvert la possibilité aux organismes à but non lucratif d'emprunter auprès d'établissements de crédit ou assimilés pour octroyer des prêts à des chômeurs ou à des titulaires de *minima* sociaux souhaitant créer une entreprise. Cette disposition a changé fondamentalement le mode de financement des associations.

En 2008, la loi de modernisation de l'économie (LME) a renforcé cette dynamique en étendant ce droit au refinancement aux microcrédits destinés aux créateurs d'entreprises de moins de trois salariés et au microcrédit personnel.

La législation actuelle met donc à la disposition des acteurs non bancaires du microcrédit un outil très fluide de financement par l'accès à la ressource bancaire. L'ADIE, principale IMF française, disposait ainsi au 31 décembre 2008 d'un encours de refinancement bancaire de près de 28 M€⁵.

⁴ Les données de l'INSEE illustrent à quel point le microcrédit ne concerne qu'une très faible minorité des créations d'entreprises : 327 000 entreprises ont été créées en France en 2008. 40 % des entreprises créées en 2006 l'ont été par des chômeurs.

⁵ Ces accords de refinancement sont conclus avec la plupart des grands réseaux avec néanmoins une forte concentration autour de trois groupes qui assurent près de 50 % du refinancement : Banques populaires (23 %), BNP Paribas (16 %), Crédit mutuel (10 %).

Rapport

L'épargne solidaire peut constituer une autre source de refinancement pour les associations habilitées (cf. annexe 2 et 8 relatives à la réglementation et à l'épargne solidaire). En la matière, le législateur a favorisé le développement d'une composante solidaire dans les produits d'épargne salariale. En particulier, la LME institue une obligation pour les employeurs de proposer, à compter de 2010, des supports solidaires dans les plans d'épargne d'entreprise⁶. L'augmentation des encours d'épargne solidaire qui en résultera pourra notamment bénéficier aux associations de microcrédit (cf. *infra*, titre 2.2.3).

1.1.1.2. Le microcrédit professionnel est essentiellement porté par des associations habilitées, au premier rang desquelles figure l'ADIE

Le microcrédit professionnel, qui permet de financer et d'accompagner les créateurs d'entreprises en situation précaire ou accédant difficilement au crédit, connaît un développement rapide sous l'impulsion de l'ADIE qui en est le premier distributeur. Différents mécanismes d'incitation permettent par ailleurs aux banques d'intervenir en la matière mais le niveau de cette implication n'est pas clairement identifiable.

1.1.1.2.1. Le microcrédit extra-bancaire connaît une croissance rapide

Trois associations disposent en France d'une habilitation leur permettant de développer leur activité en se refinançant auprès d'établissements bancaires : l'ADIE, acteur historique qui déploie son activité sur tout le territoire ; l'association CREASOL créée et financée par la Caisse d'épargne Provence Alpes Corse ; la caisse sociale de développement local (CSDL) qui exerce son activité dans l'agglomération bordelaise.

Cette habilitation leur permet d'accorder des microcrédits, sur refinancement bancaire, dans la limite de 10 000 € par dossier.

Si les enjeux financiers de cette activité restent par construction modestes, le microcrédit extra-bancaire connaît une croissance rapide. En 2008, le nombre de microcrédits professionnels octroyés par ces associations avoisinait 12 800 opérations représentant près de 35 M€. Fin 2008, l'encours des microcrédits professionnels extra-bancaires s'établissait ainsi à 42 M€.

Tableau 1 : Nombre et montant annuels des microcrédits professionnels extra-bancaires

<i>en nombre</i>	2006	2007	2008	Variation 08/06
ADIE	7 570	9 853	12 518	65 %
Créa-sol	73	106	122	67 %
CSDL	139	143	123	-12 %
Total	7 782	10 102	12 763	64 %
Montants distribués	21 815 729 €	29 457 653 €	34 756 736 €	59 %

Source : Mission.

⁶ Fonds commun de placement d'entreprise solidaire (FCPES) composé, à hauteur de 5 à 10 %, de titres émis par des entreprises solidaires agréées.

Rapport

1.1.1.2.2. Mal identifié, le microcrédit bancaire est rendu possible par des mécanismes d'incitation

Les statistiques de la Banque de France ne permettent pas de retracer les crédits professionnels de faible montant⁷ ni, *a fortiori*, la part de ces opérations assimilables à du microcrédit (*i.e.* s'adressant à des publics précaires et bénéficiant d'un accompagnement).

Néanmoins, il existe en France un microcrédit bancaire : dans le cadre plus large de son soutien à la création d'entreprises, la France s'est en effet dotée de trois types de mécanismes financiers permettant de faciliter l'accès des créateurs aux financements bancaires :

- ◆ l'octroi d'une garantie apportée par l'État, et dans certains cas par les collectivités locales, qui permet de réduire le risque supporté par la banque. Principalement gérée par France active garantie (FAG), la mise en place de ces garanties est assortie d'un accompagnement des créateurs (cf. *infra*, titre 1.1.2) ;
- ◆ l'octroi d'un prêt d'honneur à taux zéro au créateur, qui peut lui permettre d'augmenter ses apports en fonds propres et ainsi déclencher un prêt bancaire. Le principal intervenant historique en la matière est le réseau France initiative (FI) qui assure lui aussi un accompagnement des créateurs ;
- ◆ le dispositif « nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » (NACRE), mis en place par l'État en 2009, associe un prêt d'honneur, financé sur les fonds d'épargne gérés par la CDC et devant déclencher un prêt bancaire de montant au moins égal, à des prestations d'accompagnement des créateurs en amont du projet et pendant les trois premières années de vie de l'entreprise.

Ces différents dispositifs financiers d'incitation dépassent cependant le champ du microcrédit, y compris au sens communautaire⁸. L'intégralité des crédits bancaires déclenchés par ces acteurs ne peut donc être assimilée à du microcrédit, notamment au regard des montants en jeu.

En l'absence de seuil national définissant le microcrédit et de suivi spécifique par ces réseaux des crédits inférieurs au seuil communautaire, il est difficile d'isoler la part de leur activité assimilable à du microcrédit.

Les retraitements réalisés par la mission sur la base des informations disponibles (cf. annexe 1 relative à l'état des lieux) permettent d'estimer à environ 9 000 le nombre de microcrédits bancaires mis en place annuellement grâce des dispositifs publics d'incitation.

Tableau 2 : Estimation du nombre annuel de microcrédits bancaires (2008)

En nombre	< 25 k€	Dont < 10 k€
Suite à garantie de France active (2008)	1 050	500
Suite à prêt d'honneur France initiative (2008)	5 200	2 100
Suite à prêt Nacre (extrapolation)	3 000	500
Total	9 250	3 100

Source : Mission. Données 2008 à l'exception de Nacre. Pour ce dispositif, les premières observations au 30 septembre 2009 en termes de montant des prêts bancaires adossés ont été projetées sur la base des prévisions d'activité en année pleine.

⁷ Les établissements bancaires ont certes l'obligation de transmettre différentes informations s'agissant des crédits accordés aux très petites entreprises (TPE). Toutefois, cette information ne concerne que l'encours des crédits délivrés, dès lors que ces derniers sont supérieurs à 25 000 €.

⁸ Les prêts d'honneur accordés par France initiative permettent le déclenchement d'un prêt bancaire d'un montant moyen de 55 k€ et les garanties accordées par France active pour les très petites entreprises couvrent des prêts bancaires d'un montant moyen de 26 k€. Par ailleurs, les premiers éléments disponibles au titre de Nacre font apparaître que cet outil permet de soutenir des plans de financement de 58 k€ en moyenne, financés par des prêts bancaires de l'ordre de 31 k€ en moyenne. Les financements à la création d'entreprise déclenchés par ces acteurs ne sont donc pas tous assimilables à des microcrédits et s'inscrivent plus globalement dans le cadre de l'aide à la création d'entreprise.

Rapport

À ces éléments s'ajoutent d'autres dispositifs dont la contribution au microcrédit ne peut être évaluée :

- ◆ les Boutiques de gestion accompagnent des créateurs d'entreprises qui bénéficient de prêts bancaires pouvant être inférieurs à 25 k€. Une part importante de leur activité donne cependant également lieu à intervention d'un prêt d'honneur ou de garantie et est donc déjà décomptée *supra*. Le nombre de dossiers pour lesquels les boutiques de gestion assurent une intermédiation bancaire, permettant l'obtention d'un prêt de moins de 25 k€ sans mobilisation de ces dispositifs, peut être estimé à 850 par an.
- ◆ le prêt à la création d'entreprise (PCE), porté par Oséo, conduit au déclenchement de prêts bancaires, pouvant être de faible montant⁹. Il n'est pas directement assorti de prestations d'accompagnement ce qui n'exclut cependant pas la possibilité pour le créateur de solliciter de telles prestations, auprès d'autres acteurs et indépendamment de sa recherche de financement.

En revanche, le « réseau Entreprendre » qui accompagne et finance sur prêts d'honneur la création et la reprise d'entreprises n'intervient pas dans le domaine du microcrédit : se positionnant sur les entreprises ayant un potentiel important de création d'emplois à moyen terme, ses prêts d'honneur permettent le déclenchement de prêts bancaires d'un montant moyen de 240 k€.

L'appréhension plus fine du microcrédit professionnel, tout comme le choix des outils d'intervention publique pertinents, suppose de clarifier sa définition, tant en termes de montant que de publics (cf. *infra*, titre 2.1.1).

L'estimation ainsi réalisée illustre cependant tout à la fois la faiblesse des volumes distribués et la modestie de l'implication du secteur bancaire. L'ADIE joue ainsi un rôle déterminant puisqu'elle réalise à elle seule près de 60 % de l'activité de microcrédit en France.

1.1.1.3. Le microcrédit personnel se développe de façon plus récente et suscite des interrogations quant à ses objectifs

*1.1.1.1.1. Si le microcrédit professionnel, destiné à financer la création d'entreprises, existe en France depuis vingt ans, le microcrédit personnel fait l'objet d'un développement plus récent. Compte tenu du rôle majeur joué par l'existence de garanties dans le développement du microcrédit (cf. *infra*, titre 1.1.2), cet outil personnel s'est développé depuis 2005, date de création du fonds de cohésion sociale (FCS).*

Les finalités du microcrédit personnel sont diverses et peuvent être de trois ordres :

- ◆ permettre le retour ou le maintien dans l'emploi salarié, essentiellement en favorisant la mobilité (microcrédit destiné à financer l'achat d'un véhicule, le permis de conduire...) et la formation ;
- ◆ améliorer les conditions de vie, notamment en matière de logement ou de santé ;
- ◆ permettre l'inclusion bancaire et l'éducation financière de personnes exclues du crédit.

⁹ Le prêt à la création d'entreprise (PCE), mis en place en 2000, associe un prêt Oséo de moins de 7 000 € sans garantie personnelle à un prêt bancaire d'un montant au moins égal au double du prêt OSEO. Le PCE est déclenché par le réseau bancaire, aux conditions de taux du prêt bancaire, et n'est pas nécessairement couplé à un accompagnement du créateur ou du repreneur.

Rapport

Le microcrédit personnel, limité à 3 000 €, fait l'objet d'un suivi statistique précis sous l'impulsion de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ce suivi est rendu possible par l'agrément de réseaux associatifs d'accompagnement, agissant comme prescripteurs de microcrédit (Secours catholique, CCAS, Union nationale des associations familiales...) auprès d'organismes financiers partenaires. Il est outillé par une application, France microcrédit, alimentée par ces différents acteurs et qui retrace toutes les caractéristiques des prêts (demandes, objet, publics, taux, durée...).

Si le microcrédit personnel progresse très fortement depuis 2005, il porte sur un nombre d'opérations encore très faible : fin 2008, le nombre de microcrédits octroyés depuis 2006 était de l'ordre de 6 400 pour un montant global de 14 M€ (8 500 pour un montant global de 19,4 M€ au 30 octobre 2009).

Tableau 3 : Microcrédits personnels distribués

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Nombre annuel	473	1 863	4 038	754 %
Montants annuels (en €)	1 105 236	4 389 204	8 753 872	692 %
Montant moyen (en €)	2 337	2 356	2 168	

Source : Caisse des dépôts et consignations – application France microcrédit.

Le microcrédit personnel est essentiellement distribué par le réseau bancaire, avec une très nette concentration sur les banques coopératives et mutualistes qui ont assuré 82 % de l'offre en 2008. On observe une forte prédominance des projets liés à l'emploi (70,4 % des microcrédits octroyés en 2008 relevaient de la catégorie emploi – mobilité auxquels s'ajoutent 5,3 % de microcrédits visant la formation ou l'éducation).

La prédominance de cette thématique résulte de la vocation initiale du FCS, doté de crédits par le ministère en charge de l'emploi. Plus fondamentalement, elle est liée au fait que seule cette catégorie de microcrédit est productrice de revenus et donc susceptible d'améliorer la situation financière du bénéficiaire. Ainsi certains financeurs tels que l'ADIE ou CRÉASOL n'accordent-ils de microcrédit personnel que si celui-ci permet l'accès ou le maintien dans l'emploi.

L'objectif d'amélioration des conditions de vie pose en revanche la question du caractère approprié du microcrédit. À titre d'exemple, la mission estime que la réponse apportée par les pouvoirs publics aux besoins de santé de personnes démunies relève davantage de la politique sanitaire et, le cas échéant, de la solidarité nationale, que de la politique économique et du crédit. En tout état de cause, une responsabilisation des différents ministères sur la dotation du FCS apparaît souhaitable si le fonds doit garantir des projets non directement rattachés à l'emploi (cf. *infra*, titre 2.1.1).

1.1.2. Le microcrédit bénéficie de soutiens publics apportés sous forme de subventions ou de garanties

1.1.2.1. L'offre de garanties, via des fonds dont la capacité d'action n'est pas épuisée, a été décisive dans la croissance du microcrédit

1.1.2.1.1. Le fonds de cohésion sociale a accompagné la croissance du secteur

Le microcrédit s'adresse à des publics en difficulté, ne possédant généralement ni patrimoine ni caution. Dès lors, la mise en place de garanties est apparue indispensable pour faciliter les mécanismes de prêt. En comblant le vide des contreparties et en mutualisant le risque sur l'ensemble des bénéficiaires du microcrédit, les mécanismes de garantie, et notamment le

Rapport

fonds de cohésion sociale (FCS) initié par l'État en 2005, ont joué un rôle central dans la croissance du secteur.

Le fonds de cohésion sociale, dont la gestion a été confiée par l'État à la CDC, assure trois fonctions, exercées dans des conditions différentes :

- ◆ la garantie des microcrédits professionnels par abondement de différents fonds de garantie dont la gestion a été confiée à France active ;
- ◆ la garantie des microcrédits personnels, assurée directement par le FCS sous forme de cautionnement solidaire et, plus marginalement, d'abondement de fonds de garantie spécifiques ;
- ◆ le financement de l'accompagnement des bénéficiaires de microcrédit, sous forme de subventions permettant la formation des réseaux accompagnants.

Le fonds de cohésion sociale a été doté par l'État, depuis 2005, de 56,5 M€. Les intérêts produits par ces fonds confèrent au FCS une capacité d'action de près de 58 M€. Ce montant est inférieur à celui de 73 M€ prévu par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Néanmoins, le FCS n'a, à ce jour, pas saturé sa capacité d'action puisque ses emplois sont aujourd'hui de 48 M€.

Tableau 4 : Emplois du fonds de cohésion sociale au 28/10/2009

Emplois	Bénéficiaire	Montant	%
Dotation de fonds de garantie	France Active	38 332 000	85 %
	Autres fonds	2 198 675	
	Total dotation des fonds de garantie	40 530 675	
Cautionnement solidaire	Banques partenaires du microcrédit personnel	3 494 250	8 %
Charges	Financement des réseaux accompagnants	3 223 750	7 %
	Total	47 349 675	100 %

Source : CDC.

Avant même de considérer le degré d'utilisation des ressources par les différents fonds de garantie qui ont été dotés, il apparaît que plus de 10 M€ de dotation, soit 17 % des ressources du FCS, n'ont pas été employés.

1.1.2.1.2. Bien que substantielle, la capacité d'intervention résiduelle des fonds est méconnue

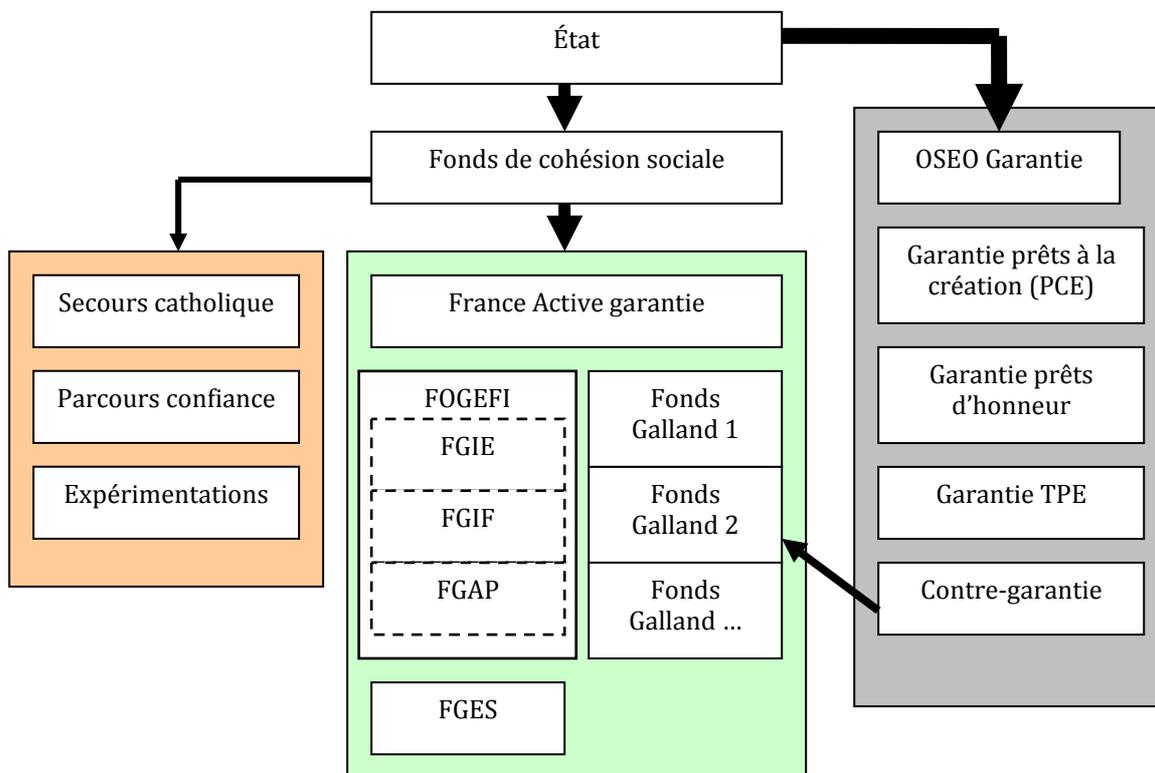
Compte tenu de son expérience antérieure en matière de garantie aux TPE et aux entreprises solidaires, France Active garantie (FAG) s'est vu confier la gestion des fonds du FCS en matière de microcrédit professionnel.

Les fonds du FCS alimentent ainsi le fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion (FOGEFI) qui regroupe financièrement trois outils gérés par FAG¹⁰ sans toutefois en harmoniser les règles de fonctionnement.

Par ailleurs, les dotations du FCS abondent, aux côtés des collectivités locales, des fonds Galland¹¹ qui apportent eux aussi leur garantie aux prêts souscrits par les micro-entrepreneurs et les entreprises solidaires.

¹⁰ Le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) créé en 1989 ; le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique (FGIE) créé en 1991 ; le fonds de garantie pour le développement des ateliers protégés (FGAP) créé en 1996.

Graphique 1 : Système de garantie de l'État



Source : Mission IGF.

Certains de ces fonds dont la vocation d'origine était générale sont de fait spécialisés et fonctionnent selon des modes majoritairement dérogatoires. C'est le cas du fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie dont les règles de fonctionnement sont établies pour permettre la garantie à 50 % de prêts (de 7,5 à 120 k€) aux entreprises d'insertion mais dont le montant des engagements en garantie concerne à près de 80 % les microcrédits de l'ADIE, couverts à hauteur de 70 % au maximum.

La multiplicité des outils, présentant des objectifs voisins sinon comparables mais des modalités d'accès et de tarification distinctes, constitue une source de complexité pour les bénéficiaires potentiels (cf. annexe 3 relative aux interventions publiques).

La gouvernance en outre complexe : le FCS est doté d'un comité stratégique, le comité d'orientation et de suivi de l'emploi de fonds (COSEF), et d'un comité d'agrément ; le FOGEFI dispose d'un comité d'orientation et d'évaluation, de composition différente mais aux missions voisines.

¹¹ Les fonds régionaux, dit fonds « loi Galland », sont le pendant au niveau local des fonds d'État. La loi Galland du 5 janvier 1988, et notamment les articles L. 2253-7, L. 3231-7 et L. 4253-3 du code général des collectivités locales, a autorisé les communes, les conseils généraux et les conseils régionaux à prendre une participation au capital d'un établissement de crédit revêtant la forme d'une société anonyme et ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, notamment à des entreprises nouvellement créées. Cette loi autorise également les collectivités locales à abonder les fonds de garantie gérés par ces établissements sous la forme de subventions.

Rapport

À cette complexité structurelle du système de garantie s'ajoute une insuffisante clarté du reporting fourni à la CDC et à l'État. En effet, si FAG rend compte régulièrement des flux annuels gérés, il ne fournit pas d'état périodique permettant de présenter, par fonds et globalement, le niveau global de ses ressources (dotations, produits financiers, frais de dossier...) et de ses emplois (encours garanti, pertes).

Réalisée par la mission, cette synthèse montre que les fonds FOGEFI sont globalement sous-utilisés par rapport à la sinistralité réelle des prêts garantis. Depuis 2004, le ratio entre l'encours de garantie et le montant du fonds a évolué entre 1,8 et 2,6. Ces chiffres sont très éloignés du coefficient multiplicateur fixé à quatre dans la convention, selon lequel un euro de dotation doit permettre de garantir quatre euros de prêt.

Tableau 5 : Encours du fonds FOGEFI et encours des garanties accordées

	2004	2005	2006	2007	2008
Montant du fonds FOGEFI	6 282 456	8 142 329	11 190 799	16 075 829	30 018 472
Encours de garanties accordées sur le FOGEFI	11 438 000	18 876 000	27 340 000	41 702 000	56 992 000
Ratio Encours / fonds	1,82	2,32	2,44	2,59	1,90

Source : Rapports général du commissaire aux comptes 2005, 2006, 2007 et 2008 pour FAG

Cet écart peut s'expliquer de deux façons :

- ◆ tout d'abord, le FOGEFI a été très bien doté grâce au fonds de cohésion sociale depuis 2005. L'offre de garantie a ainsi dépassé la demande réelle sur les derniers exercices ;
- ◆ d'autre part, les règles de provisionnement du FOGEFI reposent sur trois garde-fous :
 - le FOGEFI est abondé de façon à pouvoir absorber l'activité prévisionnelle sur 18 mois. A un instant donné, cela conduit à une dotation du fonds supérieure à la dotation nécessaire à la couverture de l'encours de garantie ;
 - le coefficient multiplicateur, fixé à quatre, qui détermine un plafond sur les engagements de garantie par rapport aux montants disponibles dans le FOGEFI. Pour 100 € dans le fonds, FAG ne peut garantir que 400 € de prêts ;
 - les règles de calcul de la capacité d'engagement du FOGEFI qui retranchent des fonds disponibles le capital restant dû de l'ensemble des prêts faisant l'objet d'un incident, c'est-à-dire présentant une échéance impayée.

La conjugaison de ces deux règles prudentielles est en elle-même pertinente puisqu'elle permet d'estimer *a priori* la sinistralité attendue et, *a posteriori*, d'ajuster l'utilisation des fonds aux risques observés. Néanmoins, elle est réalisée selon des modalités qui apparaissent à la mission comme trop prudentes au regard de la sinistralité effective des prêts¹² et mériteraient d'être assouplies (cf. *infra*, titre 2.2.2).

Ces remarques s'appliquent de façon comparable à l'activité des fonds Galland dont la capacité d'action pourrait être améliorée.

Tableau 6 : Encours des fonds « loi Galland »

En €	2004	2005	2006	2007	2008
Montant fonds « loi Galland »	11 343 331	12 953 664	16 455 944	20 941 919	27 716 089
Encours de garantie	10 531 000	15 532 000	19 358 000	22 955 000	31 512 000
Ratio Garantie/Fonds	0,93	1,20	1,18	1,09	1,14

Source : Rapports général du commissaire aux comptes 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 pour FAG

¹² Le taux d'impayés d'une génération de prêts, estimé en N+3, varie entre 5,5 et 14 %. Cf. *infra*, titre 1.3.2.

Rapport

En matière de microcrédit personnel, la situation des encours et de la capacité résiduelle d'intervention des fonds est plus facilement appréhendable et les règles prudentielles ont été assouplies pour tenir compte de la faible sinistralité observée¹³.

Tableau 7 : Capacité de garantie en matière de microcrédit personnel

En €	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Montant total des agréments de garantie	2 507 000	3 174 000	3 677 800
Encours maximum de prêts	19 162 000	28 968 000	34 264 000
Encours de crédits octroyés	408 588	3 678 800	6 620 902
Encours / maximum de crédits	2,1 %	12,7 %	19,3 %

Source : CDC

Le montant des prêts distribués est encore très loin de saturer la capacité de garantie octroyée par le FCS. Ainsi, l'encours de prêts garantis sur le montant maximum possible ne dépasse pas 20 % au 31 décembre 2008. **Les réseaux bancaires pourraient accorder cinq fois plus de microcrédits personnels tout en maintenant constant l'engagement de garantie du fonds de cohésion sociale.**

Compte tenu de la croissance prévisible du microcrédit (cf. *infra*, titre 2), **il ne convient pas de diminuer le montant des fonds de garantie mais de mieux les utiliser pour accompagner cette croissance** (cf. *infra*, titre 2.2.2).

1.1.2.2. Les acteurs du microcrédit bénéficient de soutiens financiers qui s'inscrivent, plus globalement, dans le cadre des dispositifs d'appui aux créateurs d'entreprise

La puissance publique (Europe via le FSE, État, établissements publics de l'État, collectivités locales, Caisse des dépôts) soutient, par l'octroi de subventions les différents acteurs du microcrédit qu'il s'agisse des institutions de micro-finance au sens strict ou, plus globalement des acteurs intervenant en appui des créateurs d'entreprise en leur proposant des prestations d'accompagnement et/ou des instruments financiers permettant le déclenchement de prêts bancaires (prêts d'honneur et garantie, cf. *supra*).

Ces subventions d'équilibre ne sont pas fléchées vers le « microcrédit » et viennent assurer le financement des structures soit de façon globale, soit dans le cadre de conventions adoptées sur des projets précis. Les chiffrages présentés ci-dessous doivent être considérés comme une mesure de l'intervention de la puissance publique au bénéfice des acteurs du microcrédit et non comme une mesure de l'intervention publique au bénéfice du microcrédit qui n'est qu'une part importante mais non quantifiable de leur action. L'intervention des acteurs s'inscrit plus largement dans le cadre des aides à la création d'entreprise.

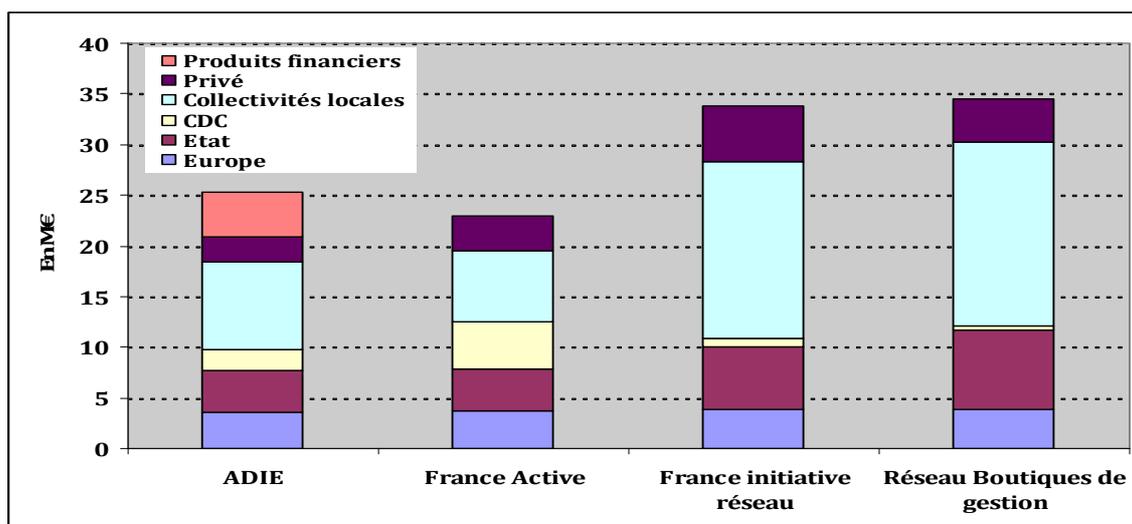
Seuls les grands réseaux d'aide à la création d'entreprise, intervenant au moins partiellement dans le champ du microcrédit, ont été répertoriés dans cette analyse car ils représentent la très grande majorité des soutiens publics. Il s'agit de l'ADIE, de France active, du réseau France initiative et du réseau des boutiques de gestion¹⁴.

Les subventions publiques reçues par ces différents réseaux peuvent être estimées à 100 M€ par an, toutes activités confondues, dont plus de 50 % sont apportés par les collectivités locales.

¹³ Le coefficient multiplicateur du fonds, initialement fixé à 4, a été porté à 10 : un euro de dotation permet de couvrir 10 € de prêt. Le fonds est ainsi préservé tant que la sinistralité est contenue en deçà de 10 %.

¹⁴ Le réseau entreprendre n'a pas été inclus dans le périmètre de ce chiffrage compte tenu de la taille des projets qu'il accompagne (240 k€ de prêt bancaire par projet en moyenne).

Graphique 2 : Récapitulatif des financements par réseau (2008)



Source : Mission IGF.

Outre le financement du fonctionnement des réseaux, la puissance publique intervient également dans l'abondement des fonds de prêts d'honneur qui sont re-prêtés à taux zéro aux créateurs d'entreprise. Ces prêts d'honneur permettent de mobiliser, par effet de levier, des prêts bancaires dont une partie peut être assimilée à du microcrédit.

Les prêts d'honneur générant des microcrédits sont principalement gérés par le réseau France initiative (FI) qui disposait, fin 2008, d'un fonds de prêts doté de 257 M€. Les collectivités locales constituent le principal financeur de ce fonds (130 M€) suivies de la CDC (45 M€). L'ADIE dispose également d'un fonds de prêt, plus modeste (15,5 M€), abondé par les mêmes acteurs. Enfin, l'enveloppe prévisionnelle des prêts d'honneur NACRE est de 100 M€ par an.

L'abondement de ces fonds ne peut être considéré comme une charge pour les financeurs dans la mesure où ils disposent, même s'ils ne le mettent que rarement en œuvre, d'un droit de reprise. Néanmoins, cet abondement a un coût financier lié d'une part au manque à gagner sur le placement des fonds, assimilable à une bonification d'intérêts, et, d'autre part, à la sinistralité des prêts d'honneur imputée sur les dotations initiales.

Le coût financier de ces dispositifs peut ainsi être évalué à 9 M€ par an pour les collectivités locales et à 3,5 M€ pour la CDC¹⁵. Le coût financier des prêts d'honneur NACRE peut quant à lui être estimé à 12 M€ par an moyenne.

Des financements privés s'ajoutent à ces ressources publiques. Marginalement composés de revenus d'activité, ils consistent essentiellement en des subventions privées.

¹⁵ Ces chiffres portent sur le coût des fonds de prêt d'honneur gérés par France initiative et par l'ADIE étant entendu que :

- les financeurs dotent d'autres fonds de prêts d'honneur dont l'activité ne recoupe pas celle du microcrédit notamment en raison du type d'entreprises financées ou du montant des projets (Réseau entreprendre par exemple) ;
- les prêts d'honneur accordés par France initiative permettent le déclenchement de prêts bancaires dont plus de 60 % sont supérieurs à 25 k€.

1.2. Les modalités d'intervention des acteurs, tout comme leur degré d'implication, mettent en évidence des philosophies d'action différentes

Chaque acteur du microcrédit a développé ses propres méthodes, en lien avec ses motivations d'origine. Les différences de méthode observées renvoient ainsi plus profondément à des philosophies d'action distinctes qui suscitent un certain antagonisme entre des acteurs ayant pourtant tous un objectif comparable.

1.2.1. Les acteurs financiers du microcrédit ont adopté des approches substantiellement différentes qui témoignent notamment d'une inégale recherche de l'équilibre économique

1.2.1.1. Si elle suscite des débats sur le développement d'une « banque des pauvres », la coexistence du microcrédit bancaire et du microcrédit extra-bancaire est porteuse de complémentarités

En offrant aux associations habilitées la possibilité de se refinancer, et donc de développer leur activité, la loi NRE a suscité des inquiétudes, notamment parmi les acteurs du microcrédit eux mêmes, certains redoutant que les IMF ne prennent trop d'importance et que les banques ne se déchargent auprès d'elles d'une clientèle qu'elles ne souhaiteraient pas accueillir.

Deux approches cohabitent ainsi aujourd'hui parmi les associations :

- ◆ les associations habilitées à distribuer des microcrédits considèrent que leur existence permet de répondre aux besoins d'une clientèle qui n'aurait pas accès à l'instant T à la banque, même en faisant intervenir des dispositifs incitatifs comme le prêt d'honneur ou la garantie. Elles conservent néanmoins pour objectif l'accès ultérieur des bénéficiaires au système bancaire ;
- ◆ d'autres structures, y compris certaines associations d'accompagnement, considèrent que le modèle partenarial, dans lequel le crédit est accordé directement par la banque et l'accompagnement assuré par un tiers associatif, est le mieux à même de favoriser une bancarisation ultérieure normale.

Dans les faits, ces divergences sont essentiellement théoriques. En particulier, aucune étude ne permet d'affirmer que les bénéficiaires de microcrédit bancaire bénéficient d'un meilleur accès ultérieur au crédit et aux services bancaires que les clients des IMF (cf. *infra*, titre 1.3).

Il apparaît en fait que l'action des différents intervenants est complémentaire. Ainsi l'ADIE intervient-elle auprès des publics connaissant les situations de plus grande précarité ce qui implique, d'une part, des montants de prêts très modestes (2 500 € en moyenne) et, d'autre part, un accompagnement adapté. Les acteurs favorisant l'implication bancaire directe, s'adressent quant à eux à des publics certes précaires mais dans des situations moins complexes.

Tableau 8 : Caractéristiques des publics par réseau – Année 2008

	Part des demandeurs d'emploi	Part des demandeurs d'emploi de longue durée	Part des titulaires de minima sociaux	Niveau de formation < bac	Part de public bénéficiaire illettré
ADIE	28 %	n-d	43 %	77 %	5 %
France Active	77 %	21 à 29 %	13,2 %	42 %	n-d
France Initiative	94 %	n-d	6 %	n-d	n-d

Source : Rapports d'activité des différentes structures. Pour France Active et France initiative, les colonnes demandeurs d'emploi et bénéficiaires de minimas sociaux ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

Rapport

La mobilisation du secteur bancaire en matière de microcrédit est quant à elle très variable d'un établissement à un autre, tant en termes de modalités d'intervention que de niveau d'implication.

Les réseaux coopératifs et mutualistes, traditionnellement impliqués dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, font généralement le choix d'assurer directement l'activité de microcrédit :

- ◆ 44 % des microcrédits personnels bancaires ont été accordés par le groupe Caisse d'épargne en 2008, près de 23 % par le Crédit coopératif et 16 % par le Crédit mutuel ;
- ◆ en matière de microcrédit professionnel, s'il n'est pas possible de recenser toutes les interventions des banques, les principaux partenaires de France active sont les Caisses d'épargne (32 % des prêts garantis par FA en 2008), les Banques populaires (23 %), le Crédit agricole (11 %) et le Crédit mutuel (10 %).

Les Caisses d'épargne sont ainsi le réseau le plus impliqué, de façon directe, dans le microcrédit. Cette implication constitue l'héritage de l'obligation faite à ce réseau d'assurer des missions d'intérêt général comme corollaire de leur monopole de commercialisation du livret A. Malgré la suppression de ce monopole, décidée par la loi LME, le groupe a conservé ce dispositif, désormais mis en œuvre de façon volontaire au titre de sa responsabilité sociale. En particulier, il développe et finance des associations « Parcours confiance » qui assurent l'accueil et l'accompagnement bancaire des bénéficiaires de microcrédit. Ces associations sont adossées à des agences bancaires du groupe qui enregistrent les prêts.

Outre leur intervention en tant que distributeurs de microcrédit, certains établissements bancaires interviennent en appui des institutions de micro-finance.

Si les partenariats noués entre les banques et les IMF portent essentiellement sur des lignes de refinancement (cf. *supra*), ils comportent ponctuellement une participation au fonctionnement des associations. Ainsi l'ADIE a-t-elle bénéficié en 2008 de 2,5 M€ de financements privés, dont 1,5 M€ accordés par des banques, soit 6 % des ses ressources de fonctionnement.

Au-delà des modalités de distribution, les caractéristiques des prêts proposés par les acteurs diffèrent et témoignent de modèles économiques différents.

1.2.1.2. L'équilibre économique du microcrédit, inégalement recherché par les acteurs, ne peut être totalement atteint pour les publics les plus précaires

Le modèle économique des acteurs du microcrédit est très variable selon les instruments qu'ils mobilisent.

Par construction, l'équilibre économique ne peut être atteint par des acteurs tels que France initiative qui octroie des prêts à taux zéro et assure l'accompagnement des créateurs, prestations toutes deux gratuites pour les bénéficiaires. L'activité de France initiative ne génère donc pas de ressources propres.

La recherche, et l'atteinte, de l'équilibre financier est par ailleurs variable pour les différents acteurs financiers (cf. annexe 4 relative aux modèles économiques).

1.2.1.2.1. Aucune association n'atteint aujourd'hui l'équilibre financier

En premier lieu, aucune des trois institutions de micro-finance n'est aujourd'hui autosuffisante. Chacune aborde cependant la question de l'équilibre financier de façon différente.

Rapport

Pour la CSDL, la question de l'équilibre financier n'est pas posée et l'association ne cherche pas à améliorer son autonomie financière, jugée inatteignable.

Pour l'association CRÉASOL, la recherche de l'équilibre signifie la couverture des charges financières liées au coût de la ressource et aux créances irrécouvrables par les intérêts générés par les microcrédits accordés. **Ce « petit équilibre » est considéré par la mission comme un minimum à requérir pour l'habilitation des associations.**

Dans la mesure où CRÉASOL se finance actuellement à un taux moyen de 2,25 %¹⁶ et qu'elle estime son taux de perte finale à 1,5 %¹⁷, l'association consent actuellement ses microcrédits au taux de 3,75 %. Cet équilibre des opérations financières est assorti d'une subvention de 700 k€ par an de la part de la Caisse d'épargne permettant à l'association de financer ses charges de personnel et de fonctionnement courant.

L'ADIE s'est en revanche inscrite dans une démarche fondamentalement différente qui consiste à rechercher l'autosuffisance de son activité de crédit, hors accompagnement, comme gage de sa pérennité. En 2008, cette activité de crédit a représenté environ deux tiers des charges de l'association soit 16 M€ dont 1,2 M€ de charges financières. Ces charges du crédit sont couvertes à hauteur d'un tiers par les produits financiers générés par les microcrédits.

Cette couverture des charges, encore très partielle, mais tout à fait significative au regard des autres structures, est rendue possible par une politique de taux d'intérêts élevés.

Tableau 9 : Taux d'intérêts ADIE en septembre 2009

	Taux d'intérêt	Commission	TEG moyen	Taux de l'usure
MC personnel > 1 524 €	9,40 %	-	9,40 %	9,43 %
MC personnel < 1 524 €	9,71 %	5,00 %	14,71 %	21,59 %
MC professionnel	9,71 %	5,00 %	13,00 %	Sans objet

Source : Mission.

Si ces taux sont assumés par l'ADIE, il semble qu'ils aient atteint un niveau plafond dans la mesure où :

- ♦ indépendamment de la réglementation des taux de l'usure, qui ne s'applique d'ailleurs pas à l'essentiel de l'activité de l'ADIE qu'est le microcrédit professionnel, le seuil psychologique de 10 % est considéré par l'association elle-même comme difficile à franchir, sans que cela soit impossible ;
- ♦ le niveau des taux d'intérêt ne saurait à lui seul résoudre la question de l'équilibre économique de l'ADIE dans la mesure où, à structure d'activité constante, le niveau de taux nécessaire à la rentabilité des opérations serait supérieur à 32 %.

Dans ce contexte, l'association dispose de deux leviers pour équilibrer son activité, leviers inégalement mobilisables :

- ♦ augmenter le montant moyen des prêts pour augmenter l'encours et les produits financiers. Cette stratégie est relativement simple à mettre en œuvre mais elle a un inconvénient majeur : elle risque de changer fortement le public cible de l'association qu'elle est la seule à traiter ;

¹⁶ Créasol bénéficie de deux lignes de financement, d'un montant de 1,3 M€ chacune, mobilisées au taux de 3,7 % auprès des CNCE et de 0,875 % auprès de la CDC.

¹⁷ Perte financière supportée *in fine* par l'association après mise en jeu des garanties.

Rapport

- ◆ diminuer le coût moyen de traitement d'un dossier par des gains de productivité dans la chaîne de gestion des prêts. Selon l'ADIE, la réalisation des gains de productivité permettrait d'atteindre l'équilibre de l'activité de crédit à horizon 2013. Ces estimations nécessitent cependant un triplement de la productivité en cinq ans, ce qui paraît difficilement atteignable.

1.2.1.2.2. L'équilibre marginal du microcrédit bancaire peut, sous certaines conditions être atteint

L'équilibre d'une opération de crédit résulte de la combinaison de trois facteurs principaux que sont le montant du prêt, le taux auquel il est consenti et le coût de traitement du dossier.

Pour ce dernier point, la mission a constaté d'importantes disparités entre les acteurs associatifs, tenant notamment à l'atteinte d'une certaine taille critique et à une recherche plus ou moins marquée de maîtrise des coûts. Ainsi le coût de gestion d'un microcrédit hors accompagnement (analyse de la demande de financement, mise en place du crédit, suivi et recouvrement) s'élève à 1 100 € pour l'ADIE sur 18 mois (soit 735 € par an) et à 2 500 € pour CRÉASOL sur cinq ans (soit 500 € par an).

La situation des réseaux bancaires est sensiblement différente de celle des IMF à plusieurs égards.

En premier lieu, le partenariat avec un réseau accompagnant limite les coûts de traitement des dossiers habituellement supportés par les banques. En effet, ces coûts sont composés de coûts d'acquisition de clientèle, de coût de gestion, du coût du refinancement et du coût du risque. Si le partenariat avec un réseau accompagnant n'a pas d'impact sur le coût du refinancement, il permet de réduire les autres postes de coûts dans la mesure où les clients sont prescrits par les accompagnants et que ceux-ci assurent une pré-instruction, parfois poussée, des demandes. En outre, l'existence de garanties publiques et le suivi des bénéficiaires permettent de limiter le taux de défaut.

En second lieu, les banques abordent le microcrédit en termes de coût marginal là où les IMF doivent, en raison de leur spécialisation, raisonner en coût complet. À titre d'exemple, le coût de gestion d'un microcrédit par CRÉASOL est 1,4 fois supérieur à celui observé dans le cadre du « parcours confiance » des Caisses d'épargne. Ce dernier s'appuie en effet sur l'infrastructure bancaire du réseau (applications informatiques, *back office*...). Cette approche marginale s'explique également par une démarche d'acquisition de clientèle susceptible de permettre une rentabilité future dans une logique multi-produits.

Enfin, le montant des microcrédits consentis pas les banques est supérieur à celui observé au sein des IMF et notamment de l'ADIE. Les coûts de gestion sont donc, proportionnellement, moins élevés.

Il apparaît ainsi que l'équilibre économique du microcrédit ne peut être abordé de façon globale. Selon la mission, et dans le respect de la réglementation relative à l'usure, chaque acteur peut développer son propre modèle et plusieurs logiques peuvent coexister :

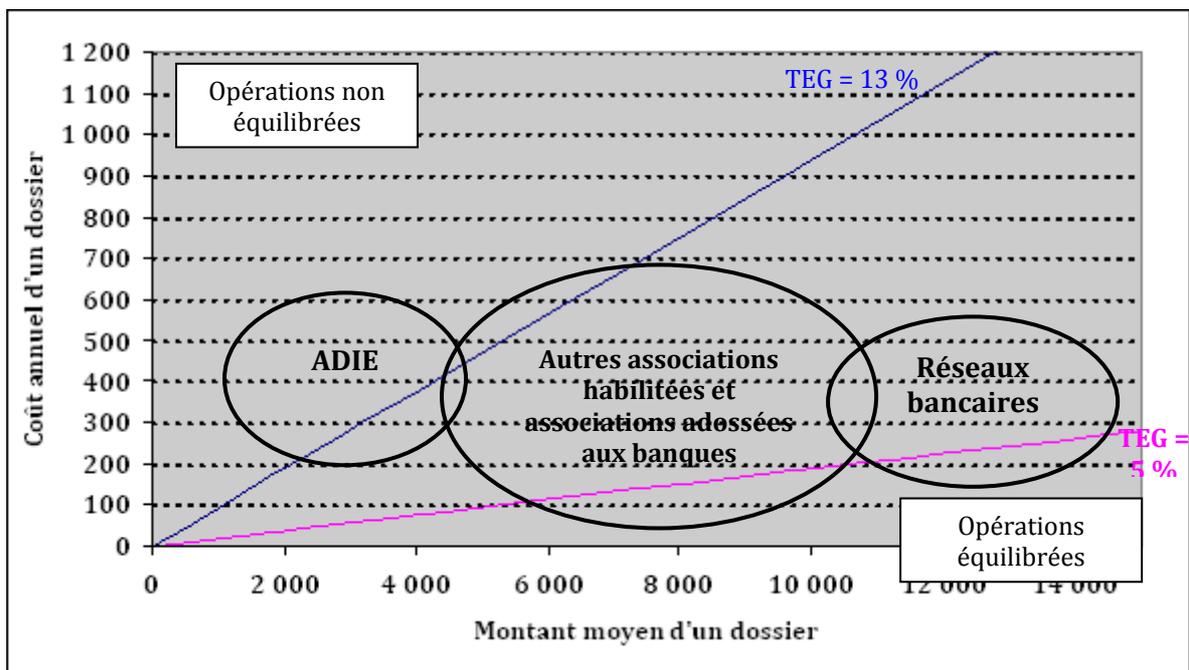
- ◆ si la démarche de maîtrise des coûts engagée par l'ADIE est vertueuse, la mission considère que l'association ne peut atteindre l'équilibre complet de son activité de crédit compte tenu de son positionnement qui produit une triple contrainte : faiblesse du montant unitaire des prêts, réalisation d'activités de prospection, vocation d'inclusion bancaire qui induit la « perte » du client à terme ;

Rapport

- ◆ les autres associations habilitées connaissent des contraintes comparables bien que moins intenses dans la mesure où elles se positionnent sur des montants de prêts légèrement plus élevés et s'appuient, plus largement que l'ADIE, sur des réseaux accompagnants ce qui les dispense de prospection et limite leur charge d'instruction des dossiers. Elles devraient ainsi pouvoir, à terme, limiter significativement leurs coûts qui apparaissent aujourd'hui particulièrement élevés ;
- ◆ pour autant, le microcrédit peut être équilibré dans d'autres circonstances en conjuguant des prêts d'un montant plus élevé, la réduction des coûts permise par des économies d'échelle et l'externalisation de certains d'entre eux et, enfin, une possible rentabilité future.

Après réalisation de gains de productivité, les différentes approches de l'équilibre économique du microcrédit pourraient être les suivantes :

Graphique 3 : Les différentes approches de l'équilibre économique du microcrédit



Source : Mission IGF. TEG = taux effectif global.

1.2.2. Les prestations d'accompagnement, nombreuses en matière de création d'entreprise, sont très diffuses

L'accompagnement du microcrédit professionnel s'inscrit plus globalement dans le cadre du soutien à la création d'entreprise qui fait intervenir de multiples acteurs (cf. annexe 5 relative au pilotage et aux performances) appartenant à trois grandes catégories :

- ◆ des acteurs dédiés à l'accompagnement qui peuvent être des organismes de proximité indépendants ou des structures locales fédérées au sein d'un réseau. Le réseau des Boutiques de gestion en constitue le principal exemple ;
- ◆ des organismes assurant des prestations financières (microcrédit, prêt d'honneur, garantie) assorties de prestations d'accompagnement. L'ADIE, les fonds territoriaux de France Active, les plateformes locales de France initiative et les antennes du Réseau entreprendre sont présentes sur ce champ d'intervention en offrant un accompagnement adossé aux outils financiers qu'ils proposent ;

Rapport

- ◆ des structures diverses qui, en sus de leur activité principale, sont susceptibles d'intervenir dans des processus d'accompagnement. Ainsi, les cabinets d'experts comptables ou les chambres consulaires peuvent offrir des conseils et des formations dans le cadre des créations d'entreprise.

Ces différentes structures se distinguent par leurs méthodes mais également par leur positionnement. L'accompagnement peut ainsi intervenir en amont du projet, lors de sa concrétisation ou lorsque l'activité a déjà commencé. Il est en outre proposé à différents types de publics. À titre d'exemple, l'ADIE et le Réseau entreprendre interviennent auprès de publics très différents, les créateurs de petites entreprises individuelles pour l'une et les entreprises pouvant rapidement créer 10 emplois pour l'autre.

Néanmoins, ce schéma global recouvre des réalités différentes au niveau territorial où des positionnements différents peuvent s'affirmer et où la politique menée par le conseil régional en matière de développement économique peut orienter l'action des structures¹⁸. Pour les créateurs à la recherche d'un financement et/ou d'un accompagnement, ce paysage est particulièrement complexe : pouvant s'adresser à une banque ou à un réseau d'accompagnement, n'ayant pas d'orientation sur le réseau pertinent au regard de son projet, il doit souvent s'adresser à de nombreux acteurs avant de pouvoir être pris en charge.

La réflexion sur le positionnement local des acteurs, lorsqu'elle est conduite, est menée conjointement par le conseil régional et la direction régionale de la CDC. La maturité de cette réflexion est cependant variable d'une région à l'autre.

Le coût des prestations, financées essentiellement sur fonds publics, est quant à lui très différent d'un réseau à l'autre. Ces différences s'expliquent notamment par l'hétérogénéité des méthodes de calcul utilisées et des objets même de la mesure : recouvrant indistinctement les prestations d'accompagnement et les services financiers, ne distinguant pas les différentes phases des interventions, la nature et le périmètre de ces coûts mériteraient d'être précisés (cf. annexe 4 relative aux modèles économiques).

Dans ce contexte caractérisé par une offre relativement abondante de prestations d'accompagnement et par un positionnement progressif des acteurs, le déploiement en 2009 du dispositif NACRE modifie les lignes d'intervention.

Ce nouveau dispositif, mis en place par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, tire les enseignements du passé et notamment de la faible efficacité de l'avance remboursable EDEN et du dispositif des chèques conseils. Ces outils présentaient en effet deux limites principales : d'une part, le caractère lacunaire du suivi du dispositif et de son efficacité et, d'autre part, l'insuffisante structuration des prestations d'accompagnement.

NACRE se structure ainsi autour d'un parcours d'accompagnement, couplé à un prêt d'honneur à taux zéro, qui se découpe en trois phases :

- ◆ phase 1 : aide à la maturation des projets, consolidation du projet d'entreprise ;
- ◆ phase 2 : ingénierie financière, déclenchement du prêt d'honneur et intermédiation auprès des banques ou des associations habilitées pour le prêt complémentaire ;
- ◆ phase 3 : suivi et accompagnement post-crédation.

Le dispositif repose ainsi sur une démarche intéressante permettant d'une part de structurer les prestations d'accompagnement, sans en normaliser le contenu et, d'autre part, de disposer d'un *reporting* précis et régulier permettant de mesurer l'efficacité des différents prestataires.

Néanmoins, au-delà de ces principes vertueux, les modalités de mise en œuvre de NACRE soulèvent plusieurs difficultés (cf. annexe 5 relative au pilotage et à la performance) :

¹⁸ À titre d'exemple, le fonds territorial aquitain de France active n'est présent que sur le champ des entreprises solidaires et n'intervient pas en matière de création de TPE.

Rapport

- ◆ le nombre d'acteurs conventionnés est trop élevé : plus de 800 acteurs ont ainsi été agréés sur les différentes phases avec, pour certains, un nombre très faible de prestations à réaliser. Cet éparpillement des intervenants nuit à la lisibilité du dispositif pour les usagers et ne permet pas la professionnalisation des acteurs ;
- ◆ le développement d'une approche par phase et d'un paiement à l'acte a introduit une concurrence entre les acteurs et a, de ce fait, fragilisé les équilibres qui avaient pu être trouvés au niveau local. En particulier, le conventionnement d'acteurs sur les phases 1 et 3 et d'autres sur les phases 2 et 3 introduit entre eux une rivalité financière pour la délivrance des prestations post accompagnement, qui sont par ailleurs les mieux rémunérées compte tenu de leur volume horaire¹⁹ ;
- ◆ enfin, le dispositif se caractérise par une lourdeur administrative excessive, qu'il s'agisse des formalités à remplir par le réseau accompagnant ou par le créateur d'entreprise lui-même.

En matière de microcrédit professionnel, l'offre d'accompagnement est donc effective et diversifiée. Plus que son volume, c'est sa structuration qui mérite d'être améliorée (cf. infra, titre 2.2.2).

La question est sensiblement différente en matière de microcrédit personnel. L'implication des réseaux associatifs dans cette activité est en effet récente, compte tenu notamment d'une certaine défiance vis-à-vis du crédit et des situations de surendettement qu'il peut générer. **Dans la mesure où le modèle actuel a été structuré autour d'un partenariat entre banques et associations prescriptrices, le développement du microcrédit personnel est en partie conditionné par la capacité de ces dernières à accueillir et accompagner davantage de bénéficiaires potentiels.** Cela passe par une montée en charge des réseaux associatifs impliqués, voire par d'autres réseaux en cas d'insuffisance de la couverture territoriale, et par la poursuite des actions de formation engagées par l'État et la CDC.

1.3. Si l'utilité économique et sociale du microcrédit est réelle, la mesure de l'efficacité des différents modèles pourrait être améliorée

1.3.1. Le microcrédit, dont le coût pour la collectivité est inférieur à celui de l'inactivité, présente une utilité individuelle comme collective réelle

L'utilité économique et sociale du microcrédit peut en premier lieu être évaluée à l'aune du nombre d'entreprises et d'emplois créés.

Au cours de l'année 2008, l'ADIE a ainsi assuré le financement de plus de 9 800 nouvelles entreprises permettant la création de près de 12 000 emplois. Les autres acteurs, dont le champ d'action dépasse cependant celui du seul microcrédit, ont également significativement contribué à la création ou à la reprise d'entreprises. On peut estimer à environ 48 000 le nombre d'emplois créés ou maintenus par ce biais en 2008.

Tableau 10 : Entreprises et emplois créés (année 2008)

	Nombre d'entreprises créées ou reprises	Nombre d'emplois créés ou consolidés	Nombre d'emplois créés ou consolidés par entreprise
ADIE	9 842	11 810	1,20
France Active	3 558	4 830	1,36

¹⁹ Phase 1 : de 200 à 400 € pour quatre à huit heures d'accompagnement ; phase 2 : de 300 à 600 € pour six à douze heures d'accompagnement ; phase 3 : de 700 à 1 400 € sur trois ans pour 14 à 28 heures d'accompagnement.

Rapport

	Nombre d'entreprises créées ou reprises	Nombre d'emplois créés ou consolidés	Nombre d'emplois créés ou consolidés par entreprise
France Initiative ²⁰	13 600	31 300	2,30
Total	27 000	47 940	-

Source : Mission.

Les études menées, en particulier par l'ADIE²¹, sur le devenir des bénéficiaires sont également positives :

- ◆ parmi les clients de l'ADIE bénéficiaires de *minima* sociaux au moment de leur financement, 70 % sortent de ces dispositifs d'assistance ;
- ◆ parmi les clients financés par l'ADIE, 80 % sont en situation d'emploi dans les deux à trois ans qui suivent leur financement, soit dans l'entreprise qu'ils ont créée grâce au microcrédit (57 %), soit dans un emploi salarié (21 %) voire dans une entreprise nouvellement créée.

Le microcrédit professionnel joue ainsi son rôle d'insertion professionnelle.

Son bilan est par ailleurs positif pour les finances publiques. **En effet, le coût de la création d'entreprise financée par microcrédit est inférieur au coût de l'inactivité qu'il permet d'éviter.** Les simulations réalisées par la mission consistant à comparer, d'une part, le coût de la création²² financée par microcrédit et, d'autre part, le coût du RSA ou des allocations chômage montrent ainsi que le soutien du microcrédit est moins coûteux.

À titre d'exemple, le coût total sur 3 ans pour les finances publiques d'une entreprise financée par un microcrédit (cf. annexe 4 relative aux modèles économiques) peut être estimé, en hypothèse haute à 9 500 € (dont 70 % d'exonérations de charges sociales) auxquels s'ajoutent 3 900 € de RSA complémentaire alors que le RSA à taux plein sur la même période peut être estimé à 16 400 € en cas d'inactivité. Le gain net dans cet exemple est alors de 3 000 €. Pour les demandeurs d'emploi, l'indemnisation étant au moins égale au montant du RSA, un raisonnement équivalent conduit au même type de bénéfice budgétaire.

Ce constat reste valable en tenant compte de la sinistralité observée au cours des trois premières années de vie des entreprises. Pour une cohorte donnée, l'avantage financier procuré par le microcrédit est ainsi plus limité mais demeure substantiel puisqu'il peut être estimé à 1 300 € par entreprise.

Le seul minorant observé par la mission concerne les cas où il y a addition de différents instruments financiers (prêt d'honneur couplé à un prêt à la création d'entreprise par exemple) qui peut réduire ou annuler cet avantage financier pour les finances publiques.

Ce calcul est strictement budgétaire ; en tout état de cause, l'exercice d'une activité est, individuellement comme collectivement, préférable à l'inactivité ce qui suffirait à justifier les efforts engagés pour financer et accompagner la création de petites entreprises en alternative au chômage.

²⁰ Pour France initiative, ces chiffres concernent le soutien à la création mais également à la reprise d'entreprises.

²¹ Panel de près de 2 500 créateurs financés entre 2003 et 2005 et interrogés en 2007.

²² Coût du microcrédit, de l'accompagnement, de la garantie, des exonérations de charges et, pour les demandeurs d'emploi indemnisés, de la prime par capitalisation des indemnités chômage.

1.3.2. Les indicateurs utilisés par les différents réseaux sont peu homogènes et inégalement développés

Si l'utilité économique, financière et sociale du microcrédit est réelle, la mesure des performances est hétérogène et ne permet pas une évaluation correcte. En effet, les différents acteurs du microcrédit ont développé des outils et indicateurs voisins mais non comparables en termes de construction ou de période d'observation (cf. annexe 5 relative au pilotage et aux performances).

S'agissant ainsi de la pérennité à trois ans des entreprises financées, les outils des différents réseaux diffèrent : l'ADIE calcule son taux de pérennité sur une période différente de celle de l'enquête nationale SINE²³, France initiative suit indistinctement les créations et les reprises d'entreprises alors que le taux de pérennité de ces dernières est généralement meilleur, France active enfin ne suit que la sinistralité financière des prêts qu'elle garantit.

Les résultats des réseaux sont enfin peu comparables entre eux compte tenu, notamment, d'importantes disparités de taille des projets financés, taille qui constitue un facteur important de pérennité.

La mission a en partie retraité ces données pour comparer les indicateurs utilisés par les réseaux à l'indicateur SINE national le plus pertinent.

Tableau 11 : Estimation comparée des taux de pérennité à 3 ans (SINE et réseaux)

Entreprises créées en 2002	Performance des réseaux	Performance nationale comparable	Lecture
ADIE	57 %	57 %	Performance nationale observée pour les créations d'entreprises individuelles par des titulaires de <i>minima sociaux</i>
France Active	80 %	63 %	Performance nationale enregistrée pour les créations d'entreprises par des demandeurs d'emploi – sinistralité financière pour France Active
France Initiative	84 %	65 %	Performance nationale sur la création et la reprise d'entreprise par des demandeurs d'emploi

Source : Estimation mission.

Cette comparaison montre que la pérennité des entreprises financées et accompagnées par les acteurs du microcrédit est supérieure à celle observée au niveau national pour les jeunes entreprises. Seule l'ADIE présente un taux de pérennité comparable au taux national avec cette différence essentielle que, sans l'intervention de l'association, les entreprises n'auraient probablement pas été créées faute de financement.

Les résultats obtenus en matière de pérennité s'expliquent par une sélectivité importante des dossiers²⁴, par la préparation de l'entrepreneur et l'accompagnement proposé par les réseaux.

²³ L'INSEE a mis en place le dispositif SINE qui est un système permanent d'observation des jeunes entreprises. Il a pour objectif de suivre une génération d'entreprises pendant cinq ans. Ce dispositif vise à étudier de façon permanente et régulière la naissance et la vie des jeunes entreprises, quels que soient leur taille et leur mode de financement.

²⁴ Le taux d'acceptation des demandes en 2008 était de 25 % pour France active, de 29 % pour France Initiative et de 39 % pour l'ADIE.

Rapport

Les mêmes limites méthodologiques s'observent en matière de sinistralité financière dans la mesure où les indicateurs utilisés par les réseaux sont bâtis différemment : appréhension des impayés par rapport à l'encours global ce qui, en période croissance de l'activité écrase le taux de sinistralité, estimation de la sinistralité avant ou après mise en jeu des garanties institutionnelles...

Là encore, la mission a procédé, dans la mesure du possible, à des retraitements qui mettent en évidence un différentiel significatif entre l'ADIE et les autres réseaux. Ce différentiel s'explique par trois facteurs : le recours systématique par l'ADIE à une caution morale et financière²⁵, l'efficacité de l'action en recouvrement conduite, et la durée plus courte des prêts, qui permet d'obtenir son remboursement avant la période critique des trois ans.

Tableau 12 : Sinistralité des réseaux avant mise en jeu des garanties institutionnelles

Acteurs	Indicateurs	Résultats
ADIE	Taux d'impayés à 3 ans (créances 2005)	5,55 %
France Active	Taux d'impayés à 3 ans (créances 2005)	14,00 %
France Initiative	Taux d'impayés avant mise en jeu des garanties (portefeuille global)	9,42 %

Source : Estimation mission.

Il apparaît en tout état de cause utile de normaliser ces indicateurs afin d'assurer leur comparabilité et le pilotage des différents acteurs.

Les indicateurs relatifs au devenir des bénéficiaires, essentiellement développés par l'ADIE, mériteraient d'être mis en place par les autres acteurs du microcrédit professionnel. Ils auraient également toute leur pertinence en matière de microcrédit personnel.

De plus, quelque soit l'objet du microcrédit, des indicateurs complémentaires portant sur la bancarisation ultérieure mériteraient d'être élaborés (cf. *infra*, titre 2.2.1)

Le développement rapide du microcrédit, qui paraît appelé à se poursuivre au cours des prochaines années, rend désormais nécessaire la recherche d'une structuration du secteur permettant de mieux cerner l'activité, de mobiliser au mieux les moyens d'intervention publics et d'assurer le traitement d'une demande en croissance.

2. Dans un contexte de forte croissance, l'activité de microcrédit doit faire l'objet d'un partenariat public – privé mieux structuré, fondé sur un principe général de transparence

Alors que l'activité des institutions de micro-finance françaises s'est développée très rapidement au cours des dernières années, cette tendance semble appelée à se poursuivre compte tenu notamment du contexte économique et de la promotion de l'auto-entrepreneuriat.

Si l'évaluation du potentiel de développement de l'activité est rendue complexe par la faible connaissance de l'activité actuelle, tant de microcrédit que de « petits crédits » (cf. *supra*), trois tendances peuvent être dégagées :

- ♦ il existe une demande de « petit crédit » pour la création ou le développement d'entreprise aujourd'hui non satisfaite (cf. annexe 6 relative au potentiel de développement) qui, sans être intégralement assimilable à du microcrédit, constitue un gisement pour celui-ci ;

²⁵ Il appartient au créateur de proposer à l'ADIE un garant, celui-ci ne pouvant être un membre de sa famille.

Rapport

- ◆ l'ADIE estime à 50 000 opérations par an la demande potentielle de microcrédit extra-bancaire pour les créations d'entreprises. D'après les analyses de la mission, cette demande pourrait être de 100 000 microcrédits en y incluant le financement du primo-développement de l'entreprise ;
- ◆ le microcrédit personnel va poursuivre son développement, notamment du fait de l'engagement de Pôle emploi et de l'ADIE sur ce secteur²⁶. Néanmoins, si le gisement de demande solvable non satisfaite de crédit à la consommation est très important, le caractère très personnalisé du microcrédit, tout comme l'approche associative de l'outil, ne devraient pas conduire à une explosion de l'activité.

Cette croissance prévisionnelle du microcrédit doit conduire à une réflexion sur la structuration de l'activité et du secteur. **Cette structuration ne vise pas à normaliser les modes d'intervention mais à disposer d'un cadre d'observation et d'action permettant de répondre au mieux à la demande.**

2.1. Le secteur doit se doter d'outils de suivi et de pilotage ce qui implique la détermination préalable d'une définition claire du microcrédit

Comme indiqué *supra*, la connaissance du volume de microcrédits aujourd'hui distribués en France se heurte à l'absence de définition claire de cet outil. Outre les questions de suivi statistiques ainsi posées, l'absence de définition du microcrédit est porteuse d'ambiguïtés quant à ses finalités mêmes et nuit donc à l'évaluation de son impact.

2.1.1. Le microcrédit, professionnel comme personnel, mérite d'être défini

L'élaboration d'une définition du microcrédit constitue en effet un préalable à la connaissance de l'activité, que celle-ci soit assurée par le secteur bancaire ou par les associations habilitées. Un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique vient d'être constitué sur ce point.

Compte tenu des observations effectuées, la mission estime que le microcrédit peut se définir au regard de quatre critères :

- ◆ le microcrédit est une opération réalisée à titre onéreux, ce qui implique le remboursement du capital emprunté et le paiement d'intérêts. Ainsi, le microcrédit ne se confond pas avec les outils financiers qui facilitent sa mise en place tels que les prêts d'honneur ;
- ◆ il s'adresse à des bénéficiaires particuliers confrontés à des situations de précarité économique ou financière *i.e.* qui n'ont pas accès au crédit bancaire ;
- ◆ son montant doit être plafonné ;
- ◆ l'accompagnement est un élément constitutif du microcrédit compte tenu, d'une part, de la situation de précarité fréquente des bénéficiaires et, d'autre part, compte tenu de la difficulté intrinsèque de la création d'entreprise, de ses effets positifs tant sur la pérennité des entreprises financées que sur « l'éducation financière » apportée qui favorisera le retour à une bancarisation classique.

En s'en tenant à cette définition, on peut couvrir le champ du microcrédit professionnel. En revanche, il convient de préciser l'objet du microcrédit personnel : doit-il couvrir exclusivement des projets d'insertion professionnelle ou peut-il être plus large ?

²⁶ Ces deux acteurs ont conclu un partenariat devant aboutir à la réalisation de 10 000 microcrédits personnels en trois ans.

Rapport

En la matière, **la mission privilégie une approche englobant les projets d'insertion professionnelle mais également les projets permettant d'augmenter, par une diminution des dépenses, le reste à vivre des bénéficiaires.** Cette approche, plus centrée sur le devenir du bénéficiaire que sur l'objet même du prêt, vise à éviter de faire du microcrédit un instrument de « mal-endettement », voire de surendettement, entraînant des dépenses supplémentaires pour le micro-emprunteur. Pour cette même raison, le microcrédit ne doit pas constituer un outil de substitution à la procédure de surendettement et ne doit pas financer des restructurations de dettes.

Néanmoins, cette approche conduit à questionner les modes de dotation du FCS, ce dernier étant abondé par des crédits du ministère de l'emploi. La mission considère que le fait de faire reposer sur les ministères concernés la dotation du FCS pour des objectifs donnés (santé, économies d'énergie...) permettrait, outre une meilleure lisibilité budgétaire de l'action, de clarifier les objectifs poursuivis et d'analyser le microcrédit au regard des autres outils de l'intervention publique.

Pour synthétiser, la mission recommande de définir le microcrédit de la façon suivante.

Tableau 13 : Proposition de définition du microcrédit

	Microcrédit professionnel	Microcrédit personnel
Nature de l'opération	Prêt à titre onéreux	
Public/ projets financés	-Projets de création ou reprise d'entreprise portés par des chômeurs et titulaires de <i>minima</i> sociaux -Projets de création ou reprise d'entreprises de moins de 3 salariés	Projets d'insertion professionnelle ou permettant l'augmentation du reste à vivre
Montant	< à 25 000 €	< à 3 000 €, pouvant être porté à 12 000 € en cas d'accident de la vie
Accompagnement	Obligatoire	Obligatoire

Source : Mission.

Selon la mission, cette définition globale du microcrédit ne doit pas remettre en cause les conditions d'intervention actuelles des associations habilitées, plafonnées à 10 000 € pour le microcrédit professionnel. En effet, le relèvement de ce seuil renvoie directement au mode et au niveau d'intervention, actuels ou souhaitables, des banques dans le financement des micro-entreprises. Or, une intervention des associations habilitées sur des opérations plus élevées pourrait entraîner un désengagement des banques de ce segment, ce qui n'est pas souhaitable (cf. *infra*).

2.1.2. Un dispositif de pilotage et d'évaluation doit être mis en place

Le choix d'une définition du microcrédit rend possible le suivi de l'activité, bancaire comme associative, ainsi que le développement d'indicateurs d'efficacité homogènes.

En la matière, la mission considère que des progrès peuvent être accomplis dans quatre directions (cf. annexe 5 relative au pilotage et aux performances).

En premier lieu, le dispositif d'observation mis en place par la CDC pour le microcrédit personnel pourrait être étendu au microcrédit professionnel bancaire comme extra-bancaire. Ce dispositif, outillé par l'application France microcrédit, permet effectivement de recenser le nombre d'opérations et leurs caractéristiques (public, durée, taux...) sur la base d'une information émanant des réseaux d'accompagnement prescripteurs complétée par les banques après qu'elles aient statué sur les demandes.

La connaissance du microcrédit qu'autoriserait cette extension permettrait ainsi de mesurer l'implication des différents acteurs, d'améliorer la connaissance de leurs publics, d'apprécier ainsi le rôle effectivement complémentaire des IMF et des banques et d'ajuster, le cas échéant, la politique de garantie (cf. *infra*).

En second lieu, les indicateurs d'efficacité traditionnellement utilisés par les acteurs du microcrédit mériteraient d'être homogénéisés au plan méthodologique. Ainsi, le taux de pérennité des entreprises doit-il être calculé par les acteurs selon les principes et la périodicité retenus par l'enquête SINE. Par ailleurs, le taux de sinistralité financière doit faire l'objet d'une définition commune permettant de suivre les résultats obtenus, de comparer les performances et d'identifier les facteurs permettant de maîtriser les risques. Cette connaissance de la sinistralité est également nécessaire au pilotage des fonds de garanties et à l'ajustement de leur politique prudentielle. **Selon la mission, la sinistralité devrait être mesurée par cohorte et non par rapport à l'encours global afin d'éviter les effets d'écrasement liés à la croissance de l'activité (cf. *supra*).** Pour une génération de prêts donnée, elle devrait ainsi être évaluée en rapportant le capital appelé non remboursé au capital appelé (cf. annexe 5 relative au pilotage et aux performances). Elle devrait également être appréciée avant mise en jeu des garanties institutionnelles et sur une période permettant de tenir compte de l'ensemble des recouvrements potentiels (3 et 5 ans).

Bien entendu, cette homogénéisation d'indicateurs socles, communs à tous les acteurs, ne fait pas obstacle au développement par ces derniers d'indicateurs complémentaires qui leur seraient propres.

En troisième lieu, il serait utile de compléter ces indicateurs traditionnels par des outils permettant de suivre le devenir des bénéficiaires et leur bancarisation ultérieure. Ces indicateurs, pertinents tant pour le microcrédit professionnel que personnel, contribueraient en effet à l'appréciation de l'atteinte des différents objectifs du microcrédit qui s'expriment en termes économiques mais également en termes d'inclusion sociale et bancaire.

Enfin, des démarches ponctuelles d'évaluation externe devraient être mises en place. En effet, les recommandations *supra* reposent sur la production régulière par les acteurs du microcrédit d'indicateurs homogènes. Elles permettent ainsi de mesurer et de piloter l'activité de microcrédit. Néanmoins, elles ne permettent pas d'évaluer ce que seraient devenus les bénéficiaires s'ils n'avaient pas eu accès au microcrédit. Cette approche permettrait d'appréhender l'impact socio-économique final et intrinsèque du dispositif.

La création de ces différents indicateurs suppose une coordination nationale, tant au plan méthodologique pour définir précisément les indicateurs qu'au plan de l'animation pour assurer leur centralisation et leur analyse régulière. Compte tenu de son positionnement, la Caisse des dépôts et consignations est, pour la mission, la plus légitime à assurer cette animation : gestionnaire pour le compte de l'État du FCS, investie de missions par la convention Agir pour l'emploi, financeur des réseaux d'aides à la création d'entreprises, elle contribue en effet aux différentes problématiques abordées par le microcrédit. Les informations ainsi rassemblées doivent ensuite alimenter les différentes instances de décision existantes : FCS pour la garantie, superviseur bancaire, comité des financeurs...

Rapport

Ces différents outils doivent permettre de compléter l'appréciation, notamment par les acteurs eux-mêmes, des différents effets du microcrédit et, au-delà, d'en évaluer l'impact final. Ils sont également indispensables à l'État et aux collectivités publiques, pour mobiliser de façon pertinente et efficiente leurs différents outils d'intervention.

2.2. L'État doit mobiliser au mieux ses différents outils d'intervention

Comme on l'a vu, l'État a jusqu'à présent utilisé trois outils d'intervention dans le champ du microcrédit que sont le soutien financier aux acteurs, en particulier au titre de l'accompagnement, la constitution d'une offre de garantie et la réglementation tant du microcrédit lui-même que de ses sources de refinancement. Des évolutions, de natures différentes, sont envisageables pour chacun de ces outils.

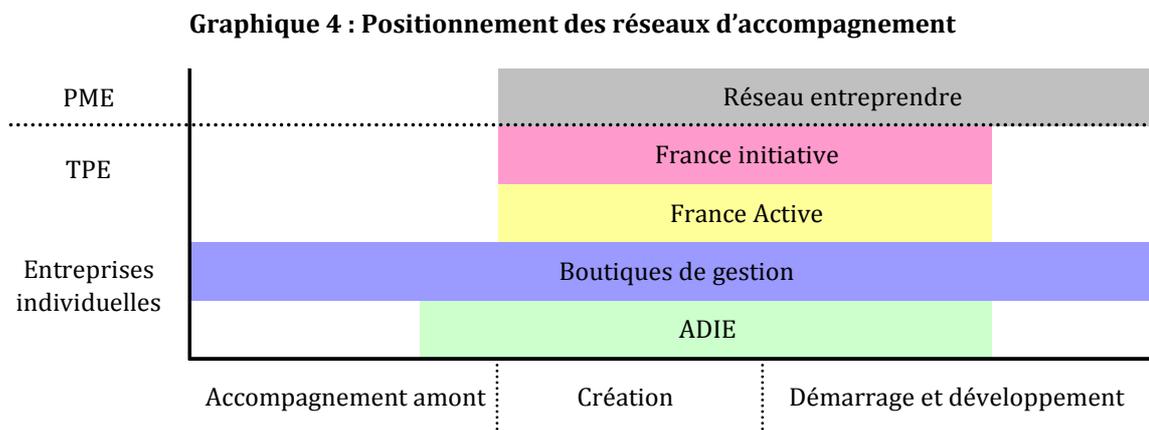
2.2.1. L'offre d'accompagnement doit être plus lisible pour le bénéficiaire

Les constats établis par la mission montrent qu'il existe en France une offre conséquente de prestations d'accompagnement au titre du microcrédit professionnel (cf. *supra*, titre 1.2.2). Cette offre s'inscrit dans le cadre plus global de l'aide à la création d'entreprises.

Il convient de souligner que les problématiques en jeu tiennent davantage à la structuration du paysage de l'accompagnement qu'au volume de l'offre.

S'il est important de pouvoir répondre aux besoins du créateur aux différentes étapes de son parcours, de l'émergence du projet aux premiers mois ou années de vie de l'entreprise, la mission considère qu'il devrait pouvoir disposer d'un référent stable. Compte tenu de cet objectif, il paraît nécessaire de positionner les acteurs de l'accompagnement dans une logique de publics plutôt que dans une logique de phases.

Schématiquement, au niveau national, ce positionnement pourrait être présenté de la façon suivante :



Compte tenu néanmoins des différences d'approches du développement économique observées au niveau régional et, dans une moindre mesure, de l'inégal positionnement au niveau local de ces réseaux, il importe que l'offre d'accompagnement fasse l'objet d'une analyse territoriale. De ce point de vue, les directions régionales de la CDC pourront utilement poursuivre les travaux engagés consistant à structurer l'action des différents intervenants et à susciter des partenariats, en lien avec les conseils régionaux et les services déconcentrés de l'État.

Rapport

Cette logique conduit également à envisager une évolution du dispositif NACRE si les difficultés constatées persistent au-delà de quelques mois de mise en œuvre. Sans remettre en cause son principe et ses objectifs, ses modalités de mise en œuvre pourraient en effet être adaptées :

- ◆ le nombre de structures conventionnées (824 aujourd'hui) devrait être significativement réduit, au vu du nombre de dossiers traités, afin d'assurer la lisibilité du dispositif et sa professionnalisation. Cette réduction ne fait pas obstacle à la mobilisation ponctuelle, mais optionnelle, par les structures agréées d'expertises externes ;
- ◆ afin de favoriser l'émergence d'un référent par bénéficiaire évoquée *supra*, et d'éviter les phénomènes de concurrence malsaine entre les acteurs des différentes phases (cf. *supra*, titre 1.2.2), l'agrément NACRE pourrait n'être délivré qu'à des prestataires, ou groupes de prestataires ayant conclu un partenariat, capables d'assurer l'intégralité des trois phases d'accompagnement ;
- ◆ enfin, le processus administratif, caractérisé par la lourdeur des documents à renseigner, pourrait être allégé, en particulier pour le bénéficiaire, sans nuire à la qualité du *reporting*.

Par ailleurs, il est logique que chacun des réseaux développe, pour assurer une prestation donnée, des méthodes qui lui sont propres. Si leur normalisation n'est ainsi pas nécessaire, les outils de pilotage évoqués *supra* devront permettre d'en mesurer l'efficacité et de faire émerger de bonnes pratiques.

Une certaine structuration de l'offre existante peut ainsi permettre de répondre, au moins dans un premier temps, à l'augmentation prévisionnelle du microcrédit professionnel et aux besoins d'accompagnement associés. À plus long terme, une augmentation de l'offre pourrait être souhaitable, sans qu'il soit possible à ce stade de la quantifier. Compte tenu du moindre coût par bénéficiaire pour la collectivité du microcrédit par rapport à l'inactivité, le soutien apporté aux acteurs serait financièrement pertinent.

En matière de microcrédit personnel, la situation est sensiblement différente compte tenu du caractère récent de l'outil et d'une certaine défiance des associations et travailleurs sociaux vis-à-vis du crédit. Si les bénéficiaires potentiels du microcrédit personnel ont, ou peuvent avoir facilement, accès à ces structures, le développement de l'offre d'accompagnement au microcrédit ne peut être obtenu qu'en poursuivant l'effort de sensibilisation et de formation engagé.

D'un point de vue financier, l'accompagnement pose la question des circuits de financement utilisés :

- ◆ en matière de microcrédit personnel, s'il est fondamentalement utile de financer des actions de formation des associations, le choix du fonds de cohésion sociale comme instrument financier n'apparaît pas le mieux adapté dans la mesure où il a une vocation première de garantie. Un outil purement subventionnel serait préférable ;
- ◆ en matière de microcrédit professionnel, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, adossé au fonds d'investissement social, devrait à l'avenir pouvoir être mobilisé compte tenu, d'une part, de son adéquation avec le public et l'objet du microcrédit et, d'autre part, du souhait exprimé par le Président de la République (cf. annexe 2 relative à la réglementation).

2.2.2. Le dispositif de garantie mérite d'être simplifié et pleinement exploité

Le dispositif de garantie mis en place par l'État, généralement abondé par les collectivités locales, se caractérise par sa complexité tant en termes d'organisation que de gouvernance. Cette complexité ne permet pas de disposer d'une vision claire des engagements et des marges de manœuvre résiduelles des différents fonds.

Sur le champ des TPE, les différents fonds du FOGEFI, les fonds Galland, et l'ensemble des garanties d'OSEO sont susceptibles d'intervenir sans frontière claire entre tous ces dispositifs. De la même façon, les fonds Galland peuvent financer indistinctement toutes les cibles du FOGEFI.

Parallèlement, les fonds de garantie gérés par France active sont dans l'ensemble sous-utilisés en raison de l'effet conjugué d'importantes dotations du FCS, notamment en anticipation de la demande de garantie, et de règles d'intervention excessivement prudentes.

Enfin, le principal fonds de garantie de l'État, le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie (FGIE), est régi par des règles qui ne sont pas adaptées à sa principale utilisation, le microcrédit.

Il est ainsi nécessaire de simplifier le dispositif de garantie de l'État et de mobiliser au mieux les dotations dont disposent les fonds. Cela implique des évolutions, dont l'ampleur peut être modulée, sur trois thèmes que sont le pilotage et la gouvernance des fonds, leurs règles prudentielles et la destination des fonds.

S'agissant du pilotage et de la gouvernance des fonds, il est indispensable que le comité d'orientation et de suivi des fonds (COSEF) du FCS dispose régulièrement d'une vision claire de la situation des encours (cf. supra, titre 1.1.2). Il doit ainsi être informé de façon plus complète de l'utilisation des dotations auxquelles il procède auprès de fonds dont il a délégué la gestion, des encours garantis et des capacités résiduelles d'action. Cet objectif peut être atteint en améliorant les conditions actuelles de *reporting* de France active vers la CDC et de la CDC vers le COSEF. Au-delà, il paraît utile de simplifier la gouvernance des fonds en fusionnant les comités de pilotage du FCS et du FOGEFI.

En matière de règles prudentielles, les dispositions définies dans la convention entre l'État et France active restreignent sans réelle justification la capacité d'action des fonds. Il apparaît en effet pertinent de conserver deux règles prudentielles permettant, d'une part, d'anticiper la sinistralité en déterminant *a priori* un coefficient multiplicateur et, d'autre part, de tenir compte des risques d'impayés par le provisionnement des incidents de remboursement. Néanmoins, les taux retenus pour chacune de ces règles méritent d'être assouplis. À titre d'exemple le coefficient multiplicateur de quatre du FGIE, correspondant à une sinistralité anticipée de 25 %, apparaît trop faible au regard de l'historique des crédits de l'ADIE et pourrait être porté à 10, comme l'a été celui des microcrédits personnels garantis par le FCS. De façon plus ambitieuse, il pourrait également être envisagé d'assouplir les règles de provisionnement des prêts présentant des incidents de remboursement afin de tenir compte des recouvrements possibles²⁷.

Enfin, des lignes de partage plus claires devraient être établies entre les différents fonds. S'agissant spécifiquement du FGIE, ses règles de gestion devraient être adaptées au financement de son principal objet qu'est le microcrédit. De façon plus radicale, le FGIE pourrait être intégralement dédié au microcrédit, la garantie des entreprises solidaires étant assurée par les autres fonds du FOGEFI.

²⁷ Les échéances présentant un retard de paiement sont aujourd'hui intégralement provisionnées alors qu'une partie substantielle de ces échéances est finalement régularisée. À titre d'exemple, le taux de prêts présentant un incident dépasse 20 % à l'ADIE pour une sinistralité finale avant garantie s'établissant, selon les années, entre 5,5 et 8 %.

Rapport

Enfin, une simplification plus poussée, associant les fonds Galland, pourrait être envisagée en :

- ◆ créant un fonds dédié aux TPE abondé par l'Etat et les collectivités locales ;
- ◆ créant un fonds dédié à l'économie solidaire (entreprises solidaires, entreprises d'insertion par l'activité économique et ateliers protégés) abondé par l'Etat et les collectivités locales ;

L'articulation avec Oséo garantie devra également être explicitée dans les conventions de gestion notamment lorsqu'un PCE intervient dans le plan de financement.

2.2.3. L'intervention directe de l'État en matière de refinancement n'est pas souhaitable

2.2.3.1. L'outil normatif est le plus approprié pour faciliter le refinancement des associations habilitées

En matière de refinancement, l'État a privilégié jusqu'à présent l'outil législatif et réglementaire (cf. *supra*, titre 1.1.1), d'une part, en autorisant les associations de microcrédit à se refinancer auprès d'établissements de crédit et, d'autre part, en favorisant le développement de l'épargne salariale solidaire. Ces dispositions permettent aux IMF de disposer d'une ressource de refinancement importante dans des conditions de taux favorables.

Cette faculté de refinancement pourrait, à la marge, être élargie afin de permettre le refinancement des IMF par des particuliers sur intermédiation d'un tiers de confiance.

Ce modèle, notamment développé en France par Babyloan après avis positif de la Banque de France et de l'Autorité des marchés financiers, permet aujourd'hui de mettre en relation des financeurs français et des IMF du sud. Il n'est en revanche pas accessible aux IMF françaises, non pas en considération d'un risque particulier pour les prêteurs, mais en raison d'une formulation restrictive de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

En ce qui concerne l'intervention directe de l'État dans le refinancement des IMF, si l'ADIE a sollicité un refinancement de 20 M€ sur fonds d'épargne, il existe avant tout des ressources de marchés mobilisables dans de meilleures conditions de taux et/ou de risque²⁸ (cf. annexe 2 relative à la réglementation).

2.2.3.2. Le refinancement des IMF ouvre la question plus large de l'épargne solidaire

L'intervention normative de l'État en matière de refinancement des IMF s'inscrit dans le cadre plus large de la finance solidaire, qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune définition formelle, ni dans la réglementation, ni dans le monde financier.

A ce jour, le seul volet réglementaire concerne les fonds de l'épargne salariale solidaire dont une partie doit être investie dans des « entreprises solidaires » qualifiées par la loi et agréées par l'autorité administrative. Les autres procédures ou initiatives (cf. annexe 8 relative à la finance solidaire) résultent de comportements volontaires d'épargnants désireux d'investir leur argent avec une finalité plus altruiste ou plus solidaire.

²⁸ Le taux d'intérêt serait égal au taux du livret A majoré des frais de gestion. En outre, l'ADIE devrait fournir une garantie à 100 % sur la ligne de refinancement.

Rapport

L'encours des différents placements solidaires est aujourd'hui limité au regard du marché de l'épargne (1,25 Md€ dont 336 M€ directement dédiés à des actions ou entreprises solidaires²⁹) mais l'enjeu symbolique est fort pour les épargnants qui souscrivent à la finance solidaire et pour le secteur en général.

Le système actuel repose sur deux circuits parallèles de labellisation : l'association FINANSOL qui décerne son label, au niveau des produits d'épargne en fonction de critères définis avec la place, et la définition officielle des entreprises solidaires qui repose sur un agrément de la destination des fonds d'épargne salariale solidaire.

Le risque est fort que la croissance du secteur s'accompagne de la multiplication de labels concurrents, à l'image de ce qui s'est produit pour l'agriculture biologique ou pour le commerce équitable. Le résultat serait un brouillage de l'image du secteur et une information imparfaite des épargnants sur la nature des placements et la qualité des débouchés de l'épargne.

Afin d'anticiper et de structurer la croissance future de ce marché d'épargne, une réflexion de place pourrait être engagée dans le prolongement de la démarche initiée par FINANSOL et, le cas échéant, conduire à des adaptations réglementaires.

2.3. L'offre de microcrédit peut être consolidée en recherchant une plus grande implication des banques et le développement de leurs partenariats avec les institutions de micro-finance

2.3.1. L'augmentation de la demande de microcrédit nécessite l'implication conjointe des banques et des IMF

Outre la structuration du secteur et la mobilisation optimale des outils de l'État, l'augmentation prévisionnelle de la demande de microcrédit rend nécessaire la consolidation de l'offre. En la matière, la mission considère qu'il n'existe pas de modèle unique et que les initiatives prises jusqu'à présent par les différents acteurs sont très complémentaires.

L'utilité d'institutions de micro-finance est en effet avérée dès lors qu'elles interviennent auprès de publics que les banques ne sauraient pas accueillir en raison de la modestie des financements demandés ou de situations de grande précarité requérant une approche adaptée.

Pour autant, il n'est ni possible, ni souhaitable, que ces associations soient les acteurs quasi exclusifs du microcrédit, engendrant ainsi des risques de désengagement du secteur bancaire et de création de « banques des pauvres ».

Il apparaît donc à la mission que les banques, tout autant que les IMF, doivent prendre leur part dans le traitement de l'augmentation de la demande de microcrédit. Cette orientation conduit à rechercher une plus grande implication bancaire dans l'activité de microcrédit, au sens retenu par la mission, celle-ci étant à ce jour peu développée.

²⁹ Ces produits se portent sur quatre domaines principaux : logement et social (41 %), environnement (30 %), emploi dont microcrédit mais également entreprises solidaires, insertion par l'activité économique... (19 %), international (10 %).

Rapport

Plusieurs travaux ou dispositifs ont traité de sujets voisins. La mission a notamment étudié les recommandations du rapport Camdessus relatif à la modernisation de la distribution du livret A qui recommandait, en contrepartie de la banalisation de ce produit, la généralisation d'engagements d'accessibilité bancaire inspirés des missions d'intérêt général des Caisses d'épargne. Par ailleurs, les États-Unis se sont dotés, dès 1977 via le *Community Reinvestment Act* (CRA), d'un dispositif particulièrement incitatif visant à favoriser l'accès au crédit et aux services bancaires des différentes communautés.

La transposition en France de ce type de dispositif doit s'appuyer sur les initiatives déjà prises en ce domaine par le secteur bancaire, tout en reconnaissant le savoir-faire particulier des associations habilitées.

Compte tenu des effets indésirables à éviter et des expériences passées, la mission considère que l'instauration de missions d'intérêt général, déconnectée de la généralisation du livret A, tout comme la création d'une taxe d'accessibilité bancaire sont aujourd'hui peu praticables et ne permettraient pas d'atteindre pleinement les objectifs évoqués *supra*.

En revanche, l'instauration d'un principe de transparence, tout comme le renforcement des partenariats engagés entre banques et IMF, seraient de nature à favoriser la juste implication des différents acteurs.

2.3.2. Tout en laissant aux acteurs le choix des modes de distribution, leur degré d'implication dans le microcrédit devrait faire l'objet d'une communication publique

2.3.2.1. La commercialisation du microcrédit peut être réalisée directement par les banques et/ou en recherchant le renforcement des partenariats engagés avec les IMF

Conjuguant prestation financière et accompagnement, le microcrédit s'apparente à une action partenariale faisant intervenir secteurs public et privé. La mobilisation des outils d'intervention de l'État et des collectivités publiques, au titre de l'accompagnement comme de la garantie, constitue un fondement solide permettant la mobilisation du secteur bancaire sur des actions relevant de son cœur de métier.

Chaque banque présente, vis-à-vis du microcrédit, un positionnement différent lié à sa clientèle, à sa stratégie commerciale, à son histoire ou à sa gouvernance. Alors que certains réseaux privilégient une prise en charge directe du microcrédit, d'autres préfèrent concourir à l'activité des associations en les refinançant voire, plus ponctuellement, en leur accordant des concours financiers (cf. *supra*, titre 1.2.1). S'il est normal que le secteur contribue à l'amélioration de l'accessibilité financière, il ne semble ni légitime ni pertinent de normer les modes d'intervention de chacune des banques.

Pour cette raison, la mission recommande un dispositif de libre choix dans lequel chaque réseau peut décider de distribuer des microcrédits ou de confier à une institution de microfinance les demandes sur lesquelles il ne souhaite pas s'engager directement et/ou ne dispose pas du savoir faire nécessaire.

Afin de responsabiliser les différentes parties prenantes et d'instaurer suffisamment de souplesse, il est nécessaire que cette « sous-traitance » fasse l'objet d'une contractualisation entre banque et IMF afin :

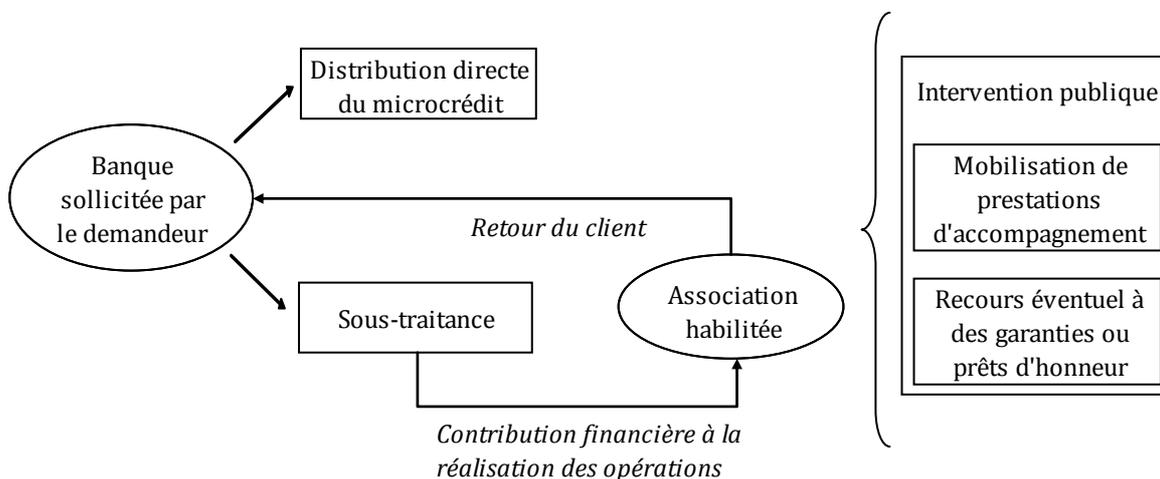
- ◆ de définir un mécanisme de retour du client vers la banque permettant d'assurer *in fine* sa bancarisation dans des conditions normales ;

Rapport

- ◆ de déterminer la contribution de la banque au traitement du dossier par l'IMF. Cette contribution financière, devrait être apportée sous forme de refinancement mais également d'une prise en charge des coûts de gestion du crédit.

Ce dispositif de contribution financière, défini contractuellement, a pour objectif d'une part d'éviter un phénomène de déversement d'une clientèle pouvant être bancarisée vers les associations habilitées et, d'autre part, d'inciter les IMF à une certaine maîtrise de leurs coûts.

Graphique 5 : Modalités de distribution du microcrédit



Source : Mission.

2.3.2.2. Un dispositif de supervision doit permettre d'assurer la transparence du dispositif bancaire comme extra-bancaire

La transparence sur le volume d'activité bancaire et extra-bancaire apparaît comme la condition préalable et indispensable à la mise en œuvre efficace du dispositif proposé par la mission. Les acteurs du microcrédit devraient ainsi assurer périodiquement une déclaration à la Banque de France de leur activité.

Ce principe de transparence constituerait une obligation nouvelle qui devrait faire l'objet d'une mesure législative, sa mise en œuvre relevant de la responsabilité des acteurs du secteur qui engageront les partenariats nécessaires. En contrepartie, il serait nécessaire de mettre en place un mécanisme de supervision permettant d'en évaluer la portée. Cette supervision bancaire, inspirée de l'exemple américain du CRA, aurait pour objet d'analyser et d'évaluer les processus mis en œuvre par les banques en matière de microcrédit (voire, plus largement d'accessibilité bancaire).

Cette disposition législative pourrait être formulée de la façon suivante : « les banques et associations habilitées sont soumises à une obligation de *reporting* sur les microcrédits qu'elles délivrent ou qu'elles confient, en les finançant, à des partenaires. Cette transparence s'exerce, dans des conditions définies par décret, sous la supervision de la commission bancaire. Elle donne lieu à une évaluation rendue publique. »

En matière de supervision et d'évaluation, deux approches peuvent être retenues.

Rapport

2.3.2.2.1. Supervision permettant d'évaluer l'implication des acteurs

Une première approche consisterait à mettre en œuvre une démarche évaluative consistant à analyser :

- ◆ le volume et les caractéristiques des activités déclarées par les banques et par les associations au titre du microcrédit ;
- ◆ les conventions de partenariats conclues entre les acteurs ainsi que le nombre de microcrédits extra-bancaires sous traités et cofinancés par les banques ;
- ◆ l'origine et la nature des publics accueillis par les IMF.

Tableau 14 : Dispositif de supervision adossé au suivi de la clientèle des associations habilitées

Intervention des banques et partenariat avec les IMF

Transparence	Sous-traitance
<p>Instauration d'une obligation de transparence des banques sur le nombre de microcrédits qu'elles réalisent.</p> <p>Pour réaliser cette activité, elles vont mobiliser des prestations d'accompagnement auprès d'associations et, le cas échéant, des garanties.</p>	<p>Les banques sous-traitent aux associations les MC qu'elles ne veulent pas réaliser</p> <p>Elles contribuent au financement des opérations sous traitées. Le niveau de cette contribution est déterminé de façon contractuelle entre la banque et l'IMF</p>

Contrôles du superviseur

<p>Déclaration annuelle BDF</p> <p>Contrôle ponctuel des caractéristiques des opérations déclarées au titre du MC</p>	<p>Supervision appliquée aux IMF</p> <p>Suivi par les IMF de l'origine bancaire de leurs clients:</p> <ul style="list-style-type: none">- clients "sous-traités" par les banques- clients financés par l'IMF, non prescrit par les banques mais dont la demande de prêt a été refusée
---	--

Source : Mission

Ainsi, dans le cadre des contrôles diligentés dans le secteur bancaire, le superviseur pourra analyser la structure du portefeuille et valider le volume déclaré par l'établissement bancaire auprès de la Banque de France. Les conditions de sous-traitance pourront également être étudiées notamment afin de mesurer la part de l'activité extra-bancaire générée par ces partenariats.

De manière corrélative, et compte tenu des limites du dispositif actuel d'habilitation, il conviendrait de soumettre les associations habilitées à une supervision bancaire. Outre l'habilitation des associations, ce contrôle aura notamment pour objet d'analyser le respect des règles prudentielles (cf. annexe 2 relative à la réglementation) mais également les conditions de commercialisation des prêts en particulier vers les publics en grande précarité.

Il importe en effet que le superviseur bancaire puisse, comme le prévoient les dispositions réglementaires non encore mises en œuvre par le comité d'agrément du microcrédit, fonder ses décisions d'habilitation sur l'analyse d'indicateurs de performance des associations. Portant naturellement sur la sinistralité financière et les règles prudentielles, ces indicateurs devraient également permettre d'apprécier le public accueilli par les IMF et la complémentarité des dispositifs d'accueil bancaires et extra-bancaire.

Au sein de l'association habilitée, l'analyse de l'origine bancaire de la clientèle sous-traitée permettra également d'identifier les éventuelles dérives du mécanisme de sous-traitance.

Rapport

L'évaluation ainsi réalisée devrait être rendue publique.

2.3.2.2.2. Supervision incluant une analyse des causes de refus de prêts

La seconde approche consiste à ajouter à cette démarche d'évaluation un dispositif de contrôle ponctuel auprès des opérateurs des motifs de refus des microcrédits afin de s'assurer qu'ils sont motivés par des raisons économiques (absence de solvabilité ou de viabilité du projet).

Tableau 15 : Dispositif de contrôle du secteur bancaire par analyse des causes de refus de prêt

Intervention des banques et partenariat avec les IMF

Transparence	Sous-traitance	Capacité de justification
<p>Instauration d'une obligation de transparence des banques sur le nombre de microcrédits qu'elles réalisent.</p> <p>Pour réaliser cette activité, elles vont mobiliser des prestations d'accompagnement auprès d'associations et, le cas échéant, des garanties.</p>	<p>Les banques sous-traitent aux Associations les MC qu'elles ne veulent pas réaliser</p> <p>Elles contribuent au financement des opérations sous traitées. Le niveau de cette contribution est déterminé de façon contractuelle entre la banque et l'IMF</p>	<p>Les banques doivent pouvoir justifier ponctuellement que les demandes de prêt rejetées le sont pour des raisons strictement économiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - absence de viabilité du projet - absence de capacité de remboursement.
Contrôles du superviseur		
<p>Déclaration annuelle BDF</p> <p>Contrôle ponctuel des caractéristiques des opérations</p>	<p>Supervision appliquée aux IMF et contrôle des conditions de sous-traitance</p>	<p>Contrôle ponctuel des motifs de rejets des demandes de prêts</p>

Source : Mission

Outre l'évaluation, cette option pourrait déboucher sur une sanction des établissements qui n'auraient pas permis la prise en charge d'un microcrédit pour des motifs non économiques. Qu'il s'agisse d'une sanction financière ou d'une notation permettant de caractériser l'implication de chaque banque, la publicité des pratiques observées par le superviseur devrait être assurée.

Ce second dispositif, plus lourd en termes de gestion, pourrait n'être envisagé qu'en cas d'insuffisance du premier.

Tout à la fois outil d'insertion professionnelle et d'inclusion financière, le microcrédit est porteur d'une véritable utilité individuelle comme collective. Compte tenu de la pluralité de ses objectifs, il mérite de faire l'objet d'une attention particulière et d'une action respectueuse du rôle et du positionnement de chacun. Dans un cadre clairement défini et en étoffant les outils de pilotage, il est donc nécessaire que l'État mobilise au mieux ses moyens d'intervention en matière de garantie et d'accompagnement et que le secteur bancaire, en partenariat avec les IMF le cas échéant, prenne une plus grande part dans cette activité qui participe de l'accessibilité bancaire.

Rapport

A Paris, le 29 décembre 2009

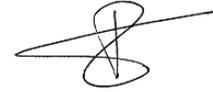
Les inspecteurs des finances



Magali BRABANT

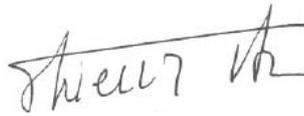


Pascale DUGOS



Florent MASSOU

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances



Thierry BERT

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 :** ÉTAT DES LIEUX DU MICROCRÉDIT EN FRANCE
- ANNEXE 2 :** MICROCRÉDIT ET RÉGLEMENTATION
- ANNEXE 3 :** INTERVENTION PUBLIQUE AU BÉNÉFICE DES ACTEURS DU MICROCRÉDIT ET DES MICRO-CRÉATEURS
- ANNEXE 4 :** MODÈLES ÉCONOMIQUES DES ACTEURS DU MICROCRÉDIT
- ANNEXE 5 :** LE PILOTAGE ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU MICROCRÉDIT
- ANNEXE 6 :** LA DEMANDE POTENTIELLE DE MICROCRÉDIT PEUT-ELLE ÊTRE ÉVALUÉE ?
- ANNEXE 7 :** QUEL RÔLE DES BANQUES DEMAIN ?
- ANNEXE 8 :** LA FINANCE SOLIDAIRE
- ANNEXE 9 :** LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE 10 :** LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

État des lieux du microcrédit en France

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE MICROCRÉDIT NE FAIT PAS L'OBJET D'UNE VISION PARTAGÉE PAR LES ACTEURS DU MARCHÉ.....	3
1.1. Si la France apparaît comme pionnière en Europe en matière de microcrédit professionnel, la mesure précise de son ampleur reste délicate.....	3
1.1.1. <i>L'Union européenne a développé une conception large du microcrédit, l'approche française étant plus ciblée avec des acceptations différentes selon les acteurs.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>En l'absence de définition générale, seule l'activité des associations habilitées est aisément identifiable, le microcrédit professionnel bancaire étant plus difficile à appréhender.....</i>	<i>7</i>
1.2. Le microcrédit personnel se développe de manière plus récente mais avec des approches différentes quant à ses objectifs.....	12
1.2.1. <i>Le microcrédit personnel s'est développé sous l'impulsion du Fonds de Cohésion sociale.....</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>Du retour à l'emploi à l'inclusion bancaire, les objectifs du micro-crédit personnel sont variés.....</i>	<i>14</i>
1.2.3. <i>L'existence de dispositifs voisins au microcrédit personnel ne participe pas à la définition d'une frontière claire.....</i>	<i>15</i>
1.3. L'amélioration de la connaissance du microcrédit suppose d'en clarifier la définition.....	16
1.3.1. <i>Proposition de définition du micro-crédit professionnel.....</i>	<i>17</i>
1.3.2. <i>Proposition de définition du micro-crédit personnel.....</i>	<i>18</i>
2. LA DISTRIBUTION DU MICROCRÉDIT REPOSE SUR DE NOMBREUX ACTEURS AUX MODES D'INTERVENTION DIFFÉRENCIÉS.....	19
2.1. Le déclenchement du microcrédit bancaire repose sur l'expertise et l'intervention extérieures de grands réseaux.....	19
2.1.1. <i>France Active intervient pour pallier l'insuffisance de garantie personnelle du créateur.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>France Initiative propose des prêts d'honneur qui ont un effet de levier sur les financements bancaires.....</i>	<i>22</i>
2.1.3. <i>Le micro-crédit personnel est prescrit par des accompagnants sociaux.....</i>	<i>23</i>
2.2. Les établissements bancaires s'impliquent en tant qu'acteurs ou financeurs des associations habilitées.....	24
2.3. Le microcrédit extra-bancaire fait appel plus largement à une démarche de prospection.....	24
2.3.1. <i>L'ADIE déploie une offre de crédit diversifiée à destination de son public-cible qu'elle peut ponctuellement prospecter.....</i>	<i>25</i>
2.3.2. <i>Les nouvelles associations habilitées travaillent selon un modèle plus proche du secteur bancaire : une offre qui s'appuie sur une expertise extérieure.....</i>	<i>28</i>
2.4. L'accompagnement du micro-emprunteur est en partie réalisé par ces « acteurs financiers », ce qui suscite différents modes de partenariats.....	31
2.4.1. <i>Le modèle intégré proposé par l'ADIE.....</i>	<i>31</i>
2.4.2. <i>Le modèle partenarial : le distributeur de crédit adossé à un réseau d'accompagnement.....</i>	<i>32</i>

INTRODUCTION

En France, le microcrédit a d'abord été conçu comme un prêt de très faible montant destiné à favoriser la création d'entreprise. Avec un niveau global d'encours garantis d'un peu plus de 40 millions d'euros pour le seul canal extra-bancaire¹, les enjeux sont encore modestes même si la croissance du secteur est rapide.

Ce développement du microcrédit professionnel est surtout porté par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), première association habilitée à délivrer du microcrédit.

Lancé dans les années 80 par sa présidente actuelle, Maria NOWAK, ce concept, nouveau à l'époque, est inspiré d'expériences étrangères, notamment celle de la Grameen Bank fondée par Mohammad YUNUS. L'idée d'origine est de financer par de petits crédits le lancement d'une activité économique et la création d'entreprises par des personnes ayant des difficultés d'usage ou d'accès au crédit bancaire classique. Le microcrédit a ainsi pour ambition de participer tout à la fois à l'insertion professionnelle et bancaire du créateur.

La démarche de faciliter l'octroi d'un crédit pour la création d'entreprises est également portée en France par d'autres structures qui proposent des outils financiers destinés à susciter l'intervention des banques :

- ◆ l'association France Active a été créée en 1988 par la Caisse des Dépôts et Consignations, la Fondation de France, le Crédit Coopératif, la Macif et l'Agence nationale pour la Création d'entreprise (APCE). Placée à l'origine sous la présidence de Claude ALPHANDERY, elle est aujourd'hui dirigée par Christian SAUTTER. Cette association fédère différentes structures financières, la société France Active Garantie (FAG), la société d'investissement France Active (SIFA) et plus récemment France Active Financement (FAFI). Se définissant comme un financeur de l'emploi, cette association intervient *via* ses filiales pour faciliter l'accès au crédit bancaire du créateur d'entreprises et financer le développement des entreprises solidaires. Son réseau de proximité constitué de 38 fonds territoriaux propose notamment une garantie qui facilite l'obtention d'un crédit bancaire pour la création d'entreprise ;
- ◆ France Initiative est un modèle qui s'est développé dans les années 80 sous l'impulsion de Jean-Philippe MALLET. Constitué initialement par différentes associations dites plateformes d'initiative locale, ce modèle s'est organisé en réseau en 1985, aujourd'hui dirigé par Bernard BRUNHES. Fortement ancré dans une logique de territoire, ce réseau propose au créateur ou au repreneur d'entreprise de lui accorder un prêt d'honneur, sans intérêt ni garantie, et de l'accompagner dans la réussite de son projet, depuis son intention jusqu'à sa réalisation. Ce prêt permet de faciliter l'obtention de crédits bancaires ;
- ◆ le mouvement Réseau Entreprendre est né à Roubaix en 1986 avec Nord Entreprendre créée par André MULLIEZ. La démarche a ensuite été relayée en 1992 par Rhône-Alpes Entreprendre puis par de nombreuses initiatives de chefs d'entreprises locaux. Ces différentes associations locales ont créé une fédération nationale en 1996 aujourd'hui présidée par Patrick DARGENT. Le Réseau Entreprendre fédère 35 associations en France qui propose, outre des prêts d'honneur, un accompagnement des créateurs d'entreprise.

¹ Source : estimation mission (*cf. infra*).

Annexe I

Ces différentes structures interviennent plus largement dans le champ de l'aide à la création de l'entreprise et peuvent à ce titre intervenir dans la sphère du microcrédit.

De manière plus récente, le microcrédit personnel a été introduit pour financer des projets personnels d'insertion, souvent en lien avec le retour à l'emploi. L'octroi de ce microcrédit bancaire s'adosse à la garantie du Fonds de Cohésion Sociale (FCS) et à l'accompagnement de diverses structures d'aide sociale : le Secours Catholique, les chambres régionales de surendettement social (CRESUS), les centres communaux d'action sociale (CCAS) notamment.

Le paysage du microcrédit en France fait donc intervenir de multiples acteurs qui n'ont pas nécessairement développé une même définition du microcrédit et dont l'activité suscite différents modes d'intervention.

1. Le microcrédit ne fait pas l'objet d'une vision partagée par les acteurs du marché

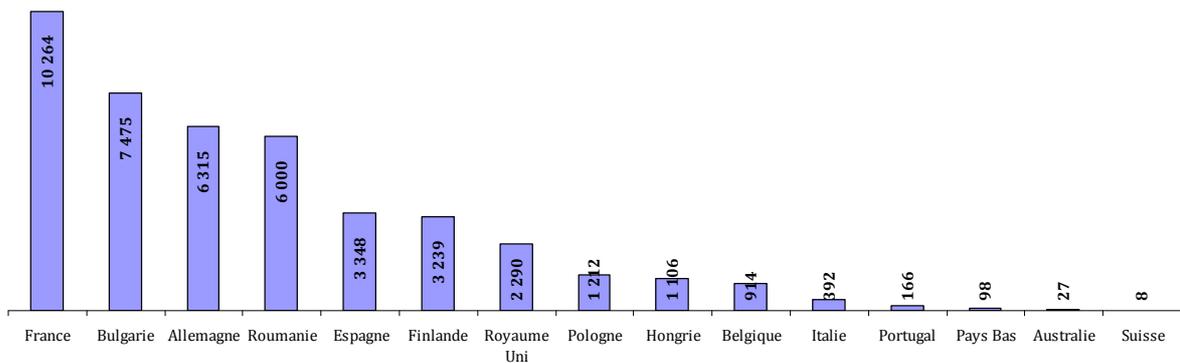
En l'absence de définition législative explicite du microcrédit en France, les acteurs ont développé des conceptions différentes, ce qui suscite tout à la fois une difficulté à quantifier les enjeux du microcrédit professionnel et des conflits d'objectifs en matière de microcrédit personnel.

1.1. Si la France apparaît comme pionnière en Europe en matière de microcrédit professionnel, la mesure précise de son ampleur reste délicate

1.1.1. L'Union européenne a développé une conception large du microcrédit, l'approche française étant plus ciblée avec des acceptations différentes selon les acteurs

Les statistiques disponibles au niveau européen attestent du positionnement affirmé de la France dans le secteur du microcrédit professionnel. Ainsi, en 2007, la France représente près du quart du volume global des microcrédits mis en place (10 264 microcrédits recensés en France contre un peu plus de 43 000 au niveau européen). Cette position de leader est le fruit du développement déjà ancien de cet instrument, le microcrédit professionnel ayant été mis en place depuis une vingtaine d'années en France.

**Tableau 1 : Le microcrédit en Europe -données 2007
(hors Fundusz Mikro et ProCredit Banks)**



Source : «Overview of the microcredit sector in the EU 2006 – 2007» - European Microfinance Network 2008

Annexe I

Pour autant, le microcrédit n'est pas défini de la même manière dans les législations européenne et française. Les éléments retenus dans le graphique ci-dessus ne concernent ainsi, pour la France, que le microcrédit extra-bancaire qui est le seul à faire l'objet d'une définition législative et réglementaire.

Dans le cadre de la communication de la Commission du 20 décembre 2007 relative à l'initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi², une définition du microcrédit professionnel a été proposée. La Commission rappelle que si le microcrédit répond à des fonctions diverses, il est très largement utilisé par les États membres comme un moyen d'encourager le travail indépendant, la création et le développement des micro-entreprises, notamment pour des populations en situation de chômage. A ce titre, c'est un instrument qui s'inscrit dans la droite ligne de la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi et la promotion de l'inclusion sociale.

Au-delà de ces objectifs, qui expliquent la prévalence du microcrédit professionnel au sein de l'Union Européenne par rapport au microcrédit personnel, les critères précis du microcrédit professionnel ont été donnés notamment dans la communication de la Commission de 2006 sur le financement des PME³.

Le microcrédit européen professionnel, défini comme inférieur à 25 000 €, s'adresse à deux publics, l'un bancable et l'autre non bancable :

- ◆ les micro-entreprises définies comme les entreprises qui emploient moins de 10 personnes, soit 91 % des entreprises européennes ;
- ◆ les populations défavorisées –au chômage ou inactives, recevant des aides sociales– qui souhaitent travailler pour leur propre compte mais n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels.

D'après les données du réseau européen de la micro-finance, le montant moyen du microcrédit professionnel délivré en Europe s'élève à 11 000 € en 2007.

En France, le microcrédit professionnel n'est pas défini de manière générale mais seulement pour délimiter le champ d'intervention des associations habilitées. Même si ce champ d'intervention a été progressivement élargi, la conception française reste plus ciblée que celle retenue au plan européen.

Initialement destinée à la création d'entreprises par des chômeurs ou titulaires de minima sociaux, la loi LME a en effet étendu l'habilitation au financement de la création ou reprise d'entreprises, rejoignant en cela la philosophie européenne d'aide à la création d'entreprise. Néanmoins, la taille des entreprises financées n'est pas identique : en France, les entreprises cibles n'excèdent pas trois salariés alors qu'en Europe les entreprises concernées sont des micro-entreprises définies comme des entités de moins de 10 salariés.

Par ailleurs, les questions de seuils posent débat. Si tous les acteurs en France s'accordent pour souligner que le microcrédit est par construction de faible montant, la seule référence législative explicite relève du décret du 30 avril 2002 qui précise les conditions de distribution du microcrédit par les associations habilitées à pratiquer de l'intermédiation financière. Ces dispositions ont été reprises par le décret n°2009-682 du 12 juin 2009 dont l'article 6 prévoit un plafonnement à 10 000 € par participant et par entreprise pour un projet de création ou de développement d'entreprises dont la taille n'excède pas trois salariés.

² COM (2007) 708- 20/12/2007.

³ COM (2006) 349 – 29/06/2006 – p.7 – « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : Financer la croissance des PME – Promouvoir la valeur ajoutée européenne ».

Annexe I

Cette exigence de montant n'a toutefois pour objet que de délimiter le champ d'action de ces associations sans qualifier les seuils des microcrédits bancaires. Elle est par ailleurs contestée par l'association Créa-sol qui, antérieurement à son habilitation octroyait des microcrédits sur fonds propres pour un montant moyen de 15 K€ et un plafond maximal d'intervention de 40 K€. Ce sujet pose en fait la question de la frontière d'intervention entre les opérateurs du microcrédit et le secteur bancaire.

Au-delà de ces différences d'approches quant aux montants, l'accompagnement n'apparaît pas en Europe comme une condition constitutive du microcrédit, contrairement à la France qui tend à en faire une condition indispensable, notamment mais pas exclusivement en ce qui concerne l'aide à la création d'entreprise par des chômeurs.

La France a en effet récemment mis l'accent sur la nécessité de l'accompagnement du porteur de projet notamment dans le cadre du dispositif Nacre, contrairement à des dispositifs plus anciens tels que le prêt à la création d'entreprise.

Le prêt à la création d'entreprise est un mécanisme mis en place en 2000, qui ne s'adresse pas à un public particulier mais est destiné plus largement à faciliter la création d'entreprise de moins de 10 salariés.

Encadré 1 : Caractéristiques du prêt à la création d'entreprise (PCE)

Compris entre 2 000 et 7 000 € et remboursable sur une durée de 5 ans, il s'adresse en effet à toutes les entreprises, en phase de création (numéro SIREN attribué) et n'ayant pas encore bénéficié d'un prêt bancaire égal ou supérieur à deux ans.

Il est obligatoirement couplé à un concours bancaire au moins du double. Ce prêt bancaire peut être garanti jusqu'à 70 % par OSEO. Il est obtenu soit directement auprès de la banque, soit avec l'appui d'un réseau d'accompagnement qui aide au montage dossier. Ce réseau est agréé par OSEO.

Le suivi du créateur après la création de l'entreprise n'est pas intégré de manière obligatoire dans le dispositif.

La mise en place d'un processus d'accompagnement étoffé est au contraire l'un des objectifs affichés par l'État dans le cadre de la réforme des aides publiques à la création-reprise de l'entreprise. Le nouvel accompagnement de la création et la reprise d'entreprise (NACRE) se substitue à compter du 1^{er} janvier 2009 aux aides EDEN et chéquiers conseils (*cf.* annexe pilotage et performance).

Encadré 2 : Rappel sur le dispositif des aides EDEN et chéquiers conseil

L'aide EDEN était une avance remboursable faite *via* des mandataires et les chéquiers conseils permettaient de financer l'accompagnement.

Selon la DGEFP, le dispositif EDEN présentait des difficultés de pilotage en raison de la dilution entre différents mandataires, avec un taux de sinistralité par ailleurs élevé (40 %). Le mécanisme des chéquiers conseils présentait deux défauts majeurs : l'absence d'obligation d'accompagnement social et le suivi budgétaire compliqué de leur consommation.

Le dispositif NACRE est destiné aux personnes éligibles à l'exonération de charges sociales ACCRE visées à l'article L. 5141-1 du code du travail, c'est-à-dire essentiellement les demandeurs d'emploi indemnisés ou inscrits à Pôle emploi, les personnes les plus éloignées de l'emploi, les personnes de 50 ans et plus inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, les jeunes de 18 à 25 ans orientés par le service public de l'emploi, les salariés qui reprennent leur entreprise en redressement ou liquidation judiciaire.

Annexe I

Il s'agit d'un prêt à taux zéro d'un montant maximum de 10 000 € remboursable dans un délai maximum de 5 ans. Son attribution est systématiquement couplée à l'obtention d'un prêt bancaire et s'intègre dans un parcours d'accompagnement coordonné en trois phases : l'aide au montage de projet, l'appui pour le financement du projet et l'appui au développement de l'entreprise. Cet accompagnement en trois temps est réalisé par des opérateurs labellisés ayant passé une convention avec l'État et la Caisse des dépôts (cf. annexe pilotage et performances).

Enfin, des choix différents ont été faits en Europe quant aux modalités de distribution du microcrédit et à la réglementation applicable.

En Europe, tous les pays n'ont pas opté pour le même mode de distribution. A titre d'exemple, en Allemagne, la distribution de microcrédit relève exclusivement du canal bancaire.

En fait, la Roumanie et la France sont les seuls pays européens à avoir autorisé l'émergence d'acteurs non bancaires en ce domaine. En France, le microcrédit relève en effet de deux canaux de distribution : l'offre bancaire mais également l'offre extra-bancaire confortée par la loi NRE de 2001 qui a permis d'étendre le champ d'intervention des associations habilitées (cf. *supra*).

Compte tenu de l'absence de définition générale du microcrédit en France, les acteurs ont développé des acceptations différentes.

Ainsi, l'observatoire de la micro-finance, créé en 2006⁴, définit le microcrédit au regard de trois caractéristiques essentielles :

- ◆ une opération de crédit qui se traduit par le versement d'un capital, le remboursement d'un échéancier et le paiement d'un intérêt même modeste voire nul ;
- ◆ un prêt nécessairement temporaire qui s'adresse à des personnes en situation de difficultés d'accès au crédit, l'objectif étant d'en faire à terme des acteurs banalisés du système bancaire ;
- ◆ une opération financière qui fait l'objet d'un accompagnement social obligatoire.

Par suite, l'observatoire distingue différents types de microcrédits correspondant à différents modes d'intervention :

- ◆ le microcrédit bancaire accordé par des établissements de crédit grâce à un mécanisme de garantie : modèle France Active ;
- ◆ le microcrédit non bancaire proposé par des associations habilitées en vertu du code monétaire et financier : modèle ADIE, Créa-sol et CSDL ;
- ◆ le microcrédit mixte qui combine des concours bancaires et des prêts d'honneur délivrés par des structures associatives : modèle France Initiative.

Cette classification conduit à assimiler les prêts d'honneur à du microcrédit et à dégager trois acteurs au sein du secteur : les banques, les associations habilitées et les plateformes d'initiative locale de France Initiative au titre du prêt d'honneur, ces dernières devenant dans cette définition des distributeurs à part entière de microcrédit au titre du prêt d'honneur.

En revanche, l'ADIE, association habilitée à délivrer du microcrédit au plan national (cf. *infra*), retient une définition institutionnelle du microcrédit – celle de l'institution de micro-finance (IMF) – en soulignant notamment les différents critères internationaux auxquels répond un opérateur de microcrédit : la délivrance de prêts de faible montant à titre onéreux destinés à favoriser la création d'une activité économique, le positionnement sur une clientèle à faibles revenus et exclue du système bancaire et la recherche de la couverture des coûts opérationnels du microcrédit.

⁴ L'observatoire de la micro-finance a été mis en place par la Banque de France en septembre 2006. Il a pour objet de recenser l'activité du microcrédit dans le cadre professionnel ou social et par la suite de contribuer à son essor.

Annexe I

Dans cette acception, les banques peuvent délivrer du microcrédit mais se positionnent sur un public dit bancable et les autres intervenants – notamment France Active et France Initiative – interviennent comme des facilitateurs du microcrédit bancaire en apportant soit des fonds propres ou quasi fonds propres, soit de la garantie.

A l'aune de ces critères, l'ADIE se définit comme le seul opérateur national non bancaire de microcrédit⁵.

1.1.2. En l'absence de définition générale, seule l'activité des associations habilitées est aisément identifiable, le microcrédit professionnel bancaire étant plus difficile à appréhender

L'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) est l'acteur incontournable et pionnier du secteur du microcrédit en France.

Initialement, l'association a mis en place ses prêts sur fonds propres, ce qui a nécessité l'adossment à des partenariats bancaires pour soutenir la croissance de l'activité⁶ en l'absence de possibilité d'accorder des crédits sur fonds d'emprunt. La loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques a de ce point de vue conforté le positionnement de l'ADIE sur le segment du microcrédit professionnel⁷, en donnant la possibilité à des associations habilitées de se ressourcer sur le marché bancaire (*cf.* annexe II relative à la réglementation du microcrédit).

Parallèlement à l'activité de l'ADIE, deux autres associations ont développé au plan local des activités de microcrédit non bancaire sur fonds propres et bénéficient depuis peu d'une habilitation pour prêter sur fonds d'emprunt : Créa-sol, qui déploie son activité en région Provence-Alpes et Corse, a été habilitée en avril 2009 et la Caisse sociale de développement de Bordeaux (CSDL) en 2008 pour la région Aquitaine.

Les chiffres témoignent d'une croissance continue de l'activité extra-bancaire, l'ADIE restant l'acteur majeur du secteur. Ainsi, en 2008, l'offre extra-bancaire peut être estimée environ de 34,5 M€ avec un peu plus 12 700 microcrédits professionnels mis en place, ce qui représente une croissance de +67 % en volume et +65 % en nombre par rapport à l'année 2006⁸.

Globalement, l'encours des microcrédits s'élève à 42,5 M€ en 2008.

⁵ *Cf.* Petit guide du microcrédit *in* L'aventure du microcrédit en France-20 ans de l'ADIE.

⁶ Lorsque l'activité s'est développée, des partenariats avec les banques ont été mis en place, ces dernières finançant et gérant les prêts instruits et décidés par l'ADIE qui apportait la garantie de l'État à hauteur de 70 %.

⁷ L'ADIE est habilitée depuis 2003.

⁸ Pour Créa-sol, les chiffrages fournis sur la période 2006-2008 sont antérieurs à l'habilitation de l'association et peuvent donc concerner des prêts supérieurs à 10 K€ ou 25 K€.

Annexe I

**Tableau 2 : Évolution du nombre de microcrédits professionnels extra-bancaires
(période 2006-2008)**

<i>en nombre</i>	2006	2007	2008	Variation 08/06
ADIE	7 570	9 853	12 518	65 %
Créa-sol	4	49	107	2 575 %
CSDL	139	143	123	-12 %
Total	7 713	10 045	12 748	65 %

Note : Pour Créa-sol et CSDL, microcrédits délivrés sur les fonds propres de l'association et non dans les livres financiers de la Caisse d'Épargne

**Tableau 3 : Évolution du volume de microcrédits professionnels extra-bancaires
(période 2006-2008-prêts accordés)**

<i>en montants</i>	2006	2007	2008	Variation 08/06
ADIE	19 633 982	27 018 546	32 051 543	63 %
Créa-sol	30 000	509 780	1 687 330	5524 %
CSDL	1 045 800	987 398	805 700	-23 %
Total	20 709 782	28 515 724	34 544 573	67 %

Note : Pour Créa-sol et CSDL, microcrédits délivrés sur les fonds propres de l'association et non dans les livres financiers de la Caisse d'Épargne

**Tableau 4 : Évolution du volume de microcrédits professionnels extra-bancaires
(période 2006-2008- encours de crédits)**

<i>en montants</i>	2006	2007	2008	Variation 08/06
ADIE	24 085 417	31 243 819	38 980 674	62 %
Créa-sol	30 000	467340	1 828 150	5994 %
CSDL	1 524 474	1 704 849	1 721 994	13 %
Total	25 639 891	33 416 008	42 530 818	66 %

Note : Pour l'ADIE, l'encours 2008 comprend également le volume de microcrédits personnels- Pour Créa-sol et CSDL, microcrédits délivrés sur les fonds propres de l'association et non dans les livres financiers de la Caisse d'Épargne

Quant à l'activité bancaire, elle se déploie notamment grâce au mécanisme de garantie de France Active via sa filiale France Active Garantie (FAG) et par l'intermédiaire des prêts d'honneur octroyés par France Initiative ou le Réseau Entreprendre. Cette activité dépasse largement la seule sphère du microcrédit.

Globalement, en 2008, les trois réseaux ont mobilisé environ 806 M€ de concours bancaires au profit de projets de création et de reprise d'entreprises.

Tableau 5 : Évolution de l'activité de France Active (période 2006-2008)

	2006	2007	2008	Variation 08/06
Nombre de garanties	1 083	1 329	1 541	42,3 %
Volume de la garantie	14 290 000	17 830 000	21 170 000	48,1 %
Volume des crédits bancaires adossés-en €	25 040 000	31 540 000	40 180 000	60,5 %
Montant moyen du crédit bancaire adossé-en €	23 121	23 732	26 074	12,8 %

Note : Hors prêts d'honneur et hors garantie sur microcrédits extra-bancaires

Annexe I

Tableau 6 : Évolution de l'activité de France Initiative (période 2006-2008)

	2006	2007	2008	Variation 08/06
Nombre de prêts d'honneur	10 900	12 500	13 200	21,1 %
Montant des prêts d'honneur accordés-en €	79 800 000	92 100 000	103 200 000	29,3 %
Taux de couplage avec un prêt bancaire	89 %	90 %	90 %	-
Nombre de prêts bancaires adossés	9 701	11 250	11 880	22,5 %
Montant des prêts bancaires adossés -en €	474 500 000	618 100 000	654 200 000	37,9 %
Montant moyen du crédit bancaire adossé-en €	48 912	54 942	55 067	12,6 %

Tableau 7 : Évolution de l'activité du Réseau Entreprendre (période 2006-2008)

	2006	2007	2008	Variation 08/06
Nombre de prêts d'honneur	384	452	468	22 %
Montant des prêts d'honneur accordés en €	9 600 000	11 300 000	11 800 000	23 %
Taux de couplage avec un prêt bancaire	100 %	100 %	100 %	-
Nombre de prêts bancaires adossés	384	452	468	22 %
Montant des prêts bancaires adossés en €	76 800 000	97 180 000	112 100 000	46 %
Montant moyen du crédit bancaire adossé-en €	200 000	215 000	239 530	19,8 %

Note : estimation des concours bancaires mobilisés à partir du volume de prêts d'honneur et de l'effet de levier indiqué dans l'étude TMO

Néanmoins, la part des seuls microcrédits bancaires au sein de cette activité n'est pas aisément identifiable.

En effet, ces différents réseaux ne s'adressent pas nécessairement aux mêmes publics et les crédits bancaires délivrés grâce aux outils financiers qu'ils proposent peuvent excéder les seuils du microcrédit : 10 K€ si l'on retient le montant de l'habilitation du crédit extra-bancaire ou 25 K€ si l'on se réfère à la définition européenne.

De fait, si l'intervention en garantie de France Active est clairement fléchée à destination de la création des micro-entreprises, France Initiative et le Réseau Entreprendre peuvent soutenir la création ou le développement d'entreprises de taille plus conséquente.

Si France Active Garantie ne s'intéresse qu'aux micro-entreprises, la part des crédits bancaires n'excédant pas 20 K€ est de 44 % pour les prêts mobilisés sur la garantie FAG et 49 % sur les prêts mobilisés sur la garantie FGIF.

Tableau 8 : Répartition en nombre des prêts bancaires obtenus suite à intervention de France Active (2008)

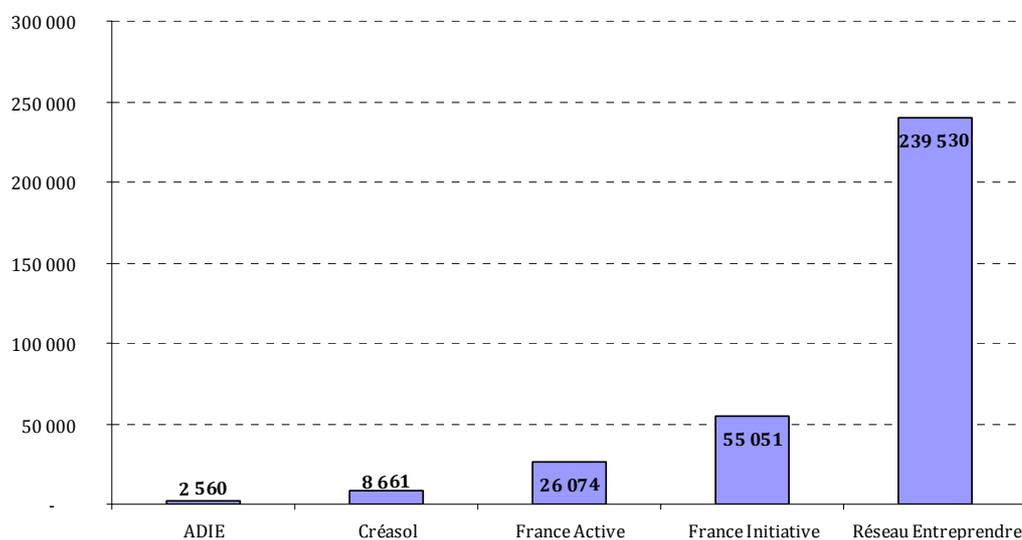
	0 à 10 K€	10 à 20 K€	20 à 30 K€	30 à 40 K€	40 à 50 K€	plus de 50 K€	Total plus de 20 K€
FAG	30 %	26 %	14 %	9 %	7 %	14 %	44 %
FGIF	26 %	25 %	19 %	17 %	5 %	8 %	49 %

Source : Rapport d'activité France Active 2008

Annexe I

L'examen du montant moyen des crédits mis en place témoigne de ce positionnement différencié des acteurs, notamment en comparaison de l'activité des associations habilitées à délivrer du microcrédit :

Tableau 9 : Montant moyen des crédits par type d'opérateurs-en € (2008, sauf Créa-sol chiffrages 2009 pour tenir compte de la récente habilitation)



Note de lecture : pour l'ADIE et Créa-sol, sont indiqués les montants moyens des crédits qu'elles délivrent ; pour FAG, FIR et RE, sont indiqués les montants moyens des crédits bancaires mobilisés suite à leur intervention via une garantie ou un prêt d'honneur

Par ailleurs, les statistiques de la Banque de France ne permettent pas de retracer les crédits professionnels de faible montant ni, *a fortiori*, la part de ces opérations assimilables à du microcrédit (i.e. s'adressant à des publics précaires et bénéficiant d'un accompagnement). Les établissements bancaires ont certes l'obligation de transmettre différentes informations s'agissant des crédits accordés aux TPE. Toutefois, cette information ne concerne que l'encours des crédits délivrés, dès lors que ces derniers sont supérieurs à 25 000€.

A défaut de statistiques nationales disponibles auprès de la Banque de France, la mission a procédé à une estimation à partir des données d'activité des différents facilitateurs.

Cette évaluation présente les biais suivants :

- ◆ les outils mis en place par les différents acteurs peuvent être couplés pour un même bénéficiaire créant ainsi un risque de double compte que la mission n'a pas été en mesure de retraiter⁹ ;
- ◆ les périmètres ne sont pas identiques : montant des prêts pour France Active et montant des plans de financement pour France Initiative ;
- ◆ les seuils sont différents : 25 K€ pour France Active et 30 K€ pour France Initiative.

⁹ L'appréhension des niveaux d'intervention sur les différents outils financiers de type garantie et prêt d'honneur est compliquée par le fait que tous les acteurs peuvent proposer des interventions multiples, indépendamment de l'acteur leader sur chaque dispositif. Ainsi, l'ADIE peut proposer des prêts d'honneur avec les microcrédits qu'elle octroie, de même pour France Active dont les garanties délivrées peuvent être accompagnées d'un prêt d'honneur. La garantie de France Active intervient également sur les microcrédits extra bancaires délivrés par l'ADIE, Créa-sol et CSDL.

Annexe I

Dans ce contexte, la mission s'est attachée à retraiter les informations disponibles pour parvenir à une estimation du volume du microcrédit bancaire en France.

- ◆ A la demande de la mission, France Active a réalisé une requête spécifique, qui montre qu'en 2008, 28 % des prêts mis en place étaient inférieurs à 10 K€ et 33 % d'entre eux étaient compris entre 10 et 25 K€. Dans la mesure où 1 541 garanties sur prêts bancaires sont intervenues en 2008, le nombre de microcrédits sur intervention de France Active peut donc être estimé respectivement entre 400 et 950 prêts selon le seuil retenu ;
- ◆ France Initiative a octroyé 13 200 prêts d'honneur en 2008, 90 % d'entre eux étant couplés à un prêt bancaire, soit 11 880 prêts. 18 % des plans de financement (à la création) étaient inférieurs à 15 K€ et 44 % des plans de financement étaient inférieurs à 30 K€. A partir de ces informations, il est donc possible d'estimer les crédits bancaires délivrés suite à prêts d'honneur, soit un peu plus de 2 100 microcrédits - seuil 10 K€- et 5 200 microcrédits - définition européenne- ;
- ◆ Réseau Entreprendre apparaît manifestement hors du champ du microcrédit avec un montant moyen de plan de financement de 483 K€ et un montant moyen de prêt bancaire adossé de 239 K€.

L'arrivée du dispositif Nacre va permettre de mettre l'accent sur le financement de la création d'entreprises par des chômeurs. Démarré récemment, compte tenu de la disponibilité tardive des fonds, ce dispositif marque en effet une montée en charge déjà notable, ainsi qu'en témoigne le bilan chiffré au 12 octobre 2009.

Tableau 10 : Bilan du dispositif Nacre au 30 septembre 2009

Nombre de porteurs de projets dans le parcours	Nombre de prêts Nacre décaissés	Montant moyen des prêts Nacre décaissés	Volume total des prêts Nacre décaissés	Montant moyen des prêts complém.	Volume total des prêts complém.	Montant moyen du plan de financement
12 367	1 770	5 087	9 003 499	31 276	55 358 659	57 394

Source : DGEFP

Le montant moyen des prêts complémentaires est à ce stade élevé (31 K€). A profil d'intervention inchangé, le dispositif conduirait en régime de croisière à mobiliser entre 1 600 et 4 500 microcrédits selon que l'on se réfère au seuil de 10 K€ ou de 25 K€¹⁰.

Tableau 11 : Estimation des microcrédits bancaires adossés au prêt Nacre

	Microcrédit bancaires	Microcrédit extra bancaires
Nombre de prêts Nacre en régime de croisière	20 000	
Part de crédits bancaires adossés (extrapolation)	18 200	1 800
Part de crédits < à 10 K€ (bilan au 30 septembre 2009)	3 %	65 %
Nombre de crédits < à 10 K€ (extrapolation)	500	1 100
Part de crédits < à 20 K€ (bilan au 30 septembre 2009)	16 %	85 %
Nombre de crédits < à 20 K€ (extrapolation)	3 000	1 500

Source : Bilan Nacre au 30 octobre 2009-extrapolation mission

Enfin, le dispositif Parcours confiance du réseau des Caisses d'Epargne (cf. infra) et l'action du réseau des Boutiques de Gestion permettent également de mobiliser du microcrédit.

¹⁰ Cette estimation est réalisée par projection de l'activité réalisée, estimation qui dépend donc fortement du niveau d'appropriation actuel du dispositif par les distributeurs Nacre.

Annexe I

Le dispositif Parcours Confiance permet de générer du microcrédit bancaire hors ligne de garantie de France Active évoquée ci-dessus.

A la demande de la mission, le réseau des boutiques de gestion (RBG) a procédé à une estimation du volume des microcrédits bancaires hors mécanismes de garanties ou de prêts d'honneur.

Au total, en intégrant par anticipation le dispositif Nacre, il est donc possible d'estimer le niveau d'intervention du secteur bancaire à près de 4 000 prêts < à 10 K€ et à un peu plus de 10 000 prêts < à 25 K€¹¹.

Tableau 12 : Niveau d'intervention des acteurs par estimation du nombre de microcrédits distribués

		En nombre < 10 K€	En nombre < 25 K€
Microcrédits extra-bancaires	ADIE	12 518	12 518
	Créa-sol	107	107
	CSDL	123	123
	Total	12 748	12 748
Microcrédits bancaires	FAG	400	900
	FIR	2 100	5 200
	Nacre	500	3 000
	Parcours Confiance	96	153
	RBG	850	850
	Total	3 946	10 103

Source : Mission

Cette synthèse illustre tout à la fois la faiblesse des volumes distribués et la modestie de l'implication du secteur bancaire, plutôt en retrait dans un paysage faisant intervenir une multitude d'acteurs.

1.2. Le microcrédit personnel se développe de manière plus récente mais avec des approches différentes quant à ses objectifs

1.2.1. Le microcrédit personnel s'est développé sous l'impulsion du Fonds de Cohésion sociale

Les associations habilitées commencent à se mobiliser sur le microcrédit personnel suite à l'extension par la loi LME de leur champ d'intervention. Toutefois, le microcrédit personnel s'est véritablement déployé en France sous l'impulsion du Fonds de cohésion sociale qui a repris un dispositif déjà expérimenté par le Secours Catholique et se fondant sur une logique partenariale entre les associations d'accompagnement et les banques (*cf.* annexes relatives aux interventions publiques et aux performances du microcrédit).

¹¹ La contribution du prêt à la création d'entreprise (PCE) à la délivrance de microcrédit n'est pas identifiée en tant que telle dans cette évaluation dans la mesure où l'accompagnement du porteur de projet n'est pas obligatoire. Cette contribution au microcrédit est toutefois nécessairement incluse dans l'évaluation de l'activité des réseaux FAG et FIR réalisée pour la mission. S'agissant de RBG qui peut aider à la mobilisation de PCE, les statistiques produites par OSEO montrent que ce réseau a permis la mise en place d'environ 1 100 PCE en 2008 sans qu'il soit possible de ventiler par montant les crédits bancaires adossés. A supposer même que tous ces PCE aient facilité l'obtention de crédits bancaires inférieurs à 25 K€, cela porterait l'évaluation de la mobilisation du secteur bancaire à environ 11 100 unités, ce qui ne remet pas en cause le constat de la mission.

Annexe I

En ce domaine, le FCS intervient en garantie des prêts délivrés par des établissements financiers bénéficiant d'un agrément délivré par la Caisse des dépôts.

Aujourd'hui, des statistiques précises peuvent être établies grâce à un outil de *reporting*, France microcrédit, mis en place en juin 2008 par la Caisse des dépôts. Ainsi, il est possible véritablement d'apprécier le degré d'implication du secteur bancaire dans le domaine du microcrédit personnel parallèlement à l'intervention des associations habilitées.

Ainsi, l'analyse du nombre de microcrédits personnels mis en place en 2008 met en évidence :

- ◆ le caractère encore très limité du volume des opérations et, en tout état de cause, des enjeux financiers associés. L'encours des microcrédits personnels s'élevait, au 30 octobre 2009, à moins de 20 M€ ;
- ◆ la prédominance d'un modèle partenarial impliquant des structures d'accompagnement et les banques pour l'opération de crédit garantie par le FCS¹².

Tableau 13 : Volume de microcrédits personnels mis en place en 2008

	Nombre de MC	Montant total des MC	Montant moyen d'un MC
ADIE	306	503 269	1 645
FCS	3 732	8 250 602	2 211
Total	4 038	8 753 871	2 168

Source : France microcrédit et statistiques des associations habilitées

La montée en charge de l'activité est notable sur la période 2006-2008, en particulier pour l'ADIE :

Tableau 14 : Évolution du nombre de microcrédits personnels octroyés (période 2006-2008)

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
ADIE	3	66	306	x 100
FCS (hors PJA-cf. infra))	470	1 797	3 732	x 7
Total	473	1863	4038	x 7,5

Source : France microcrédit et statistiques des associations habilitées-PJA : prêt jeune avenir distribué par la Société Générale

Tableau 15 : Évolution du montant des microcrédits personnels octroyés (période 2006-2008)

	2006	2007	2008	
ADIE	4 500	83 739	503 269	x110
FCS (hors PJA)	1 100 736	4 305 465	8 250 603	x 6,5
Total	1 105 236	4 389 204	8 753 872	x 6,9

Source : France microcrédit et statistiques des associations habilitées

Au 31 décembre 2008, 6 000 prêts ont été mis en place depuis l'origine représentant un montant global de 13,7 M€ (hors prêt jeune avenir). Au 30 octobre 2009, environ 8 500 microcrédits personnels ont été mis en place depuis l'origine pour un montant global de 19,4 M€. La progression de l'activité est ainsi réelle même si ni le nombre d'opérations, ni les enjeux financiers, ne sont réellement significatifs.

¹² Les statistiques du FCS incluent l'activité de Créa-sol et de la CSDL. A terme, elles devraient reprendre également les microcrédits personnels mis en place par l'ADIE, une convention en ce sens étant en cours de négociation lors de la mission.

Annexe I

Au sein du secteur bancaire, ce sont surtout les banques mutualistes et coopératives qui se sont mobilisées sur le segment du microcrédit personnel, ainsi qu'en atteste la liste des partenariats bancaires et le volume de prêts engagés par chaque acteur.

Tableau 16 : Liste des établissements financiers agréés par la CDC et nombre de microcrédits proposés (microcrédits mis en place en 2008)

Banques agréées	Nombre de prêts
Caisse nationale des Caisses d'Epargne BTP Banque	1207
Secours Catholique ¹³	615
Caisse Centrale du Crédit Mutuel	490
Laser Cofinoga	429
Crédit Municipal de Nantes	331
Crédit Coopératif	231
Caisse solidaire Crédit Mutuel Nord Europe	192
BNP Paribas Personal Finance	93
Crédit Agricole	90
Crédit Municipal de Bordeaux	90
La Banque Postale	55
Cofidis	41
BNP Paribas Guyane	23
Crédit Municipal de Dijon	21
Crédit Municipal de Roubaix	12
Crédit Municipal de Boulogne sur Mer	8
Total	3 928

Source : France microcrédit (hors PJA Société Générale soit 1 083 prêts) et Observatoire de la microfinance

Ces prêts bancaires sont majoritairement destinés à financer des projets liés à l'emploi ou la mobilité :

Tableau 17 : Nature des projets financés par des prêts bancaires garantis par le FCS (2008)

	Répartition par nature de projet
Éducation et formation	196
Emploi et mobilité	2 627
Logement	493
Santé	8
Autres	408
Total	3 732

Source : France microcrédit

1.2.2. Du retour à l'emploi à l'inclusion bancaire, les objectifs du microcrédit personnel sont variés

L'objectif du microcrédit personnel ne fait pas consensus entre les différents acteurs.

S'agissant du seul microcrédit personnel, des débats sont nés sur le point de savoir si ce dernier devait couvrir uniquement les projets à destinées professionnelles ou si les besoins plus élémentaires pouvaient être pris en compte, ce qui revient à questionner l'objectif final recherché : l'insertion professionnelle ou plus largement l'insertion sociale ? Le microcrédit personnel doit-il être nécessairement un prêt productif, c'est-à-dire générateur d'activité économique ou peut-il être non productif ?

¹³ Le Secours Catholique dispose également d'un fonds de garantie, le Fonds de garantie sociale (FGS), qui intervient auprès de différentes banques locales partenaires du Secours Catholique principalement le Crédit Mutuel et les Caisses d'Epargne.

Annexe I

Sur ce sujet, la loi LME du 4 août 2008 a certes étendu à la sphère du microcrédit personnel le champ d'intervention des associations habilitées mais n'apporte pas d'éclairage particulier puisqu'elle vise de manière large le financement « *des projets d'insertion des personnes physiques* ».

En la matière, l'ADIE fait prévaloir une logique d'insertion professionnelle. Pour Maria NOWAK, « *le microcrédit correspond à des prêts de faible montant destinés à des personnes à bas revenus, généralement exclues des banques parce que leur solvabilité est considérée comme insuffisante et / ou parce que les coûts de gestion de tels prêts sont jugés trop élevés. Ces prêts doivent leur permettre de créer ou de développer des micro-entreprises ou des activités génératrices de revenus*¹⁴ ».

L'association Créa-sol a retenu sur ce point une philosophie d'intervention comparable estimant que le microcrédit est par nature destiné à financer la recherche de revenus d'activité que ce soit dans une démarche de création d'entreprise ou dans le cadre de restructurations de dettes.

Cette position n'est toutefois pas pleinement partagée. Ainsi, le Secours Catholique estime que le microcrédit personnel doit permettre également la satisfaction des besoins de base (dépenses de santé...), voire même couvrir des situations de surendettement.

Au final, le Comité d'orientation et de suivi d'emploi des fonds (COSEF-cf. annexe interventions publiques) a retenu une position de synthèse en définissant le microcrédit personnel garanti par le fonds de cohésion sociale comme « *une opération de type bancaire destinée à faciliter l'insertion de son bénéficiaire dans la société et fondée principalement sur la confiance qui se construit dans la continuité d'une relation d'accompagnement* ».

Au-delà de l'insertion professionnelle et sociale, se pose également la question de l'insertion financière et bancaire, le microcrédit devant à terme faciliter l'inclusion dans le système bancaire classique avec, outre la détention d'un compte bancaire, la possibilité d'utiliser différents services financiers adossés.

1.2.3. L'existence de dispositifs voisins au microcrédit personnel ne participe pas à la définition d'une frontière claire

Dans le domaine du microcrédit personnel *stricto sensu*, une expérimentation a été lancée en 2007 afin d'étendre ce dispositif à des bénéficiaires faisant l'objet d'une inscription au fichier des incidents de crédits des particuliers (FICP) et apurant un plan de surendettement.

Différentes conditions régissent ce nouveau produit : l'objectif de recherche ou de maintien dans l'emploi, l'accord écrit du président de la commission de surendettement et l'accompagnement effectif par un professionnel du travail social ou un acteur de la solidarité partenaire de la Caisse des dépôts et consignations. Son montant n'excède pas 3 000 € remboursable sur une durée inférieure à 48 mois. Comme pour le microcrédit classique, ce prêt donne lieu à un accompagnement obligatoire par un réseau agréé par la Caisse des dépôts.

Toutefois, d'autres dispositifs mis en place sur garantie du Fonds de cohésion sociale illustrent également les objectifs différents poursuivis dans le cadre de partenariats avec le secteur bancaire.

Depuis sa mise en place en 2005, les emplois du Fonds de cohésion sociale se sont en effet progressivement diversifiés.

¹⁴ Définition tirée de l'article croissance et cohésion sociale, le Microcrédit et l'Union Européenne, issu de Finance and the common good/biens communs, automne 2006, n° 25.

Annexe I

Ainsi, sur demande du ministère de la famille et du ministère de l'éducation nationale, un premier produit a été déclaré éligible à la garantie du FCS par le comité d'orientation et de l'emploi des fonds (COSEF) ; le prêt jeune avenir¹⁵ .

Le prêt jeune avenir (PJA) est un prêt personnel sans affectation particulière destiné aux jeunes de 18 à 25 ans accédant à l'emploi garanti par le FCS et à taux zéro suite à bonification par la Caisse Nationale des allocations familiales. Son montant maximal est de 5 000 € remboursable sur une durée comprise entre 24 et 60 mois. La Caisse des dépôts, en tant que gestionnaire du FCS, reçoit une enveloppe spécifique de la CNAF destinée à couvrir la garantie de ces prêts dont la distribution a été confiée à la Société Générale suite à appel d'offres. Cette dernière intervient suite à une pré-instruction des dossiers réalisée par les CAF qui fournissent une attestation d'éligibilité au demandeur sur présentation par le bénéficiaire d'un contrat de travail, d'un contrat d'apprentissage ou d'une lettre d'embauche de moins de 3 mois. Des critères de revenus du foyer d'appartenance sont également pris en compte afin de toucher une population de jeunes plutôt défavorisée ;

Un dispositif expérimental de garantie de loyer au profit des étudiants a également été mis en place en 2006 *via* la dotation initiale par le FCS de deux fonds de garantie en région PACA et Aquitaine et le partenariat avec les CROUS, identifiés comme le réseau accompagnant et prescripteur. La garantie de loyers porte sur 12 mensualités pour un bail de 36 mois et est associée également à une garantie du prêt bancaire destiné à financer le dépôt de garantie.

Fin 2007, le COSEF a donné son accord pour que les partenaires financiers accordent à titre expérimental des microcrédits personnels garantis

Enfin, des expérimentations ont été conduites afin de développer des prêts en faveur des propriétaires occupants très sociaux (POTS) et contribuer à la résorption de l'habitat insalubre. Ce prêt personnel est accordé en complément des aides existantes, notamment celles de l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Le prêt est plafonné à 6 500 € et remboursable sur une durée maximale de 5 ans. L'expérimentation est conduite en région PACA entre la Fondation Abbé Pierre, la Banque Postale et le Conseil régional.

Le FCS a donc diversifié ses modes d'intervention en garantissant des dispositifs qui ne relèvent pas uniquement de la sphère du microcrédit et qui sont à la frontière de différentes politiques publiques : politique du logement, politique de la famille et politique de l'emploi.

1.3. L'amélioration de la connaissance du microcrédit suppose d'en clarifier la définition

Au terme de cette analyse, il apparaît que l'instauration d'une définition du microcrédit est essentielle à la constitution de statistiques qui permettent de mesurer véritablement l'ampleur de cette activité, que la distribution en soit assurée par le canal bancaire ou des associations habilitées.

C'est l'objet du groupe de travail mis en place par le Conseil National de l'information statistique (CNIS) dont la mission est de préciser les concepts utiles et les informations à élaborer par le système statistique public et la Banque de France sur le microcrédit¹⁶. Des représentants des institutions et administrations économiques, des milieux bancaires, des réseaux associatifs et d'établissements publics ainsi que des collectivités territoriales sont associés à cette réflexion.

¹⁵ L'expérimentation de l'internet accompagné avait été également prévue en 2005. L'offre n'ayant jamais véritablement démarré, ce dispositif est aujourd'hui abandonné.

¹⁶ Cf. avis moyen-terme 2009-2013 du CNIS, adopté par son Assemblée plénière le 23 janvier 2009.

Annexe I

Aux termes de son mandat, ce groupe de travail a notamment pour objectif¹⁷ :

- l'élaboration d'une définition claire et opérationnelle du microcrédit, tant professionnel que personnel lorsqu'il favorise l'employabilité. Il précisera les caractéristiques propres clairement identifiables ;
- le recensement sur cette base méthodologique, avec l'accord de la profession bancaire, des microcrédits accordés par les établissements de crédit ;
- l'extension de la collecte de statistiques aux autres distributeurs de prêts : autres réseaux, notamment associatifs (ADIE, Secours catholique, Emmaüs...) et autres acteurs comme la CNAF ou les collectivités territoriales.

Un rapport d'étape sera présenté fin 2010 et publié en 2011.

1.3.1. Proposition de définition du microcrédit professionnel

S'agissant du microcrédit professionnel, le microcrédit ne se confond pas avec les outils financiers qui facilitent sa mise en place. Ainsi, les prêts d'honneur et le prêt Nacre ne sont pas des microcrédits mais des dispositifs de nature économique différente dans la mesure où ils sont consentis à taux zéro et ont pour vocation de mobiliser du prêt bancaire. Ces dispositifs peuvent par ailleurs générer des prêts bancaires de montants conséquents. C'est le cas notamment des entreprises financées par le réseau Entreprendre dont le champ d'action paraît de ce point de vue totalement en dehors de la sphère du microcrédit.

Au-delà de cette précision, le ciblage d'un public conduit à définir tout à la fois la nature précise des bénéficiaires et un montant.

Si par construction les personnes ne pouvant offrir de garantie bancaire constituent le public principal du microcrédit (demandeurs d'emploi, titulaires de *minima* sociaux), la taille de l'entreprise créée est également un élément discriminant. Ainsi, le champ d'intervention du Réseau Entreprendre illustre qu'au-delà de trois salariés à la création, les projets financés sortent manifestement du champ du microcrédit (*cf. supra*).

De ce point de vue, au-delà des publics en difficulté, le ciblage des entreprises de moins de trois salariés est selon la mission un des éléments de définition des bénéficiaires du microcrédit professionnel.

Cette cible correspond par ailleurs à celle retenue pour délimiter le champ d'intervention des associations habilitées (*cf. annexe II relative à la réglementation du microcrédit*) et devrait accompagner la montée en puissance du nouveau régime des auto-entrepreneurs.

La détermination de cette cible d'entreprises permet d'approcher le critère de montant qui fait souvent débat entre les différents acteurs rencontrés par la mission.

Les statistiques de l'INSEE donnent en effet des éclairages intéressants :

- ◆ 87 % des entreprises se créent sans salarié en France (source INSEE Résultats- n°1172-janvier 2008) et 96 % des entreprises se créent avec moins de trois salariés (analyse des créations 2008 à partir du fichier SIRENE) ;
- ◆ environ 65 % des entreprises se créent avec des besoins financiers inférieurs à 16 K€ et près de 85 % avec des besoins financiers inférieurs à 40K€ (source INSEE Résultats n°1167-décembre 2007 à partir de SINE 2006)¹⁸.

¹⁷ Ce groupe a également pour ambition de mieux connaître les micro-entreprises et notamment les auto-entrepreneurs afin de suivre la pérennité de ces entreprises.

¹⁸ Les deux premiers seuils retenus dans l'enquête SINE sont moins de 16 000 € et de 16 000 € à 40 000€, sans possibilité de ventiler pour la dernière tranche la proportion des besoins financiers inférieurs à 25 000€.

Annexe I

Le plafond de 25 K€ retenu au plan européen apparaît donc pertinent dans la mesure où il reflète la réalité des besoins financiers au démarrage d'une majorité des entreprises de moins de trois salariés en France.

Bien sûr, ce critère de seuil permet de définir de manière générale ce qu'est le microcrédit professionnel en termes d'enjeux mais n'a pas pour objet de remettre en cause le seuil d'intervention des associations habilitées défini par la loi (10 K€).

En effet, un rehaussement de ce seuil pourrait avoir pour conséquence de canaliser trop fortement le microcrédit vers ces associations alors qu'il importe de maintenir des champs d'action tout à la fois spécifiques et complémentaires aux banques et aux associations habilitées.

Enfin, l'accompagnement apparaît comme une donnée constitutive du microcrédit compte tenu de la fragilité des publics et de ses effets avérés sur la pérennité des entreprises (cf. annexe V- Pilotage et performances du microcrédit).

1.3.2. Proposition de définition du microcrédit personnel

Pour le microcrédit personnel, la définition de l'objectif recherché se heurte à la frontière parfois ténue entre la politique de l'emploi et d'autres politiques publiques (cf. supra).

En la matière, la mission privilégie une approche pragmatique englobant les projets d'insertion professionnelle mais également les projets permettant d'augmenter le reste à vivre des bénéficiaires.

Retenir uniquement les projets liés à l'insertion professionnelle conduirait à exclure en effet le financement de dépenses qui, sans être liées directement à l'emploi, peuvent faciliter le maintien ou le retour à l'emploi par l'amélioration de la situation sociale ou financière du bénéficiaire.

En sens inverse, il ne s'agit pas de faire du microcrédit un instrument de « mal-endettement » entraînant des dépenses supplémentaires pour le micro-emprunteur.

C'est la raison pour laquelle la mission retient la notion de microcrédit permettant de créer un revenu, que ce soit en lien direct avec la recherche d'un emploi ou en réalisant des économies futures.

Néanmoins, cette définition conduit à questionner les modes de dotation du FCS, ce dernier étant abondé par des crédits du ministère de l'emploi.

Pour les projets non liés directement à l'emploi, il est souhaitable d'imaginer des mécanismes de dotation similaires à celui prévu pour le prêt jeune avenir (PJA) dont le dispositif fait l'objet d'un financement fléché de la CNAF.

Au-delà d'une logique budgétaire plus responsabilisante, cette démarche conduira les ministères contributeurs à s'interroger sur la pertinence du recours au microcrédit plutôt qu'à d'autres modes d'intervention.

En revanche, compte tenu de la fragilité des bénéficiaires potentiels de microcrédit et en l'absence de groupes d'emprunteurs solidaires sur le modèle de la *Grameen bank*, l'accompagnement apparaît bien comme une condition constitutive du microcrédit.

Cette définition du microcrédit permettra de mieux appréhender l'activité du microcrédit en France en incluant le champ d'intervention des associations habilitées (ADIE, Créa-sol et CSDL) mais également celui du secteur bancaire.

Annexe I

Tableau 18 : Proposition de définition du microcrédit

	Microcrédit professionnel	Microcrédit personnel
Nature de l'opération	Prêt à titre onéreux	
Public/ projets financés	-Projets de création, reprise ou développement d'entreprises de moins de 3 salariés -Projets de création, reprise ou développement d'entreprise portés par des chômeurs et titulaires de <i>minima</i> sociaux	Projets d'insertion professionnelle ou permettant l'augmentation du reste à vivre
Montant	< à 25 000€	< à 3 000€, pouvant être porté à 12 000€ en cas d'accident de la vie
Accompagnement	Obligatoire	Obligatoire

2. La distribution du microcrédit repose sur de nombreux acteurs aux modes d'intervention différenciés

2.1. Le déclenchement du microcrédit bancaire repose sur l'expertise et l'intervention extérieures de grands réseaux

La mobilisation de crédits bancaires à destination de la création ou reprise d'entreprises s'est historiquement développée par l'intermédiaire d'outils financiers mis à disposition de grands réseaux tels que France Active, France Initiative ou Réseau Entreprendre. Ce dernier intervient cependant sur des projets qui, en raison de leur ampleur, ne relèvent pas du microcrédit au sens de la mission (*cf. supra*), contrairement à France Active ou France Initiative.

Le microcrédit personnel est prescrit par des réseaux d'accompagnement social.

Ces réseaux proposent une expertise reconnue par le réseau bancaire ainsi qu'en attestent les taux d'acceptation des dossiers présentés en comité d'agrément.

2.1.1. France Active intervient pour pallier l'insuffisance de garantie personnelle du créateur

France Active est une association qui propose une gamme d'intervention allant de la garantie à l'apport en fonds propres avec deux missions distinctes : faciliter l'accès au crédit bancaire pour les créateurs d'entreprise de TPE et financer le développement de l'emploi dans les entreprises solidaires (*cf. annexe III relative aux interventions publiques*).

Annexe I

L'activité de soutien du créateur d'entreprise se développe concrètement grâce au réseau de France Active constitué de 38 fonds territoriaux¹⁹ répartis sur 96 départements et mobilisant 297 ETP (hors tête de réseau). Ces fonds procèdent à une première expertise économique et financière du projet et suscitent le rapprochement entre le créateur d'entreprise et l'établissement bancaire grâce à l'octroi d'une garantie.

Tableau 19 : L'appui au porteur de projet apporté par les fonds territoriaux de France Active



Source : Rapport d'activité France Active 2008.

En pratique, l'orientation du porteur de projet vers un fonds territorial de France Active s'effectue suite à un premier accueil soit par une banque, soit par un réseau accompagnant du type Boutiques de gestion qui a déjà examiné le projet d'entreprise²⁰.

Le fonds procède alors à l'analyse du dossier notamment dans ses composantes financières ce qui permet d'établir la viabilité du projet. Si la faisabilité économique de ce dernier est avérée, le fonds sollicite les banques au plan local sur la base de l'élaboration d'un plan de financement. Une fois le partenariat bancaire établi, l'octroi de la garantie est validé dans le cadre de comités locaux d'engagement puis transmis au siège qui procède à la notification de la mise en place de la garantie à l'établissement financier partenaire²¹.

Les situations éventuelles d'impayés sont signalées par la banque gestionnaire du microcrédit au *back office* du siège de France Active qui informe le fonds local. Ce dernier doit alors se rapprocher du bénéficiaire du microcrédit pour analyser l'origine des difficultés financières rencontrées et envisager éventuellement une renégociation des caractéristiques du prêt.

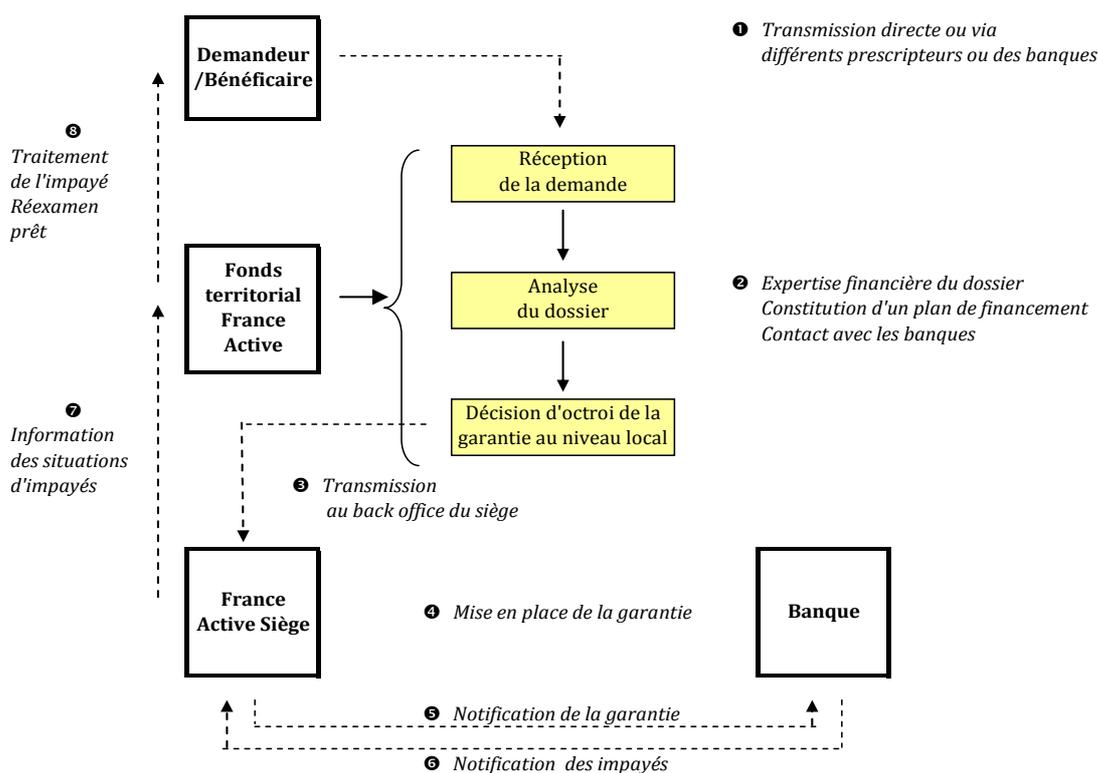
¹⁹ Cf. rapport de gestion pour 2008- ces fonds territoriaux sont des associations qui proposent aussi les interventions de la SIFA (prises de participation).

²⁰ En Essonne, les deux premiers prescripteurs du fonds territorial sont les banques (17 %) devant les Boutiques de Gestion (13 %).

²¹ En 2008, 7 124 projets ont été expertisés avec 3 558 concours financiers mis en place, soit la moitié des dossiers examinés (source : rapport d'activité France Active 2008).

Annexe I

Tableau 20 : Modalités d'intervention des fonds territoriaux de France Active



Source : Mission.

Le taux d'acceptation en comité d'engagement des projets proposés par les fonds territoriaux de France Active est de 73 % en 2008, un dossier prescrit sur deux donnant lieu à expertise par le fonds territorial.

Tableau 21 : Flux des demandes reçues et traitées par les fonds territoriaux France Active

	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes expertisées	Taux d'expertise des demandes reçues	Nombre de demandes proposées en comité d'engagement	Nombre de demandes acceptées en comité d'engagement	Taux d'acceptation des dossiers proposés en comité d'engagement
2006	15 286	6 274	41,0 %	4 605	3 270	71 %
2007	14 904	7 152	48,0 %	5 092	3 761	74 %
2008	14 327	7 124	49,7 %	4 858	3 558	73 %

Source : Rapport de gestion 2007 et 2008- tous types d'interventions confondues : garanties, prêt d'honneur et primes EDEN.

Dans la très grande majorité des cas (94 %), l'intervention en garantie des fonds territoriaux permet au créateur d'entreprise d'accéder à un crédit bancaire présentant un taux d'intérêt inférieur à 6 %, sans appel à la caution personnelle du créateur pour 81 % des prêts mis en place²². Lorsque cette caution est exigée, elle ne dépasse pas 50 % du montant emprunté. 70 % de ces prêts sont inférieurs à 30K€.

²² Seul le fonds de garantie à l'initiative des femmes (FGIF) exclut expressément le recours à une caution.

Annexe I

**Tableau 22 : Taux des crédits bancaires mobilisés par le réseau France Active
(2008-répartition en nombre)**

	< 4 %	4 à 5 %	5 à 6 %	6 à 7 %	plus de 7 %
FAG	21 %	30 %	43 %	6 %	0 %
FGIF	15 %	37 %	41 %	7 %	0 %

**Tableau 23 : Montant des crédits bancaires mobilisés par le réseau France Active
(2008-répartition en nombre)**

	< 10 K€	10 à 20 K€	20 à 30 K€	30 à 40 K€	40 à 50 K€
FAG	30 %	26 %	14 %	9 %	7 %
FGIF	26 %	25 %	19 %	17 %	5 %

Quatre réseaux coopératifs ou mutualistes représentent l'essentiel de l'activité de garantie octroyée aux TPE : Caisses d'Epargne (32 %), Banques populaires (23 %), Crédit Agricole (11 %), Crédit Mutuel (10 %), CIC (7 %), BNP Paribas (7 %), Crédit Coopératif (3 %).

2.1.2. France Initiative propose des prêts d'honneur qui ont un effet de levier sur les financements bancaires

France Initiative propose également un outil financier spécifique au profit des créateurs ou repreneurs d'entreprises *via* l'octroi de prêts d'honneur qui permettent l'obtention de financements bancaires. Son action se déploie sur le territoire grâce à un réseau de 245 plateformes dites d'initiative locale (PFIL) animées par 706 permanents représentant 520 équivalents temps plein.

Chaque plateforme gère des fonds de prêts d'honneur abondés par les collectivités locales, la Caisse des dépôts, des entreprises ou établissements partenaires. Après évaluation du projet présenté, l'unité territoriale décide de l'attribution du prêt et de la mise en place d'un système de parrainage au profit du chef d'entreprise. Si ce dernier n'est pas systématique, les permanents offrent en revanche un accompagnement préalablement et postérieurement à l'attribution du prêt pour aider le porteur de projet dans toutes les étapes de la création.

L'octroi de ces prêts d'honneur permet, dans 90 % des cas, de mobiliser des concours bancaires, ce taux restant stable sur la période 2006-2008.

Un peu plus de 4 dossiers sur 5 présentés en comité d'agrément fait l'objet d'un financement, près d'un dossier prescrit sur deux faisant l'objet d'une expertise par le fonds territorial.

Tableau 24 : Flux des demandes reçues et traitées par les plateformes territoriales FIR

	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes expertisées	Taux d'expertise des demandes reçues	Nombre de demandes proposées en comité d'engagement	Nombre de demandes acceptées en comité d'engagement	Taux d'acceptation des dossiers proposés en comité d'engagement
2006	45 600	19 500	43 %	14 800	12 200	82 %
2007	46 700	20 800	45 %	16 350	13 500	83 %
2008	46 000	21 000	46 %	16 380	13 600	83 %

Source : Rapports de gestion 2006, 2007 et 2008 présentés à l'Assemblée générale.

Les modes d'intervention des plateformes locales se caractérisent par leur très forte autonomie, ces dernières étant libres de négocier leurs partenariats bancaires au plan local. En l'absence de *reporting* précis, la caractérisation des crédits bancaires offerts sur intervention de France Initiative n'a pu être réalisée par la mission.

2.1.3. Le microcrédit personnel est prescrit par des accompagnants sociaux

La distribution du microcrédit personnel bancaire s'est également développée grâce à l'intervention de réseaux extérieurs aux banques. Ces derniers sont agréés par le FCS et structurent en quelque sorte l'offre de microcrédit bancaire, aux côtés du Secours Catholique qui a expérimenté le dispositif.

Suite à une réflexion engagée depuis juillet 2003, le Secours Catholique a en effet expérimenté puis déployé des partenariats bancaires en offrant sa garantie *via* un fonds *ad hoc*, le fonds social de garantie (FSG), sur les concours bancaires des établissements financiers. La procédure fait intervenir quatre acteurs : le demandeur, le prescripteur, le secours catholique et un partenaire bancaire.

Après avoir été orienté par un prescripteur ou détecté par le Secours Catholique, le projet est évalué par un bénévole du réseau qui analyse le projet porté et la capacité de remboursement du bénéficiaire. Lorsque le projet est jugé suffisamment solide, il est ensuite présenté à un comité mixte, composé de représentants du secours catholique et de son partenaire financier, qui prend la décision de prêter.

Après accord, le partenaire bancaire gère la partie financière du microcrédit alors qu'un bénévole du secours catholique assure un accompagnement de l'emprunteur toute la vie du prêt.

L'intervention du Secours Catholique permet d'offrir une garantie à hauteur de 50 % du capital emprunté. Le Secours Catholique a noué des partenariats avec 8 banques, le montant moyen du crédit bancaire s'élevant à 1 670€.

Ce modèle proposé par le Secours Catholique a été repris dans le cadre de la garantie du Fonds de cohésion sociale sur des microcrédits personnels bancaires. Pour ce faire, les établissements financiers bénéficient d'un agrément délivré par la Caisse des dépôts. Leur action est couplée avec celles d'acteurs de la solidarité avec lesquels est signée une charte de partenariat.

L'intervention du Fonds de cohésion sociale permet de mobiliser des crédits bancaires d'un montant moyen variant de 800 à un peu plus de 3 000 € selon les banques, avec des prêts majoritairement accordés à des taux variant entre 2 et 5 %.

D'après les statistiques disponibles sous France microcrédit, 71 % des dossiers présentés par ces réseaux agréés ont été acceptés par les banques distributrices, ces réseaux ayant réorienté les demandes reçues dans près d'un dossier sur deux²³.

Tableau 25 : Flux des demandes reçues et traitées par les réseaux d'accompagnement

	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes orientées vers le MPG	Part des demandes orientées vers le microcrédit	Nombre de demandes acceptées	Part des demandes acceptées
FCS	2386	1103	46 %	787	71 %

Source : France microcrédit.

²³ La saisie sous France microcrédit par les réseaux accompagnants n'est pas exhaustive, les statistiques relevées par la mission concernant à ce stade 2 386 demandes reçues en 2008 ce qui constitue déjà un échantillon représentatif (cf. annexe Pilotage et performance).

2.2. Les établissements bancaires s'impliquent en tant qu'acteurs ou financeurs des associations habilitées

En pratique, hors refinancement des associations habilitées, les établissements bancaires interviennent de deux manières :

- soit en tant que distributeurs ;
- soit en tant que soutien financier des opérateurs de microcrédit.

En matière d'offre de microcrédit, ce sont les banques mutualistes et coopératives, traditionnellement impliquées sur le secteur de l'économie sociale et solidaire en France, qui se sont positionnées sur l'offre de microcrédit (cf. supra).

Le réseau des Caisses d'Épargne a notamment mis en place un dispositif original avec des associations dédiées à l'accompagnement bancaire des bénéficiaires de microcrédit, l'accompagnement social étant réalisé par des réseaux partenaires (cf. infra). Ces structures sont adossées à une agence bancaire dont elles sont en quelque sorte l'émanation. Ce dispositif intitulé « Parcours Confiance » a été mis en place en 2006 et est l'un des héritages des projets d'économie sociale et locale (PELS).

Dans le cadre de leurs missions d'intérêt général exercées en contrepartie de leur monopole de distribution du livret A, les Caisses d'Épargne avaient en effet l'obligation légale d'affecter une partie de leurs résultats au financement de projets présentant un intérêt en termes de développement social ou de l'emploi. Malgré la suppression du monopole de distribution du livret A décidée par la loi LME, le groupe a conservé ce dispositif, désormais mis en œuvre de façon volontaire au titre de sa responsabilité sociale d'entreprise (RSE). Aujourd'hui, 16 caisses se sont positionnées sur cette activité avec 58 conseillers déployés dans 80 départements.

Ce dispositif permet d'assurer un suivi personnalisé des bénéficiaires *via* les chargés de clientèle spécialisés de l'association, le microcrédit étant mis en place dans les livres de l'établissement financier, c'est-à-dire l'agence bancaire de rattachement.

Au delà de l'intervention en tant que distributeur de microcrédit, les établissements bancaires interviennent également en soutien financier des opérateurs de microcrédit.

Ainsi, l'ADIE bénéficie de différents appuis du secteur bancaire *via* des subventions destinées à porter certaines expérimentations. A titre d'exemple, les six agences ADIGO expérimentées par l'ADIE sont parrainées par BNP Paribas, le Crédit coopératif, le groupe Banque Populaire, Bred et le Crédit Agricole qui couvrent les frais de montée en charge de ces agences (cf. infra et annexe IV relative au modèle économique des opérateurs).

L'association Créa-sol bénéficie de la même manière du soutien de la Caisse d'Épargne notamment en termes d'apport en personnel par mise à disposition de conseillers crédit et par octroi de subvention couvrant les frais de fonctionnement de l'association.

2.3. Le microcrédit extra-bancaire fait appel plus largement à une démarche de prospection

L'ADIE s'est historiquement orientée vers un public particulièrement précaire (cf. annexe V-Pilotage et performance). Ce ciblage a conduit cette association à développer une offre de crédit diversifiée, adaptée à ce public qu'elle n'hésite pas à prospecter.

Les deux autres associations habilitées ont en revanche opté pour un modèle plus proche des grandes banques en s'appuyant sur le partenariat et l'expertise d'intervenants extérieurs.

2.3.1. L'ADIE déploie une offre de crédit diversifiée à destination de son public-cible qu'elle peut ponctuellement prospecter

L'ADIE intervient sur transmission du dossier par un réseau prescripteur mais également par prospection des équipes de chargés de clientèle ou suite à une démarche spontanée des demandeurs, ce qui constitue une particularité de l'ADIE par rapport aux autres modèles d'intervention.

Tableau 26 : Origine des demandes de crédit traitées par l'ADIE (2008)

Origine des dossiers	
Prescription extérieure ²⁴	52,4 %
Prospection-promotion	26,5 %
Démarche spontanée de la clientèle	21,1 %

Source : ADIE

Les conseillers crédit sont en effet responsables sur leurs sites d'intervention de la promotion de l'activité de l'ADIE. Pour ce faire, ils activent le réseau des partenaires institutionnels mais réalisent également une activité de prospection active auprès des relais commerçants ou encouragent leurs clients à faire jouer le « bouche-à-oreille ».

Différents programmes mis en place par l'ADIE montrent ainsi la volonté de développer cette démarche de prospection, avec des modes de distribution différents de ceux des agences classiques : les programmes particuliers à destination des quartiers en difficulté notamment par des offres à destination des publics jeunes (Créa jeunes) ou des offres de microcrédits groupés (ADIGO).

²⁴ Cette prescription extérieure provient de diverses sources : référents sociaux 9 % ; ANPE 8 % ; autres 8 % ; Chambres de commerce 7 % ; Boutiques de Gestion 6 % ; Chambre des métiers 5 % ; directions départementales du travail 4 % ; collectivités locales 2 %.

Encadré 3 : Expérimentations par l'ADIE de nouveaux modes de distribution du microcrédit

Créa Jeunes : le microcrédit à destination des jeunes des quartiers

Lancé fin 2007, ce projet pilote vise à accompagner 2 000 jeunes issus des quartiers défavorisés, avec pour objectif de lancer la moitié de ce public dans l'entrepreneuriat. Le programme CréaJeunes est actuellement testé dans six grandes agglomérations en France : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Paris et Toulouse. Il est composé de trois éléments :

- un accompagnement amont de 2 à 6 mois pour aider les jeunes à préparer leur projet, essentiellement mis en place par des bénévoles, avec l'appui de partenaires externes.
- un accompagnement post-crédit d'une durée moyenne de 18 mois. Les créateurs d'entreprise CréaJeunes peuvent bénéficier de l'offre de services d'accompagnement post création de l'Adie.
- la possibilité d'obtenir un financement : une prime de 1 000 euros maximum en complément d'un prêt Adie ou bancaire s'il n'y a aucun dispositif de prime à la création d'entreprise pour les jeunes au niveau local ; un microcrédit, un prêt d'honneur et une avance remboursable de l'État.

Sur l'ensemble des six sites, 363 jeunes de 19 à 31 ans ont déjà participé au programme Créa Jeunes.

Adigo : une expérimentation de nouvelles méthodes de microcrédits groupés à destination des publics des quartiers

Créées en 2007 comme des agences pilotes visant à atteindre en trois ans leur équilibre financier, les agences Adigo ont pour mission de développer un modèle répondant à un triple défi : révéler une demande de microcrédit élargie, démontrer qu'il est possible de faire du microcrédit tout en couvrant ses charges et capitaliser ses méthodes afin d'assurer des conditions de déploiement idéales dans le réseau.

Les agences visent également à toucher directement des clients de la «base de la pyramide» en leur proposant, en plus des microcrédits Adie «classiques», des microcrédits de groupe. Avec ce produit, une personne qui souhaite emprunter doit réunir 3 autres personnes, qui ont chacune une activité indépendante et un besoin d'accès au crédit. Ainsi constitués en groupes, les clients obtiennent chacun un crédit et sont solidaires du remboursement du prêt de chaque autre membre.

Les agences pilotes sont actuellement au nombre de six. Quatre sont implantées en métropole à Montpellier, Toulouse, Aubervilliers, Montreuil et deux en outremer : une en Guadeloupe (ouverture février 2009) et l'autre en Martinique.

Le programme spécifique à destination des populations rurales (PADRE) répond à cette même logique de prospection. Cette expérimentation repose en effet sur une démarche commerciale de recherche active des clients avec des conseillers mobiles se déplaçant sur le territoire et des animateurs réseau chargés de gérer les points relais ADIE. Trois zones de travail ont été définies à ce jour : le Poitou, le Parc régional naturel de Millevaches et le Parc Naturel des volcans d'Auvergne.

Pour réaliser son activité, l'ADIE dispose d'un réseau de 130 antennes et 380 permanences, ce qui lui permet de présenter un maillage territorial important. Elle mobilise 166 conseillers crédit sur tout le territoire.

Les clients prospectés ou prescrits par des organismes extérieurs sont reçus en agence pour un entretien destiné à cerner les besoins propres au projet et analyser les risques encourus.

Trois critères d'analyse président à l'instruction des dossiers, ces critères étant présentés dans la Grille d'Analyse et de Décision (GAD) :

- le « capital-confiance personne » qui repose sur la stabilité géographique et relationnelle, le niveau de formation, l'historique bancaire... Les trois derniers relevés de compte bancaire sont demandés et examinés par le conseiller crédit ;
- le « capital-confiance projet » au regard de la situation financière personnelle, la motivation du porteur de projet, le marché... ;

Annexe I

- le « capital-confiance remboursement » qui nécessite d'évaluer la capacité de remboursement. Pour ce faire, l'ADIE utilise notamment la base d'interpellation et de prédiction (BIP)²⁵, l'accès aux fichiers gérés par la Banque de France et des bases d'analyse financière.

Le manuel de crédit décrit précisément les règles d'éligibilité pour l'obtention de microcrédit. En particulier, les microcrédits doivent être accordés à des personnes :

- n'ayant pas accès au crédit bancaire, et sans alternative en termes d'aides publiques pour le microcrédit personnel ;
- éventuellement inscrites au fichier FICP ou interdit bancaire à condition que le nombre d'incidents ne caractérise pas un risque futur d'impayés ;
- éventuellement en situation de surendettement sous réserve de l'accord écrit du président de la commission de surendettement ;
- en situation régulière sur le territoire, et sans interdiction de gérer pour le microcrédit professionnel.

Si l'activité apparaît viable et le projet solide, les conseillers crédit présentent les demandes de financement devant un comité de crédit.

Lorsque la demande de financement est validée, le décaissement est réalisé par la direction régionale²⁶, après vérification de certaines pièces obligatoires : justificatifs de domicile, RIB, engagement de caution. Si l'entreprise n'est pas encore immatriculée, le financement peut être accordé²⁷. Une fiche de décaissement est alors éditée et signée par la personne en charge du décaissement. Elle est contresignée *a posteriori* par le conseiller crédit, puis conservée au dossier.

En 2008, 39 % des demandes reçues par les agences de l'ADIE ont fait l'objet d'un financement, soit 13 300 financements pour 34 394 demandes²⁸.

Les prêts mis en place par l'ADIE sont systématiquement adossés à une caution du porteur de projet. La personne qui se porte caution ne peut être ni de l'entourage familial du porteur de projet ni une personne morale. Le montant de cette caution n'excède pas 50 % du montant total du crédit. Les conditions de prêts sont différenciées pour le microcrédit professionnel et personnel.

Tableau 27 : Taux d'intérêts ADIE en septembre 2009

	Taux d'intérêt	Commission	TEG moyen	Taux de l'usure
MC personnel > 1 524 €	9,40 %	-	9,40 %	9,43 %
MC personnel < 1 524 €	9,71 %	5,00 %	14,71 %	21,59 %
MC professionnel	9,71 %	5,00 %	13,00 %	Sans objet

Source : Mission.

²⁵ Outil d'aide à la décision, la Base d'Interpellation et de Prédiction (BIP) a été mise en place en avril 2006 grâce à un mécénat de compétences avec CETELEM. A partir des critères renseignés dans GAIA par les conseillers accueil et crédit, un « score » s'établit automatiquement : de 0 pour le plus favorable à 4 pour le plus risqué.

²⁶ Le directeur régional bénéficie d'une délégation de décision en matière d'octroi de prêts qui dépend du niveau d'impayés constatés et des profils de prêts mis en place par les agences tels qu'issus des *scoring* de BIP.

²⁷ Le certificat d'immatriculation est demandé ultérieurement par le conseiller crédit ou le conseiller accompagnement dans le cadre du suivi.

²⁸ 34 394 demandes reçues quel que soit la nature du microcrédit personnel et professionnel ; 12 518 demandes de microcrédits professionnels et 323 demandes de microcrédits personnels acceptées par l'ADIE ; 12 518 de microcrédits professionnels financés et 306 microcrédits personnels financés.

Annexe I

Le suivi du porteur de projet est ensuite basculé vers les bénévoles du réseau accompagnant qui prodigue des conseils en matière de création à l'entreprise (*cf. infra*), le conseiller crédit gardant un rôle de référent tout au long du parcours pour orienter le bénéficiaire vers l'accompagnement le plus approprié.

2.3.2. Les nouvelles associations habilitées travaillent selon un modèle plus proche du secteur bancaire : une offre qui s'appuie sur une expertise extérieure

Créée en 2005, l'association Créa-sol, initiateur du modèle de Parcours Confiance au sein du réseau Caisse d'Épargne, a été habilitée en avril 2009, ce qui lui permet de se refinancer sur le marché bancaire, son activité de microcrédit étant précédemment assurée sur fonds propres.

Créée récemment en 2005, le volume d'activité de l'association connaît une montée en charge significative, en particulier en ce qui concerne le microcrédit professionnel.

**Tableau 28 : Évolution de l'activité de Créa-sol
(nombre des crédits mis en place période 2006-2008)**

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Microcrédits professionnels	4	49	107	x25
Microcrédits personnels	8	29	64	x7

Note : Microcrédits délivrés sur les fonds propres de l'association et non dans les livres financiers de la Caisse d'Épargne.

**Tableau 29 : Évolution de l'activité de Créa-sol
(montant des crédits mis en place annuellement)**

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Microcrédits professionnels	30 000	509 780	1 687 330	x55
Microcrédits personnels	13 750	49 550	136 099	x9

Note : Microcrédits délivrés sur les fonds propres de l'association et non dans les livres financiers de la Caisse d'Épargne.

**Tableau 30 : Évolution de l'activité de Créa-sol
(montant des encours)**

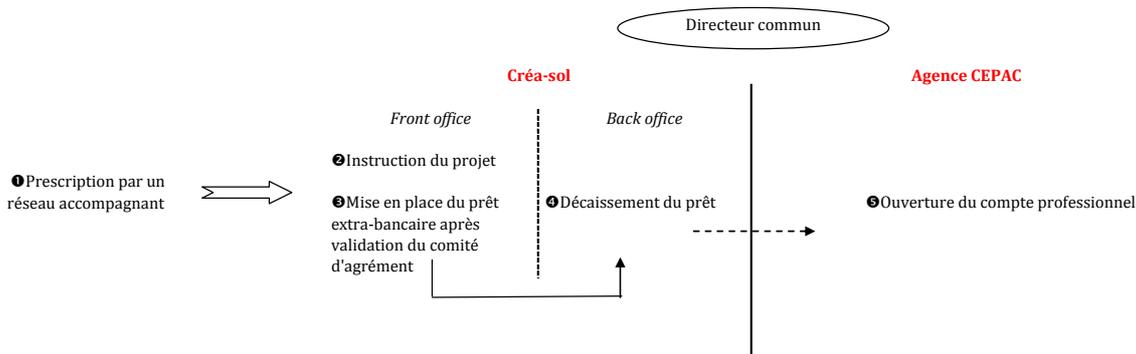
	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Microcrédits professionnels	30 000	467 340	1 828 150	x60
Microcrédits personnels	13 750	56 719	142 561	x9

Note : Microcrédits délivrés sur les fonds propres de l'association et non dans les livres financiers de la Caisse d'Épargne.

La spécificité de cette association est de proposer une offre de microcrédit extra-bancaire en étroite collaboration avec une agence bancaire du réseau Caisse d'Épargne dont le directeur assure également le pilotage de l'association.

Le microcrédit octroyé est enregistré au bilan de l'association qui le délivre, ce qui constitue la principale différence avec le dispositif Parcours Confiance. Jusqu'à l'habilitation de l'association, les prêts étaient accordés sur ses fonds propres.

Tableau 31 : Schéma d'intervention de Créa-sol



Source : Mission

Créa-sol ne prospecte pas ses publics contrairement à l'ADIE, les bénéficiaires potentiels de microcrédit étant orientés par différents prescripteurs majoritairement les plateformes d'initiative locale pour le microcrédit professionnel et le Secours Catholique et les CCAS pour le microcrédit personnel²⁹, ce qui lui permet d'intervenir sur un territoire important puisqu'elle couvre la région Provence Alpes Corse ainsi que les DOM.

Ces derniers sont formés par Créa-sol afin de bien préciser la cible recherchée : l'intervention de Créa-sol ne concerne en effet que des projets visant l'insertion par l'emploi même pour le microcrédit personnel. Ce positionnement a nécessité une pédagogie vers les partenaires accompagnants plus enclins à la mise en œuvre de microcrédits personnels à visée sociale.

Le réseau accompagnant réalise une première instruction du projet pour apprécier la viabilité du projet et le besoin de financement avant transmission du dossier à Créa-sol. Ces réseaux sont conventionnés avec l'association qui les subventionne par ailleurs.

Au niveau de Créa-sol, suite à un premier contact avec le front office, une analyse du dossier du bénéficiaire potentiel est réalisée à l'aide d'une grille d'aide à la décision destinée à valider la compétence de l'association pour le micro crédit personnel (segmentation du projet entre compétence de la banque, compétence de Créa-sol et compétence de l'aide sociale) ou le niveau de risque pour le projet professionnel (solidité économique et financière du dossier).

Si le projet est considéré comme potentiellement éligible, il est transmis au comité d'agrément qui décide de la mise en place du prêt. Lorsque le prêt est validé, un nouvel entretien est réalisé avec le bénéficiaire pour la signature du prêt et proposer en fonction des besoins exprimés le suivi d'une formation de gestion comptable avec un expert comptable conventionné (160 € par mois financé par le créateur). Le dossier est ensuite transmis au back office qui met en place le prêt (déblocage partiel ou total des fonds). Ce dernier assure les relances éventuelles en cas d'impayés constatés sur le prêt.

Les prêts octroyés par Créa-sol sont facturés à un taux de 3,75 % pour le microcrédit professionnel et 1,71 % pour le microcrédit personnel sans caution personnelle exigée du bénéficiaire (cf. annexe IV relative aux modèles économiques).

²⁹ Pour le microcrédit professionnel, les plateformes d'initiative locale représentent 25 % en montants et 18 % en nombre de dossiers apportés (prescription recensée à fin 2008)- Pour le microcrédit personnel, le Secours Catholique et les CCAS représentent près de 35 % en nombre et en montants des dossiers apportés (prescription recensée à fin septembre 2009).

Annexe I

En parallèle, un compte professionnel ou personnel, selon la nature du microcrédit octroyé, est systématiquement ouvert au sein de l'agence bancaire de rattachement, cette dernière assurant le suivi bancaire du compte (relance éventuelle des impayés fournisseurs, gestion du fonctionnement du compte). Cette agence est une agence Caisse d'épargne qui est adossée en quelque sorte à l'association mais est juridiquement distincte. La direction de l'agence et de l'association est en revanche confiée à la même personne ce qui permet un accès au compte professionnel et un suivi du remboursement du microcrédit.

En région Aquitaine, la Caisse Sociale de développement local de Bordeaux (CSDL) octroie des microcrédits sur ses fonds propres et n'a pas, malgré son habilitation obtenue en 2008, eu recours au refinancement bancaire.

Cette association est adossée au Crédit Municipal de Bordeaux dont elle occupe les locaux. Elle bénéficie de la mise à disposition de salariés de la Caisse d'Épargne et de subventions de la Ville de Bordeaux et de la Communauté Urbaine de Bordeaux (*cf.* annexe IV relative aux modèles économiques). Initialement positionnée sur le microcrédit professionnel, cette association développe une petite activité de prêts dépannages ou microcrédits sociaux.

Fin 2008, elle présente un encours global de 1,7 M€ de microcrédits professionnels et de 64 K€ de microcrédits personnels.

**Tableau 32 : Évolution de l'activité de la CSDL
(nombre des crédits mis en place période 2006-2008)**

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Microcrédits professionnels	139	143	123	-12 %
Microcrédits personnels	18	35	48	167 %

**Tableau 33 : Évolution de l'activité de la CSDL
(montant des crédits mis en place annuellement)**

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Microcrédits professionnels	1 045 800	987 398	805 700	-23 %
Microcrédits personnels	19 150	43 338	74 872	291 %

**Tableau 34 : Évolution de l'activité de la CSDL
(montant des encours)**

	2006	2007	2008	Évolution 08/06
Microcrédits professionnels	1 524 474	1 704 849	1 721 994	13 %
Microcrédits personnels	22 000	43 000	74 000	236 %

Note : encours arrondis pour les microcrédits personnels.

La CSDL intervient après montage des projets par des opérateurs externes tels que les chambres de commerce, les boutiques de gestion ou les experts comptables. L'instruction réalisée par cette association est ainsi une analyse financière, l'étude de marché et la faisabilité économique étant conduite préalablement par les différents prescripteurs.

Sont ainsi vérifiés la cohérence financière du projet : faisabilité du chiffre d'affaires, validation des charges indiquées et la capacité de remboursement des sommes empruntées.

Annexe I

Les bénéficiaires potentiels sont reçus par les conseillers crédit au moins à deux reprises pour juger de l'adéquation homme-projet. Le dossier passe en comité de crédit sur les dossiers jugés les plus solides.

Lorsque le projet est validé, le microcrédit est mis en place par la CSDL selon un taux qui varie entre 0 et 5 % en fonction du risque du dossier, la politique de la CSDL étant de retenir un taux d'intérêt faible voire nul pour les prêts risqués. Le prêt moyen de la CSDL est de près de 7 K€.

Après l'octroi du prêt, le conseiller crédit contacte régulièrement le créateur. Ces contacts permettent de diagnostiquer les difficultés de paiement et conduire éventuellement à une renégociation du prêt. Des formations sont également proposées au profit des créateurs.

Si le territoire privilégié d'intervention correspond à celui de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB), la CSDL a créé récemment différentes antennes afin d'étendre son champ d'action géographique. Une antenne a ainsi été créée à Agen en 2005 et à Périgueux en 2006.

2.4. L'accompagnement du micro-emprunteur est en partie réalisé par ces « acteurs financiers », ce qui suscite différents modes de partenariats

Pour la concrétisation de son projet personnel ou professionnel, le bénéficiaire du microcrédit peut faire appel à différentes structures destinées à l'accompagner tant en amont qu'en aval de son projet.

En la matière, l'intervention des accompagnants s'organise autour de deux modèles, avec une internalisation complète de l'accompagnement pour l'ADIE et une externalisation plus ou moins poussée pour les autres distributeurs.

2.4.1. Le modèle intégré proposé par l'ADIE

L'ADIE est la seule structure distributrice de microcrédit qui internalise entièrement le processus d'accompagnement grâce notamment à l'action de plus de 900 bénévoles. Ces derniers sont pilotés par 43 salariés dédiés au volet accompagnement. Les accompagnants bénévoles bénéficient d'un cursus de formation et un manuel de l'accompagnant détaille les différentes étapes du processus.

Sur la période 2006-2008, l'analyse du nombre de clients bénéficiant d'un accompagnement complémentaire à celui offert par le conseiller -crédit atteste de la montée en charge de cette activité.

Tableau 35 : Nombre de clients ADIE bénéficiant d'un accompagnement amont et aval (période 2006-2008)

2006	4 119
2007	5 034
2008	7 391

Source : Statistiques ADIE.

L'ADIE souhaite accentuer ce mouvement et porter en 2010 à 80 % la part des clients bénéficiant d'au moins un service d'accompagnement complémentaire à celui réalisé par le conseiller crédit au moment de l'octroi du prêt.

Annexe I

Les thèmes de l'accompagnement sont variés et concernent l'administratif, le financier, le commercial. L'offre d'accompagnement, portant jusque là sur la constitution et le démarrage du projet, s'étend maintenant à la phase de développement de l'activité, l'objectif étant de diversifier et de professionnaliser cette offre.

Quatre gammes de services sont ainsi proposées par le pôle ADIE Conseil, gammes correspondant à des phases de maturité différentes du projet :

- ◆ une 1^{ère} gamme « je monte mon projet » auquel est associé un service d'accompagnement individualisé ;
- ◆ une 2^{ème} gamme « je démarre mon activité » qui comprend un module de formation « Bien démarrer » et un accompagnement personnalisé avec un interlocuteur dédié ;
- ◆ une 3^{ème} gamme « je développe mon entreprise » qui se structure autour de différents points de contact avec un conseiller accompagnement et le recours à des conseils experts ;
- ◆ une 4^{ème} gamme « le Club ADIE » qui ouvre droit à des tarifs négociés, à des formations spécifiques et des solutions informatiques.

Le processus d'accompagnement est initié par le pôle crédit qui conserve tout au long du parcours un rôle de référent vis-à-vis du bénéficiaire grâce à des contacts téléphoniques fréquents pour s'assurer du bon déroulement du projet et diagnostiquer une orientation nécessaire vers un dispositif d'accompagnement spécifique et plus étoffé.

2.4.2. Le modèle partenarial : le distributeur de crédit adossé à un réseau d'accompagnement

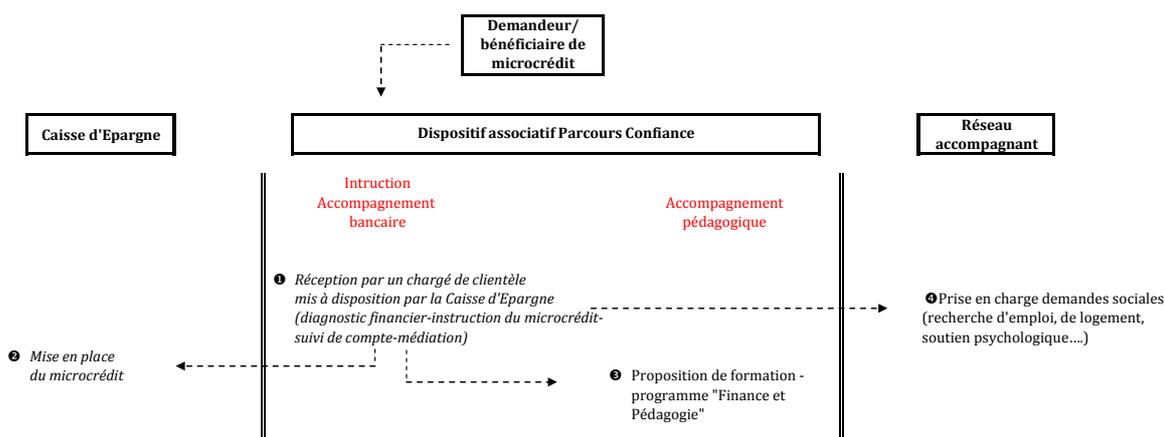
La distribution de microcrédit par le canal bancaire est systématiquement adossée à des partenariats avec des réseaux accompagnement, les établissements bancaires n'intervenant pas dans le processus d'accompagnement social et pédagogique.

L'externalisation du processus est plus ou moins accentuée et il est possible de distinguer deux modèles.

Le premier modèle correspond à la mise en place d'une structure de médiation entre la banque et le micro-emprunteur, cette structure étant une émanation de la banque chargée d'un accompagnement bancaire personnalisé du bénéficiaire.

Ce modèle a été retenu par le réseau des Caisses d'Épargne *via* le dispositif « Parcours Confiance » (*cf. supra*) qui a fait le choix de créer des associations dédiées à l'accompagnement bancaire, l'accompagnement social et professionnel étant réalisé par des réseaux partenaires.

Tableau 36 : Présentation du dispositif Parcours Confiance



Source : Mission.

Au-delà de l'accompagnement bancaire, un accompagnement pédagogique peut également être proposé au bénéficiaire *via* l'association « Finance et Pédagogie »³⁰.

Le Crédit Agricole a développé un dispositif de médiation comparable mais à destination de sa seule clientèle fragilisée financièrement suite à des accidents de la vie (perte d'emploi, séparation...). Ces clients sont orientés et accompagnés dans le cadre de « Points passerelle ». 20 Caisses, soit plus de la moitié des Caisses régionales, ont à ce jour mis en œuvre ce dispositif initié en 1979 par la Caisse régionale du Nord-est. Fin 2008, 33 Points passerelle étaient opérationnels.

Le deuxième modèle, le plus répandu, est celui d'une relation partenariale entre le distributeur de crédit et des réseaux extérieurs qui assure ce suivi personnalisé du micro-emprunteur.

Ce modèle est celui déployé avec les réseaux de France Active, France Initiative et des Boutiques de gestion.

C'est également le dispositif qui a été retenu plus récemment pour le microcrédit personnel avec la démarche de conventionnement mise en place par le FCS.

L'association Créa-sol relève également de cette logique avec un processus d'accompagnement social externalisé vers des acteurs spécialisés, que ce soient des réseaux accompagnant classiques qu'elle forme et subventionne ou des experts comptables qu'elle labellise et vers lesquels elle peut orienter sa clientèle de microcrédit professionnel, même si l'accompagnement bancaire reste internalisé au sein de Créa-sol.

De manière très récente, le Crédit Municipal de Paris (CMP) participe également à un mode d'intervention comparable. Le CMP intervient en effet en tant que plateforme de coordination entre un réseau de partenaires bancaires (Banque Postale, Crédit Coopératif, Caisse d'Épargne Ile de France et Laser Cofinoga) et un réseau de travailleurs sociaux et d'associations d'accompagnement. La ville de Paris apporte une bonification de la moitié du taux d'intérêt en fin de prêt pour les emprunteurs parisiens et subventionne le CMP avec d'autres conseils généraux partenaires pour le fonctionnement de la plateforme d'orientation.

³⁰ Des variantes peuvent exister sur le territoire avec une externalisation plus ou moins poussée de l'accompagnement.

CONCLUSION

De multiples acteurs interviennent dans le secteur du microcrédit qui est marqué par des modèles d'action variés et parfois originaux.

Dans ce contexte, l'absence de définition partagée du microcrédit est un fait marquant qui nuit à l'appréhension globale des enjeux et à l'articulation des acteurs.

La définition proposée par la mission a pour ambition de répondre à cet écueil et permettre à terme de mieux mobiliser et appuyer les initiatives nombreuses en ce domaine.

ANNEXE II

Microcrédit et réglementation

SOMMAIRE

1. DES DÉROGATIONS DE PLUS EN PLUS LARGES ONT ÉTÉ ADOPTÉES DEPUIS 2001 SUR LA DISTRIBUTION DU CRÉDIT	1
1.1. Depuis 2001, trois lois ont ouvert la distribution du crédit à des organismes habilités	1
1.2. La procédure de labellisation des organismes fait l'objet d'un dispositif spécifique piloté par le Trésor	3
1.2.1. <i>L'habilitation a été accordée à trois associations</i>	3
1.2.2. <i>Les conditions d'habilitation encadrent les conditions d'exercice de la distribution des prêts</i>	4
1.3. Les associations habilitées n'ont eu aucune difficulté pour se refinancer	7
1.3.1. <i>L'ADIE se finance auprès de multiples acteurs bancaires</i>	7
1.3.2. <i>CREASOL s'est financé pour la première fois en 2009</i>	8
1.4. Un modèle alternatif de financement voit le jour en faisant appel aux technologies <i>peer to peer</i>	9
2. CERTAINS CANAUX DE FINANCEMENT ONT ÉTÉ AMPLIFIÉS PAR LA LME.....	11
2.1. Les fonds d'épargne solidaire devraient connaître une forte croissance dans les prochaines années	11
2.1.1. <i>L'épargne salariale est le support de l'épargne salariale solidaire</i>	11
2.1.2. <i>L'épargne salariale solidaire repose sur une définition réglementaire des entreprises solidaires</i>	13
2.1.3. <i>Les débouchés de l'épargne salariale solidaire sont encore limités</i>	15
2.2. Les fonds de dotation permettent de financer le fonctionnement d'une association par capitalisation des dons	16
3. LES FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UNE RESSOURCE DIFFICILE À CANALISER POUR LE FINANCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT	17
3.1. Les mécanismes classiques de financement de la formation professionnelle attachés au statut sont peu adaptés aux créateurs d'entreprise	17
3.2. Le fonds d'investissement social pourrait ouvrir une fenêtre de financement pour l'accompagnement des créateurs d'entreprise	19

Annexe II

La micro-finance et le microcrédit n'ont jamais fait l'objet d'une définition officielle en droit positif. Toutefois, un petit nombre de lois a permis aux acteurs du secteur d'accroître leur champ de compétences et de mobiliser des outils puissants pour assurer le développement de leur activité et leur financement.

1. Des dérogations de plus en plus larges ont été adoptées depuis 2001 à la distribution du crédit

La distribution de crédit fait l'objet en France d'une réglementation stricte établie par le code monétaire et financier. Selon l'article L. 511-5 de ce code, « il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel. Il est, en outre, interdit à toute entreprise autre qu'un établissement de crédit de recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme. »

Le milieu associatif est donc *a priori* exclu du secteur du crédit par principe. Cependant, le législateur a accordé au fil du temps des dérogations de plus en plus amples à cette interdiction, sous la pression de certaines associations désireuses d'étendre le marché du crédit aux personnes exclues du système bancaire classique. Le soutien à la création d'entreprises a été le moteur des premiers changements législatifs. Récemment, le champ de l'exclusion sociale est venu compléter la liste des objets dérogatoires.

1.1. Depuis 2001, trois lois ont ouvert la distribution du crédit à des organismes habilités

L'ensemble des dérogations à l'article L. 511-5 est décrit par l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Il stipule notamment que « l'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas :

- ◆ alinéa 1 : aux organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants ;
- ◆ alinéa 5 : aux associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit, ou d'institutions ou services mentionnés à l'article L. 518-1, des prêts pour la création et le développement d'entreprises dont l'effectif salarié n'excède pas un nombre fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques. Ces organismes sont habilités et contrôlés dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ;
- ◆ alinéa 6 : aux personnes morales pour les prêts participatifs qu'elles consentent en vertu des articles L. 313-13 à L. 313-17 et aux personnes morales mentionnées à l'article L. 313-21-1 pour la délivrance des garanties prévues par cet article. »

Cet article a été modifié à deux reprises afin d'élargir progressivement le champ des dérogations.

Jusqu'en 2001, il était possible pour les organismes à but lucratif, notamment les associations, de prêter sur leurs fonds propres à leurs adhérents (alinéa 1). Cette disposition est toujours utilisée par divers acteurs (Emmaüs,...) sans qu'il soit possible d'avoir une vision très fine des conditions pratiquées et des montants en jeu. Elle ne concerne plus que des prêts à objectif social et une faible part de l'activité de prêt professionnels de l'ADIE.

L'alinéa 5 est celui qui a connu le plus de modifications et qui a transformé le plus substantiellement la volumétrie et la typologie d'action du secteur du microcrédit en France.

Annexe II

Dans un premier temps, la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques a ouvert la possibilité aux organismes à but non lucratif d'emprunter auprès d'établissements de crédit ou assimilés pour octroyer des prêts à des chômeurs ou à des titulaires de minima sociaux qui souhaitent créer une entreprise. Ces prêts étaient limités à un montant de 6 000 € par bénéficiaire et 10 000 € par entreprise.

Cette disposition a changé fondamentalement le mode de financement des associations qui œuvraient dans le domaine du microcrédit dans la mesure où elle permettait d'accéder aux ressources bancaires pour refinancer leurs prêts. Alors que le niveau de fonds propres limitait strictement le montant de fonds pouvant être prêtés, la loi sur les nouvelles régulations économiques annulait ce plafond et ouvrait la voie à une croissance forte de l'activité de microcrédit extra-bancaire.

Une procédure d'habilitation et de contrôle des organismes bénéficiant de cette dérogation fut définie par décret en Conseil d'Etat. Seule l'ADIE en bénéficia jusqu'en 2008 (habilitations du 4 juillet 2003 et du 23 juin 2006). La caisse sociale de développement local de Bordeaux (CSDL) a reçu son habilitation le 16 avril 2008 mais elle n'a jamais utilisé la possibilité de se refinancer sur les marchés dans la mesure où elle dispose de suffisamment de fonds propres pour financer son action à ce jour.

Enfin, la loi de modernisation de l'économie de 2008 a renforcé cette dynamique de croissance de l'activité de microcrédit en ouvrant la possibilité d'emprunter pour re-prêter à :

- ◆ tout créateur ou repreneur d'entreprise, indépendamment de sa situation sociale, sous réserve que le nombre de salariés de son entreprise ne dépasse pas un plafond fixé par décret (actuellement trois salariés, cf. *infra*) ;
- ◆ tout projet d'insertion sociale par des personnes physiques.

La législation actuelle met donc à la disposition des acteurs non bancaires du microcrédit professionnel et du microcrédit personnel un outil très puissant de financement par l'accès à la ressource bancaire.

Tableau 1 : Évolution de la réglementation du microcrédit professionnel

Date de modification	Types d'organismes	Ressources autorisées	Cible autorisée
Avant le 15 mai 2001	Organismes à but non lucratif	Fonds propres	Indéterminé
15 mai 2001 : loi nouvelles régulations économiques	Organismes à but non lucratif	Fonds propres et recours à des emprunts contractés auprès d'établissements de crédit	Chômeurs et titulaires des <i>minima sociaux</i> pour la création et le développement d'entreprises
4 août 2008 : loi de modernisation de l'économie	Associations sans but lucratif et fondations reconnues d'utilité publique	Fonds propres et recours à des emprunts contractés auprès d'établissements de crédit	Tout public pour la création et le développement d'entreprises dont l'effectif salarié n'excède pas un nombre fixé par décret

Source : Evolution de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

Annexe II

Tableau 2 : Evolution de la réglementation du microcrédit personnel

Date de modification	Types d'organismes	Ressources autorisées	Cible autorisée
Avant le 15 mai 2001	Organismes à but non lucratif	Fonds propres	Indéterminé
15 mai 2001 : loi nouvelles régulations économiques	Organismes à but non lucratif	Fonds propres	Indéterminé
4 août 2008 : loi de modernisation de l'économie	Associations sans but lucratif et fondations reconnues d'utilité publique	Fonds propres et recours à des emprunts contractés auprès d'établissement de crédit	Projets d'insertion par des personnes physiques

Source : Evolution de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

1.2. La procédure de labellisation des organismes fait l'objet d'un dispositif spécifique piloté par le Trésor

Les conditions d'accès et d'utilisation de cette ressource bancaire ont été précisées par les articles R. 518-57, R. 518-58, R. 518-59, R. 518-60, R. 518-61, R. 518-62, R. 518-63 et R. 518-64 du code monétaire et financier. Suite à la loi de modernisation de l'économie, les dernières modifications ont été apportées par le décret n° 2009-682 du 12 juin 2009.

1.2.1. L'habilitation a été accordée à trois associations

Les organismes souhaitant bénéficier des dérogations prévues à l'alinéa 5 de l'article L. 511-5 du code monétaire et financier doivent obtenir une habilitation. A cet effet, l'article R. 518-57 institue « un comité chargé d'habiliter les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique mentionnées au 5° de l'article L. 511-6. Il suit l'activité des organismes ainsi habilités. »

La composition du comité est prévue par l'article R. 518-58. Il comprend les membres suivants nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie pour une durée de cinq ans.

Tableau 3 : composition du comité d'habilitation

Ministre ou organisme représenté	Nombre de membres au comité d'habilitation
Ministre chargé de l'économie	3 dont un membre de l'IGF
Ministre chargé de l'emploi	2 dont un membre de l'IGAS
Ministre chargé des PME	1
Ministre chargé de l'économie solidaire	1
Ministre chargé de l'industrie	1
Ministre chargé de l'aménagement du territoire	1
Ministre chargé de la défense	1
Établissements de crédit	2
Personnalités qualifiées	2

Source : article R. 518-58 du code monétaire et financier.

Le dernier arrêté fixant composition du comité a été pris le 11 décembre 2007. Le président du comité est désigné, parmi ses membres, par arrêté du ministre chargé de l'économie. Le secrétariat du comité est assuré par les services du ministre chargé de l'économie, soit le bureau « financement et développement des entreprises - FINENT2 » de la direction générale du Trésor et de la politique économique.

Annexe II

Le comité se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président, qui arrête l'ordre du jour. Il n'a pas été possible de retracer le rythme effectif de réunion faute d'archives suffisantes à la DGTPE.

Selon l'article R. 518-58 du code monétaire et financier, « la demande d'habilitation précise la destination des prêts suivant qu'ils ont pour objet la création et le développement d'entreprises, ou la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques. » Le comité statue dans un délai de quatre mois. L'habilitation est obtenue pour une période de trois ans, renouvelable sur décision expresse du comité.

A ce jour, trois associations sont habilitées :

- ◆ l'ADIE depuis le 23 juin 2009 pour le microcrédit personnel et professionnel ;
- ◆ CREASOL depuis le 26 juin 2009 pour le microcrédit personnel et professionnel ;
- ◆ la CSDL depuis le 16 avril 2008 pour le microcrédit professionnel. L'association n'a pas demandé à ce jour l'extension de son habilitation au microcrédit personnel.

1.2.2. Les conditions d'habilitation encadrent les conditions d'exercice de la distribution des prêts

1.2.2.1. Capacité de gérer les emprunts et de faire crédit

Les conditions requises par l'article R. 518-60 du code monétaire et financier pour obtenir une habilitation ont principalement trait à l'expérience des associations et fondations candidates.

Les associations et les fondations qui demandent l'habilitation doivent remplir les conditions suivantes :

- ◆ une ancienneté d'au moins dix-huit mois dans l'activité d'accompagnement de projets financés par des prêts consentis par elles sur leurs ressources propres ou par des crédits bancaires ;
- ◆ le traitement, à ce titre, d'un nombre minimum de dossiers par an, fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie. Ce nombre a été fixé à 50 par arrêté ministériel en date du 3 juillet 2002 ;
- ◆ la compétence requise appréciée par le comité au vu, notamment, des réalisations passées, des résultats de l'activité d'accompagnement, du taux de remboursement des crédits et de l'aptitude à contrôler les risques et la gestion ;
- ◆ l'engagement d'adopter les indicateurs de performance définis par le comité ;
- ◆ la signature d'une convention de garantie appropriée des emprunts contractés par l'association ou la fondation.

Les dirigeants de l'association ou de la fondation doivent posséder l'honorabilité, la compétence et l'expérience nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Aucune trace de la définition des indicateurs de performance des réseaux n'a été retrouvée à la DGTPE.

1.2.2.2. Conditions des prêts

Les conditions des prêts ont été précisées par le décret n°2009-682 du 12 juin 2009 modifiant l'article R.518-62 du code monétaire et financier. Elles ne concernent que les associations ou fondations habilitées pour se refinancer auprès des établissements de crédit.

Annexe II

Tableau 4 : conditions d'octroi des microcrédits professionnels

Critère	Conditions
Taux d'intérêts	Prêts effectués à titre onéreux
Période durant laquelle un prêt peut être fait	Moins de cinq ans après création ou reprise
Taille des entreprises	Moins de trois salariés
Durée des prêts	Cinq ans maximum après la date du premier décaissement (sauf décision exceptionnelle de rééchelonnement)
Cumul de prêts	Pendant la période de cinq ans après création ou reprise, l'association ou la fondation ne peut consentir un nouveau prêt à l'entreprise bénéficiaire que si l'échéancier de remboursement du ou des prêts précédemment alloués, éventuellement rééchelonnés, est respecté
Encours total de prêts	10 000 € par participant et par entreprise
Garantie	Obligatoire et apportée par un fonds de garantie ou de cautionnement agréé ou par un établissement de crédit

Source : article R. 518-62 du code monétaire et financier.

Jusqu'au 12 juin 2009, les microcrédits professionnels étaient limités à 6 000 € par participant au projet sans pouvoir excéder 10 000 € par entreprise.

Tableau 5 : conditions d'octroi des microcrédits personnels

Critère	Conditions
Taux d'intérêts	Prêts effectués à titre onéreux
Nature des bénéficiaires	Personnes physiques, confrontées à des difficultés de financement, dont les capacités de remboursement de ces prêts sont jugées suffisantes par les associations ou les fondations <u>et qui bénéficient d'un accompagnement social.</u>
Objet des prêts	Accès, maintien, retour à un emploi ou projet d'insertion sociale non directement lié à un objectif professionnel
Durée des prêts	Cinq ans maximum après la date du premier décaissement (sauf décision exceptionnelle de rééchelonnement)
Encours total de prêts	3 000 € par emprunteur
Garantie	Obligatoire et apportée par un fonds de garantie ou de cautionnement agréé ou par un établissement de crédit

Source : article R. 518-62 du code monétaire et financier.

De leur côté, les organisations à but non lucratif qui prêtent sur leurs fonds propres ne sont pas soumises à ces conditions. Elles établissent elles-mêmes le cadre de leur action tant que les prêts sont consentis « à des conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants »¹ et dans la limite des dispositions relatives au taux d'usure pour les crédits à la consommation.

1.2.2.3. Provisionnement et suivi

Les règles prudentielles relatives aux établissements habilités sont énumérées à l'article R. 518-63 du code monétaire et financier et précisées par l'arrêté ministériel du 3 juillet 2002. Elles se fondent sur quatre piliers :

- ◆ les encours de prêts contentieux ou douteux doivent être provisionnés à hauteur des pertes probables ;

¹ Premier alinéa de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

Annexe II

- ◆ la fraction des encours de prêts non provisionnés qui n'est pas couverte par les garanties doit donner lieu à la constitution d'un fonds de réserve. Le taux de couverture par ce fonds de réserve est défini par le comité d'habilitation et doit être égal :
 - à 30 % en l'absence de données vérifiables sur le taux de défaut statistique moyen constaté sur les prêts délivrés au cours des trois dernières années ;
 - à 1,5 fois le taux de défaut constaté si un historique de défaut statistique existe sur les trois dernières années. Ce taux ne peut être inférieur à 10 % ni supérieur à 30 %. Le comité d'habilitation peut le cas échéant majorer ce taux en fonction de la situation particulière de l'association concernée ;
- ◆ à tout moment, le montant total des fonds propres et ressources assimilées (fonds de réserve, fonds propres, cotisations et droits d'entrée, subventions publiques et privées d'investissement, dons et legs) doit être au moins égal à 12 % de la fraction des encours de prêts non provisionnés qui n'est pas couverte par les garanties. ;
- ◆ enfin, à tout moment, les encours de crédit doivent être financés par des ressources de durée au moins égale à celle des prêts. La durée moyenne du prêt est calculée en divisant le montant total des prêts accordés, pondérés chacun par leur durée restant à courir, exprimés en nombre de jours, par le montant total des prêts accordés. La durée moyenne des ressources est calculée en divisant le montant total des ressources, pondérées chacune par leur durée restant à courir, exprimées en nombre de jours, par le montant total des ressources inscrites au passif du bilan de l'association. Les fonds propres et ressources sans limite définie sont considérées comme remboursables au bout de sept ans. Les subventions publiques sont considérées comme ayant une durée restant à courir de sept ans.

Le respect des exigences énumérées ci-dessus et le suivi global de l'activité de prêt des organismes habilités est assuré par le comité d'habilitation. Il peut s'appuyer sur des services externes d'audit ou sur le secrétariat général de la commission bancaire pour réaliser cette tâche. Cette dernière peut ainsi intervenir pour le compte du comité d'habilitation mais ne dispose pas d'une compétence juridique propre pour contrôler l'activité des associations.

La commission bancaire a réalisé un audit sur l'ADIE dont le rapport final a été établi le 3 juin 2009. La CSDL a également été soumise à cet exercice.

Les exigences en fonds propres de ces règles prudentielles doivent être rapprochées des règles de Bâle 2 qui s'appliquent à l'ensemble des établissements de crédit en France. Alors que les règles de Bâle 1 appliquaient le ratio de Cooke à l'ensemble des prêts aux entreprises, soit une couverture en fonds propres de 8 % par rapport à l'encours de prêts non garantis, les règles de Bâle 2 laissent plus de latitude aux banques.

Trois techniques prudentielles peuvent être adoptées :

- ◆ une approche standard qui repose sur une notation externe des risques encourus. Cette notation peut être donnée par la banque de France ou une agence de notation classique. Dans cette optique, les prêts aux créateurs inférieurs à 1 M€ sont assimilés à des prêts à la clientèle de détail². De ce fait, le ratio de Cooke est pondéré par un facteur de 75 %, ce qui implique que l'encours des prêts doit être couvert par 6 % de fonds propres. Si une partie de l'encours est garantie, celle-ci ne rentre pas dans le calcul d'exigence en fonds propres ;
- ◆ l'approche par les « notations internes fondation » : il appartient à la banque de définir la probabilité de défaillance de l'entreprise et les autres paramètres de calcul du ratio prudentiel sont fournis par la banque de France (perte en cas de défaillance...) ;

² Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres - § 70, 140, – Banque des règlements internationaux – Juin 2006.

Annexe II

- ◆ l'approche par les notations internes avancées : l'ensemble des paramètres de calcul du ratio prudentiel est maîtrisé par la banque.

S'il n'est pas possible de savoir quelles exigences sont adoptées par les banques qui travaillent en notation interne, il est peu probable que celles-ci s'éloignent fortement de l'approche standard pour les TPE avec l'assimilation de cette clientèle à la clientèle de détail.

Ainsi, la réglementation pour les associations habilitées apparaît en première approche plus exigeante que la réglementation de Bâle 2 en ce qui concerne les exigences en fonds propres (12 % contre 6 %). Toutefois, la notion de fonds propres pour les associations n'est pas parfaitement définie et doit faire l'objet d'une attention spécifique pour bien vérifier que les ressources qualifiées dans cette catégorie soient bien réelles et durables.

Dans la pratique le comité d'habilitation n'est pas apparu capable d'assurer le suivi des associations habilitées, par manque de moyens et de compétences spécifiques. En outre, la commission bancaire ne peut agir que sur demande du comité d'habilitation et non de plein droit, ce qui peut nuire à la qualité du suivi prudentiel de ces associations. De façon générale, le suivi des associations habilitées par le comité est apparu très faible et n'a consisté qu'à réceptionner le rapport annuel d'activité envoyé par les associations.

Afin de palier ces insuffisances, les associations habilitées devraient être soumises à la supervision directe de la commission bancaire qui aurait en charge à la fois l'habilitation et le contrôle de ces organismes.

1.3. Les associations habilitées n'ont eu aucune difficulté pour se refinancer

1.3.1. L'ADIE se finance auprès de multiples acteurs bancaires

L'ADIE a été la première association à obtenir l'habilitation et donc à pouvoir se refinancer auprès des établissements de crédit.

Elle a négocié des conditions équivalentes de refinancement avec l'ensemble des établissements de crédit avec lesquels elle travaille. Depuis la fin de l'année 2008, l'association emprunte ainsi à deux ans, à taux fixe, en suivant une référence de marché : le taux de l'EURIBOR 6 mois swapé sur deux ans plus 0,25 %. Les banques partenaires prennent également en charge une partie du risque. Elles participent aux pertes finales à hauteur de 30 % des prêts dans la limite de 3 % du montant total de la ligne de crédit. Les lignes de crédit sont négociées tous les ans, soit sur la base d'une ligne annuelle, soit sur la base de deux lignes semestrielles.

Précédemment, l'ADIE empruntait au taux de l'OAT à deux ans mais la référence a été abandonnée car jugée désuète par les banques partenaires.

Tableau 6 : Conditions de refinancement de l'ADIE

	Taux du refinancement
1 ^{er} semestre 2004	3,11
2 ^{ème} semestre 2004	2,90
1 ^{er} semestre 2005	2,62
2 ^{ème} semestre 2005	2,44
1 ^{er} semestre 2006	3,02
2 ^{ème} semestre 2006	3,72
1 ^{er} semestre 2007	4,00
2 ^{ème} semestre 2007	4,68
1 ^{er} semestre 2008	4,13
2 ^{ème} semestre 2008	4,71
1 ^{er} semestre 2009	1,95

Source : rapport de la commission bancaire – entretien avec la directrice financière de l'ADIE.

Annexe II

Le volume des refinancements contractés auprès d'établissement de crédits est en constante augmentation. Au 31 décembre 2008, il représentait 27,7 M€, soit 74 % de l'encours brut de microcrédits. Ce montant est en progression de 20 % sur un an. En 2009, 88 % des nouveaux prêts décaissés sont refinancés par les banques. Les 12 % restants sont financés soit sur fonds propres de l'association, soit sur des lignes de refinancement solidaire, soit sur les fonds de prêts gérés historiquement par l'ADIE.

Les conditions financières en 2009 sont très favorables par rapport à la tendance historique retracée dans le tableau ci-dessus.

L'ADIE se finance auprès de 45 établissements partenaires au niveau national et au niveau local. La volonté affichée de l'ADIE de maintenir un ancrage fort au niveau local a conduit l'association à négocier avec les caisses locales des grands réseaux bancaires et non pas seulement avec leur antenne nationale.

Tableau 7 : répartition des sources de refinancement de l'ADIE en 2008

Banques partenaires	Part de l'encours de microcrédits refinancée
Banques populaires	23 %
BNP Paribas	16 %
Crédit mutuel	10 %
Société générale	7 %
Crédit coopératif	5 %
Crédit agricole	4 %
HSBC	3 %
Crédit immobilier de France	3 %
Crédits municipaux	2 %
Caisses d'épargne	1 %

Source : rapport d'activité 2008 de l'ADIE.

Par ailleurs, pour les DOM-TOM, l'ADIE dispose d'une ligne de crédit particulière de l'AFD de 6 M€ sur 6 ans déclenchée en trois tranches à des taux très bonifiés. Ce partenariat a été noué dans le cadre des compétences particulières exercées par l'AFD dans les DOM-TOM.

Par son ampleur relative, la ressource bancaire de l'ADIE est devenue la pierre angulaire de l'action de l'institution. Par la diversification des établissements créanciers et les conditions d'octroi des prêts très proches des taux du marché sans marge, cette ressource apparaît à la fois peu chère et disponible dans le temps.

Toutefois, la durée de vie de la ressource, deux ans par ligne de crédit, et la fréquence des renégociations ne permettent pas d'avoir une vision à moyen terme du coût du refinancement. La volatilité des taux observée sur la dernière période (près de 3 points sur un an) fait peser une incertitude forte sur les frais financiers que devra couvrir l'ADIE à l'avenir pour atteindre l'équilibre économique de son activité de crédit.

Outre les conditions de refinancement en termes de taux d'intérêt, l'ADIE a également réussi à négocier une prise de risque des banques à hauteur de 30 % sur les prêts refinancés.

1.3.2. CREASOL s'est refinancé pour la première fois en 2009

L'historique de refinancement de CREASOL est beaucoup plus faible que celui de l'ADIE dans la mesure où l'association n'a obtenu son habilitation qu'au premier semestre 2009. Cependant, elle a déjà contracté deux lignes de crédit avec son partenaire historique, la caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse (CEPAC), et avec la caisse des dépôts et consignations. Auparavant, CREASOL accordait ses microcrédits sur fonds propres grâce à une dotation annuelle de la CEPAC.

Annexe II

Tableau 8 : conditions de refinancement de CREASOL

Banque partenaire	Montant du prêt	Taux d'intérêt	Échéance
Caisse d'épargne PAC	1,3 M€	3,7 %	5 ans
CDC	1,3 M€	0,875 %	5 ans

Source : CREASOL

La CEPAC a refinancé CREASOL au taux du marché sans marge alors que la CDC a débloqué une ligne de crédit très bonifiée avec un taux équivalent à 50 % du taux du livret A. Ces deux emprunts sont à remboursement *in fine* à cinq ans, ce qui signifie que le capital ne retournera au partenaire bancaire qu'à la fin de l'échéance de cinq ans. Cela permet à CREASOL de bénéficier des placements de trésorerie pour les remboursements intermédiaires des microcrédits réalisés.

Selon le plan d'affaires 2009-2015 de CREASOL, l'objectif de l'association est de reproduire ces conditions de financement tous les ans.

CREASOL discute également avec le fonds européen d'investissement pour bénéficier d'un refinancement dans le cadre de l'initiative JASMINE³.

Par ailleurs, même si elle est habilitée depuis le 16 avril 2008, la caisse sociale de développement local de Bordeaux (CSDL), ne s'est toujours pas refinancée sur les marchés et assure son activité de microcrédit sur fonds propres.

1.4. Un modèle alternatif de financement voit le jour en faisant appel aux technologies *peer to peer*

Lancé aux États-Unis par le site internet KIVA en 2005, la micro-finance *peer to peer* est arrivée en France en 2008 avec la création du site internet BABYLOAN. Ces sites fonctionnent sur un principe très simple de mise en relation à distance des épargnants avec les bénéficiaires potentiels du microcrédit. Par exemple, un américain qui souhaite prêter 100 € va trouver sur le site KIVA un ensemble d'entrepreneurs dans les pays en développement avec le descriptif de leurs projets. Après avoir choisi son projet, l'épargnant américain prête ses 100 € à l'entrepreneur à taux zéro *via* le site internet. L'entrepreneur lui rembourse cette somme selon un échéancier défini par la plateforme.

BABYLOAN n'ayant pas le droit d'agir comme établissement de dépôt (article L. 312-2 du code monétaire et financier) ou de crédit (article L. 511-5), la plateforme joue simplement un rôle de facilitateur de la relation entre l'institution de micro-finance locale sélectionnée et l'épargnant. Quatre contrats gèrent ces relations :

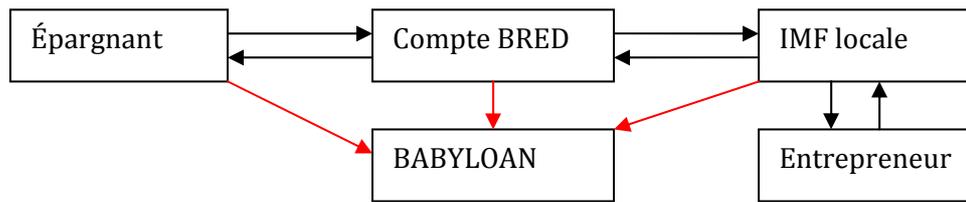
- ◆ un contrat général entre l'épargnant et BABYLOAN sur les conditions générales d'utilisation du site ;
- ◆ un contrat de prêt entre l'épargnant et l'IMF ;
- ◆ un contrat entre BABYLOAN et l'IMF sur les obligations de cette dernière en matière de respect de la réglementation bancaire locale et de transparence, et sur les conditions de règlement de la commission d'intermédiation ;
- ◆ un dernier contrat de prêt entre l'IMF et l'entrepreneur local.

De ce fait, le circuit financier qui permet d'établir la relation entre prêteur et emprunteur est relativement complexe.

³ JASMINE (Joint action to support micro-finance institutions in Europe) est une initiative lancée par la Commission européenne et la banque européenne d'investissement en 2008 pour aider les institutions de micro-finance non bancaires à se développer en Europe. Elle offre de l'assistance technique et peut financer les opérations de certaines IMF afin qu'elles puissent accorder davantage de prêts à des porteurs de projets. JASMINE est doté de 50 M€. Un seul investissement dans l'IMF CoopEst a été réalisé à ce jour.

Annexe II

Graphique 1 : Circuits financiers du dispositif géré par BABYLOAN



Source : Mission IGF.

Pour reprendre l'exemple précédent, l'épargnant dépose ses 100 € sur un compte de transit géré par BABYLOAN à la BRED, BABYLOAN n'ayant pas le droit de gérer dans ses comptes des opérations de crédit. Ces 100 € permettent de refinancer l'IMF locale. L'entrepreneur reçoit 100 € de l'IMF pour lancer son projet et rembourse ses échéances au fil du temps. L'IMF locale rembourse les échéances du prêt de refinancement selon l'échéancier défini⁴. Les remboursements de l'IMF sont reversés à l'épargnant s'il le désire ou réinvestis sur un autre projet.

L'argent en provenance de l'épargnant peut être différent de l'argent versé à l'entrepreneur dans la mesure où le système est fondé sur le refinancement de l'IMF et non le financement direct du porteur de projet.

La sinistralité sur les microcrédits est à la charge de l'IMF. De son côté, l'épargnant est soumis au risque de défaillance de l'IMF.

BABYLOAN perçoit une commission d'accès à la plateforme de la part de l'IMF (commission forfaitaire par tranche de refinancement), une commission de solidarité de l'épargnant (au moins 1 € par tranche de 100 €) et les produits des placements en trésorerie du compte BRED. Ces trois flux sont matérialisés par des flèches rouges ci-dessus.

Les internautes ne sont pas considérés comme effectuant des opérations de crédit au sens de l'article L.313-1 dans la mesure où ils agissent à titre gracieux, le refinancement de l'IMF n'étant pas rémunéré.

Ce schéma a été validé par la banque de France par courrier en date du 7 avril 2008 pour le financement de projets à l'international.

Concernant le financement de projets en France, la banque de France a opposé une fin de non recevoir dans la mesure où l'article L. 511-6 du code monétaire et financier ne prévoit pas que les associations habilitées puissent se refinancer directement auprès des épargnants individuels.

On est ainsi dans une situation où les épargnants français peuvent financer des projets à l'international mais pas en France. Si l'objectif est de protéger les épargnants, il semble hasardeux d'autoriser le refinancement d'IMF étrangères sur lesquelles la puissance publique n'a aucun pouvoir de contrôle contrairement aux IMF françaises. **Une adaptation de la réglementation pourrait être envisagée pour mettre fin à cette incohérence et permettre le refinancement d'IMF française par ce canal.**

Enfin, plusieurs entreprises ont montré des réticences à utiliser BABYLOAN pour financer des projets dans la mesure où un prêt gratuit serait considéré par l'administration fiscale comme un acte anormal de gestion, pouvant générer un redressement sur le résultat par intégration d'un produit financier au taux légal. **Une instruction fiscale sur ce thème serait opportune pour lever cette ambiguïté, dans la mesure où la logique de solidarité prévaut dans cette opération.**

⁴ Les transferts financiers entre l'IMF et le compte BRED se font mensuellement en consolidant l'ensemble des flux amont et aval, afin de limiter les frais financiers sur les transferts internationaux.

2. Certains canaux de financement ont été amplifiés par la LME

2.1. Les fonds d'épargne solidaire devraient connaître une forte croissance dans les prochaines années

2.1.1. L'épargne salariale est le support de l'épargne salariale solidaire

L'épargne salariale, instituée en 1967, est un mécanisme juridique et fiscal qui vise à inciter les salariés à épargner avec l'aide de leur entreprise en lien étroit avec les résultats financiers de celle-ci.

L'épargne salariale peut se constituer sous deux formes principales :

- ◆ les plans d'épargne entreprise (PEE) régis par les articles L. 3331-1 à L. 3335-1 du code du travail, ou plans d'épargne interentreprises (PEI) régis par les articles L.3333-1 à L. 3333-8 du code du travail ;
- ◆ les plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERCO), créés en 2003 et régis par les articles L. 3334-1 à L. 3334-16 du code du travail.

La différence principale entre ces deux types d'épargne réside dans la maturité des plans : les sommes investies dans les PEE et PEI sont bloquées pendant cinq ans alors que les sommes investies dans un PERCO ne sont pas disponibles avant le départ à la retraite du salarié. Les dérogations pour déblocage anticipé sont plus nombreuses dans le cas des PEE et PEI. Une plus grande diversification des placements est également imposée dans le cas des PERCO, avec notamment une interdiction d'utiliser ce support pour les plans d'actionnariat salarié, afin de limiter les risques financiers à long terme.

Il existe quatre possibilités pour abonder les PEE, PEI et PERCO :

- ◆ les sommes versées aux salariés au titre de la réserve spéciale de participation de façon obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés et de façon facultative pour les autres entreprises ;
- ◆ les sommes versées au titre de l'intéressement lorsque un accord d'entreprise institue ce mécanisme complémentaire de rémunération ;
- ◆ les versements complémentaires du salarié, à titre volontaire, sur ses ressources propres, dans la limite du quart des rémunérations brutes annuelles ;
- ◆ les abondements éventuels de l'entreprise, jusqu'à 300 % des versements réalisés par le salarié (intéressement + versement volontaire), dans la limite d'un plafond défini par la sécurité sociale.

Les sommes provenant de ces quatre canaux sont réinvesties sur différents supports selon la nature du plan d'épargne considéré.

Tableau 9 : Supports d'investissement des différents types de plan d'épargne salariale

Plan d'épargne salariale	Type de support d'investissement
PEE	Actions de l'entreprise
	Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) en titres de l'entreprise
	Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) diversifiés
	Société d'investissement à capital variable (SICAV)
	Société d'investissement à capital variable d'actionnariat salarié (SICAVAS)
PEI	Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) diversifiés
	Société d'investissement à capital variable (SICAV)
PERCO	Au moins trois FCPE ou SICAV présentant des profils de risques différents

Source : Guide de l'épargne salariale de l'AMF.

Annexe II

PEE, PEI et PERCO apparaissent comme des enveloppes juridiques et fiscales qui permettent aux épargnants et à l'entreprise de bénéficier d'avantages fiscaux pour les sommes engagées à ce titre.

Tableau 10 : Principaux avantages fiscaux des plans d'épargne salariale

Source de financement	Exonération pour le salarié	Exonération pour l'entreprise
Réserve spéciale de participation	Impôt sur le revenu sur la somme investie, les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales
Intéressement	Impôt sur le revenu sur la somme investie, les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales
Versements complémentaires pour le salarié	Impôt sur le revenu sur les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales
Abondement de l'entreprise	Impôt sur le revenu sur la somme investie, les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales

Source : Guide de l'épargne salariale de l'AMF.

Ces avantages fiscaux ne sont conservés que si les sommes sont épargnées au moins cinq ans pour les PEE et PEI et jusqu'à la retraite pour les PERCO. Les possibilités de déblocage anticipé permettent toutefois de bénéficier des avantages fiscaux avant le terme de l'épargne.

Par ailleurs, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et la contribution solidarité autonomie (CSA) ne sont pas exonérées.

Tableau 11 : Évolution de l'encours d'épargne salariale

Encours (Md€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (30-6)
Plans d'épargne salariale	51,98	47,90	56,82	56,81	69,13	82,38	87,64	71,43	76,5
dont PERCO	-	-	-	0,07	0,33	0,76	1,4	1,8	2,3
Évolution (N/N-1)		-7,8 %	+18,6 %	=	+21,7 %	+19,2 %	+ 6,4 %	-18,5 %	+ 7,1 %

Source : DGTPE.

L'épargne salariale connaît une croissance rapide (+ 50 % en huit ans) avec une forte irrégularité des évolutions annuelles. On observe ainsi de fortes baisses des encours lorsque les marchés financiers s'effondrent (-7,8 % en 2002, -18,5 % en 2008) et de fortes hausses entre 2003 et 2006.

Les PERCO ne représentent encore qu'une part très minoritaire de l'encours (3 % en 2009) mais la croissance de la collecte est soutenue et atteint près de 30 % par an ces deux dernières années.

2.1.2. L'épargne salariale solidaire repose sur une définition réglementaire des entreprises solidaires

Afin de diversifier les supports financiers des plans d'épargne salariale et d'augmenter les ressources disponibles pour le secteur de l'économie solidaire, la réglementation a imposé en deux temps l'obligation pour les entreprises de proposer à leurs salariés des fonds commun de placement d'entreprise solidaire (FCPES) parmi les supports diversifiés de leurs plans d'épargne salariale. Pour les PERCO, cette obligation a été prévue dès leur création en 2003 (article L. 3334-13 du code du travail) alors que pour les PEE et les PEI elle n'a été rendue obligatoire qu'à compter du 1^{er} janvier 2010 par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (article L. 3332-17 du code du travail).

Selon l'article L. 214-39 du code monétaire et financier, la composition de ces FCPES obéit à une règle de partage des investissements entre activités solidaires « pour une part, comprise entre 5 et 10 %, de titres émis par des entreprises solidaires agréées en application de l'article L. 443-3-2 du code du travail ou par des sociétés de capital-risque visées à l'article 1er-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ou par des fonds communs de placements à risques (FCPR), visés à l'article L. 214-36, sous réserve que leur actif soit composé d'au moins 40 % de titres émis par des entreprises solidaires mentionnées à l'article L. 443-3-2 du code du travail ».

Le reste du capital (entre 90 et 95 %) est investi selon les règles classiques de gestion des OPCVM.

La réglementation des FCPES renvoie ainsi à une définition administrative des entreprises solidaires *via* l'article L. 443-3-2 du code du travail. Cet article a été abrogé au 1^{er} mai 2008 et la définition des entreprises solidaires se retrouve désormais à l'article L. 3332-17-1 du code du travail complété par les articles R. 3332-21-1 à R. 3332-21-5 du même code.

Sont considérées comme entreprises solidaires les entreprises dont les titres de capital, lorsqu'ils existent, ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé et qui :

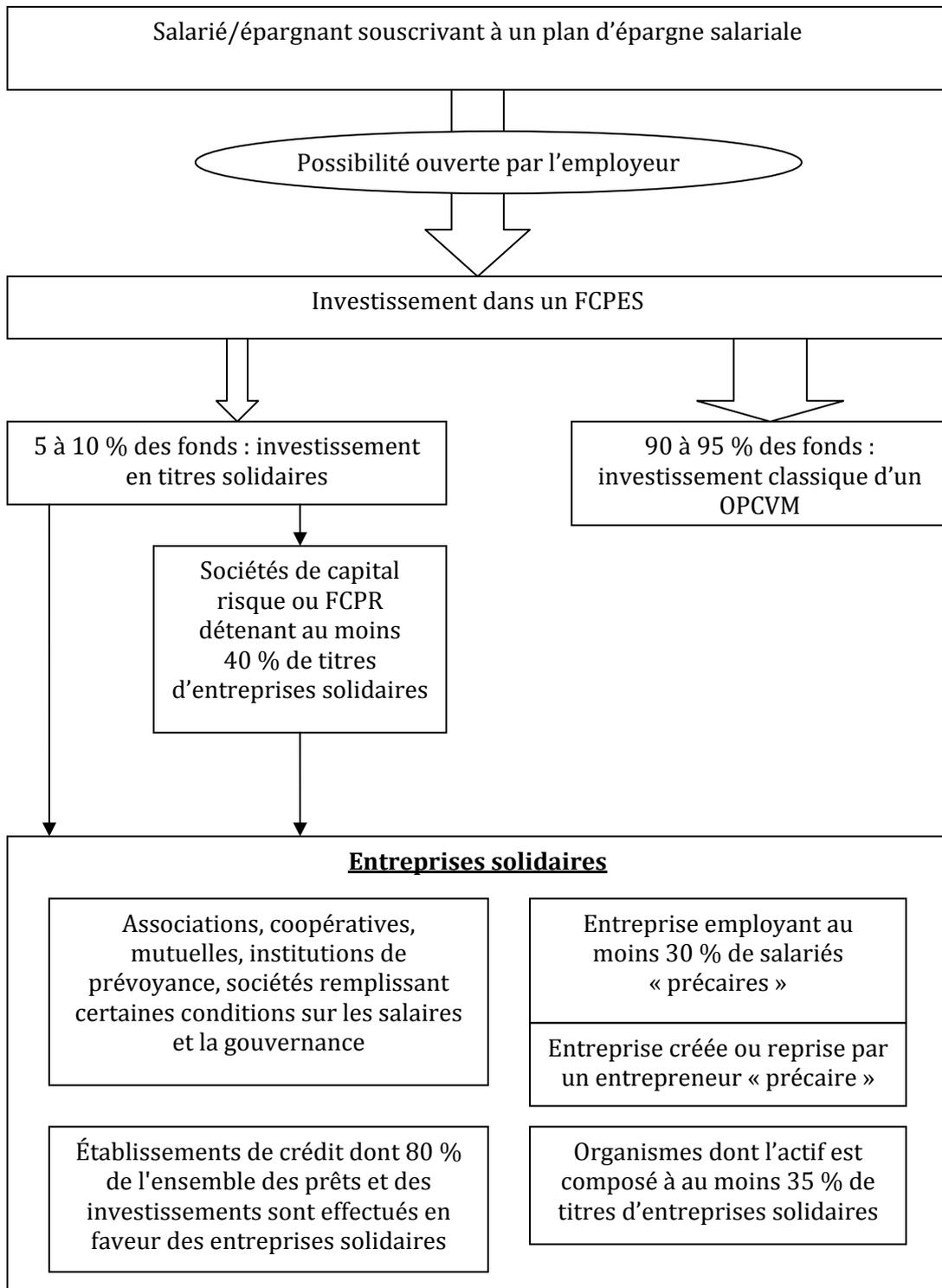
- ◆ soit emploient au moins 30 % de salariés parmi les catégories suivantes :
 - contrats aidés ;
 - contrat de professionnalisation ;
 - personnes qui, rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, ont besoin d'un accompagnement social ;
 - personnes dont la qualité de travailleur handicapé a été reconnue ;
- ◆ soit sont créées ou reprises par un entrepreneur appartenant aux catégories susmentionnées ;
- ◆ soit remplissent certaines règles en matière de rémunération de leurs dirigeants et salariés si elles sont constituées sous forme d'associations, de coopératives, de mutuelles, d'institutions de prévoyance ou de sociétés dont les dirigeants sont élus par les salariés, les adhérents ou les sociétaires. Ainsi, la moyenne des sommes versées, à l'exception des remboursements de frais dûment justifiés, aux cinq salariés ou dirigeants les mieux rémunérés n'excède pas, au titre de l'année pour un emploi à temps complet, cinq fois la rémunération annuelle perçue par un salarié à temps complet sur la base de la durée légale du travail et du salaire minimum de croissance.

Les entreprises solidaires sont agréées par l'autorité préfectorale. Cet agrément est accordé pour une durée de deux ans pour une première demande et de cinq ans en cas de renouvellement. Les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées conventionnées par l'État sont agréées de plein droit.

Annexe II

Sont assimilés à ces entreprises les organismes dont l'actif est composé pour au moins 35 % de titres émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires.

Graphique 2 : Le circuit de financement de l'épargnant à l'entreprise solidaire



Source : Mission IGF.

Annexe II

Administrativement, les entreprises solidaires sont uniquement caractérisées par leur nature et non par leur fonction. On peut également noter que la réglementation retient deux types d'entreprises tout à fait différentes : celles qui emploient des personnes en situation de précarité (économie solidaire) et celles qui prennent une forme juridique particulière (économie sociale). D'autre part, la définition retient à la fois les entreprises elles-mêmes et les organismes intermédiaires prêtant à ces entreprises ou détenant une partie de leur capital.

In fine, on peut avoir un effet de dilution très fort sur le principe de solidarité dans cette chaîne de financement. Un salarié qui investirait 1 € dans un FCPES, qui lui-même investirait 5 % du fonds dans un FCPR détenant 40 % de titres solidaires, qui investirait dans un organisme dont l'actif est composé à 35 % de titres d'entreprises solidaires, respecterait l'ensemble de la réglementation, mais seulement 7‰ de l'investissement se retrouverait dans une véritable entreprise solidaire, soit 0,7 c€.

En volume, l'épargne solidaire connaît une forte progression des montants collectés avec des fluctuations liées au choc des marchés financiers en 2008.

Tableau 12 : Évolution de l'encours de l'épargne salariale solidaire

Encours (M€)	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (30/06)
FCPES	85	266	398	599	478	550

Source : DGTPE.

L'épargne salariale solidaire représente plus de 500 M€ en 2009, dont 5 à 10 % est investi dans des entreprises solidaires, soit 25 à 50 M€ (moins de 1 ‰ du montant total de l'épargne salariale). Au 1^{er} juillet 2009, il existait 53 FCPES dont 45 fonds multi-entreprises et 8 fonds dédiés. Ces 8 fonds représentaient 60 % de la collecte avec une part importante en provenance des salariés de Carrefour, Axa et Alstom⁵. Ces résultats sont la conséquence de la politique d'épargne salariale de ces grands groupes qui ont choisi comme support par défaut de leur plan d'épargne un FCPES et qui concentrent l'abondement volontaire de leur entreprise sur les sommes investies par les salariés dans ce fond.

L'obligation faite aux entreprises de proposer un FCPES à leurs salariés à partir du 1^{er} janvier 2010 pourrait avoir un impact très fort sur le dynamisme de l'épargne salariale solidaire. Si les grands groupes adoptent la même politique que les groupes cités ci-dessus, en application de leur politique de responsabilité sociale des entreprises, certains FCPE existants pourraient être transformés en FCPES et les FCPES existants pourraient être davantage abondés en ayant une meilleure visibilité aux yeux des salariés.

Si seulement 10 % des fonds de l'épargne salariale étaient investis dans des FCPES, la part solidaire pourrait représenter près de 1 Md€ à moyen terme, soit une multiplication par plus de 20 par rapport à la situation actuelle.

2.1.3. Les débouchés de l'épargne salariale solidaire sont encore limités

Les organisations intermédiaires capables d'investir les fonds de l'épargne salariale solidaire dans des entreprises solidaires sont peu nombreuses. Quatre institutions principales se trouvent au centre de ce système : Habitat et Humanisme, la NEF (nouvelles économie fraternelle), la SIFA (société d'investissement de France active) et l'ADIE.

⁵ Source : édition 2009 du baromètre professionnel de la finance solidaire – FINANSOL.

Annexe II

Un seul acteur du microcrédit, l'ADIE, bénéficie donc à ce jour des flux de l'épargne salariale solidaire pour des montants limités, de l'ordre de 5,2 M€ en 2008. Cette ressource est obtenue à prix modéré avec un taux de rémunération fixé à 1,5 % par l'association. Par comparaison, la SIFA utilise cette ressource à coût nul. Cette ressource est donc moins coûteuse et plus stable pour l'ADIE que le refinancement bancaire.

Si les changements produits par la LME créent une croissance forte de l'encours de l'épargne salariale solidaire, cette ressource pourra devenir abondante dans les années qui viennent. La croissance prévisible du microcrédit ayant pour conséquence une croissance parallèle des besoins de refinancement du secteur, l'épargne salariale pourrait y trouver un réservoir d'investissement important. Paradoxalement, l'ADIE ne compte que très légèrement sur ce canal de refinancement pour assurer sa croissance. Elle prévoit une augmentation de ressource de 1 M€ par an d'ici 2010 dans son plan de financement contre près de 10 M€ d'augmentation par an de ressources bancaires classiques. Le jeu des garanties pourrait expliquer cette stratégie, les banques prenant 30 % du risque alors que les fonds d'épargne salariale n'en prennent aucune part. L'arbitrage entre ces deux sources de refinancement dépend donc fortement de l'évolution d'une part du coût de la ressource bancaire et d'autre part de la sinistralité des prêts.

Par ailleurs, l'ADIE a demandé à la CDC et à la DGTPE de pouvoir bénéficier d'une ligne de refinancement sur fonds d'épargne. Les discussions en cours portent sur une somme de 20 M€ sur trois ans qui serait décaissée en trois fois. Le taux d'intérêt serait égal au taux du livret A majoré des frais de gestion. En outre, l'ADIE devra fournir une garantie à 100 % sur la ligne de refinancement.

Cette ressource apparaît moins intéressante pour l'ADIE que le refinancement bancaire et les fonds d'épargne solidaire. D'une part, contrairement au financement bancaire qui prend en charge une partie du risque, l'ADIE doit garantir la ressource à 100 %. D'autre part, cette ressource sera plus chère que la ressource solidaire des fonds d'épargne salariale.

Le gain apporté par une plus grande visibilité à trois ans et une diversification de la ressource apparaît limité par rapport au coût pour l'ADIE, dans un contexte où la ressource de refinancement apparaît disponible côté bancaire et en croissance côté finance solidaire.

Une action ciblée pour canaliser les fonds d'épargne salariale solidaire semble à privilégier.

2.2. Les fonds de dotation permettent de financer le fonctionnement d'une association par capitalisation des dons

Les fonds de dotation ont été créés par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Ce sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif soutenant ou réalisant des œuvres et missions d'intérêt général. Les mesures réglementaires relatives aux fonds de dotation ont été publiées dans le décret n°2009-158 du 11 février 2009.

Ces fonds peuvent être créés par toute personne physique ou morale dans l'objectif de financer des œuvres d'intérêt général. A cet effet, ils peuvent recevoir toute forme de libéralité privée : dons manuels, donations et legs. Tous les dons sont faits à titre irrévocable.

Les fonds ne sont pas autorisés à recevoir des subventions publiques, sauf autorisation conjointe par arrêté du ministre en charge de l'économie et du ministre en charge du budget

La création d'un fonds de dotation se fait par simple déclaration en préfecture, avec dépôt des statuts et de la liste des membres du conseil d'administration. C'est une des principales différences par rapport à une fondation d'utilité publique pour laquelle la procédure de déclaration est beaucoup plus complexe (le caractère d'utilité publique doit être reconnu par décret du ministre de l'intérieur après avis favorable du Conseil d'État).

Annexe II

Outre la simplicité de création, les fonds de dotation permettent de tirer profit de l'ensemble des avantages fiscaux consentis aux actions de mécénat ou de don.

Tableau 13 : Avantages fiscaux rattachés aux fonds de dotation

Nature des dons	Avantage fiscal	Bulletin officiel des impôts (BOI)
Mécénat des particuliers	Réduction d'impôt égale à 66 % du montant des sommes données au fonds de dotation dans la limite de 20 % du revenu imposable (dons en numéraire et dons en nature)	9 avril 2009 (BOI 4 C-3-09)
Mécénat des entreprises	Réduction d'impôt égale à 60 % du montant des dons dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires (dons en numéraire et dons en nature)	9 avril 2009 (BOI 4 C-3-09)
Donations et legs	Exonération totale des droits de mutation à titre gratuit	25 juin 2009 (BOI 7 G -6-09)
Revenus du patrimoine	Exonération totale sur les revenus du patrimoine pour les fonds ne consommant pas leur dotation en capital	18 décembre 2006 (BOI 4 H-5-06)
Revenus d'activité	Possibilité d'être assujetti à l'impôt sur les sociétés si la destination des revenus est un organisme lucratif	et 13 juillet 2004 (BOI 4 C-5-04) pour partie

Source : IGF.

Selon que le fonds de dotation réalise lui-même des activités ou finance l'activité d'autres organismes, les exonérations énumérées ci-dessus se limitent à certains secteurs d'activité.

Un fonds de dotation utilise les revenus générés par son capital pour financer les activités d'intérêt général qu'il réalise ou qu'il soutient. Toutefois, par dérogation, et dans des conditions prévues dans les statuts du fonds, il est possible de consommer une partie du capital du fonds chaque année.

A ce jour, seule l'ADIE a décidé de la création d'un fonds de dotation pour inciter les acteurs privés à financer une partie de ses activités. Elle cible préférentiellement les grands donateurs et les petits dons de particuliers. Elle a réussi à ce jour à récolter 2,3 M€ avec un objectif d'atteindre 10 M€ en 2010 et 20 à 50 M€ à terme. Les revenus générés par ces dotations lui serviront à financer les actions d'accompagnement des micro-entrepreneurs. Avec des placements à 5 % par an, le fonds de dotation pourra ainsi lui rapporter 500 k€ en 2010 et 1 M€ à 2,5 M€ à terme, ce qui pourra couvrir une partie non négligeable des coûts sans assurer pour autant un autofinancement de l'activité d'accompagnement.

3. Les fonds de la formation professionnelle : une ressource difficile à canaliser pour le financement de l'accompagnement

3.1. Les mécanismes classiques de financement de la formation professionnelle attachés au statut sont peu adaptés aux créateurs d'entreprise

La formation professionnelle représentait en 2006 plus de 27 Md€ dont 11,18 Md€ provenant des entreprises, 4,4 Md€ de l'État, 3,4 Md€ de l'État et 1,2 Md€ de l'Unédic⁶.

Depuis la loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, dite loi « Dutreil », le code du travail a été complété pour permettre aux créateurs et repreneurs d'entreprise de pouvoir bénéficier des fonds de la formation professionnelle.

⁶ La dépense nationale pour la formation continue et l'apprentissage en 2006 - DARES - décembre 2008.

Annexe II

L'article L. 953-5 du code du travail indique ainsi que « les actions d'accompagnement, d'information et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises artisanales, commerciales ou libérales, exerçant ou non une activité, entrent dans le champ de la formation professionnelle continue au sens de l'article L. 900-2. »

Cet article ouvre la possibilité de recourir aux modes de financement de la formation professionnelle mais n'emporte pas obligation. Ainsi, plus de quatre ans après sa promulgation, la loi « Dutreil » a eu très peu d'effet sur ce point et les grands réseaux d'aide à la création d'entreprises ne bénéficient pas de cette ouverture.

Sans analyser en profondeur les différents canaux de financement de la formation professionnelle, on peut établir les constats suivants sur les grandes masses en jeu.

En 2006, les fonds des entreprises étaient utilisés à 82 % pour la formation de leurs propres salariés, soit directement, soit par l'intermédiaire et organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Les 18 % restants étaient mobilisés quasi-intégralement sur le financement de l'apprentissage et des formations en alternance pour les jeunes. Ce dispositif, piloté par les partenaires sociaux, est donc très fortement accès sur les salariés ou les futurs salariés afin de les former au bénéfice de l'entreprise. Le financement de l'accompagnement de créateurs d'entreprise semble tout à fait éloigné des objectifs poursuivis par les partenaires sociaux gestionnaires de ces fonds. Mis à part certaines logiques d'essaimage, les entreprises et les partenaires sociaux n'ont pas un intérêt direct à favoriser la création d'entreprises.

Pour les entrepreneurs individuels, il existe certains fonds d'assurance formation (FAF) sectoriels qui peuvent collecter les fonds de la formation professionnelle pour financer des plans de formation et des formations à l'usage de leurs contributeurs. Ainsi, un créateur pourrait bénéficier de ces dispositifs, dans la phase post-crédation, s'il souhaite obtenir un accompagnement. Il faut toutefois noter le caractère ambigu du statut d'auto-entrepreneur par rapport aux FAF. En effet, la loi exonère intégralement les auto-entrepreneurs de leurs cotisations de formation professionnelle sans compensation financière de l'État. Ainsi, les FAF ne sont pas tous très enclins à financer des formations pour ces nouveaux arrivants dans la mesure où ils ne cotisent pas aux fonds.

Pour sa part, en 2006, l'État concentrait principalement ses interventions sur quatre champs : l'apprentissage des jeunes, les organismes de formation professionnelle (AFPA)⁷, la rémunération des stagiaires et la formation continue dans l'enseignement supérieur. Là-aussi, la création d'entreprise n'apparaît pas dans les priorités d'utilisation des fonds.

Les régions ciblent préférentiellement les jeunes avec 66 % des fonds fléchés vers ce type de public dont 44 % pour l'apprentissage et 22 % pour la formation professionnelle continue. Les conseils régionaux financent par ailleurs les structures d'accompagnement et d'aide à la création d'entreprises dans le cadre de leur politique de développement économique. Il est donc peu probable que leur intervention se développe fortement au bénéfice des créateurs en mobilisant leur outil de financement de la formation professionnelle en sus de leurs outils plus généraux d'aide au tissu économique.

Enfin, Pôle Emploi, *via* les interventions de l'ex-Unédic, pouvait participer à des formations à la création d'entreprise pour les chômeurs désireux de créer leur propre emploi.

⁷ La formation professionnelle des demandeurs d'emplois a fait l'objet d'une décentralisation aux régions, décidée en 2004 et dont la mise en œuvre a été échelonnée jusqu'en 2009.

3.2. Le fonds d'investissement social pourrait ouvrir une fenêtre de financement pour l'accompagnement des créateurs d'entreprise

Le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie adopté le 14 octobre 2009 ouvre un nouveau canal de financement de la formation professionnelle qui pourrait être accessible aux créateurs d'entreprise. En effet, afin de compléter les modes de financement classiques, largement conditionnés au statut et à la position du salarié, le projet de loi instaure un nouveau dispositif dont l'objectif est de décloisonner les outils de la formation professionnelle tout au long d'une carrière en sortant de la logique de statut.

Un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels est ainsi créé par l'article 18 de la loi. Ce fonds n'est pas alimenté par une cotisation supplémentaire payée par les entreprises mais par une ponction comprise en 5 et 13 % des cotisations existantes. On aura donc un transfert de fonds entre les dispositifs existants et le nouveau fonds paritaire qui devrait s'élever à 900 M€ par an à partir de 2010.

Le projet de loi détermine le cadre d'emploi du fonds et les modalités de son pilotage :

- ◆ les ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels permettent de contribuer au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, au bénéfice de publics dont les caractéristiques sont déterminées par la convention-cadre au présent article ;
- ◆ l'affectation des ressources du fonds est déterminée par un accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national interprofessionnel (...);
- ◆ la déclinaison de cet accord donne lieu à une convention-cadre signée entre l'État et le fonds. Cette convention-cadre peut prévoir une participation de l'État au financement des actions de formation professionnelle (...);
- ◆ un comité composé des signataires de la convention-cadre assure le suivi de l'emploi des ressources du fonds et en évalue l'impact. Cette évaluation est rendue publique chaque année.

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été inclus dans le fonds d'investissement social (FISO) créé en 2009.

Lors de son discours aux auto-entrepreneurs du 14 mai 2009, le Président de la république a été très explicite sur sa volonté d'ouvrir le FISO aux créateurs d'entreprises : « les créateurs et les chefs de très petites entreprises ont également un accès très difficile à l'accompagnement et leur propre formation professionnelle demeure, ce n'est faire injure à personne, insuffisante. Ce manque de formation explique un taux de sinistralité des entreprises plus élevé que chez nos voisins européens. Il faut donc faciliter l'accès des entrepreneurs à la formation professionnelle. Je demande donc à Hervé Novelli et Laurent Wauquiez de réunir les responsables des fonds de formation professionnelle des travailleurs indépendants d'ici la fin du mois, pour s'assurer que les auto-entrepreneurs auront droit, comme les autres créateurs et chefs d'entreprise, à une formation professionnelle adaptée. C'est rassurant de savoir qu'il y aura un accompagnement et une formation. Je souhaite également que le fonds d'investissement social dédie à l'avenir des sommes à la formation professionnelle de ces entrepreneurs. Le fonds d'investissement social, bien sûr, va investir sur la formation professionnelle de tous ceux qui sont licenciés économiques mais doit également investir sur la formation professionnelle des créateurs. »

Annexe II

Le FPSPP va être l'objet d'une gouvernance très complexe où le rôle respectif de l'Etat et des organisations professionnelles n'est pas bien déterminé. En effet, si l'affectation des ressources est du ressort des organisations professionnelles, les caractéristiques des publics éligibles sont définies par la convention-cadre signée avec l'Etat. D'autre part, cette convention-cadre décline l'accord sur l'affectation des ressources, alors que l'inverse aurait semblé plus logique.

A ce jour, le FPSPP s'apparente donc à un outil susceptible de pouvoir financer la formation des créateurs d'entreprise, salariés ou demandeurs d'emploi. Toutefois, la négociation entre l'Etat et les organisations professionnelles sur les objectifs du fonds s'annonce très indécise. A ce jour, ces fonds ne peuvent être mobilisés pour l'accompagnement des créateurs.

ANNEXE III

Intervention publique au bénéfice des acteurs du microcrédit et des micro- créateurs

SOMMAIRE

1. LA PUISSANCE PUBLIQUE FINANCE PAR DIVERS CANAUX LES ACTEURS DE LA MICRO-FINANCE POUR ASSURER LEUR VIABILITÉ	1
1.1. Des subventions conséquentes, à hauteur de 100 M€ par an, financent les principaux réseaux d'aide à la création d'entreprises.....	1
1.1.1. <i>Le soutien des fonds européens, historiquement décisif, devrait décroître d'ici 2013</i>	1
1.1.2. <i>Le soutien de l'État et des établissements publics est important mais éclaté</i>	6
1.1.3. <i>La caisse des dépôts est le partenaire privilégié des têtes de réseau</i>	11
1.1.4. <i>Les collectivités locales, à tous les niveaux, financent de façon prépondérante les acteurs de la création d'entreprises</i>	14
1.1.5. <i>Les financements privés sont encore très marginaux</i>	16
1.1.6. <i>Depuis 2006, le soutien public a augmenté de 8 %</i>	17
1.2. L'encours des fonds de prêts d'honneur s'élève à 275 M€, dont plus de 200 M€ de ressources publiques.....	18
1.2.1. <i>La CDC a accompagné la croissance des fonds de prêts d'honneur</i>	19
1.2.2. <i>Les collectivités locales sont les premiers contributeurs aux fonds de prêts d'honneur</i>	20
1.2.3. <i>La part des financeurs privés est importante pour les fonds de l'ADIE et très minoritaire pour les fonds de France initiative</i>	21
2. L'OFFRE DE GARANTIES PUBLIQUES A ÉTÉ DÉCISIVE DANS LA CROISSANCE DU MICROCRÉDIT	22
2.1. Le fonds de cohésion sociale a joué un rôle central.....	22
2.2. Le pilotage du fonds a été centralisé à la CDC.....	23
2.3. Les fonds ont principalement abondé les fonds de garantie d'État ainsi que de multiples dispositifs expérimentaux.....	24
2.4. France active garantie est au cœur du dispositif pour le microcrédit professionnel.....	26
2.4.1. <i>Les fonds d'État font l'objet d'un suivi lacunaire dans l'administration, conséquence du maintien de multiples dispositifs de pilotage</i>	27
2.4.2. <i>Les fonds régionaux « loi Galland » couvrent désormais l'ensemble du territoire</i>	34
2.5. Le fonds de cohésion sociale intervient en direct sur le microcrédit personnel.....	36
2.6. OSEO garantie intervient de façon importante sur les prêts à la création d'entreprise.....	38
2.7. D'autres fonds de garantie investissent marginalement dans le microcrédit : secours catholique, caisses d'épargne et fonds européen d'investissement.....	39
2.8. Le système de garantie de l'État doit être simplifié.....	39

3. QUELQUES OUTILS DE DÉPENSE FISCALE COMPLÈTENT L'INTERVENTION PUBLIQUE	41
3.1. L'État a conçu un régime spécial de création d'entreprise pour les microprojets couplé à des régimes fiscaux et sociaux avantageux.....	41
3.1.1. <i>Deux formules existent pour créer une micro-entreprise : l'entreprise individuelle ou la société</i>	<i>41</i>
3.1.2. <i>Les micro-entreprises bénéficient d'un régime fiscal spécifique</i>	<i>42</i>
3.1.3. <i>Le micro-entrepreneur peut opter pour le régime microsocial</i>	<i>43</i>
3.1.4. <i>Une simplification supplémentaire a été créée par la LME via le dispositif de l'auto-entrepreneur</i>	<i>44</i>
3.1.5. <i>Le régime microsocial représente une dépense prévisionnelle de 160 M€ pour l'État</i>	<i>45</i>
3.1.6. <i>Un dispositif expérimental s'adresse aux micro-créateurs à très faibles revenus dans un objectif d'insertion</i>	<i>46</i>
3.2. Certains créateurs ont la possibilité d'être exonéré de charges sociales grâce à l'ACCRES	47
3.2.1. <i>Tous les créateurs en situation de précarité peuvent bénéficier de l'ACCRES.....</i>	<i>47</i>
3.2.2. <i>L'URSSAF est responsable de l'attribution de l'ACCRES.....</i>	<i>48</i>
3.2.3. <i>L'ACCRES est automatiquement couplé au régime microsocial</i>	<i>49</i>
3.2.4. <i>Le coût du dispositif est élevé mais incertain</i>	<i>49</i>
3.3. Des réductions d'impôt sont offertes aux accompagnateurs bénévoles pour des montants unitaires importants	51
4. PÔLE EMPLOI INTERVIENT DE FAÇON RÉCENTE SUR LE MICROCRÉDIT PERSONNEL ET DE FAÇON PUISSANTE SUR LA CRÉATION D'ENTREPRISE	52
4.1. Pôle emploi s'est engagé avec l'ADIE sur le microcrédit personnel.....	52
4.2. Pôle emploi finance des prestations d'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise	52
4.2.1. <i>Les ateliers thématiques sur la création d'entreprise</i>	<i>52</i>
4.2.2. <i>L'évaluation préalable à la création ou à la reprise d'entreprise (EPCRE).....</i>	<i>53</i>
4.3. Deux possibilités pour les chômeurs indemnisés au titre de l'aide au retour à l'emploi.....	53
4.3.1. <i>La transformation des droits en capital initial.....</i>	<i>54</i>
4.3.2. <i>Le maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi pendant la phase de démarrage</i>	<i>54</i>
4.4. Les bénéficiaires des minima sociaux peuvent cumuler allocations et revenus d'activité.....	55

1. La puissance publique finance par divers canaux les acteurs de la micro-finance pour assurer leur viabilité

1.1. Des subventions conséquentes, à hauteur de 100 M€ par an, financent les principaux réseaux d'aide à la création d'entreprises

La puissance publique (Europe, État, établissements publics de l'État, collectivités locales, Caisse des dépôts) soutient les différents acteurs du microcrédit par le biais de subventions au fonctionnement des réseaux. Ces subventions d'équilibre ne sont pas fléchées « microcrédit » et viennent assurer le financement des structures soit de façon globale, soit dans le cadre de conventions adoptées sur des projets précis. **Les chiffrages présentés ci-dessous doivent être considérés comme une mesure de l'intervention de la puissance publique au bénéfice des acteurs du microcrédit et non comme une mesure de l'intervention publique au bénéfice du microcrédit qui n'est qu'une part importante mais non quantifiable de leur action. L'intervention des acteurs s'inscrit plus largement dans le cadre des aides à la création d'entreprise.**

Seuls les grands réseaux d'aide à la création d'entreprise ont été répertoriés dans cette analyse car ils représentent la très grande majorité des soutiens publics. Il s'agit de l'ADIE, de France active, du réseau France initiative et du réseau des boutiques de gestion. Le réseau entreprendre n'a pas été retenu car le plan de financement minimal de ses bénéficiaires atteint 80 k€ (483 k€ en moyenne), largement au-delà de la limite classique du microcrédit.

Les associations d'accompagnement pour le microcrédit personnel n'ont pas été considérées car elles ne reçoivent pas de financement spécifique pour cette action en dehors d'une contribution forfaitaire du fonds de cohésion sociale qui sera évoquée au § II. De plus, les enjeux financiers sur ce type de crédit sont à ce jour très inférieurs à ceux du microcrédit professionnel.

1.1.1. Le soutien des fonds européens, historiquement décisif, devrait décroître d'ici 2013

1.1.1.1. La gestion du fonds social européen est largement déconcentrée

L'Union européenne est historiquement un financeur important des réseaux d'acteurs de l'aide à la création d'entreprises et notamment du microcrédit dans le cadre de sa politique régionale. Le principal outil utilisé à cet effet est le fonds social européen (FSE) qui permet de financer le fonctionnement des réseaux et les actions liées au retour à l'emploi ou la promotion de l'entrepreneuriat.

En France, l'autorité de gestion du FSE, qui a la responsabilité de la bonne utilisation des fonds, est la DGEFP. Un programme opérationnel (PO) national a été établi pour l'ensemble du territoire métropolitain pour la période 2007-2013. Environ 4,5 Md€ ont été réservés à la France pour mettre en œuvre ce programme, avec un cofinancement minimal du même montant pour l'ensemble des actions retenues. Ces fonds sont gérés à environ 15 % au niveau national, et à 85 % au niveau régional sous l'autorité des préfets de région.

Annexe III

Encadré 1 : Programme opérationnel FSE 2007-2013

Le programme opérationnel FSE (PO FSE) a été élaboré au cours de l'année 2006 par l'ensemble des parties prenantes en France sous l'égide de la DGEFP. Il a été validé par la Commission européenne le 9 juillet 2007.

Le PO FSE se décline en quatre axes stratégiques sur lesquels sont concentrés les fonds communautaires. Un dernier axe d'assistance technique permet de financer la gestion opérationnelle des fonds.

Tableau 1 : Répartition des crédits FSE

Axe stratégique	Montant alloué	Pourcentage du programme
Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques	900 M€	20 %
Accès à l'emploi des demandeurs d'emploi	1 275 M€	28 %
Renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale	1 756 M€	39 %
Capital humain et mise en réseau, innovations et transnationalité	390 M€	9 %
Assistance technique	175 M€	4 %
Total	4 495 M€	100 %

Source : PO FSE 2007-2013.

La priorité du programme pour la génération 2007-2013 a été donnée à l'inclusion sociale et au traitement du chômage avec près de 70 % des fonds sur ces deux axes.

Une modification de l'allocation des fonds entre ces axes est possible mais elle nécessite l'accord du partenariat national et de la Commission européenne.

1.1.1.2. Le programme 2007-2013 prévoit deux mesures d'aide à la création et reprise d'entreprise

Le soutien à la création d'entreprises et aux réseaux d'aide aux créateurs apparaît à plusieurs reprises dans le programme opérationnel. Les deux principales mesures sont rattachées à l'axe 1 du PO dont l'objectif stratégique est une meilleure adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques.

La première mesure est ciblée sur l'accompagnement des créateurs.

Encadré 2 : Mesure 1-H du programme opérationnel FSE

Axe 1 : Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques

Mesure 1-H : Accompagnement des créateurs ou repreneurs d'entreprises et/ou d'activités

Finalités poursuivies

Les actions menées permettent d'accompagner les projets de création ou de reprise d'activité en rendant l'entrepreneuriat accessible à tous, notamment aux femmes. Elles forment les candidats à la création et à la reprise d'entreprises. Elles soutiennent les démarches globales et intégrées qui comprennent la formation, l'accompagnement et le suivi post création au niveau d'un secteur professionnel ou d'un bassin d'emploi afin d'éviter les échecs importants constatés les trois premières années d'activité.

L'intervention du FSE doit particulièrement être orientée au bénéfice des publics « créateurs » les plus démunis et éloignés du système bancaire traditionnel. Dans cette logique, on doit s'appuyer sur l'action des réseaux du champ associatif qui œuvrent au développement de la création d'activités par un accompagnement spécifique de ces publics prioritaires. Il est nécessaire également de soutenir l'action initiée par des structures associatives qui promeuvent et sensibilisent à la création d'entreprise.

Annexe III

Le FSE vient soutenir également les organisations d'employeurs, les chambres consulaires et les réseaux de professionnels dans l'accompagnement des démarches de leurs adhérents en matière de cession et de transmission d'activité.

Le FSE doit pouvoir accompagner les démarches innovantes en post-crédation, permettant davantage de création d'emplois salariés, actuellement le point faible de l'accompagnement en France. Enfin, ces réseaux s'attacheront à développer, par tout moyen ad hoc, l'accompagnement des projets portés par les habitants des quartiers urbains en difficulté.

Types d'opérations mis en œuvre

Le FSE intervient pour cofinancer des actions telles que notamment :

- la promotion de l'esprit d'entreprise, notamment auprès des apprentis et des salariés : sensibilisation, information, orientation vers des secteurs porteurs, notamment les services à la personne... ;
- l'appui à la création et à la reprise d'entreprise par la mutualisation de l'offre de service des différents acteurs qui soutiennent la création et la reprise d'activités ;
- l'accompagnement et les formations de courte durée complémentaires pour les candidats à la création, la reprise ou la transmission d'entreprise, connaissant des difficultés particulières ou confrontés à des discriminations particulières sur le marché de l'emploi ;
- l'accompagnement qualifié du créateur (mise en place d'une démarche qualité s'il y a lieu, parcours de formation pour les collaborateurs d'une structure) par un réseau professionnalisé.

Sur la période 2007-2013, 136,7 M€ ont été réservés dans la programmation financière du FSE pour cette mesure soit environ 20 M€ par an.

La seconde mesure s'adresse aux réseaux d'aide à la création d'entreprise afin d'encourager leur professionnalisation.

Encadré 3 : Mesure 2-H du programme opérationnel FSE

Axe 1 : Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques

Mesure 1-I : Professionnalisation des réseaux de la création d'activités

Finalités poursuivies :

L'amélioration des compétences des collaborateurs, le développement territorial et la mutualisation du concours des financeurs publics produisent un effet levier sur la création d'emploi et sa pérennité. Les résultats obtenus, notamment par les réseaux associatifs de l'accompagnement du créateur, au cours de la période de la programmation 2000-2006, plaident pour diffuser encore plus largement leur action.

Types d'opérations mis en œuvre :

Soutien et renfort de la professionnalisation des réseaux de soutien à la création d'activités par des actions de formation au bénéfice notamment des collaborateurs de ces réseaux, mise en place de démarche/qualité.

Ciblage visé :

Collaborateurs des réseaux de créateurs (trices) d'entreprises.

Concentration recherchée :

Qualité du service dans les quartiers urbains difficiles.

Types d'organismes bénéficiaires possibles :

Réseaux associatifs.

Sur la période 2007-2013, 35,7 M€ ont été réservés dans la programmation financière du FSE pour cette mesure soit environ 5 M€ par an.

Annexe III

Le soutien à la création d'entreprise est également cité mais de façon moins ciblée dans la mesure 2-2 « actions de formations pour les demandeurs d'emploi jeunes et adultes » et dans la mesure 4-4 « mise en réseau et professionnalisation des acteurs de l'insertion ».

L'enveloppe FSE allouée à la France pour la période 2007-2013 est globalement en baisse de 27 % par rapport à la période 2000-2006. Cette baisse est fortement marquée sur les mesures liées à l'entrepreneuriat et à la création d'entreprises. En effet, l'enveloppe réservée pour l'axe 1 qui contient les principales mesures de soutien aux acteurs du microcrédit, s'élève à 900 M€ pour la période 2007-2013 dont 136,7 M€ pour l'accompagnement des créateurs et repreneurs et 35,7 M€ par an pour la professionnalisation des réseaux de la création d'activité. Par comparaison, les financements engagés sur le même type d'actions¹ au cours de la période 2000-2006 ont atteint 255 M€. La baisse globale des crédits atteint donc 33 %, soit un niveau supérieur à la moyenne du programme.

Afin de mesurer l'efficacité de l'emploi des fonds européens, des indicateurs quantifiés ont été définis dans le PO pour chacun des axes. Trois indicateurs portent spécifiquement sur la création d'entreprises.

Tableau 2 : Objectifs quantifiés du programme FSE

Objectif quantifié	Indicateur	Référence 2005	Cible 2013	Mode de collecte
Augmenter de 5 % le nombre d'actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise à enveloppe financière constante	Nombre d'actions actuelles augmenté de 5 % à enveloppe constante	350/an	370/an	Mesure annuelle dans PRESAGE
Augmenter de 10 points le taux de survie à trois ans des entreprises créées par des personnes en difficulté grâce au dispositif d'accompagnement	Taux de survie à trois ans des entreprises créées grâce au dispositif d'accompagnement	54 %	64 %	Évaluation
Porter la part des créatrices accompagnées à 38 %	Part des femmes dans l'accompagnement vers la création	32,5 %	38 %	Mesure annuelle dans PRESAGE

Source : Programme opérationnel FSE 2007-2013.

La mesure de l'évolution du taux de survie pour les créateurs accompagnés sera particulièrement intéressante tant il est difficile à ce jour d'apprécier correctement l'effet des réseaux sur cet indicateur.

1.1.1.3. La légère décroissance des subventions européennes depuis 2006 devrait s'accroître

L'évolution du soutien des fonds européens aux réseaux de la création d'entreprises a été marquée ces trois dernières années par le passage de la génération 2000-2006 du FSE à la génération 2007-2013.

¹ Mesure 4.7.1 et 5.89.4 du document de programmation FSE 2000-2006 et mesure 2.1 et 2.2 du programme EQUAL 2000-2006.

Annexe III

Tableau 3 : Évolution du soutien des fonds européens de 2006 à 2008

Soutiens aux grands réseaux (en M€)	2006	2007	2008
ADIE	3,9	2,0	3,6
France Active	3,2	3,0	3,7
France initiative réseau	4,2	4,0	3,8
Réseau Boutiques de gestion	5,9	4,8	3,9
Total	17,2	13,8	15

Source : France active, CDC et rapports d'activité de l'ADIE et de FIR

Ainsi, si la tendance globale montre une baisse des crédits, seul le réseau des boutiques de gestion a connu une chute significative des subventions européennes (- 30 %). Pour les autres réseaux, on observe une légère diminution ou une stabilisation des dotations. Cela s'explique principalement par les reliquats de fonds de la génération 2000-2006 qui devaient être utilisés avant la fin de l'année 2008 et qui se sont ajoutés aux premières dotations de la génération 2007-2013. Ces reliquats ont également permis de limiter la consommation des crédits de la génération 2007-2013 ce qui va atténuer la baisse des subventions en fin de programme. En effet, les crédits non consommés les premières années vont être reportés sur les années ultérieures, ce qui permet de limiter la décroissance globale des crédits de 2010 à 2013.

Au 27 novembre 2009, 47,6 M€ pour 459 projets étaient programmés sur les mesures liées à la création d'entreprises, soit 28 % de la maquette financière. Sur les quatre années à venir, le PO FSE pourra donc intervenir à hauteur de 30 M€ par an, soit une baisse effective de 17 % par rapport à la moyenne annuelle de la génération 2000-2006.

A l'avenir, les subventions FSE vont donc baisser pour l'ensemble des réseaux, étant donné la baisse globale des dotations FSE sur ce type de mesure. Ainsi, sauf abondement de l'axe 1 du PO FSE à l'initiative de la DGEFP, la ressource européenne ne pourra pas financer la croissance du secteur.

De façon marginale, le fonds européen de développement régional (FEDER), géré directement sous l'autorité des préfets de région, peut également financer les associations de soutien au microcrédit.

Depuis le mois de juin 2009, le fonds social européen peut également intervenir en complément du dispositif NACRE. Estimant que, pour les publics les plus en difficulté, les quotas d'heure alloués par NACRE sur chacune des phases pouvaient être trop faibles, la DGEFP a autorisé l'utilisation du FSE pour payer des heures d'accompagnement supplémentaires aux créateurs et repreneurs d'entreprise. Le FSE permettra donc de renforcer le dispositif pour les publics les plus en difficulté, sans pour autant augmenter le nombre de bénéficiaires de NACRE. La lourdeur administrative du dispositif risque cependant d'être décuplée par l'addition des procédures de gestion de NACRE et du FSE.

Annexe III

1.1.2. Le soutien de l'État et des établissements publics est important mais éclaté

1.1.2.1. De très nombreuses conventions de financement

Le financement de l'État au bénéfice des acteurs du microcrédit provient de canaux aussi divers que difficiles à recenser. Le ministère en charge de l'emploi est en pointe avec le dispositif EDEN² remplacé depuis le premier janvier 2009 par le dispositif NACRE³. A côté de ce dispositif central, l'État, au niveau national comme au niveau déconcentré, multiplie les conventions de financement, la plupart du temps pour des montants faibles, avec les grands réseaux de financement ou d'accompagnement à la création d'entreprises. Les établissements publics se surajoutent à cette multiplicité des sources de subventionnement.

Tableau 4 : Canaux de financement de l'ADIE par l'État et ses établissements publics en 2008 hors NACRE, emplois aidés et CDC

	Financier	Nombre de projets financés
Niveau déconcentré	Préfectures	490 090
	Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	181 965
	Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	219 078
	Directions départementales de l'action sanitaire et sociale	32 000
	Directions départementales de l'équipement	8 500
	Total niveau local	931 633
Niveau central	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle	250 000
	Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales	110 000
	Direction générale de l'action sociale	80 000
	Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire	60 481
	Ministère de l'immigration et de l'identité nationale	20 000
	Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports	6 050
	Total niveau central	526 531
Établissements publics et agences	Agence nationale pour la cohésion sociale (ACSE)	188 500
	Chambres des métiers	66 740
	Pôle emploi	25 000
	Agence nationale des services à la personne	22 768
	Agence française de développement	22 000
	Régime spécial des indépendants	2 000
	Total établissements publics et agences	327 008
	Total général	1 785 172

Source : Comptes 2008 de l'ADIE.

Il en ressort un fort éclatement des financements de l'État, pour des montants allant de 2 000 € à quelques centaines de milliers d'euros, qui fait peser une charge administrative forte sur les structures.

² Encouragement au développement d'entreprises nouvelles.

³ Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises.

Annexe III

Pour illustrer la lourdeur administrative subie par l'ADIE, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a recensé en juillet 2009 l'ensemble des conventions de financement de l'État accordées au réseau de l'ADIE en 2008. Elle a trouvé 117 projets conventionnés, dont 102 au niveau local et 17 au niveau central⁴.

La mesure « RGPP 139 » pilotée par la DGCIS a pour objectif de mieux coordonner les financeurs publics pour limiter le nombre de guichets et réduire la charge administrative des structures d'aide à la création d'entreprise. Elle n'a pas encore débouché sur des réalisations concrètes à ce jour.

Parmi l'ensemble des aides financières accordées par l'État, les plus importantes concernent EDEN/NACRE dont l'objet sera développé ci-dessous, le financement des têtes de réseau, le soutien aux créateurs dans les quartiers financé par l'agence nationale pour la cohésion sociale (ACSE), et les aides de pôle emploi sur la formation des créateurs d'entreprise ou l'aide à la mobilité pour accéder à l'emploi (cf. titre 4).

1.1.2.2. Une intervention forte sur l'accompagnement via le dispositif EDEN/NACRE

Sous l'égide de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), l'État finance depuis de nombreuses années la création d'entreprise par les chômeurs ou bénéficiaires de *minima* sociaux. Ainsi, deux outils étaient à la disposition des créateurs pour faciliter leur démarche entrepreneuriale :

- ♦ l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN), qui consistait depuis 2004, à l'octroi d'une avance remboursable à taux zéro d'un montant maximal de 6 098 € pour un créateur seul. Ce dispositif a fait l'objet de multiples changements dans ses modalités d'application depuis sa création, ce qui a fortement nui à sa lisibilité et à sa distribution. Créé comme une avance remboursable en 1999, EDEN est devenu une prime en 2001 avant de redevenir une avance remboursable en 2004 sur cinq ans. Le suivi lacunaire d'EDEN n'a jamais permis d'en mesurer l'efficacité ou l'impact ;
- ♦ les chèques conseils, d'une valeur unitaire de 45,74 € (valeur 2006), qui permettaient aux créateurs d'entreprises de bénéficier de conseils d'experts extérieurs capables d'aider l'entrepreneur dans son projet, en amont ou en aval de la création. Ces experts étaient agréés par le préfet de département et devaient proposer leurs prestations à un coût horaire de 60,98 € dont 15,24 € était pris en charge par le créateur.

Tableau 5 : Engagements financiers sur les dispositifs EDEN et chèques conseils

Mesure	2005	2006	2007	2008
Engagements financiers sur les chèques conseil (LFI)	16,13 M€	16,00 M€	16,00 M€	15,92 M€
Nombre de chèques conseil distribués	307 293	315 126	275 684	184 446
Engagements financiers sur EDEN (LFI)	44,70 M€	53,3 M€	43,10 M€	24,40 M€
Nombres de bénéficiaires EDEN	6 305	7 757	6 940	4 561
Engagement financier total	60,83 M€	69,30 M€	59,10 M€	40,32 M€

Source : DGEFP.

⁴ Il est possible que ce chiffre comprenne également quelques conventions du fonds social européen géré par la DGEFP et les DRTEFP.

Annexe III

On observe un engagement en diminution importante sur la période 2005-2008 (- 33 %), qui vient essentiellement de la baisse des engagements sur le dispositif EDEN (- 45 %). S'il n'est pas possible de connaître le nombre de bénéficiaires physiques des chèques conseils, on constate que le nombre de bénéficiaires d'EDEN est très faible et en diminution importante sur la période (- 28 %). Le faible nombre de créateurs aidés est d'autant plus surprenant que le nombre de créateurs d'entreprises a fortement augmenté entre 2005 et 2008 (+ 21 %), avec une forte proportion de créateurs chômeurs qui atteint près de 40 %. La part de marché du dispositif par rapport à son public cible était donc minime. Sur une période plus longue, la chute du nombre de bénéficiaires est encore plus notable puisque près de 10 000 personnes touchaient la prime EDEN en 2002 et 2003.

Ces outils ont fait l'objet d'un audit de modernisation en 2007⁵ qui a montré les limites des deux dispositifs. Il déplorait notamment l'hétérogénéité des modalités d'attribution des aides, la complexité de gestion des dispositifs, la sous-utilisation des moyens affectés et une absence totale de suivi ayant pour conséquence une impossibilité de mesurer l'efficacité de cette politique. L'audit soulignait également l'importance de l'accompagnement dans le parcours des créateurs d'entreprise.

La RGPP a repris les conclusions de l'audit de modernisation au travers des mesures 134 et 135 dont l'objectif était de supprimer les chèques conseils et de transformer les avances remboursables EDEN en prêts d'honneur.

Ces deux mesures ont été mises en place au 1^{er} janvier 2009 avec la création du dispositif NACRE (nouvel accompagnement aux créateurs et repreneurs d'entreprises) qui se substitue aux chèques conseils et à EDEN.

NACRE se structure autour d'un parcours d'accompagnement, couplé à un prêt d'honneur, qui se découpe en trois phases :

- ◆ phase 1 : aide à la maturation des projets ; NACRE n'intervient pas dans l'émergence des idées mais dans la consolidation du projet d'entreprise ;
- ◆ phase 2 : intermédiation financière auprès des banques ou des associations habilitées, déclenchement du prêt d'honneur ;
- ◆ phase 3 : suivi et accompagnement post-crétation.

Le prêt d'honneur est d'une durée maximum de cinq ans, d'un montant maximum de 10 000 € et doit être remboursé dès les premiers mois (pas de période de grâce).

824 organismes ont été agréés par l'État sur chacune de ces trois phases pour assurer les prestations financées par NACRE. 166 sont agréés sur les trois phases, 448 sur les phases 1 et 3 et 171 sur les phases 2 et 3. Seuls 28 opérateurs sont uniquement agréés sur la phase 2.

L'agrément pour la phase 2 a été réalisé en partenariat avec la CDC étant donné les aspects financiers liés à cette étape. Chaque prestataire est payé à l'acte de façon forfaitaire avec le découpage suivant :

- ◆ phase 1 : de 200 à 400 € pour quatre à huit heures d'accompagnement ;
- ◆ phase 2 : de 300 à 600 € pour six à douze heures d'accompagnement ;
- ◆ phase 3 : de 700 à 1 400 € sur trois ans pour 14 à 28 heures d'accompagnement.

Sur la durée de vie d'un projet bénéficiant de NACRE sur chacune des trois phases, le coût pour l'État peut ainsi varier de 1 200 € à 2 400 €.

⁵ Rapport n°2007-M-017-02 de l'IGF, de l'IGAS et du CGEfi sur les aides à la création d'entreprise – décembre 2007.

Annexe III

Annuellement, l'État financera 40 M€ d'accompagnement sur l'ensemble des trois phases avec un objectif de déclencher 20 000 prêts d'honneur d'un montant moyen de 5 000 €. Les 100 M€ annuels nécessaires pour financer les prêts d'honneur seront mobilisés sur les fonds d'épargne gérés à la CDC. L'ensemble de la gestion financière de ces fonds a été confiée à l'association France active qui a créé à cet effet la société financière FAFI⁶ qui mettra à disposition des bénéficiaires l'argent des prêts et qui centralisera les remboursements. Ainsi, si la décision d'octroi des prêts est prise de façon déconcentrée par les acteurs agréés de la phase 2, tout le *back office* de gestion est centralisé à la FAFI.

L'utilisation des fonds d'épargne pour financer les prêts d'honneur a deux conséquences sur la gestion de NACRE :

- ◆ la sinistralité doit être prise en charge intégralement par l'État pour ne pas risquer une incapacité de remboursement des épargnants. Une garantie sur les prêts d'honneur sera ainsi apportée à 100 % par le fonds de cohésion sociale qui sera doté en conséquence par la DGEFP ;
- ◆ les taux étant bonifiés, la rémunération des fonds d'épargne doit être compensée. Cette bonification sera prise en charge par l'État à hauteur de 1,5 % et par la CDC pour le complément, soit la différence entre 1,5 % et le taux du livret A majoré des frais de gestion.

Pour calculer les incidences financières de ces deux conditions, nous allons considérer les trois premières cohortes annuelles de prêts d'honneur NACRE dont le montant annuel atteint 100 M€. Nous faisons l'hypothèse que l'ensemble de ses prêts est contracté pour une durée de cinq ans, avec un remboursement du capital constant sur la période (1/5 du capital remboursé chaque année). Le taux de rémunération de référence des fonds d'épargne sera pris égal à 4,5 % (3 % de rémunération moyenne du livret A auxquels s'ajoutent 1,5 % de frais de gestion). La sinistralité moyenne est fixée à 15 % par cohorte, intégralement compensée par le fonds de cohésion sociale. C'est le taux de sinistralité constaté sur le fonds de prêts d'honneur de l'ADIE et le taux moyen d'échec des entreprises accompagnées par France active ou France initiative à trois ans.

Tableau 6 : Coût financier des trois premières cohortes de prêts d'honneur NACRE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Bonification État cohorte 2009	1,5	1,2	0,9	0,6	0,3	-	-	-
Bonification État cohorte 2010	-	1,5	1,2	0,9	0,6	0,3	-	-
Bonification État cohorte 2011	-	-	1,5	1,2	0,9	0,6	0,3	-
Garantie État cohorte 2009 ⁷	3	3	3	3	3	-	-	-
Garantie État cohorte 2010	-	3	3	3	3	3	-	-
Garantie État cohorte 2011	-	-	3	3	3	3	3	-
Total État	4,5	8,7	12,6	11,7	10,8	6,9	3,3	58,5
Bonification CDC cohorte 2009	3	2,4	1,8	1,2	0,6	-	-	-
Bonification CDC cohorte 2010	-	3	2,4	1,8	1,2	0,6	-	-
Bonification CDC cohorte 2011	-	-	3	2,4	1,8	1,2	0,6	-
Total CDC	3	5,4	7,2	5,4	3,6	1,8	0,6	27
Total puissance publique	-	-	-	-	-	-	-	85,5

Source : Mission IGF.

Au total, le coût financier des prêts NACRE peut donc être évalué à 85,5 M€ sur les trois premières cohortes, soit 28,5 M€ par cohorte, dont 19,5 M€ de l'État et 9 M€ de la CDC.

⁶ France active financement.

⁷ La sinistralité est imputée conventionnellement de façon homogène sur la durée des prêts, soit 3 %/an.

Annexe III

En additionnant coûts d'accompagnement et coûts financiers, le coût total annuel du dispositif NACRE peut être estimé à 68,5 M€ dont 59,5 M€ de l'État et 9 M€ de la CDC, soit 3 425 € par dossier.

1.1.2.3. Des financements complémentaires apportés par la DGCIS, OSEO et le fonds de cohésion sociale

OSEO distribue ses prêts à la création d'entreprise (PCE) par les réseaux bancaires traditionnels et les associations d'aide aux créateurs d'entreprise agréées à cet effet. Le travail des associations, hors chambres de commerce, est rémunéré à la prestation par OSEO à chaque PCE actionné. Le coût forfaitaire pour chaque prêt est de 305 €.

De 2000 à 2007, 4,36 M€ ont été versés aux associations à ce titre.

En 2008, les associations partenaires ont déclenché 2 832 PCE, soit 15,33 M€ de prêts, représentant 11,6 % de la production annuelle.

Tableau 7 : Prescription de PCE en 2008 par les associations d'aide aux créateurs

Association	Nombre de PCE réalisés	Montant des PCE réalisés	Pourcentage
FIR	1 372	7,68 M€	50,1 %
Boutiques de gestion	1 092	5,59 M€	36,5 %
France active	187	1,07 M€	7,0 %
AFCCI	13	0,07 M€	0,4 %
APCM	2	0,006 M€	-
ADIE	1	0,003 M€	-
Autres	165	0,92 M€	6,0 %
Total	2 832	15,33 M€	100 %

Source : OSEO.

On peut noter une forte concentration des prescriptions de PCE sur les trois grands réseaux d'aide à la création que sont FIR, France active et les boutiques de gestion. Les frais de dossier payés par OSEO en 2008 sur ces prêts s'élèvent à 864 k€.

Par ailleurs, la DGCIS finance en partie les têtes de réseau. 1,61 M€ sont prévus dans le PLF 2010 à cet effet. Elle peut également aider les créateurs à reprendre des fonds commerciaux dans le cadre du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

Enfin, le fonds de cohésion sociale accorde une subvention de 50 € par dossier bénéficiant de la garantie FGIE afin de participer aux frais d'accompagnement du créateur. Ces subventions sont particulièrement importantes pour l'ADIE qui a reçu 614 050 € par ce canal en 2008.

1.1.2.4. Un soutien financier global constant sur les trois dernières années

L'intensité du financement de l'État et des établissements publics au bénéfice des acteurs du microcrédit a été constante sur les trois dernières années.

Annexe III

Tableau 8 : Soutien de l'État et des établissements publics aux acteurs du microcrédit

en M€	2006	2007	2008
ADIE	4,35	4,69	4,03
<i>Dont établissements publics (hors CDC)</i>	<i>0,08</i>	<i>0,83</i>	<i>0,33</i>
<i>Dont EDEN</i>	<i>1,85</i>	<i>2,08</i>	<i>1,81</i>
<i>Dont emplois jeunes et emplois aidés</i>	<i>0,96</i>	<i>0,65</i>	<i>0,43</i>
France Active	3,8	3,52	4,1
France initiative réseau	6,99	7,13	6,21
<i>Dont chambres consulaires</i>	<i>1,85</i>	<i>1,90</i>	<i>1,98</i>
Réseau Boutiques de gestion (RBG)	6,99	6,54	7,8
Total	22,13	22,88	22,14

Source : France active, CDC et rapports d'activité de l'ADIE et de FIR.

Deux réseaux ont vu le montant des subventions État croître, France active et le RBG, alors que les subventions à l'ADIE et à FIR ont très légèrement diminué. On peut voir également que l'aide apportée par le financement des emplois aidés est en diminution.

A ces chiffres, s'ajoutent les subventions de l'État indirectement perçues par les réseaux *via* le fonds de cohésion sociale sur chaque dossier bénéficiant de la garantie. L'ADIE, principal réseau bénéficiaire, a ainsi perçu 614 k€ en 2008.

1.1.3. La caisse des dépôts est le partenaire privilégié des têtes de réseau

L'engagement de la CDC auprès des acteurs du microcrédit et de la création d'entreprises est un engagement historique de plus de vingt ans. Par exemple, la Caisse a été à l'origine de la création de France active en 1988 dont elle est toujours actionnaire. La CDC apparaît ainsi comme un acteur incontournable du secteur, tant par les financements qu'elle apporte, que par la connaissance qu'elle a des acteurs. Sa légitimité est forte aux yeux de l'ensemble des réseaux rencontrés. Elle intervient aussi bien sous mandat de l'État qu'au titre de ses missions d'intérêt général.

1.1.3.1. La convention agir pour l'emploi 2008-2012

Sur la période 2008-2012, l'intervention de la CDC a été formalisée par la signature de la convention « agir pour l'emploi » avec l'État le 18 mars 2008. Cette convention décrit l'ensemble des actions qui seront menées de concert par l'État et la CDC sur le champ de l'emploi.

Parmi les quatre axes stratégiques retenus, trois intéressent directement les acteurs du microcrédit :

- ◆ la création/reprise/transmission d'entreprise ;
- ◆ le renforcement de la garantie, notamment celle du fonds de cohésion sociale ;
- ◆ le développement économique des quartiers sensibles par la création d'entreprises.

Sur le premier axe, la CDC et l'État ont convenu de renforcer l'accompagnement et le financement des créateurs d'entreprise, notamment par les publics en difficulté (chômeurs, bénéficiaires de *minima* sociaux, jeunes, salariés ou licenciés reprenant leur entreprise, créateurs implantant leur entreprise en ZUS). Cette coopération se matérialise par le déploiement du nouveau dispositif NACRE, par un soutien financier de la CDC aux grands réseaux d'aide aux créateurs, par un appui à la mise en place d'un dispositif pour la reprise-transmission d'entreprise dans chaque région et par l'appui aux têtes de réseau nationales.

Annexe III

Tableau 9 : Engagements de l'État et de la CDC sur la création d'entreprises

Action	Engagement CDC	Engagement État
Réforme des aides publiques à la création d'entreprises (NACRE)	Apport d'une ressource permettant de financer à partir de 2010, 20 000 prêts par an d'un montant moyen de 5 000 €	Bonification de 1,5 % sur les fonds d'épargne et prise en charge des coûts de gestion supportés par la CDC
	Affectation des ressources bonifiées du livret développement durable pour financer ces prêts	Financement de l'accompagnement technique d'au moins 20 000 créateurs par an
	Couplage systématique du prêt d'honneur avec un prêt bancaire de qualité et une garantie publique	Financement de la garantie des prêts d'honneur dans l'objectif d'un taux de sinistralité inférieur à 20 %
	Participation à la mise en place du nouveau système et prise en charge des coûts d'expertise et d'intermédiation supportés par France active	
Soutien aux associations (ADIE, FI, RE,...)	Augmentation de la qualité de service rendu aux créateurs avec comme conséquence une baisse de la sinistralité	-
	Rationalisation de leur présence territoriale en lien avec les conseils régionaux	-
	Croissance du nombre d'entreprises créées par des femmes (objectif de 40 %)	-
	Appui aux têtes de réseau : professionnalisation, développement de leur ancrage territorial et de leur action dans les territoires sensibles et/ou des publics fragilisés	

Source : Convention Agir pour l'emploi 2008-2012.

Tout ce qui a trait au lancement de NACRE a fait l'objet de quelques mois de retard mais le système est désormais opérationnel depuis le deuxième trimestre 2009. Tous les engagements ont donc été tenus sur ce volet à ce jour.

Le soutien aux associations est plus difficile à estimer. En effet, l'État et la CDC ont continué à financer les grands réseaux mais ni l'augmentation de la qualité de service, ni la rationalisation territoriale des réseaux n'a fait l'objet d'un suivi particulier ou d'actions d'ampleur. D'autre part, au-delà de la déclaration d'intention, l'augmentation de la croissance du nombre d'entreprises financées par des femmes, n'a pas semblé rentrer dans les préoccupations premières des réseaux, avec un manque de candidatures fréquent.

Le deuxième bloc d'engagements concerne les évolutions apportées au fonds de cohésion sociale.

Tableau 10 : Engagements de l'État et de la CDC sur le fonds de cohésion sociale

Action	Engagement CDC	Engagement État
Garantie par le fonds de cohésion sociale	Proposer une meilleure articulation des instances compétences en matière d'engagement de garanties	Apporter les crédits nécessaires au fonctionnement du fonds de cohésion sociale
	Proposer les conditions et modalités d'intervention coordonnées du FCS et d'OSEO en matière de garantie de prêt à la création d'entreprise	-
	Promouvoir un système de garantie « de place » au profit d'activités d'utilité sociale	-
	Poursuivre le développement des microcrédits personnels en lien avec le secteur bancaire et le monde associatif	Faciliter le rapprochement entre les banques agréées et les réseaux utiles, en particulier les missions locales et pôle emploi

Annexe III

Action	Engagement CDC	Engagement État
	Évaluer les dispositifs de garantie abondés par le FCS	-
	Déterminer les conditions de l'industrialisation de la distribution des prêts, et le cas échéant, de l'accompagner	-
	Promouvoir le microcrédit, notamment par l'organisation de séminaires nationaux et régionaux	

Source : Convention « Agir pour l'emploi » 2008-2012.

Tout d'abord, la convention « agir pour l'emploi » prolonge *de facto* la durée de vie du fonds de cohésion sociale jusqu'en 2012 alors que la loi pour la cohésion sociale de 2005 n'engageait le dispositif que jusqu'en 2009.

Parmi les actions réalisées, on peut noter l'organisation de plusieurs séminaires sur le microcrédit par la CDC en 2008 et 2009, ainsi qu'une communication importante auprès des partenaires dans le réseau pour poursuivre le développement des microcrédits personnels. Les autres engagements sont encore à réaliser, notamment l'évaluation des dispositifs abondés par le FCS, la meilleure articulation des instances d'engagement et la mise en place d'une coordination entre le FCS et OSEO. La possibilité d'industrialiser le microcrédit personnel semble également très lointaine, tant le dispositif actuel reste à ce jour marginal.

Le dernier bloc d'engagements concerne le soutien aux créateurs d'entreprises dans les quartiers.

Tableau 11 : Engagements de l'État et de la CDC sur la création d'entreprises dans les quartiers

Action	Engagement CDC	Engagement État
Développement économique des quartiers	Cofinancement des fonds de capital risque dédiés aux créateurs des quartiers	Financement d'opérateurs sélectionnés pour repérer et accompagner les publics jeunes dans les quartiers pour leur ouvrir les chemins de l'emploi
	Mobiliser, appuyer et structurer l'intervention des réseaux dans les quartiers	-

Source : Convention « Agir pour l'emploi » 2008-2012.

Ces trois engagements sont en cours. On peut noter l'engagement exemplaire de l'ADIE sur cet axe avec le lancement de l'opération CREAJEUNES et de plusieurs agences ADIGO en banlieue. Les fonds de capital-risque sont notamment gérés par des démembrements de l'association Planet Finance.

Au total, seuls les engagements globaux de la CDC sont chiffrés pour l'ensemble des axes stratégiques retenus. Ils s'élèvent à un maximum de 206 M€ sur 2008-2012, hors bonification des fonds d'épargne⁸.

1.1.3.2. Un soutien croissant de la CDC sur les trois dernières années

Sur les trois dernières années, les subventions apportées par la CDC sont en augmentation de 38 %.

⁸ Une part conséquente de ce budget est fléchée vers l'insertion par l'activité économique et les activités d'utilité sociale qui n'ont pas été évoquées dans cette annexe car elles sont hors champ du microcrédit.

Annexe III

Tableau 12 : Évolution du soutien de la CDC de 2006 à 2008

Soutiens aux grands réseaux (en M€)	2006	2007	2008
ADIE	1,13	1,36	2,07
France Active	3,90	3,90	4,70
France initiative réseau	0,53	0,83	0,90
Réseau Boutiques de gestion	0,21	0,36	0,45
Total	5,77	6,45	8,12

Source : France active, CDC et rapports d'activité de l'ADIE et de FIR.

Les réseaux pilotés nationalement, l'ADIE et France active, reçoivent une subvention conséquente qui irrigue l'ensemble de leurs réseaux. *A contrario*, pour les réseaux très décentralisés, FI et les boutiques de gestion, seule la tête de réseau reçoit une subvention de la CDC, ce qui explique le faible montant du soutien relativement aux autres acteurs.

Ces subventions représentent de 1,3 % à 20,5 % du budget global des associations.

1.1.4. Les collectivités locales, à tous les niveaux, financent de façon prépondérante les acteurs de la création d'entreprises

Le soutien des collectivités locales aux réseaux d'aide à la création d'entreprises est massif et en constante augmentation. Avec plus de 50 M€ par an en 2008, les collectivités locales sont les premiers financeurs des réseaux.

Tableau 13 : Soutiens des collectivités locales aux acteurs du microcrédit

Soutiens aux grands réseaux (en M€)	2006	2007	2008
ADIE	7,60	7,69	8,73
France Active	5,20	6,05	7,00
France initiative réseau	15,04	15,66	17,40
Réseau Boutiques de gestion	16,80	15,40	18,10
Total	44,64	44,80	51,23

Source : France active, CDC et rapports d'activité de l'ADIE et de FIR.

La part de financement des collectivités est conséquente dans chacun des réseaux. Elle va de 33 % du budget de fonctionnement pour France active, à 42 % pour l'ADIE, 45 % pour France initiative et 53 % pour le réseau des boutiques de gestion. Pour ces deux derniers réseaux, les partenaires locaux ont été à l'origine de la création des plateformes d'initiative locales ou des boutiques. L'importance du financement des collectivités est ainsi plus grande en pourcentage du budget et en valeur absolue par rapport aux réseaux de l'ADIE et de France active pilotés beaucoup plus étroitement par le niveau national.

Tableau 14 : Décomposition du soutien des collectivités locales en 2008

En M€	ADIE	France active	France initiative réseau	Réseau des boutiques de gestion
Total	8,73	7,00	17,39	18,1
<i>Dont conseils régionaux</i>	4,07	3,29	5,29	-
<i>Dont conseils généraux</i>	3,64	2,70	5,47	-
<i>Dont communes et EPCI</i>	1,02	1,01	6,63	-

Source : France active, CDC et rapports d'activité de l'ADIE et de FIR.

Annexe III

La répartition de financements selon les différents niveaux de collectivités locales montre un rôle prépondérant des conseils régionaux qui sont depuis 2004 chef de file du développement économique régional. Les communes et EPCI historiquement très mobilisés sur les plateformes d'initiatives locales et les boutiques de gestion voient leur part de financement régresser.

Les données sur les boutiques de gestion n'ont pas été obtenues sur l'ensemble du périmètre d'action du réseau. Toutefois, sur la partie contractualisée avec les collectivités locales, hors marchés, les régions représentent 6,59 M€ de subventions, les départements, 4,63 M€ et les autres collectivités 2,14 M€. Le constat de l'implication prépondérante des régions est donc vérifié pour les boutiques de gestion.

Au-delà des subventions directes apportées aux réseaux, les collectivités locales aident également les créateurs d'entreprise par deux autres canaux :

- ◆ la bonification des taux d'intérêt sur les microcrédits. Cette mesure est souvent conditionnée à un remboursement sans problème du prêt, avec un reversement des intérêts *in fine*. La région Poitou-Charentes a notamment mis en place ce dispositif ;
- ◆ des primes accordées aux créateurs pour des montants de quelques milliers d'euros (cf. encadré).

Encadré 4 : Primes à la création d'entreprise en pays de Loire

En Pays-de-Loire, par exemple, ces primes sont accordées aux bénéficiaires d'un prêt d'honneur ou d'un microcrédit s'ils appartiennent à une des catégories suivantes :

- jeunes âgés de 18 à moins de 26 ans ;
- les bénéficiaires de revenus de solidarité : revenu minimum d'insertion (RMI), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation temporaire d'attente (ATA), allocation de parent isolé (API), allocation de veuvage (AV) ;
- les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans indemnisés ou non ;
- les personnes créant une entreprise dans une Zone Urbaine Sensible (ZUS).

Les montants des primes varient de 1 500 € à 6 000 € selon les modalités recensées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 15 : Modalités d'octroi des primes à la création d'entreprise en Pays-de-Loire

Montant du prêt d'honneur	Montant de l'emprunt bancaire garanti	Montant de la prime
1.500 € ≤ prêt d'honneur < 4.000 €	4 000 € ≤ Prêt bancaire < 16 000 €	1 500 €
4.000 € ≤ prêt d'honneur < 6.000 €	16 000 € ≤ prêt bancaire < 24 000 €	2 000 €
6.000 € ≤ prêt d'honneur < 12.000 €	24 000 € ≤ prêt bancaire < 48 000 €	3 000 €
Prêt d'honneur de 12.000 € et plus	Prêt bancaire de 48 000 € et plus	6 000 €

Source : Règlement d'intervention de la région Pays-de-Loire sur les primes à la création d'entreprise.

Les collectivités locales peuvent également apporter une aide à l'investissement des micro-créateurs à l'image du dispositif CREAGIR33 financé par le conseil général de la Gironde.

Annexe III

Encadré 5 : Aides à l'investissement CREAGIR 33

Le conseil général de la Gironde s'est engagé dans l'aide au démarrage des créateurs ou repreneurs d'entreprise. A cet effet, elle finance une part des investissements consentis par l'entrepreneur pour le démarrage de son activité.

Les entreprises éligibles sont les TPE en cours d'immatriculation ou ayant démarré leur activité depuis moins d'un an et qui relèvent des secteurs suivants : artisanat de production, industrie, valorisation des productions agricoles, commerce ambulant, services aux entreprises, commerce et services en zone de redynamisation urbaine et rurale.

Les aides sont limitées aux investissements productifs matériels ou immatériels. Elles sont plafonnées à hauteur de 15 % de l'investissement hors taxes, dans la limite de 15 000 € pour les créations et 20 000 € pour les reprises. Dans certaines conditions, le besoin en fonds de roulement peut faire partie de l'assiette éligible.

La moitié de la subvention est versée à la signature de la convention, le reliquat étant débloqué sur factures justificatives de l'investissement.

Le coût annuel de ce dispositif est de l'ordre de 2 M€ pour environ 200 dossiers.

Il n'existe pas de statistique consolidée qui recense l'ensemble de ces dispositifs sur le territoire national et les montants financiers en jeu.

1.1.5. Les financements privés sont encore très marginaux

Au-delà des subventions publiques, les grands réseaux d'aide aux micro-créateurs sont parvenus à mobiliser quelques financements privés pour compléter leur budget.

Tableau 16 : Évolution du soutien privé de 2006 à 2008

Soutiens aux grands réseaux (en M€)	2006	2007	2008
ADIE	2,29	2,18	2,49
France Active	3,49	4,49	3,40
France initiative réseau	3,28	4,39	5,53
<i>Dont établissements bancaires</i>	<i>0,62</i>	<i>0,72</i>	<i>0,99</i>
Réseau Boutiques de gestion	4,10	3,90	4,20
Total	13,16	14,96	15,62

Source : France active, CDC et rapports d'activité de l'ADIE et de FIR.

Ces financements privés proviennent soit d'établissements bancaires partenaires des réseaux, soit d'entreprises privées mécènes, soit d'entreprises adhérentes aux réseaux (la plupart du temps d'anciens bénéficiaires), soit de fondations privées.

Ces ressources représentent de 10 à 15 % du budget des associations. L'évolution de leur montant sur les trois dernières années ne montre un dynamisme particulier que pour le réseau France initiative grâce au soutien accru d'entreprises non financières.

A titre d'illustration, l'analyse des mécènes de l'ADIE en 2008 montre un éclatement très important des sources de financement.

Tableau 17 : Mécénat de l'ADIE en 2008

Mécène	Subvention 2008
BNP Paribas	801 000
Crédit immobilier de France	175 000
Fondation Total	150 000
Société générale	110 000
Banque populaire	109 000

Annexe III

Mécène	Subvention 2008
Crédit coopératif	108 000
Microsoft	68 700
Fondation VEOLIA	60 000
Crédit agricole solidarité	60 000
Groupama	53 000
Fondation entreprise international	50 000
Fondation Schneider	40 000
Fondation SNCF	38 000
CETELEM	30 000
COFINOGA	13 000
Crédit mutuel	10 000
Autres	616 000

Source : Comptes 2008 de l'ADIE.

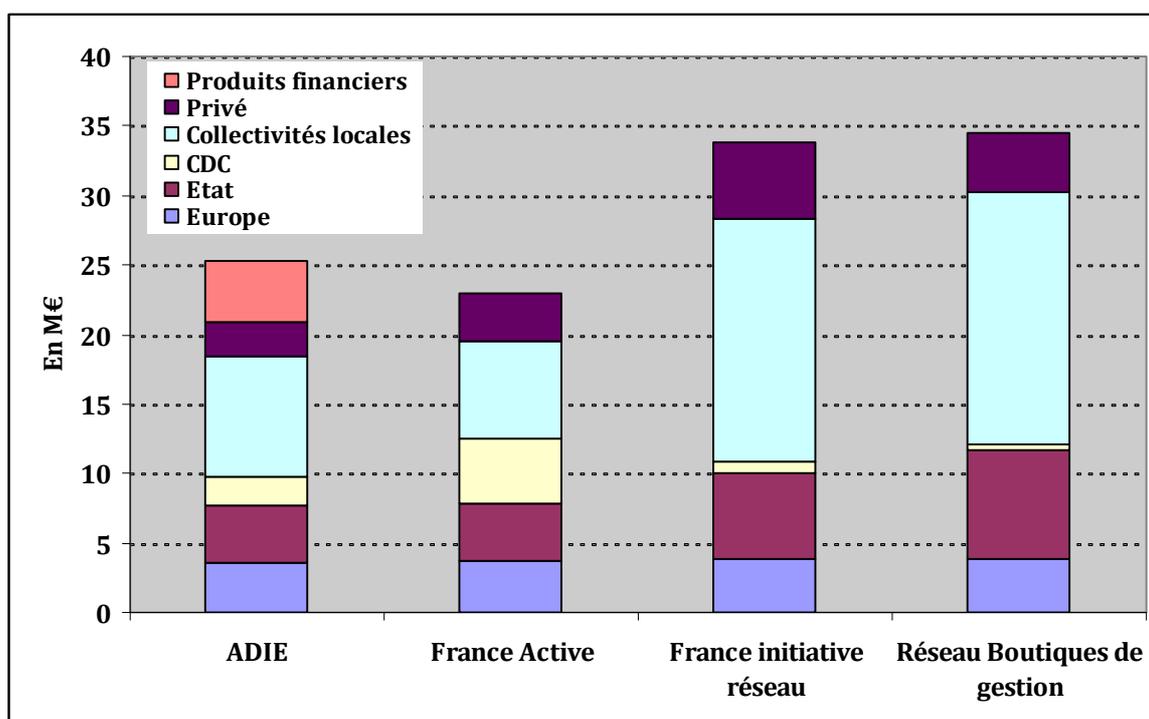
Seules six entreprises consentent des dons supérieurs à 100 000 €, avec un engagement marqué de BNP Paris qui représente environ un tiers du mécénat de l'association.

Hors champ du microcrédit, le réseau entreprendre parvient à mobiliser financièrement de façon importante les partenaires privés dans la mesure où près de 75 % du budget global du réseau est financé par des entreprises. En 2008, les ressources privées ont atteint un montant de 7,87 M€ sur un budget total de 10,43 M€.

1.1.6. Depuis 2006, le soutien public a augmenté de 8 %

Les deux grands réseaux décentralisés, FIR et RBG, ont un budget annuel global proche de 35 M€, avec un financement majoritaire des collectivités locales. L'ADIE et France active ont des budgets plus limités, de l'ordre de 25 M€. On peut noter qu'une part non négligeable du budget de l'ADIE est apportée par les produits financiers générés par les microcrédits (cf. annexe IV relative aux modèles économiques).

Graphique 1 : Récapitulatif des financements par réseau

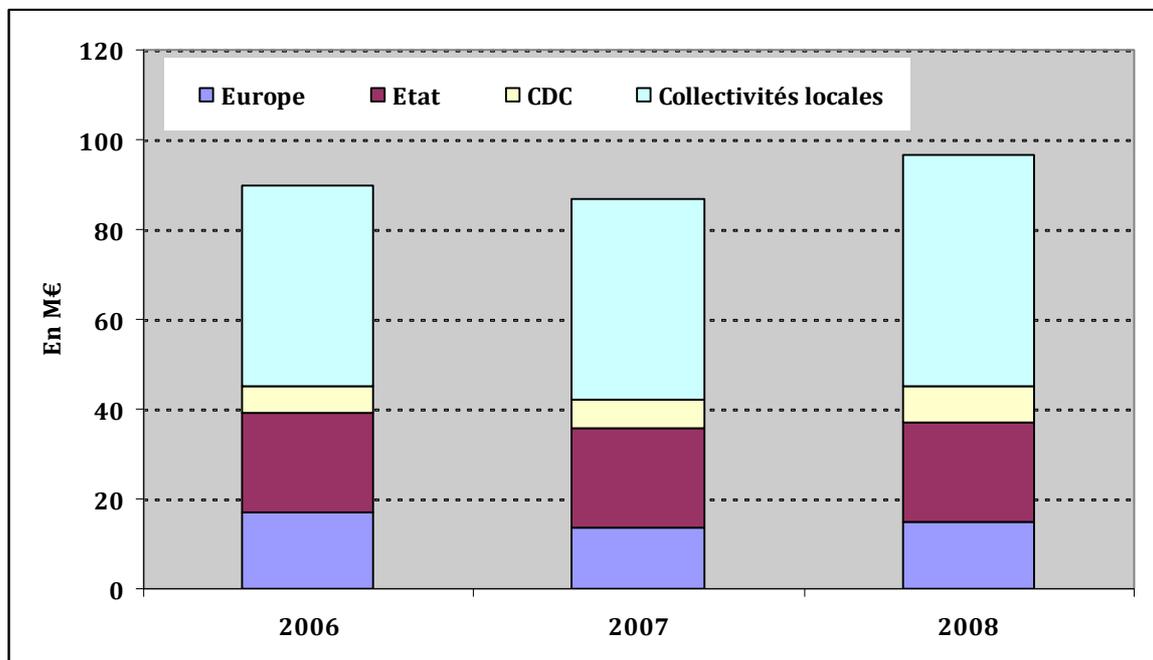


Source : Mission IGF.

Annexe III

En prenant la somme des interventions publiques, on voit que le soutien aux grands réseaux a augmenté de 8 % sur trois ans. Cette tendance n'a pas été monotone puisque les budgets ont subi une contraction de 3 % entre 2006 et 2007 avant de connaître une forte hausse de 11 % entre 2007 et 2008. Cette contraction a été due à la mise en route tardive des programmes européens 2007-2013, notamment pour le réseau des boutiques de gestion.

Graphique 2 : Évolution du soutien public total de 2006 à 2008



Source : Mission IGF.

Les collectivités locales apparaissent comme le premier financeur des réseaux devant l'État, l'Europe et la CDC. La croissance des budgets a été principalement absorbée par les collectivités locales.

1.2. L'encours des fonds de prêts d'honneur s'élève à 275 M€, dont plus de 200 M€ de ressources publiques

Outre le financement du fonctionnement des réseaux, la puissance publique intervient également dans l'abondement des fonds de prêts d'honneur qui sont re-prêtés aux créateurs d'entreprise à taux zéro. Ces prêts d'honneur ne sont pas assimilés par la mission à du microcrédit compte tenu de leur caractère non onéreux pour le bénéficiaire. Ils permettent en revanche de mobiliser, par effet de levier, des prêts bancaires dont une partie peut être assimilée à du microcrédit.

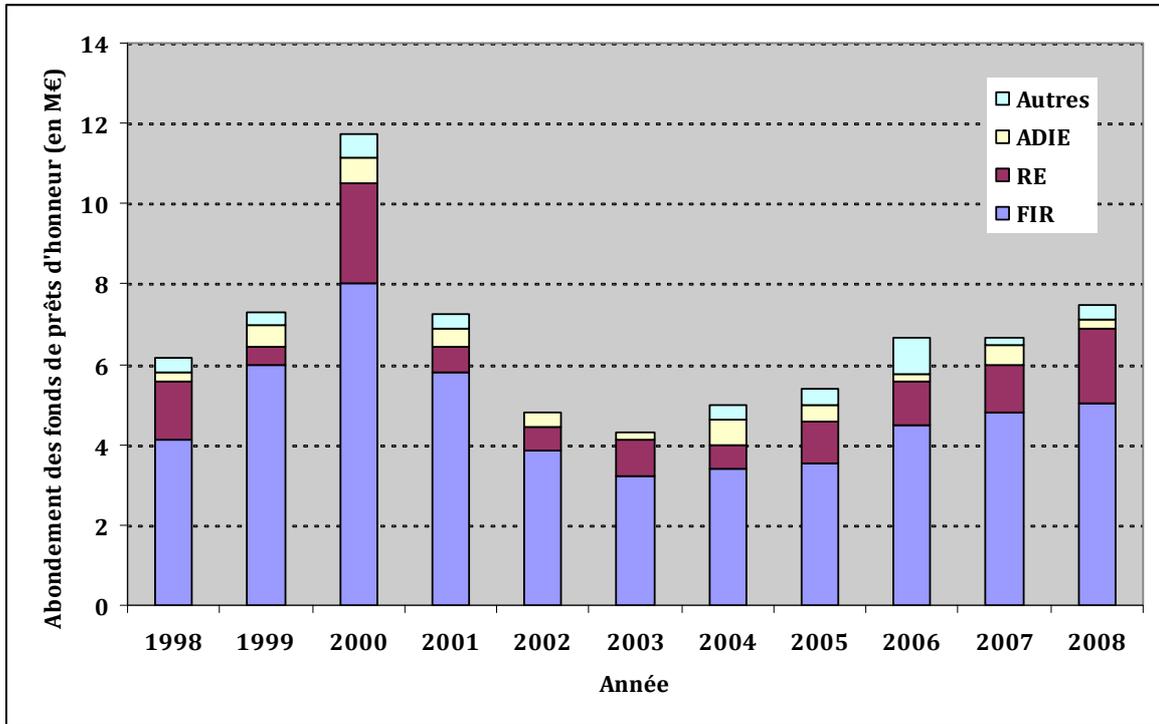
Les abondements de fonds de prêts d'honneur sont des investissements de la collectivité avec un droit de retour sur ces fonds. En effet, contrairement aux subventions, les prêts d'honneur ont vocation à être remboursés ce qui permet de reconstituer les fonds à la sinistralité près lorsque les sommes prêtées sont remboursées. Ces retours de fonds peuvent être prêtés de nouveau à d'autres créateurs, voire rendus à la puissance publique, même si cette option est rarement mise en œuvre.

L'État intervient de façon tout à fait marginale dans les fonds de prêts d'honneur. Par exemple, moins de 3 % des fonds gérés par le réseau France initiative proviennent de l'État. Les principaux contributeurs sont les collectivités locales et la caisse des dépôts.

1.2.1. La CDC a accompagné la croissance des fonds de prêts d'honneur

A partir de 1998, la CDC a développé une politique très volontariste de financement des fonds de prêts d'honneur lancés à l'initiative des collectivités locales, en lien fréquent avec le déploiement d'une plateforme d'initiative locale du réseau France initiative.

Graphique 3 : Répartition des investissements de la CDC dans les fonds de prêts d'honneur sur la période 1998-2008



Source : Caisse des dépôts – département économie sociale et solidaire.

Ainsi, depuis 10 ans, la CDC investit au minimum 4 M€ par an dans les fonds de prêts d'honneur avec un maximum de près de 12 M€ atteint en 2000. Depuis 2003, l'engagement de la CDC est en constante augmentation et suit la forte croissance du nombre d'entrepreneurs bénéficiant d'un prêt d'honneur.

Concernant la gestion financière, la CDC abonde les fonds de prêts d'honneur gérés par les associations en contact avec les entrepreneurs. Lorsque des pertes sont enregistrées sur les fonds, la CDC provisionne ou passe en perte chaque année la quote-part des sinistres qui lui sont imputés. A ce jour, la CDC n'a jamais fait jouer son droit de reprise sur les fonds engagés, sa contribution étant recyclée dans les fonds de prêt d'honneur sur d'autres prêts.

Tableau 18 : Abondements totaux de la CDC dans les fonds de prêts d'honneur pour la période 1998-2008

	France Initiative	Réseau entrepreneur	ADIE	Autres	Total
Total des abondements des fonds de prêts d'honneur	52 268 190 €	12 268 454 €	4 321 808 €	3 916 999 €	72 775 452 €

Source : Caisse des dépôts – département économie sociale et solidaire.

Annexe III

Sur la période 1998-2008, les plateformes d'initiative locale de France initiative ont récolté plus des deux tiers des investissements réalisés par la CDC aux fonds de prêts d'honneur. Le second bénéficiaire est le réseau Entreprendre qui finance de grosses créations d'entreprises, au-delà des seuils du microcrédit. Enfin, l'ADIE a également bénéficié de 4,3 M€ pour abonder son fonds de prêts d'honneur utilisé pour compléter les plans de financement lorsque le microcrédit s'avère insuffisant.

La contribution de la CDC aux fonds de prêts d'honneur de France initiative atteint en 2008 17,5 % du montant total des fonds, soit 45 M€ sur 257,2 M€. La différence entre ces 45 M€ et les 52,3 M€ inscrits dans le tableau ci-dessus provient de la sinistralité imputée sur les fonds de la CDC. Pour l'ADIE, la contribution de la CDC s'élève à 22 % du montant total du fonds après imputation des sinistres, soit 3,4 M€

Le coût pour la CDC découle des pertes enregistrées sur sinistres et du manque à gagner sur le placement de ces fonds (bonification d'intérêts). En considérant un taux de sinistralité moyen de 15 % par cohorte, soit 3 % par an pour des prêts d'honneur de cinq ans, le coût annuel moyen s'élève à 1,5 M€ par an sur le périmètre ADIE/FI. De même, en considérant un taux d'actualisation moyen de 4 % pour quantifier la bonification effective des fonds prêtés à taux zéro, le coût moyen est de 2 M€ par an. Globalement, le coût pour la CDC, hors abondement des fonds, est donc de l'ordre de 3,5 M€ par an.

1.2.2. Les collectivités locales sont les premiers contributeurs aux fonds de prêts d'honneur

Les collectivités locales occupent la place de premier investisseur dans les fonds de prêts d'honneur. Ce leadership trouve son origine dans la construction du réseau France initiative qui s'est bâti au fil du temps en fédérant les initiatives des collectivités locales qui créaient leurs plateformes locales. Chaque plateforme est couplée à son propre fonds de prêts d'honneur abondé initialement par les collectivités initiatrices.

Tableau 19 : Engagement des collectivités locales dans les fonds de prêts d'honneur de France Initiative

En M€	2006		2007		2008	
	Engagement total	Part des fonds	Engagement total	Part des fonds	Engagement total	Part des fonds
Encours total des fonds de PH	186,8	100,0 %	216,8	100,0 %	257,2	100,0 %
Conseils régionaux	39,23	21,0 %	46,61	21,5 %	59,16	23,0 %
Conseils généraux	29,89	16,0 %	35,12	16,2 %	39,35	15,3 %
Communes et EPCI	23,16	12,4 %	26,67	12,3 %	31,89	12,4 %
Total collectivités locales	92,28	49,4 %	108,40	50,0 %	130,40	50,7 %

Source : Rapports d'activité de France initiative 2006, 2007 et 2008.

Les premiers financeurs des fonds de prêts de France initiative sont les conseils régionaux avec une part de 23 % en 2008, en augmentation de 2 % depuis 2006. Les abondements engagés sont en très forte croissance sur trois ans passant de 39,2 M€ à 59,2 M€, soit une augmentation de 50 %. Cela rejoint le constat discuté ci-dessus d'une implication de plus en plus forte des conseils régionaux sur le thème de la création d'entreprises et du microcrédit.

Les seconds financeurs sont les conseils généraux, avec une part de 15,3 % en 2008, en régression de 0,7 % sur trois ans. Cette régression relative dénote une croissance des abondements plus faible que celle des conseils régionaux, même si elle atteint 30 % depuis 2006, ce qui est considérable.

Annexe III

Enfin, les communes et EPCI maintiennent leurs parts d'engagement dans les fonds de prêts d'honneur avec un taux de 12,4 % sur la période. Les abondements réalisés ont donc suivi exactement la croissance du montant total des fonds qui s'élève à 37,7 % sur trois ans.

Globalement, les collectivités locales détiennent la moitié des parts des fonds de prêts d'honneur de France initiative.

On peut noter que l'augmentation de la taille des fonds, +38 % sur trois ans, a été supérieure à la croissance du montant total des prêts d'honneur engagés annuellement, + 29 % de 2006 à 2008. En effet, le stock de prêts croît davantage que le flux annuel par effet cumulatif de la croissance des cinq dernières générations de prêts financées. En outre, l'intensité d'utilisation des fonds de prêts d'honneur a atteint 79 % fin 2008, en augmentation de 3 % par rapport à 2007. Cela signifie que 21 % des fonds sont disponibles à la fin de l'année 2008 pour financer les premiers prêts de la génération 2009.

Sur les autres associations travaillant dans le champ du microcrédit, seule l'ADIE possède également son fonds de prêts d'honneur. Son montant avoisine 15,5 M€ et les collectivités locales l'abondent à hauteur de 21 %, soit 3,25 M€.

En prenant les mêmes paramètres que pour la CDC, le coût pour les collectivités locales des investissements en fonds de prêts d'honneur atteint 4 M€ par an au titre de la sinistralité et 5,3 M€ par an au titre de la bonification des taux d'intérêt. Au total, le coût annuel moyen, hors abondement des fonds, est donc de 9,3 M€.

1.2.3. La part des financeurs privés est importante pour les fonds de l'ADIE et très minoritaire pour les fonds de France initiative

Au-delà de la CDC et des collectivités locales, les fonds de prêts d'honneur sont également abondés par l'Europe, les chambres de commerce et les partenaires privés.

Tableau 20 : Autres investisseurs dans les fonds de prêts d'honneur de l'ADIE et de France initiative en 2008

En M€	ADIE		France initiative	
	Engagement total	Part	Engagement total	Part
Encours total des fonds de prêts d'honneur	15,5	100 %	257,2	100 %
Europe	0,46	3 %	12,86	5,0 %
Établissements bancaires	5,27	34 %	26,75	10,4 %
Entreprises	2,02	13 %	20,32	7,9 %
Autres apports privés	1,09 ⁹	7 %	9,26	3,6 %
État	0	0 %	7,20	2,8 %
Chambres consulaires	0	0 %	5,40	2,1 %

Source : Rapports d'activité 2008 de l'ADIE et de France initiative.

Les fonds européens investis dans les fonds de prêts d'honneur sont des fonds FEDER gérés régionalement par les préfets de région. Les établissements bancaires ont pris une part non négligeable dans le fonds de l'ADIE (34 %) même si les montants en jeu sont relativement faibles (5,27 M€). Les caisses d'épargne sont à l'origine de près des deux tiers de cet investissement.

La part des banques dans les fonds de France initiative est plus faible, de l'ordre de 10 %, pour un montant total d'engagement de 26,75 M€.

⁹ Pour l'ADIE, les autres apports privés sont une participation de la fondation BNP Paribas au fonds de prêts d'honneur.

On peut noter que l'intervention des banques est globalement du même ordre de grandeur que celle des autres apports privés alors qu'elles auraient un intérêt plus direct à investir dans les fonds pour bonifier les dossiers de prêts qui leurs sont présentés.

2. L'offre de garanties publiques a été décisive dans la croissance du microcrédit

Le microcrédit s'adressant à des publics en difficulté, ne possédant généralement ni patrimoine ni caution, la mise en place de garanties est apparue indispensable pour faciliter les mécanismes de prêt. En comblant le vide des contreparties et en mutualisant le risque sur l'ensemble des bénéficiaires du microcrédit, les mécanismes de garantie, et notamment le fonds de cohésion sociale initié par l'État, ont joué un rôle central dans la croissance du secteur depuis 2005.

2.1. Le fonds de cohésion sociale a joué un rôle central

Le principal outil de garantie a été créé par l'État en 2005 dans le cadre de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Dans son article 80, cette loi indique que « l'État et les collectivités locales qui le souhaitent contribuent à un fonds ayant pour objet de garantir à des fins sociales des prêts à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de *minima* sociaux créant leur entreprise. »

Le rythme de contribution de l'État à ce fonds, nommé ultérieurement fonds de cohésion sociale (FCS), était inscrit dans la loi avec la programmation suivante pour la période 2005-2009 :

Tableau 21 : Apport prévisionnel de l'État au fonds de cohésion sociale (en M€ valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l'État	4	12	19	19	19

Source : Article 80 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005

La loi n°2006-339 du 23 mars 2006, relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de *minima* sociaux, a ultérieurement complété le champ d'action du fonds en ouvrant la possibilité de financer l'accompagnement des bénéficiaires. L'article 80 la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 a ainsi été complété par l'alinéa suivant : « Ce fonds peut également prendre en charge des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires, liées à la mise en œuvre des projets financés par les prêts qu'il garantit. »

A sa mise en place, le fonds de cohésion sociale avait donc trois volets d'action bien définis :

- ◆ le microcrédit professionnel par la garantie des prêts à des chômeurs ou titulaires de *minima* sociaux créant leur entreprise ;
- ◆ le microcrédit personnel par la garantie des prêts à des personnes physiques et morales à des fins sociales ;
- ◆ l'accompagnement des bénéficiaires du microcrédit.

Les deux premiers volets peuvent s'apparenter à de l'investissement *via* l'abondement de fonds de garantie. Le troisième volet est du fonctionnement puisqu'il finance par subvention la formation des réseaux accompagnants pour professionnaliser la gestion des microcrédits.

Si l'objectif de la création du fonds de cohésion sociale était bien de diffuser le microcrédit, il faut noter qu'aucune référence n'est faite dans la loi sur le montant maximum des prêts éligibles, ni sur les conditions de ces prêts, en référence à l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

2.2. Le pilotage du fonds a été centralisé à la CDC

La gestion du fonds de cohésion sociale a été confiée à la Caisse des Dépôts par convention signée par l'État et la CDC en date du 5 avril 2005. Les objectifs fixés par cet accord sont cohérents avec ceux définis par la loi créant le FCS : favoriser le développement des fonds de garantie qui interviennent en faveur de la création d'activité ou de la création et reprise d'entreprises, et développer la garantie pour les prêts consentis aux publics en difficulté afin de répondre, en particulier, au problème de l'exclusion bancaire.

La convention État-CDC institue deux comités partenariaux pour assurer la gouvernance du dispositif :

- ◆ le comité d'orientation et de suivi de l'emploi des fonds (COSEF), présidé par une personnalité qualifiée nommée par arrêté du ministre chargé de l'emploi, qui est en charge de trois missions :
 - la définition des modalités de fonctionnement du FCS : cadrage des emplois financiers sur les grands types d'intervention, désignation des fonds de garantie susceptibles d'être dotés, attribution annuelle des dotations aux fonds de garanties et approbation des structures d'accompagnement éligibles ;
 - le suivi financier du FCS : politique de placement de la trésorerie, compensation des coûts de gestion engagés par la CDC, maintien de l'équilibre financier du fonds ;
 - le contrôle et l'évaluation du FCS : adéquation entre les actions du fonds et les missions décrites dans la convention, examen du bilan d'activité.
- ◆ le comité d'agrément du FCS (CAFCS) qui donne son approbation sur les demandes d'intervention du FCS portant sur la dotation de fonds de garantie existants ou à créer et sur les demandes d'intervention du FCS portant sur la garantie de portefeuilles de financements.

Un règlement intérieur précise le rôle des deux comités.

Un avenant à la convention a été signé le 9 janvier 2007 afin de compléter la composition du COSEF, d'ouvrir la possibilité de financer les dépenses d'accompagnement et de préciser les garanties pour les prêts à caractère social. Ce dernier point reste toutefois flou puisque l'avenant insiste fortement sur l'accès ou le retour à l'emploi tout en maintenant la possibilité de garantir des prêts à vocation sociale plus généraliste.

Tableau 22 : Composition du COSEF

Membre du comité	Nombre de représentants
Personnalité qualifiée présidant le comité	1
Ministère chargé de l'économie et des finances	2
Ministère chargé du travail et de l'emploi	3
Ministère chargé de l'action sociale	1
Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale	1
Caisse des dépôts	2
Établissements financiers	2 (désignés conjointement par l'État et la CDC)
Fédération bancaire française	1
Président du comité d'orientation et d'évaluation du fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion	1
Association et réseaux intervenant dans le domaine de l'exclusion bancaire et de l'économie sociale et solidaire	2

Source : Convention État-CDC du 5 avril 2005 et son avenant du 9 janvier 2007.

Annexe III

Le COSEF réunit ainsi l'ensemble des parties prenantes puisque tous les ministères impliqués sont présents ainsi que le monde bancaire et les réseaux pouvant solliciter la garantie du FCS. L'attention de la mission a été portée sur le risque de conflits d'intérêts dans le fonctionnement du COSEF puisque les bénéficiaires de la garantie sont présents au comité décisionnaire du fonds. Certains membres ont par ailleurs insisté sur l'aspect très interministériel du comité qui s'apparente souvent à une instance d'arbitrage entre les différents départements ministériels.

Tableau 23 : Composition du CAFCS

Membre du comité	Nombre de représentants
Caisse des dépôts	1 (président du comité)
Ministère chargé du travail et de l'emploi	2
Ministère chargé de l'économie et des finances	2
Personnes physiques ou morales qualifiées dans le domaine de la garantie	2 (nommées par le COSEF)
Établissements financiers	1 (nommé par le COSEF après avis de la FBF)
Collectivités locales (si abondement)	1 (nommé par le COSEF)

Source : Convention État-CDC du 5 avril 2005 et son avenant du 9 janvier 2007.

2.3. Les fonds ont principalement abondé les fonds de garantie d'État ainsi que de multiples dispositifs expérimentaux

Le fonds de cohésion sociale a été doté depuis 2005 par le ministère en charge de l'emploi. Le rythme d'abondement prévu par la loi de cohésion sociale n'a été respecté qu'en 2005 et 2006. Cependant, le taux final d'engagement atteint 77 % et n'a pas limité le potentiel d'action du fonds.

Tableau 24 : Apport de l'État au fonds de cohésion sociale (en M€)

Année	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Apport théorique de l'État (loi de cohésion sociale)	4	12	19	19	19	73
Apport réel	4	12	14	13,16	13,3	56,46

Source : Rapport d'activité du fonds de cohésion sociale 2008 et dotation 2009

Les ressources du fonds de cohésion sociale se sont limitées à cet abondement de l'État, sans participation des collectivités locales bien que cette possibilité ait été prévue par la loi. Celles-ci abondent néanmoins les fonds Galland co-dotés par le fonds de cohésion sociale (cf. *infra*). Les autres ressources sont venues des placements de trésorerie réalisés sur le reliquat de fonds restant à la disposition de la CDC.

Tableau 25 : Ressources du FCS au 28/10/2009

Année	Ressources	Montant (en €)
2005	Dotation État	4 000 000
	Intérêts des placements	19 926
2006	Dotation État	12 000 000
	Intérêts des placements	197 480
2007	Dotation État	14 000 000
	Intérêts des placements	323 823
2008	Dotation État	13 160 000
	Intérêts des placements	732 744
2009	Dotation État	13 300 000
	Intérêts des placements au 28/10/2009	136 979
Total		57 870 955

Source : CDC

Annexe III

Le projet de loi de finances 2010 prévoit une dotation de 34 M€ pour le fonds de cohésion sociale dont 20 M€ au titre de la garantie des prêts NACRE, 12 M€ au titre de la garantie des microcrédits professionnels et 2 M€ au titre de la garantie des microcrédits sociaux.

L'emploi des fonds obéit à trois logiques différentes décidées par le COSEF et mises en pratique par le CAFCS au cours de 21 réunions de 2005 à 2009. Le fonds de cohésion sociale a ainsi participé :

- ◆ à l'abondement de fonds de garantie pour 85,6 % de ses engagements. Les principaux bénéficiaires sont les fonds d'État, avec 58,6 % des engagements, conformément à la convention État-FAG qui les rend prioritaires (cf. *infra*). Les fonds « loi Galland » ont récolté 16,1 % des fonds. Les autres dotations de fonds de garantie se sont éparpillées sur différents dispositifs (Fonds régionaux d'investissement solidaire (FRIS), caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE), Secours catholique) ainsi que sur certains fonds de garantie expérimentaux en matière de logement (PACT ARIM PACA, SIRES Aquitaine). Les 40,53 M€ de dotations sur ces lignes ont été versées à leurs bénéficiaires qui en assurent la gestion financière ;
- ◆ au cautionnement solidaire des banques partenaires du microcrédit personnel. Ces 3,49 M€, représentant 7,4 % des engagements, ne sont pas versés aux banques et restent gérés par la caisse des dépôts. Ils sont appelés en cas de sinistre directement auprès de la CDC ;
- ◆ au financement de charges assumées par les grands réseaux partenaires pour la formation des agents gestionnaires ou la préparation des dossiers pour l'obtention des garanties. Ces fonds représentent 6,8 % des engagements. Les principaux bénéficiaires sont l'ADIE, FIR, CRESUS, FA, le secours catholique, Finances et Pédagogie et le réseau européen de la micro-finance. Les formations financées par le FCS devaient permettre d'assurer une meilleure professionnalisation du secteur. Les indemnités forfaitaires au dossier (50 €/dossier) ont été accordées pour participer au financement des actions d'accompagnement nécessaires au montage des dossiers de garantie.

Tableau 26 : Emplois du FCS au 28/10/2009

Emploi	Bénéficiaire	Montant
Dotation de fonds de garantie	FGIF	14 033 000
	FGIE	13 093 000
	FGAP	647 000
	Fonds « loi Galland »	7 619 000
	Fonds locaux d'expérimentation (amorçage, revitalisation)	780 000
	Caisse nationale des caisses d'épargne	707 000
	Secours Catholique	110 000
	Fonds régionaux d'investissement solidaire (FRIS)	2 340 000
	Petites et moyennes associations (FAG)	600 000
	Crédit mutuel Nord Europe	100 000
	Union régionale PACT ARIM PACA	111 675
	SIRES Aquitaine	115 000
	Fonds ETTI Nord-Pas-de-Calais	275 000
	<i>Total dotations des fonds de garantie</i>	<i>40 530 675</i>
Cautionnement solidaire	Banques partenaires du microcrédit personnel	3 494 250
Charges	Formations	666 000
	Indemnisation forfaitaire au dossier	1 174 250
	Autres	1 483 500
	<i>Total charges</i>	<i>3 223 750</i>
Total		47 349 675

Source : CDC.

Annexe III

Au 31/10/2010, environ 10 M€ de dotation, soit 17 % des ressources, n'ont pas été employés. Ils sont placés sur des comptes à vue, des comptes gages-espèces ou des comptes à terme par la CDC pour dégager des produits de trésorerie.

Les pertes sur cautionnement solidaire des activités de microcrédit personnel représentent 139 036 € au 28 octobre 2009 sur un montant total de prêts accordés de 20 M€. Les autres pertes sont imputées directement sur les fonds de garantie dotés par le FCS et n'apparaissent pas dans les emplois du fonds. Aucune information au COSEF sur ces pertes n'a été retrouvée dans les documents transmis.

De façon générale, les comptes-rendus d'activité au COSEF sont très complets sur le nombre de prêts garantis par les différents mécanismes et sur leur évolution. Par contre, le suivi financier du fonds de cohésion sociale en tant que tel est très incomplet. Ainsi, les rapports d'activité ne mentionnent ni la destination des fonds depuis la création du FCS ni leur évolution : affectation aux fonds de garanties, pertes enregistrées sur les fonds, produits générés par la trésorerie, fonds disponibles... **La description de l'activité doit donc s'accompagner d'une description purement financière du fonds de cohésion sociale pour bien apprécier son utilisation et les marges de manœuvre disponibles.** L'enchevêtrement d'un comité de pilotage pour le fonds de cohésion sociale, d'un comité de pilotage pour les fonds d'État et d'autres procédures pour les fonds Galland ne permet pas aux décideurs d'avoir une vue d'ensemble sur le système de garantie financé par l'État compte tenu des modalités actuelles de fonctionnement et de *reporting*,

2.4. France active garantie est au cœur du dispositif pour le microcrédit professionnel

La préexistence de dispositifs de garantie pour les microcrédits professionnels avant la création du fonds de cohésion sociale a conduit le COSEF à renforcer ces canaux sans créer de nouveaux dispositifs pour atteindre les objectifs fixés par la convention État-CDC. Le COSEF a ainsi contracté avec un seul interlocuteur, France active Garantie, qui est le pivot de la garantie aux micro-entrepreneurs en France.

France active garantie (FAG) est une société anonyme créée en 1995 au capital de 2 325 000 € détenu à 34 % par la CDC et à 32 % par l'association France active. Elle est agréée par le comité des établissements de crédit et, à ce titre, fait l'objet de contrôles de la commission bancaire.

FAG est gestionnaire de plusieurs fonds de garanties qui interviennent selon des modalités propres à chaque dispositif. Depuis 2002, FAG est en charge de trois fonds de garantie d'État, auparavant gérés par l'institut de développement de l'économie sociale (IDES) :

- ◆ le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) créé en 1989 ;
- ◆ le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie (FGIE) créé en 1991 ;
- ◆ le fonds de garantie pour le développement des ateliers protégés (FGAP) créé en 1996.

Ces trois fonds ont été regroupés au sein du fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion (FOGEFI). Ils font néanmoins toujours l'objet de règles de fonctionnement et d'un suivi distincts (cf. *infra*).

FAG abonde également 28 fonds Galland, couplés aux fonds territoriaux de France active, dont le champ d'intervention est local.

2.4.1. Les fonds d'État font l'objet d'un suivi lacunaire dans l'administration, conséquence du maintien de multiples dispositifs de pilotage

Lors du transfert de l'ensemble des fonds d'État à la société FAG par convention en date du 3 mai 2002, et afin d'harmoniser la gestion des fonds, l'État et FAG ont décidé de créer le fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion (FOGEFI) qui regroupe l'ensemble des activités précédemment exercées par le FGIF, le FGIE et le FGAP.

Ce fonds unique regroupe trois lignes de garantie correspondant aux trois anciens fonds. Ces trois lignes sont gérées séparément, sous la responsabilité d'un comité d'engagement spécifique en fonction de leur objectif initial. La finalité des interventions a donc été maintenue mais en utilisant un véhicule financier commun en lieu et place des trois véhicules financiers existants.

2.4.1.1. Fonctionnement du fonds

La gestion du FOGEFI est placée sous la surveillance d'un comité d'orientation et d'évaluation (COE) du FOGEFI créé par la convention État-FAG du 3 mai 2002.

Tableau 27 : Composition du comité d'orientation et d'évaluation du FOGEFI

Membres du comité	Nombre de représentants
FAG	1 (le président de FAG est président du COE)
Ministère chargé des finances et de l'industrie	1
Ministère chargé de l'emploi et de la solidarité	3 (dont un chargé de l'économie solidaire)
Ministère chargé des droits des femmes	1
Caisse des dépôts et consignations	1
Crédit coopératif	1
Institution financière solidaire	1
Associations – réseaux	3
Personnalités qualifiées désignées par le ministère chargé de l'emploi et de la solidarité	3
Personnalité qualifiée désignée par le ministère chargé de l'économie, des finances et de l'industrie	1

Source : Convention État-FAG du 3 mai 2002 portant création du FOGEFI.

Le COE assure plusieurs missions :

- ◆ proposer les améliorations à apporter au FOGEFI : caractéristiques des prêts éligibles, simplification et mise en cohérence des procédures,...
- ◆ adopter les conventions particulières contractées sur les trois lignes de garantie :
- ◆ veiller à l'équilibre financier de chaque ligne de garantie et faire jouer la solidarité entre les lignes si nécessaire ;
- ◆ évaluer le fonctionnement du fonds sur la foi du bilan d'activité établi annuellement par FAG ;
- ◆ apprécier l'équilibre économique de l'octroi de la garantie.

Le COE apparaît donc comme une instance stratégique, regroupant l'ensemble des parties prenantes des fonds (financeurs, gestionnaire et bénéficiaires), dont l'objectif est d'assurer la gestion la plus partenariale possible du dispositif de façon à assurer sa pérennité.

Les comptes-rendus de FAG au COE comprennent deux parties : une description de l'activité passée des fonds et un prévisionnel d'activité pour chacune des lignes. Les éléments présentés sont difficilement compréhensibles et ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble du FOGEFI.

Annexe III

D'une part, il faudrait faire apparaître clairement l'état comptable du fonds avec les mouvements financiers de l'année sur chacune des lignes : produits financiers, pertes, nouvelles dotations, frais de dossier... Cette présentation devrait permettre **d'avoir une vision rétrospective globale de l'évolution du fonds et du rapport entre l'encours garanti et les sommes présentes dans le FOGEFI.**

D'autre part, il faudrait présenter les prévisions d'activité de façon plus claire, en faisant apparaître les différentes hypothèses utilisées pour calculer les dotations nécessaires. Par exemple en 2008, il apparaît que le FGAP est sur-doté par rapport à son activité réelle. Dans les documents présentés, il n'apparaît nulle part la possibilité d'utiliser les fonds inutilisés pour abonder les autres lignes de garantie.

2.4.1.2. Règles de fonctionnement du fonds

Un certain nombre de règles sont communes aux trois lignes de garanties regroupées au sein du FOGEFI.

La première a trait à la politique de risque du fonds et au coefficient multiplicateur unique qui a été fixé à quatre. Cela signifie qu'un euro du FOGEFI ne peut pas garantir plus de quatre euros de prêts ou, en sens inverse, que l'encours de prêts garantis ne peut pas dépasser quatre fois le montant disponible sur la ligne de garantie. Cette règle permet théoriquement d'assurer le fonctionnement du fonds pour des taux de perte inférieurs à 25 %.

Les autres règles communes concernent les modalités de rémunération de la garantie *via* les commissions d'engagement, les frais de dossier et le dispositif de mutualisation.

Tableau 28 : Conditions de rémunération des garanties du FOGEFI

	FGIF	FGIE	FGAP
Commission d'engagement (en % du montant garanti)	1,5 %	1,5 %	1 % (si durée < 3 ans) 1,5 % (si durée > 3 ans)
Cotisation au dispositif de mutualisation	1 %	1 %	1 %
Frais de dossier	200 € HT si garantie mise en place	600 € HT par dossier présenté au comité des engagements ¹⁰	450 € HT par dossier présenté au comité des engagements ¹¹

Source : Convention État-FAG du 3 mai 2002.

Si le total des commissions et cotisations apparaît équivalent pour les trois lignes de garantie (entre 2 et 2,5 %), le montant des frais de dossier est très hétérogène et peut représenter une part conséquente du montant du prêt garanti. En effet, pour un prêt FGIE de l'ordre de 10 000 €, les frais globaux représentent 8 % du montant du prêt ce qui est considérable. Les commissions et cotisations sont facturées au bénéficiaire alors que les frais de dossier sont pris directement dans le fonds de garantie par France active. Chaque fonds finance donc les sinistres potentiels et les frais de dossier.

Par ailleurs, FAG prélève chaque année pour sa gestion une somme forfaitaire correspondant à 30 % des produits nets du placement des disponibilités de chaque ligne de garantie. Les 70 % restants alimentent le fonds de garantie.

¹⁰ Dans la limite de 20 % des produits nets de placement des disponibilités.

¹¹ Dans la limite de 20 % des produits nets de placement des disponibilités.

Annexe III

Dans tous les cas, l'établissement prêteur conserve au minimum 25 % du risque. Les cautions ou garanties personnelles sont interdites, à l'exception des sûretés réelles limitées aux biens financés par les prêts accordés. Ces sûretés sont alors partagées avec FAG au prorata des risques assumés.

Les principales disparités de gestion entre les lignes de garantie proviennent des finalités particulières de chaque dispositif par rapport au public cible et aux projets recherchés.

Tableau 29 : Conditions particulières de chaque ligne de crédit FGIF, FGIE et FGAP

Garantie	Public cible	Nature de l'objet garanti	Montant du prêt	Durée	Plafond de garantie
FGIF	Femmes créatrices ou repreneuses d'entreprise	Prêt pour l'investissement ou les besoins en fonds de roulement (BFR)	Supérieur à 5 000 €	De 2 à 5 ans	70 % du prêt / 27 000 €
FGIE	Entreprises d'insertion par l'activité économique (EI) Entreprises solidaires (ES) Associations habilitées prêtant à des créateurs ou repreneurs d'entreprise Établissements de crédits pour la création ou le développement d'entreprises pour les prêts couplés à EDEN/NACRE	Prêt pour l'investissement ou les besoins en fonds de roulement (BFR) Capital et comptes courant d'associés pour les EI et les ES	De 15 000 € à 120 000 € pour le BFR De 7 500 € à 60 000 € pour les investissements	De 2,5 ans à 7 ans pour le BFR De 2 à 12 ans pour les investissements	50 % du prêt
FGAP	Ateliers protégés	Prêts Fonds propres Quasi fonds propres	De 7 500 € à 150 000 € pour le BFR De 7 500 € à 500 000 € pour les investissements	De 2,5 ans à 5 ans pour le BFR De 2,5 à 15 ans pour les investissements	50 % du montant

Source : Convention État-FAG du 3 mai 2002.

Les différences de règles dans le fonctionnement de chacune des lignes de garantie semblent davantage liées aux conditions historiques de création de ces dispositifs qu'à une véritable logique financière ou économique. En particulier, les conditions devraient être les mêmes pour le FGIF et le FGIE pour la création ou reprise d'entreprises avec des fourchettes de montant de prêt compatibles avec celles définies par l'article R. 518-62 du code monétaire et financier. En effet, il est incohérent d'interdire la garantie de prêts en-dessous de 7 500 € alors que les associations habilitées ne peuvent prêter qu'en-dessous de 10 000 €.

En outre, on peut noter la forte hétérogénéité des interventions incluses dans le FGIE, avec des conditions de prêt très élevées en montant et en durée, qui semble également provenir d'une sédimentation historique. En effet, on a d'un côté les prêts aux TPE par les associations habilitées avec des montants unitaires faibles et d'un autre côté les prêts aux entreprises solidaires et aux entreprises d'insertion avec des montants élevés. Les garanties sur EDEN/NACRE se situent à la frontière entre ces deux types d'intervention.

Annexe III

Enfin, chaque ligne de garantie a son propre comité des engagements, regroupant FAG, représentants de l'État, représentant des établissements de crédit et personnalités qualifiées. Ces comités se prononcent sur l'octroi des garanties avant mise en œuvre par FAG. Dans la pratique, les comités d'agrément des fonds territoriaux décident de l'octroi des garanties avant que FAG n'assure le *back office* de traitement des dossiers.

Le règlement des fonds prévoit également que « seuls les dossiers non éligibles à un autre dispositif de garantie financé par l'État, notamment à OSEO Garantie, pourront bénéficier de la garantie du FGIE ». Dans la pratique, cette règle ne semble pas guider l'action des fonds territoriaux.

FAG a un droit de veto sur les décisions prises par le comité pour la ligne de garantie FGIF mais pas pour les deux lignes FGIE et FGAP.

2.4.1.3. L'exception ADIE

Les conditions de gestion du FGIE énumérées ci-dessus ne correspondent pas du tout au champ d'action de l'ADIE. Un partenariat dérogatoire a donc été établi entre l'ADIE et FAG en date du 31 décembre 2003, faisant suite à la convention établie entre l'ADIE et l'IDES en date du 7 août 1996 sur le FGIE.

Selon les termes de cette convention, l'ADIE est autorisée à solliciter la garantie ou la contre-garantie du FGIE pour des prêts d'un montant inférieur à 5 000 €, sur des durées inférieures à deux ans (sauf rééchelonnement éventuel ne pouvant dépasser cinq ans). La garantie ou contre-garantie FGIE couvre le montant en principal du prêt accordé par l'ADIE à hauteur de 70 %. L'ADIE peut demander des cautions personnelles mais le risque résiduel ne peut être inférieur à 5 % pour l'association. Ainsi, dans la pratique, comme les banques refinançant l'ADIE prennent 30 % du risque, le taux de couverture du FGIE pour ces prêts est limité à 65 %.

L'ADIE déclare trimestriellement à FAG les prêts accordés éligibles à la garantie ou à la contre-garantie FGIE. Elle accompagne cette déclaration des commissions et cotisations correspondantes.

FAG procède à un contrôle des données du listing pour s'assurer de l'éligibilité des prêts. Au terme de ces contrôles, et sous réserve du respect du plafond d'engagement fixé par le comité d'orientation et d'évaluation, FAG confirme à l'ADIE l'engagement du FGIE.

Le coût de la garantie est fixé à 2 % dont 1 % pour la commission d'engagement et 1 % pour la cotisation au fonds mutuel, sans frais de dossier.

2.4.1.4. L'activité des fonds de garantie suit la forte croissance du microcrédit

2.4.1.4.1. Le FGIE est le fonds dont l'activité croît le plus rapidement sous l'impulsion de l'ADIE

Le montant annuel des prêts garantis par le FGIE est passé de 6,54 M€ en 2004 à 42,75 M€ en 2008, soit une multiplication de sept en quatre ans. Le taux moyen de couverture de ces prêts atteint 62 %.

Tableau 30 : Activité du FGIE

Année	Nombre de garanties	Montant garanti	Montant des prêts garantis	Sinistres de l'année
2004	2 784	4 345 500	6 536 000	843 982
<i>Dont ADIE</i>	<i>2 686</i>	<i>3 700 000</i>	<i>6 016 000</i>	-

Annexe III

Année	Nombre de garanties	Montant garanti	Montant des prêts garantis	Sinistres de l'année
2005	4 996	7 696 000	12 549 000	90 330
<i>Dont ADIE</i>	4 925	7 297 000	11 903 000	-
2006	5 859	9 655 000	15 561 000	148 127
<i>Dont ADIE</i>	5 716	8 691 000	13 883 000	-
2007	8 847	15 619 000	27 432 000	412 733
<i>Dont ADIE</i>	8 620	13 385 000	23 263 000	-
2008	12 803	26 527 000	42 750 000	875 541
<i>Dont ADIE</i>	12 281	21 055 000	32 236 000	-

Source : Rapport de gestion à l'assemblée générale de FAG (année 2008) et rapports généraux du commissaire aux comptes 2005, 2006, 2007 et 2008.

Sur 12 803 garanties accordées en 2008, 12 281 correspondent à des dossiers de l'ADIE, soit un taux de 96 %. En montant garanti chaque année, la part de l'ADIE est réduite à 80 % car le montant unitaire des microcrédits accordés par l'association (2 625 €) est très inférieur au montant moyen des dossiers des autres bénéficiaires du FGIE. Le prêt moyen garanti atteint 6 370 € pour la CSDL, 31 380 € pour les entreprises d'insertion et 61 000 € pour la SIFA.

Les sinistres comptabilisés chaque année depuis 2004 sont de faible montant. Ce sont les sinistres décaissés dans l'année dont le montant total peut s'écarter sensiblement des sinistres constatés dans l'année. En effet, pour l'ADIE, la déclaration des sinistres est trimestrielle et parvient à FAG un mois après la fin du trimestre. FAG effectue alors un contrôle sur 15 % des dossiers pour vérifier les pièces relatives au sinistre. Après redressement éventuel, les appels en garantie sont honorés. La prise en compte de ce délai de gestion décale dans le temps le paiement des sinistres par rapport à leur constatation.

Ainsi, en 2008, les sinistres payés correspondent pour l'ADIE aux sinistres constatés au cours des deux derniers trimestres de l'année 2007 et au cours des deux premiers trimestres de l'année 2008. On a ainsi un montant total de sinistres payés de 875 k€ alors que le montant des sinistres constatés est de 1 415 k€.

Tableau 31 : Comparaison entre sinistres payés et sinistres constatés

En k€	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Sinistres constatés	706	409	426	714	1504	3 759
Sinistres payés	844	90	148	413	876	2 371

Source : FAG

On observe une forte augmentation des sinistres constatés qui s'explique en premier lieu par la forte croissance du nombre de garanties accordées mais également par un contexte économique particulièrement difficile en 2008.

Étant donné la composition de l'activité du FGIE, on peut se demander s'il est toujours pertinent de maintenir une convention spécifique pour l'ADIE, qui déroge aux règles du FGIE, alors que l'association représente 80 % de l'activité du fonds en flux et en stock. Une inversion des facteurs serait certainement plus lisible avec un fonctionnement du FGIE calé sur le microcrédit et des interventions différenciées pour la SIFA et les entreprises d'insertion minoritaires dans le fonctionnement du fonds.

2.4.1.4.2. L'activité du FGIF stagne depuis 2007

Le FGIF garantit des dossiers beaucoup plus volumineux que le FGIE dans la mesure où la moyenne des prêts concernés atteint environ 25 k€.

Annexe III

Tableau 32 : Activité du FGIF

Année	Nombre de garanties	Montant garanti	Montant des prêts garantis	Sinistres de l'année
2004	195	2 965 000	4 511 000	112 798
2005	363	5 238 000	7 961 000	247 065
2006	543	7 936 000	12 359 000	362 565
2007	745	10 881 000	18 021 000	403 261
2008	743	10 672 000	18 230 000	848 555

Source : Rapport de gestion à l'assemblée générale de FAG (année 2008) et rapports généraux du commissaire aux comptes 2005, 2006, 2007 et 2008.

Le nombre de dossiers traités chaque année est relativement faible avec une stagnation entre 2007 et 2008. Le montant garanti s'est élevé à plus de 10,6 M€ en 2008, soit 40 % du montant garanti par le FGIE.

Les sinistres payés montrent une croissance constante parallèlement à la croissance de l'activité du fonds. Ces sinistres s'élèvent globalement à des montants annuels proches de ceux du FGIE pour un encours de garantie du même ordre de grandeur.

Tableau 33 : Comparaison entre sinistres payés et sinistres constatés

En k€	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Sinistres constatés	75	237	331	360	830	1 833
Sinistres payés	113	247	363	403	849	1 975

Source : FAG

Contrairement au FGIE, sinistres payés et constatés dans l'année sont très proches dans la mesure où l'effet retard lié à la garantie de portefeuille de l'ADIE ne se retrouve pas dans les dossiers FGIF.

Le faible nombre de dossiers garantis par rapport aux chiffres de la création d'entreprise en France fait peser quelques doutes sur l'efficacité de ce dispositif pour atteindre l'objectif affiché d'accroître le nombre de femmes créatrices.

2.4.1.4.3. Le FGAP se caractérise par un nombre extrêmement faible de dossiers

Le FGAP connaît une activité très irrégulière avec un nombre annuel de dossiers qui varie de 2 à 17. Le montant moyen des prêts garanti atteint 66 000 € en 2008, ce qui largement au-dessus du montant des dossiers FGIE et FGIF.

Tableau 34 : Activité du FGAP

Année	Nombre de garanties	Montant garanti	Montant des prêts garantis	Sinistres de l'année
2004	2	47 500	145 000	-
2005	9	258 000	566 000	-
2006	14	672 000	1 245 000	-
2007	8	315 000	594 000	-
2008	17	652 000	1 120 000	23 625

Source : Rapport de gestion à l'assemblée générale de FAG (année 2008) et rapports généraux du commissaire aux comptes 2005, 2006, 2007 et 2008.

Le taux de couverture des prêts est de l'ordre de 50 %.

Un seul sinistre a été constaté depuis 2004 pour un montant très faible de 23,6 k€.

Annexe III

2.4.1.4.4. Les fonds FOGEFI sont globalement sous-utilisés par rapport à la sinistralité réelle des prêts garantis

Tableau 35 : Encours du fonds FOGEFI et encours des garanties accordées

	2004	2005	2006	2007	2008
Montant du fonds FOGEFI	6 282 456	8 142 329	11 190 799	16 075 829	30 018 472
Encours de garanties accordées sur le FOGEFI	11 438 000	18 876 000	27 340 000	41 702 000	56 992 000
<i>Dont FGIF</i>	<i>6 742 000</i>	<i>10 945 000</i>	<i>16 257 000</i>	<i>24 162 000</i>	<i>29 470 000</i>
<i>Dont FGIE</i>	<i>4 256 000</i>	<i>7 162 000</i>	<i>10 064 000</i>	<i>16 425 000</i>	<i>25 689 000</i>
<i>Dont FGAP</i>	<i>440 000</i>	<i>769 000</i>	<i>1 019 000</i>	<i>1 115 000</i>	<i>1 833 000</i>
Ratio Encours / fonds	1,82	2,32	2,44	2,59	1,90

Source : Rapports général du commissaire aux comptes 2005, 2006, 2007 et 2008 pour FAG

Au 31 décembre 2008, le FOGEFI était doté de plus de 30 M€. L'encours de garantie couvert par ces fonds était à cette date de 57 M€. Le ratio de couverture était donc de 1,9 ce qui signifie que tout euro du fonds de garantie couvrait 1,9 € de prêt. En d'autres termes, la moitié de l'encours de prêts pouvait être sinistré sans que le fonds de garantie ne soit asséché.

Depuis 2004, le ratio entre l'encours de garantie et le montant du fonds a évolué entre 1,8 et 2,6. Ces chiffres sont très éloignés du coefficient multiplicateur affiché dans la convention État-FAG qui a été fixé à quatre pour l'ensemble du FOGEFI.

Cet écart est lié aux règles de fonctionnement du système de garantie et peut s'expliquer de deux façons :

- ◆ tout d'abord, le FOGEFI a été très bien doté grâce au fonds de cohésion sociale depuis 2005. L'offre de garantie a ainsi devancé la demande réelle sur les derniers exercices ;
- ◆ d'autre part, les règles de provisionnement du FOGEFI reposent sur trois garde-fous dont les effets se cumulent :
 - le FOGEFI est abondé de façon à pouvoir absorber l'activité prévisionnelle sur 18 mois. A un instant donné, cela conduit à une dotation du fonds supérieure à la dotation nécessaire à la couverture de l'encours de garantie ;
 - le coefficient multiplicateur, fixé à quatre, qui détermine un plafond sur les engagements de garantie par rapport aux montants disponibles dans le FOGEFI. Pour 100 € dans le fonds, FAG ne peut garantir que 400 € de prêts ;
 - les règles de calcul de la capacité d'engagement du FOGEFI qui retranchent des fonds disponibles l'ensemble des prêts faisant l'objet d'une alerte sur impayés.

Afin d'illustrer cette seconde règle, considérons que le FOGEFI soit doté de 100 € et que l'encours de garantie soit de 200 €. Selon le coefficient multiplicateur, nous pouvons encore garantir 200 € de prêts pour atteindre le plafond d'engagement de 400 €. Considérons maintenant que, sur les 200 € de prêts déjà garantis, 20 % des engagements (40 €) ont fait l'objet d'une alerte sur impayés. Selon la règle de fonctionnement du FOGEFI, nous devons provisionner ces 40 € dans le fonds de garantie qui n'a plus que 60 € de disponible. Le montant total des engagements ne peut donc pas dépasser $60 * 4 = 240$ € et notre nouvelle capacité d'engagement n'est que de 40 €. Dans ce cas, le coefficient multiplicateur effectif tombe à 2,4.

Annexe III

Ces deux règles sont complémentaires et ne semblent pas devoir être remises en question pour une gestion prudente des garanties accordées. Toutefois, elles doivent être utilisées de façon à refléter au mieux la sinistralité observée sur les prêts. A cet effet, le coefficient multiplicateur de quatre apparaît beaucoup trop prudent. Par exemple, pour le FGIE dont l'activité est assurée à 80 % par les prêts de l'ADIE, le taux de sinistralité observé sur les microcrédits est inférieur à 10 %. Il serait donc opportun d'utiliser un coefficient multiplicateur de 10 pour optimiser l'utilisation des fonds de garantie. Plus généralement, le coefficient multiplicateur doit représenter la sinistralité moyenne observée sur un historique assez long, de trois à cinq ans.

En outre, on peut voir que la capacité réelle d'engagement peut être limitée par la seconde règle. En effet, le provisionnement intégral des prêts faisant l'objet d'une alerte sur impayé peut conduire à une capacité d'engagement nulle si le montant des prêts en impayés atteint le montant du fonds de garantie. Dans l'exemple précédent, si le montant des prêts en alerte atteint 100 € alors les provisions assèchent le fonds de garantie qui ne peut plus être utilisé pour couvrir de nouveaux prêts. De façon générale, la capacité maximale d'engagement est déterminée par la relation suivante :

$$\text{Capacité d'engagement} = \frac{\text{Montant du fonds de garantie}}{\text{taux d'alerte sur impayés}}$$

Dans l'exemple précédent, si le taux d'alerte sur impayés atteint 20 %, le fonds ne pourra jamais garantir plus de 500 € de crédit, quel que soit le coefficient multiplicateur. La seule façon de dépasser cette limite est de provisionner partiellement les prêts en alerte sur impayés. Le risque pris est alors plus important mais il peut être contenu si l'historique de sinistralité est bien connu. Par exemple, pour l'ADIE, le taux de prêts en alerte sur impayés dépasse les 20 % mais le suivi des bénéficiaires et l'engagement de recouvrement amiable puis contentieux permettent de ramener le taux de sinistralité final en dessous de 10 %.

En combinant les deux règles prudentielles, on peut voir que la capacité maximale d'engagement des fonds (M), obéit à la relation suivante (avec G = Montant du fonds de garantie, imp = taux d'alerte d'impayés, Coeff = coefficient multiplicateur) :

$$M = \frac{\text{Coeff} * G}{1 + (\text{Coeff} * \text{imp})}$$

La capacité d'engagement théorique (Coeff * G) est limitée par le provisionnement des alertes sur impayés dans des proportions qui dépendent du produit (Coeff * imp).

2.4.2. Les fonds régionaux « loi Galland » couvrent désormais l'ensemble du territoire

Les fonds régionaux, dit fonds « loi Galland », sont le pendant au niveau local des fonds d'État. La loi Galland du 5 janvier 1988, et notamment les articles L. 2253-7, L. 3231-7 et L. 4253-3 du code général des collectivités locales, a autorisé les communes, les conseils généraux et les conseils régionaux à prendre une participation au capital d'un établissement de crédit revêtant la forme d'une société anonyme et ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, notamment à des entreprises nouvellement créées. Cette loi autorise également les collectivités locales à abonder les fonds de garantie gérés par ces établissements sous la forme de subventions. Une convention entre la collectivité et le fonds détermine l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

Les articles R. 1511-37, R.1511-38 et R. 1511-39 du code général des collectivités locales précisent ces dispositions. Les garanties accordées par les fonds « loi Galland » devront être rémunérées en fonction du risque assuré et ne pourront pas dépasser 50 % du montant du prêt, ou 65 % en cas de création d'entreprise.

Annexe III

Au 31 décembre 2008, il existait 39 fonds « loi Galland » couvrant la quasi-totalité du territoire. Deux fonds étaient en cours de création à cette date.

Chaque collectivité locale désireuse de créer un fonds a contractualisé avec FAG pour la création du fonds « loi Galland » et la définition des mécanismes d'abondement et de gestion des garanties.

Ces fonds sont abondés par les collectivités locales, l'association France active, le fonds de cohésion sociale suite à la décision du COSEF du 29 novembre 2005 ouvrant cette possibilité, et éventuellement par des banques ou partenaires privés.

Tableau 36 : Dotations 2008 des fonds « loi Galland »

	Dotation en €
Fonds de cohésion sociale	1 915 000
Conseils régionaux	1 841 501
Conseils généraux	74 000
Communautés d'agglomération	33 920
Banques ou partenaires privés	137 000
Autre	12 000
Total	4 013 421

Source : Rapport de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale ordinaire de FAG – année 2008.

Les dotations 2008 montrent que la part prépondérante des fonds provient des conseils régionaux et du fonds de cohésion sociale pour près de 93,6 % du total. L'engagement global du fonds de cohésion sociale depuis 2005 s'élève à 4,2 M€.

Pour assurer la gestion du fonds, FAG facture une commission de 2 % du montant garanti aux bénéficiaires. FAG conserve également une part des placements de trésorerie correspondant à la différence entre les produits réels des placements de trésorerie et la somme équivalent à un placement au taux EONIA¹² – 2 %. Cette dernière somme sert à abonder le fonds de garantie lorsqu'elle est positive.

Les fonds « loi Galland » peuvent garantir les micro-entrepreneurs et les entreprises solidaires dans des proportions variant localement. Globalement en 2008, le soutien aux créateurs de micro-entreprises a représenté 77 % des garanties accordées. Les coefficients multiplicateurs utilisés sont généralement de trois pour les fonds régionaux d'investissement solidaire (FRIS) et de quatre pour les autres fonds.

L'activité des fonds « loi Galland » est en croissance constante depuis 2001.

Le taux moyen de croissance annuel depuis 2001 avoisine les 30 % en nombre de dossiers et en montant garanti avec une accélération nette entre 2007 et 2008 (+ 41 %). L'encours total de garanti sur les fonds « loi Galland » s'élève à 31,5 M€ au 31 décembre 2008, soit 35,5 % de l'activité de garantie de FAG.

Tableau 37 : Activité des fonds « loi Galland »

Année	Nombre de garanties	Montant garanti	Montant des prêts garantis	Sinistres de l'année
2004	476	5 227 000	10 160 000	424 258
2005	565	6 459 000	12 847 000	389 179
2006	697	8 283 000	16 667 000	576 500
2007	790	9 350 000	18 625 000	627 384
2008	1 029	13 392 000	28 459 000	897 175

Source : Rapport de gestion à l'assemblée générale de FAG (année 2008) et rapports généraux du commissaire aux comptes 2005, 2006, 2007 et 2008.

¹² Euro over night interest average.

Annexe III

En 2008, le montant moyen des prêts garantis atteint 27 656 €, soit l'ordre de grandeur des prêts accordés par le FGIF et le FGIE pour les entreprises d'insertion. La sinistralité est en augmentation constante, parallèlement à la croissance des montants garantis.

Tableau 38 : Encours des fonds « loi Galland »

En €	2004	2005	2006	2007	2008
Montant fonds « loi Galland »	11 343 331	12 953 664	16 455 944	20 941 919	27 716 089
Encours de garantie	10 531 000	15 532 000	19 358 000	22 955 000	31 512 000
Ratio Garantie/Fonds	0,93	1,20	1,18	1,09	1,14

Source : Rapports général du commissaire aux comptes 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 pour FAG

Au 31 décembre 2008, l'encours de garanties s'élevait à 31,5 M€ pour un montant total des fonds « loi Galland » de 27,71 M€, soit un ratio de 1,14. Ainsi, même avec un taux de sinistralité de 87 % sur les prêts garantis, les fonds ne seraient pas asséchés. Le ratio entre l'encours de garanties et le montant des fonds « loi Galland » a varié dans la fourchette [0,93-1,20] entre 2004 et 2008. Ainsi, on observe une sous-utilisation de la capacité de garantie des fonds par rapport à la sinistralité observée. Les facteurs explicatifs de cette sous-utilisation sont les mêmes que pour les fonds d'État. A cela s'ajoute les règles d'abondement des collectivités locales qui dotent dans certains cas les fonds pour trois ans. A un instant donné, cela conduit à une dotation du fonds supérieure à la dotation nécessaire à la couverture de l'encours de garantie.

2.5. Le fonds de cohésion sociale intervient en direct sur le microcrédit personnel

Contrairement au microcrédit professionnel pour lequel le fonds de cohésion sociale abonde uniquement des fonds gérés par France initiative garantie, le microcrédit personnel est géré quasi-intégralement sans intermédiaire.

Ainsi, la caisse des dépôts isole au sein du FCS des enveloppes de cautionnement solidaire pour chacun des opérateurs retenus et gère directement les appels en garantie lorsque des sinistres se produisent sur les microcrédits accordés. Dans ce cas, les crédits restent à la CDC. Le mécanisme de cautionnement solidaire a également été utilisé pour garantir les prêts jeunes avenir mis en œuvre par la société générale.

Les engagements du FCS se font aussi marginalement *via* des fonds de garantie existants. Ce mécanisme est utilisé avec le secours catholique, l'association CREASOL et la caisse solidaire du Crédit mutuel Nord Europe.

Enfin, le FCS a abondé des fonds de garantie sur des dispositifs expérimentaux de microcrédit personnel. Le conseil régional d'aquitaine et le conseil régional PACA ont utilisé cette possibilité pour leurs actions en matière de cautionnement des logements étudiants. Une autre expérimentation sur la résorption de l'habitat insalubre pour les propriétaires occupants très sociaux a été garantie sur les enveloppes de cautionnement solidaire de la Poste et de la SACICAP¹³ « immobilière pluri-habitat ».

Tableau 39 : Total des engagements du FCS sur le microcrédit personnel au 31/10/2009

Nature du support de garantie	Organismes impliqués	Montant total de l'agrément
Cautionnement solidaire	16 établissements de crédit pour le microcrédit personnel	3 409 000 €
	La Poste et la SACICAP immobilière pluri-habitat	85 250 €

¹³ Société anonyme coopérative d'intérêt collectif pour l'accèsion à la propriété.

Annexe III

Nature du support de garantie	Organismes impliqués	Montant total de l'agrément
Fonds de garantie	Caisse d'épargne dont CREASOL	422 000 €
	Crédit mutuel Nord Europe	100 000 €
	Secours catholique	110 000 €
	Conseil régional Aquitaine (SIRES)	115 000 €
	Conseil régional PACA (PACT ARIM)	111 675 €
TOTAL		4 352 925 €

Source : CDC

Sur le microcrédit personnel, la garantie du FCS porte sur 50 % du montant du crédit, contre 65 % sur les microcrédits de l'ADIE, 70 % sur le FGIF et 50 % sur les autres interventions du FGIE et du FGAP.

Le coefficient multiplicateur qui donne l'encours maximal de prêts garantis par rapport au montant réservé dans le fonds de garantie était initialement de quatre, comme pour le microcrédit professionnel.

En 2007, le COSEF a décidé d'augmenter le coefficient multiplicateur pour prendre en compte les faibles taux de sinistre constatés, ce qui permettait d'augmenter l'encours de crédit pour un montant de garantie donné. La plupart des établissements de crédit ont maintenu un coefficient multiplicateur de quatre, soit un taux de sinistralité prévisionnel de 25 %. Toutefois, certains organismes ont obtenu un coefficient de cinq, soit un taux de sinistralité prévisionnel de 20 % (LASER-COFINOVA sur deux lignes de garantie) et certains un coefficient de dix, soit un taux de sinistralité prévisionnel de 10 % (LASER-COFINOVA sur une ligne de garantie, la banque postale, le crédit municipal de Toulouse, la société générale pour les prêts « jeune avenir », et les expérimentations en Aquitaine et en PACA sur le cautionnement du logement étudiant).

On observe donc une politique de garantie beaucoup plus offensive sur le microcrédit personnel que sur le microcrédit professionnel, avec des disparités importantes entre les acteurs, bien que l'historique de sinistralité sur ce type de prêts soit beaucoup plus réduit.

Hors expérimentation sur le cautionnement du logement étudiant pour lequel les données sont lacunaires, et hors prêts jeune avenir, le mécanisme de suivi mis en œuvre par la CDC est beaucoup plus intense grâce au déploiement d'un système extranet renseigné par l'ensemble des acteurs du microcrédit personnel.

Tableau 40 : Niveau d'activité des garanties en 2006, 2007 et 2008

En €	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Montant total des agréments de garantie	2 507 000	3 174 000	3 677 800
Encours maximum de prêts	19 162 000	28 968 000	34 264 000
Encours net de crédits octroyés	408 588	3 678 800	6 620 902
Encours / maximum de crédits	2,1 %	12,7 %	19,3 %
Garantie à exercer sur dossiers sinistrés	-	10 673	57 124
Sinistres / agréments de garantie	-	0,3 %	1,6 %

Source : CDC

De 2006 à 2007, on observe une croissance continue du montant total des agréments de garantie. Ainsi, de plus en plus de réseaux bancaires ont eu accès à la garantie du fonds de cohésion sociale pour distribuer des microcrédits personnels.

Le coefficient multiplicateur moyen des fonds est passé de 3,8 à 4,7 de 2006 à 2008, en conséquence de la volonté de la CDC de mieux utiliser les capacités du fonds de cohésion sociale par rapport à une sinistralité contenue.

Le montant des prêts octroyés est encore très loin de saturer la capacité de garantie octroyée par la CDC. Ainsi, l'encours de prêts garantis sur le montant maximum accordé ne dépasse pas 20 % au 31 décembre 2008. Les réseaux bancaires pourraient accorder cinq fois plus de prêts tout en maintenant constant l'engagement de garantie du fonds de cohésion sociale.

La sinistralité observée à ce jour est très faible. Elle est équivalente à 1,6 % des agréments de garantie et 1,7 % du montant garanti des prêts. Toutefois, les microcrédits personnels ne sont distribués que depuis trois ans, ce qui ne permet pas d'avoir un historique suffisant pour apprécier correctement le risque de ce type de produits.

2.6. OSEO garantie intervient de façon importante sur les prêts à la création d'entreprise

Les prêts à la création d'entreprise d'OSEO (PCE) sont délivrés par les banques ou les associations d'accompagnement agréées par OSEO. L'encours des nouveaux prêts à atteint 130 M€ en 2008.

Ces prêts sont garantis par OSEO garantie à hauteur de 70 % imputé sur un fonds spécifique dont le risque d'épuisement est couvert par le fonds création, avec un coefficient multiplicateur de trois. La sinistralité maximale couverte par ce fonds alimenté par l'État est donc de 33 %.

Les 30 % restants sont couverts par OSEO financement via une dotation en garantie spécifique de l'État avec un coefficient multiplicateur de trois.

Globalement, les PCE sont donc couverts en garantie par des dotations de l'État jusqu'à un taux maximum de sinistralité de 33 %.

Sur les dernières années, la sinistralité moyenne des PCE est de l'ordre de 30 %. En 2008, avec un encours de nouveaux prêts de 130 M€, le coût du risque pour l'État est donc de 39 M€.

Le taux d'intérêt plancher pour les PCE comprend une prime de 1,70 % dont 0,60 % sont reversés aux fonds de garantie. Ainsi, sur 130 M€ de nouveaux prêts, 780 k€ sont reversés dans les fonds de garantie. Le coût net du risque pour l'État est donc de 38,02 M€ par an.

En outre, OSEO garantie peut intervenir sur les prêts bancaires couplés aux PCE dans le cadre de ses interventions classiques. La garantie est alors accordée sur 70 % du montant du prêt bancaire dans le cas d'une création ex-nihilo et sur 50 % du montant du prêt dans le cas d'une reprise d'un fonds de commerce première installation ou dans le cas d'une création sous franchise. Elle est facturée à hauteur de 1 % de l'encours garanti. Cette option est utilisée par les banques dans plus de 90 % des dossiers.

Encadré 6 : Activité d'OSEO Garantie

OSEO Garantie est une filiale du groupe OSEO qui développe des outils de garantie au bénéfice des TPE et PME pour le compte de l'État. Elle partage le risque de financement avec les banques en garantissant, pour un certain pourcentage allant de 40 à 70 %, le remboursement du financement. Elle intervient en faveur de la création d'entreprise et du développement des PME (investissements de production et de commercialisation, cycle d'exploitation).

En 2008, l'encours de garantie sur la création d'entreprise a atteint 2,48 Md€. Les montants engagés sur la transmission de PME s'élevaient à 1,57 Md€. Le nombre de nouvelles entreprises garanties dans l'année sur la création était de 44 779 contre 4 296 sur la transmission.

La part des TPE (entreprises de moins de 10 salariés) dans l'activité d'OSEO Garantie est de 78 % en 2008, en augmentation de 3 % sur un an. Sur les dossiers accordés au sein du réseau OSEO, la part des créations ex-nihilo est de 52 % contre 48 % pour les premières installations par reprise du fonds de commerce.

Les dotations de l'État aux fonds de garantie pour l'année 2008 ont atteint 280 M€.

Annexe III

Par ailleurs, OSEO garantie intervient en contre-garantie à hauteur de 50 % sur les prêts couverts par les fonds Galland gérés par France active garantie. Cette prestation est facturée 1 % de l'encours contre-garanti. Concrètement, OSEO rembourse à FAG la moitié des sinistres appelés en garantie couverts par les fonds Galland. La commission payée à OSEO n'est pas honorée par FAG mais par les fonds de garantie.

Enfin, OSEO garantie couvre les prêts d'honneur accordés par 121 plateformes du réseau France initiative. Le taux de garantie est de 70 % pour les créations d'entreprises et de 50 % pour les reprises. Il est facturé à hauteur de 1,2 % du montant du prêt d'honneur à l'entrepreneur bénéficiaire. Ces conditions ont fait l'objet d'un accord national. Chaque plateforme locale a toute latitude pour l'utiliser, pour se couvrir par d'autres moyens ou pour distribuer les prêts sans garantie.

2.7. D'autres fonds de garantie investissement marginalement dans le microcrédit : secours catholique, caisses d'épargne et fonds européen d'investissement

Au-delà des principaux fonds de garantie gérés par FAG et OSEO Garantie, quelques acteurs du microcrédit ont développé leur propre fonds pour couvrir leur activité.

Ainsi, les caisses d'épargne abondent au niveau national un fonds de garantie pour l'ensemble du réseau des associations parcours confiance (cf. annexe I) afin de garantir la part des prêts non couverte par FAG. Le montant annuel consacré à cet abondement atteint 1,5 M€. Il était financé jusqu'en 2008 sur l'enveloppe des projets d'économie locale et sociale (PELS).

La caisse d'épargne Provence-Alpe-Corse intervient de la même façon en appui à CREASOL. Elle abonde annuellement un fonds de garantie dédié à l'association à hauteur de 600 k€.

Enfin, le secours catholique a créé son fonds solidaire pour les initiatives (FSI) dont l'objectif initial était de faciliter la création d'activité et la réhabilitation de l'outil de travail. Ce fonds prend en charge 80 % du risque sur un crédit bancaire dans la limite de 6 100 € garanti. En 2003, le secours catholique a ouvert l'éligibilité du fonds à des projets personnels ou familiaux, anticipant ainsi le développement du microcrédit personnel. Le FSI a été doté de 450 k€ dont 110 k€ du fonds de cohésion sociale. Au fil du temps, le FSI s'est recentré sur les microcrédits personnels, puisque d'autres acteurs, à l'image de l'ADIE, sont apparus plus compétents sur le champ du microcrédit professionnel.

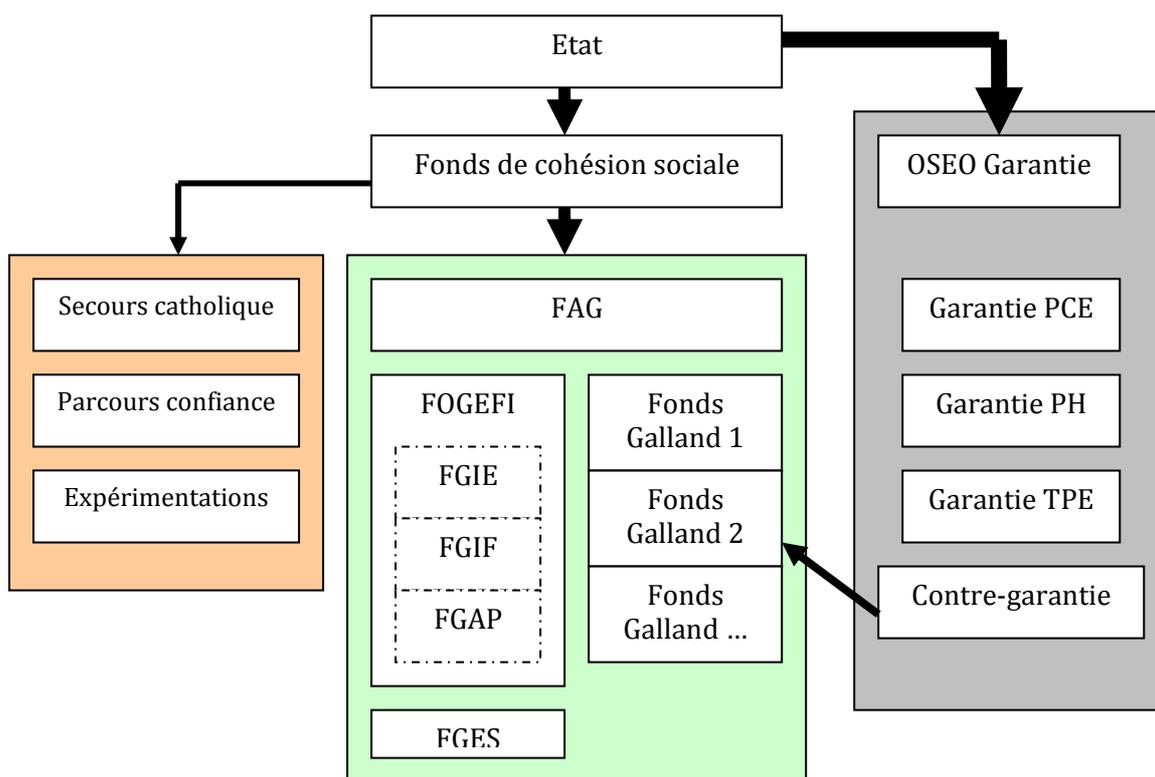
Par ailleurs, le fonds européen d'investissement (FEI), filiale de la banque européenne d'investissement (BEI) a noué un partenariat avec l'ADIE et met à sa disposition une ligne de garantie. Elle couvre 75 % du montant du prêt sans aucun frais de commission. Comme le FEI souhaite que l'ADIE utilise en premier lieu les outils disponibles au niveau national, la garantie FEI ne peut être utilisée qu'au-delà d'un encours de 23 M€ garanti par le FGIE.

On peut enfin signaler l'existence du fonds de garantie de l'économie solidaire (FGES) créé en 2002 à l'initiative du secrétariat d'État à l'économie solidaire et doté initialement de 600 k€. Il n'intervient pas sur les TPE ou le microcrédit mais sur les entreprises solidaires qui ne peuvent être garanties par d'autres dispositifs (commerce équitable, associations d'utilité sociale non liées à la création d'emploi). Il n'a pas été intégré au FOGEFI car la dimension emploi n'était pas centrale dans les objectifs du fonds. Son activité est particulièrement faible puisque l'encours n'est que de 85 k€.

2.8. Le système de garantie de l'État doit être simplifié

Comme nous l'avons vu précédemment, l'État est présent sur de nombreux outils de garantie avec des dispositifs parfois peu adaptés et des règles de gouvernance très complexes.

Graphique 4 : Système de garantie de l'État



Source : Mission IGF.

Sur le champ des TPE, le FGIE, le FGIF, le FGAP, le fonds du secours catholique, les fonds parcours confiance, les fonds Galland, et l'ensemble des garanties d'OSEO sont susceptibles d'intervenir sans frontière tangible entre tous ces dispositifs. De la même façon, les fonds Galland peuvent financer indistinctement toutes les cibles du FOGEGI.

Parallèlement, nous avons vu que les fonds de garantie gérés par FAG étaient dans l'ensemble sous-utilisés par rapport à la sinistralité observée avec des coefficients multiplicateurs réels compris entre 1 et 2,6. Cela est dû à des dotations fortes de l'État et des collectivités locales sur ces fonds en anticipation de la demande de garantie, à une utilisation de coefficients multiplicateurs trop faibles par rapport à la sinistralité observée et à une politique de provisionnement prudente.

En outre, nous avons vu que le principal fonds de garantie de l'État, le FGIE, est régi par des règles qui ne sont pas adaptées à sa principale utilisation, le microcrédit.

Une réforme du système de garantie de l'État doit donc être menée pour assurer un meilleur pilotage du dispositif, pour mieux utiliser les fonds engagés et pour simplifier le travail des gestionnaires des fonds.

Il apparaît tout d'abord que le maintien d'un système de garantie est utile, à côté d'OSEO Garantie, pour les TPE et les entreprises solidaires qui ne sont pas le cœur de métier d'OSEO.

Un changement *a minima* pourrait :

- ◆ adapter la réglementation du FGIE au financement du microcrédit (sans passer par des dérogations systématiques) ;
- ◆ adapter les règles prudentielles, notamment les coefficients multiplicateurs, aux taux de sinistralité observés. Cela permettra de mieux utiliser la capacité de garantie des fonds tout en contenant le risque grâce à l'addition des règles prudentielles ;

Annexe III

- ◆ simplifier la gouvernance des fonds en fusionnant le comité d'agrément du FCS et le comité d'orientation et d'évaluation du FOGEFI ;
- ◆ améliorer le *reporting* sur les fonds. Une présentation bilancielle des fonds devra être discutée en sus des présentations sur les prévisions d'activité et d'abondement ;
- ◆ tracer une ligne claire de démarcation avec OSEO. OSEO pourrait être en charge intégrale des garanties liées aux PCE. Tous les autres prêts aux créations de micro-entreprises (moins de trois salariés), aux entreprises solidaires et aux entreprises d'insertion par l'activité économique seraient garantis sur les autres fonds d'État ;
- ◆ limiter les expérimentations en les couplant à une évaluation systématique.

Une réforme plus avancée pourrait en outre :

- ◆ transformer le FGIE en fonds uniquement destiné au microcrédit ;
- ◆ fusionner le FGAP, le FGIF et le FGES pour en faire un fonds de garantie aux entreprises solidaires, aux entreprises d'insertion par l'activité économique et aux ateliers protégés.

Enfin, une simplification plus poussée, associant les fonds Galland, pourrait être envisagée en :

- ◆ créant un fonds dédié aux TPE abondé par l'Etat et les collectivités locales ;
- ◆ créant un fonds dédié à l'économie solidaire (entreprises solidaires, entreprises d'insertion par l'activité économique et ateliers protégés) abondé par l'Etat et les collectivités locales ;
- ◆ limitant le taux de provisionnement des prêts en alerte sur impayés selon la sinistralité observée.

La mise en œuvre de ce chantier devra être pilotée par la DGTPE et la DGEFP, en associant étroitement la CDC, OSEO Garantie et France active.

3. Quelques outils de dépense fiscale complètent l'intervention publique

3.1. L'État a conçu un régime spécial de création d'entreprise pour les microprojets couplé à des régimes fiscaux et sociaux avantageux

3.1.1. Deux formules existent pour créer une micro-entreprise : l'entreprise individuelle ou la société

Un créateur d'entreprise a le choix entre deux types de statuts pour créer son activité. Soit il opte pour le statut de l'entreprise individuelle, soit il crée une nouvelle personne morale, une société, qui peut exister sous des formes très diverses (SNC, EURL, SA, SAS, SARL, SCOP, SCM...).

Tableau 41 : Comparaison des statuts d'entreprise individuelle et de société

	Entreprise individuelle	Société
Nombre de personnes	Une seule : l'entrepreneur	Au minimum deux « personnes » : <ul style="list-style-type: none">◆ une personne morale : l'entreprise ;◆ une ou plusieurs personnes physiques : le ou les associés.

Annexe III

	Entreprise individuelle	Société
Principaux avantages	Simplicité de constitution et de fonctionnement Possibilité d'opter pour le régime ultra-simplifié de l'auto-entrepreneur	Séparation des patrimoines entre l'entrepreneur et la société
Principaux inconvénients	Confusion entre patrimoine personnel et patrimoine professionnel (mais possibilité de protéger ses biens fonciers en établissant devant notaire une "déclaration d'insaisissabilité")	Formalisme à respecter

Source : Agence pour la création d'entreprise.

Le choix entre ces deux types de statut fait donc l'objet d'un arbitrage entre simplicité et responsabilité.

En 2007, plus de 50 % des créateurs ont choisi de lancer leur activité sous le statut de l'entrepreneur individuel. Les principales caractéristiques de ce statut sont les suivantes :

- ◆ la notion de capital n'existe pas. Le patrimoine de l'entreprise est confondu avec celui du chef d'entreprise ;
- ◆ l'entrepreneur est indéfiniment responsable des dettes professionnelles sur l'ensemble de son patrimoine personnel ;
- ◆ l'entrepreneur peut néanmoins protéger ses biens fonciers bâtis ou non bâtis non affectés à un usage professionnel par une déclaration d'insaisissabilité devant notaire ;
- ◆ la constitution de l'entreprise se fait par simple immatriculation à la chambre de commerce (activité commerciale) ou à la chambre des métiers (activité artisanale) ou par simple déclaration à l'URSSAF (activité libérale) ;
- ◆ l'entreprise n'est pas imposée, seul l'entrepreneur individuel est imposé à l'impôt sur le revenu sur les bénéfices réalisés ;
- ◆ l'entrepreneur individuel est soumis au régime social des travailleurs non salariés.

Ce statut apparaît particulièrement adapté aux créateurs se lançant dans des activités nécessitant peu d'investissements, avec un risque modéré.

A contrario, il sera préférable de constituer une société pour les créations plus risquées nécessitant un capital de départ plus important. Dans cette optique, la société à responsabilité limitée (SARL) et l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) sont les statuts les plus adaptés à la constitution d'une micro-entreprise.

3.1.2. Les micro-entreprises bénéficient d'un régime fiscal spécifique

Sous certaines conditions, les créateurs d'entreprise ayant opté pour le statut d'entreprise individuelle peuvent bénéficier d'un régime fiscal spécifique mis en place par la loi n°2005-32 de programmation pour la cohésion sociale. Pour cela, le chiffre d'affaires annuel réalisé doit être inférieur :

- ◆ à 80 000 € HT pour les activités de vente de marchandises, d'objets, de fournitures ou de denrées à emporter ou à consommer sur place, et pour les activités de logement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux) ;
- ◆ à 32 000 € HT pour les autres prestataires de services relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et les professionnels libéraux relevant des bénéfices non commerciaux (BNC).

Plusieurs avantages fiscaux sont alors accordés à l'entrepreneur individuel. Tout d'abord, le micro-entrepreneur a trois options pour calculer l'impôt sur le revenu redevable sur les bénéfices de son activité :

- ◆ un régime spécifique de la micro-entreprise ;

Annexe III

- ◆ un versement fiscal libérateur ;
- ◆ le régime réel d'imposition.

Tableau 42 : Régime fiscal des micro-entreprises

Option fiscale	Conditions	Modalités de calcul de l'impôt
Régime fiscal de la micro-entreprise	S'applique de plein droit	Bénéfice imposable déterminé en appliquant au chiffres d'affaires réalisé un abattement forfaitaire de frais professionnels de : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 71 % du CA pour les activités d'achat vente et les activités de fourniture de logement ; ◆ 50 % du CA pour les autres activités relevant des BIC ; ◆ 34 % du CA pour les BNC.
Versement fiscal libérateur	En option si les deux conditions suivantes sont remplies : <ul style="list-style-type: none"> ◆ le micro-entrepreneur bénéficie du régime microsocial ; ◆ son revenu fiscal de référence de l'avant dernière année est inférieur à un certain seuil (25 195 € en 2009). 	Chaque mois ou chaque trimestre, le versement libérateur est payé par le micro-entrepreneur selon les modalités de calcul suivantes : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 1 % du CA HT pour les activités d'achat vente et les activités de fourniture de logement ; ◆ 1,7 % du CA HT pour les autres activités relevant des BIC ; ◆ 2,2 % du CA HT pour les BNC.
Régime réel d'imposition	Choix exprès du micro-entrepreneur	Droit commun

Source : Agence pour la création d'entreprise.

D'autre part, le micro-entrepreneur ne facture pas la TVA et ne la récupère pas. Il est exonéré de taxe sur les salaires ainsi que de taxe professionnelle (TP) l'année de sa création. La TP est par la suite exigible l'année suivante, sauf si le micro-entrepreneur a opté pour le prélèvement fiscal libérateur.

Enfin, le micro-entrepreneur doit tenir à jour un livre-journal détaillant ses recettes et un registre récapitulatif du détail de ses achats.

3.1.3. Le micro-entrepreneur peut opter pour le régime microsocial

Au-delà, des options simplificatrices de nature fiscale, le micro-entrepreneur peut également choisir le régime microsocial qui lui permet de bénéficier d'un calcul simplifié de ses charges sociales. Ce régime microsocial a été instauré par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 sous le terme de « bouclier social » puis a été modifié par la LME.

Dans le régime de droit commun, le créateur d'entreprise doit verser un montant prévisionnel de charges sociales sur une base forfaitaire dès la première année de son activité. Une régularisation est opérée l'année suivante selon le montant réel de ses revenus. Par la suite, les cotisations sociales prévisionnelles sont calculées sur la base du revenu professionnel de l'avant dernière année puis régularisée l'année d'après.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, un régime simplifié a été instauré pour les entrepreneurs individuels soumis au régime fiscal de la micro-entreprise.

A l'image du prélèvement fiscal libérateur, le micro-entrepreneur déclare mensuellement ou trimestriellement son chiffre d'affaires hors-taxes et un coefficient multiplicateur lui permet de calculer et verser les cotisations sociales correspondantes.

Tableau 43 : Taux de cotisations sociales dans le cadre du régime microsocial

Activité	Taux de cotisations
Ventes de marchandises Fournitures de denrées à emporter ou à consommer sur place Fourniture de logement (hôtels, chambres d'hôtes, gîtes ruraux ou meublés de tourisme)	12 %
Autres prestations de services commerciales ou artisanales	21,3 %
Activités libérales relevant du régime social des indépendants (RSI) au titre de l'assurance vieillesse	21,3 %
Activités libérales relevant de la Cipav au titre de l'assurance vieillesse	18,3 %

Source : Agence pour la création d'entreprise.

Si le créateur d'entreprise est chômeur, il peut bénéficier d'exonérations de charges sociales dans le cadre du dispositif ACCRE qui sera détaillé ci-dessous.

3.1.4. Une simplification supplémentaire a été créée par la LME via le dispositif de l'auto-entrepreneur

Le dispositif d'auto-entrepreneur, créé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, apporte quelques simplifications supplémentaires par rapport aux régimes spécifiques décrits ci-dessus. Il s'agit en réalité d'un regroupement de l'ensemble des mesures spécifiques existantes pour les micro-entreprises, couplé à une plus grande simplicité dans la déclaration des activités et à une exonération plus longue de la taxe professionnelle.

Tout d'abord, l'auto-entrepreneur est un entrepreneur individuel. Le nouveau dispositif ne crée donc pas de nouveau statut juridique. L'auto-entrepreneur bénéficie pour son lancement d'une simplification administrative majeure, la dispense d'immatriculation. En effet, selon le droit commun, un entrepreneur réalisant des activités commerciales ou artisanales doit obtenir une immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers. Pour les activités artisanales, un stage de préparation à l'installation de quatre jours est même obligatoire.

Grâce au nouveau dispositif, le créateur d'entreprise doit simplement déclarer son activité auprès du centre de formalité des entreprises compétent ou sur le site internet de l'auto-entrepreneur. De même, une simple déclaration suffit pour arrêter l'activité¹⁴.

Sur le volet social, l'auto-entrepreneur est obligatoirement soumis au régime microsocial. Il paie donc trimestriellement ses cotisations sociales en appliquant un taux prédéfini à son chiffre d'affaires.

De même, l'auto-entrepreneur est obligatoirement soumis au régime fiscal de la micro-entreprise dont il doit respecter les seuils d'activité. Il ne peut donc pas facturer la TVA mais bénéficie de l'ensemble des options fiscales décrites ci-dessus. En sus, s'il opte pour le prélèvement fiscal libératoire, il est exonéré de taxe professionnelle non seulement la première année de son activité mais également les deux années suivantes.

¹⁴ Cette mesure ne dispense pas le créateur de remplir les conditions légales ou réglementaires attachées à l'exercice d'un métier (diplômes...).

3.1.5. Le régime microsocial représente une dépense prévisionnelle de 160 M€ pour l'État

La mise en œuvre d'un barème de cotisation simplifié pour les auto-entrepreneurs dans le cadre du régime microsocial conduit à une exonération de fait d'une part des cotisations sociales. Cette exonération se calcule comme la différence entre les cotisations et contributions acquittées selon le barème du régime microsocial et ce qui aurait été dû selon le droit commun applicable aux professions indépendantes.

Un abattement moyen de l'ordre de 15 % a été accordé pour rendre incitatif le statut de l'auto-entrepreneur par rapport au régime classique des travailleurs indépendants. C'est cet abattement qui fait l'objet d'une compensation de l'État.

Encadré 7 : Illustration de cet abattement sur un exemple

A titre d'illustration, considérons l'exemple d'un artisan relevant du régime fiscal de la micro-entreprise qui réalise un chiffre d'affaires de 20 000 € au cours de l'année 2009. Compte tenu de l'abattement applicable dans son cas (50 %), son revenu fiscal et social est de 10 000 €.

Cas 1 : Travailleurs indépendant « classique »

Compte tenu des barèmes applicables dans le droit commun, l'artisan devra payer 4 948 € de cotisations au titre de l'année 2009.

Cas 2 : auto-entrepreneur

Chaque trimestre (ou chaque mois) de l'année 2009, l'auto-entrepreneur déclare le chiffre d'affaires qu'il vient de réaliser accompagné d'un paiement correspondant à 21,3 % de ce chiffre d'affaires (taux applicables aux artisans auto-entrepreneurs). A l'issue de l'année 2009, il aura déclaré 20 000 € de chiffre d'affaires et payé 4 260 €, soit 14 % de moins que dans le cas précédent.

La différence, 688 €, est à la charge de l'État.

Source : Direction de la sécurité sociale

Ces exonérations compensées par l'État sont attribuées au programme LOLF 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission travail et emploi.

Tableau 44 : Coût des exonérations sociales du régime microsocial/auto-entrepreneur

	2008 ¹⁵	2009 (prévision)	2010 (prévision)
Coût des exonérations	35 M€	161 M€	158 M€
<i>Dont branche maladie</i>	16 M€	39 M€	41 M€
<i>Dont branche vieillesse</i>	16 M€	101 M€	92 M€
<i>Dont branche famille</i>	3 M€	21 M€	25 M€

Source : Annexe 5 du PLFSS 2010.

La création du dispositif de l'auto-entrepreneur au 1^{er} janvier 2009 a pour conséquence une explosion du coût prévisionnel des exonérations du régime microsocial. Le nombre de bénéficiaires de cette mesure était de 170 000 au 31 août 2009 et pourrait atteindre 300 000 d'ici la fin de l'année et 475 000 à fin 2010 selon les prévisions des caisses de sécurité sociale.

Le chiffrage précis du coût des exonérations est très délicat dans la mesure où la compensation peut varier très sensiblement en fonction du revenu de l'auto-entrepreneur et de son activité. Par exemple, pour un artisan, l'exonération pour un revenu nul est de 1 500 € alors qu'elle est de 250 € pour un revenu de 4 500 €. Au-delà de 4 700 €, on observe un effet de seuil dû à la CSG et l'exonération passe à environ 1 000 €.

¹⁵ Avant le 1^{er} janvier 2009, le régime microsocial existait sous la forme d'un « bouclier social » pour les micro-entreprises.

Annexe III

L'ensemble des cas de figure potentiels crée *de facto* 51 barèmes différents selon le champ d'activité (artisan, commerçant ou profession libérale), selon le fait que l'activité soit principale ou secondaire, selon la possibilité de bénéficier de l'ACCRES pendant une, deux ou trois années, selon que l'entrepreneur habite dans les DOM ou en métropole...

L'exonération moyenne retenue à ce jour est de 681 € pour un créateur et de 723 € pour un auto-entrepreneur après un an d'existence. La direction de la sécurité sociale estime que la compensation d'un ensemble de 10 000 auto-entrepreneurs représente de 6 à 8 M€ en année pleine.

3.1.6. Un dispositif expérimental s'adresse aux micro-créateurs à très faibles revenus dans un objectif d'insertion

Parallèlement à la mise en place du statut de l'auto-entrepreneur qui cherche à faciliter le démarrage d'une activité indépendante, la direction de la sécurité sociale a élaboré un dispositif spécifique pour favoriser l'intégration par le travail, l'insertion professionnelle et la diminution des activités non déclarées.

Ce dispositif a été inscrit dans la loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 et précisé par le décret n°2008-1168 du 12 novembre 2008 portant application de l'article 20 de la loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007. Il a également fait l'objet de la circulaire DSS/5B/2009/144 du 29 mai 2009.

Ce nouveau régime expérimental repose sur trois piliers :

- ◆ un montant réduit de cotisations par rapport au régime général et au statut de l'auto-entrepreneur ;
- ◆ une affiliation au régime général avec des droits supérieurs à ceux des auto-entrepreneurs ;
- ◆ un accompagnement en matière administrative et financière assuré par une association agréée.

Les activités éligibles sont limitées aux activités économiques réduites, notamment les trois catégories suivantes :

- ◆ importation, fabrication et vente de produits alimentaires ou artisanaux ;
- ◆ ventes d'objets de récupération ;
- ◆ petites activités de voisinage (travaux manuels domestiques, services rendus à l'occasion d'événements familiaux, aide à la lecture ou à l'écriture.

Le revenu annuel d'activité ne doit pas dépasser 4 670 € pour bénéficier du dispositif d'activités d'insertion, soit 390 € par mois.

Tableau 45 : Comparaison du régime expérimental avec le régime de l'auto-entrepreneur

	Dispositif expérimental d'insertion	Dispositif pérenne de l'auto-entrepreneur
Objectifs	Favoriser l'intégration par le travail Insertion professionnelle	Débuter et arrêter une activité indépendante sans difficulté S'installer ou cumuler une activité accessoire
Régime d'affiliation	Régime général	Régime de travailleurs non salariés
Cotisations dues	5 % des revenus + montant de la CSG-CRDS = 8 % des revenus	12 %, 18,3 % ou 21,3 % selon la nature de l'activité
Droits ouverts	Droits aux prestations en nature pour le risque accident du travail-maladies	Pas de prise en charge du risque AT-MP

Annexe III

	Dispositif expérimental d'insertion	Dispositif pérenne de l'auto-entrepreneur
	professionnelles (AT-MP) Droits retraite ouverts dans les conditions de droit commun sur la base des revenus tirés de l'activité d'insertion Couverture maladie par le biais de la couverture maladie universelle ou par le biais du régime général	Droits de retraite ouverts proportionnellement au montant cotisé et à la durée de l'affiliation Pas d'indemnités journalières maladie (sauf pour les commerçants-artisans)

Source : Direction de la sécurité sociale.

Pour des revenus de 4 670 € par an (plafond du régime expérimental), la réduction de cotisations sociales par rapport au régime de l'auto-entrepreneur varie de 360 € à 892 € selon la nature de l'activité.

Les associations accompagnatrices sont agréées par la direction de la sécurité sociale dont la décision se fonde sur deux critères : l'activité dans le champ de l'insertion et de l'accompagnement et l'indépendance. L'association doit également être à jour du paiement des cotisations à la sécurité sociale. A ce jour, seule l'ADIE a obtenu cet agrément.

La plus-value du dispositif repose essentiellement sur l'obligation d'être accompagné afin de mieux entreprendre les démarches administratives nécessaires à la formalisation d'activités non déclarées à ce jour. Les gains financiers sont certains par rapport au régime de l'auto-entrepreneur mais nuls par rapport à l'ACCRE qui exonère totalement de cotisations sociales (hors CSG-CRDS) les bénéficiaires des *minima* sociaux.

Le dispositif sera testé jusqu'à la fin de l'année 2010. Une évaluation sera alors conduite pour apprécier l'atteinte des deux objectifs du programme : la création d'un sas vers le travail indépendant pour les personnes en difficulté d'insertion et l'encouragement à la régularisation d'activités exercées en marge de la sphère légale.

3.2. Certains créateurs ont la possibilité d'être exonérés de charges sociales grâce à l'ACCRE

Créée en 1979 et ayant fait l'objet de fréquentes évolutions, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) est une exonération de cotisations sociales sur la partie des revenus inférieure à 120 % du SMIC pendant douze mois. Cet avantage peut être prolongé pendant 24 mois supplémentaires pour les bénéficiaires ayant opté initialement pour le régime fiscal de la micro-entreprise dans la limite de revenus d'activité de 120 % du SMIC, sous réserve de respecter les seuils d'activité de la micro-entreprise, soit 80 000 € pour les activités de livraisons de biens, de vente à consommer sur place et de prestations d'hébergement ou 32 000 € pour les autres prestations de services. Ces exonérations ne sont pas compensées et ne donnent donc pas lieu à des dépenses budgétaires.

Depuis le 1^{er} décembre 2007, l'instruction des demandes d'ACCRE relève de la compétence des URSSAF.

3.2.1. Tous les créateurs en situation de précarité peuvent bénéficier de l'ACCRE

Pour être bénéficiaire de l'ACCRE, les créateurs ou repreneurs d'entreprises doivent appartenir à une des catégories suivantes :

- ◆ demandeurs d'emploi indemnisés ou susceptibles de l'être ;

Annexe III

- ◆ demandeurs d'emploi non indemnisés, ayant été inscrits 6 mois au cours des 18 derniers mois au pôle emploi ;
- ◆ bénéficiaires de l'allocation d'insertion ou de l'allocation temporaire d'attente ;
- ◆ bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique ;
- ◆ bénéficiaires du RSA, ou leur conjoint ou concubin ;
- ◆ personnes remplissant les conditions pour bénéficiers des contrats « nouveaux services-emplois-jeunes. Il s'agit des :
 - jeunes âgés de 18 à moins de 26 ans ;
 - jeunes âgés de 26 à moins de 30 ans qui n'ont pas travaillé pendant une période suffisamment longue pour s'ouvrir des droits aux allocations chômage ou qui sont reconnues handicapées.
- ◆ salariés repreneurs de leur entreprise en difficulté (redressement ou liquidation judiciaire) ;
- ◆ titulaires d'un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) en sus des conditions ci-dessus ;
- ◆ bénéficiaires du complément de libre choix d'activité.

Par ailleurs, les créateurs d'entreprise en zone urbaine sensible peuvent bénéficier de l'ACCRE.

Une mesure équivalente est également en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 suite à la loi n°2003-721 pour l'initiative économique pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise. Son coût compensé par l'État est de l'ordre de 10 M€ par an.

3.2.2. L'URSSAF est responsable de l'attribution de l'ACCRE

L'ACCRE est une exonération totale de charges sociales pendant un an à compter, soit de la date de l'affiliation au régime des travailleurs non salariés, soit du début d'activité de l'entreprise, si l'assuré relève du régime des assimilés-salariés.

L'exonération est limitée à la partie des revenus ou rémunérations inférieure à 120 % du SMIC en vigueur au 1^{er} janvier (19 022 € pour 2009).

L'assiette des exonérations porte sur l'ensemble des cotisations patronales et salariales correspondant :

- ◆ à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès ;
- ◆ aux prestations familiales ;
- ◆ à l'assurance vieillesse et veuvage.

Les cotisations relatives à la CSG-CRDS, au risque accident de travail, à la retraite complémentaire, au fonds national d'aide au logement, à la formation professionnelle continue et au versement transport ne sont pas exonérées.

Le demandeur doit déposer un formulaire spécifique de demande d'ACCRE auprès du centre de formalité des entreprises (CFE) compétent lors du dépôt de la déclaration de création ou de reprise de l'entreprise ou dans les 45 jours suivants. Les auto-entrepreneurs doivent indiquer sur la déclaration de début d'activité le dépôt de la demande d'ACCRE.

Le demandeur doit également fournir un document justifiant leur éligibilité à l'ACCRE.

Le dossier est transmis par le CFE à l'URSSAF qui statue dans un délai d'un mois.

On peut noter qu'il n'existe aucune passerelle administrative avec le dispositif NACRE qui s'adresse pourtant aux mêmes publics.

3.2.3. L'ACCRE est automatiquement couplée au régime microsocial

Avant le 1^{er} mai 2009, les entrepreneurs ayant opté pour le régime de la micro-entreprise devaient demander une prolongation de l'ACCRE pour en bénéficier 24 mois supplémentaires.

Depuis le 1^{er} mai 2009, pour les micro-entrepreneurs bénéficiaires de l'ACCRE, le régime microsocial s'applique automatiquement et obligatoirement. Dans ce cas, des taux de cotisations sociales spécifiques réduits s'appliquent durant la période d'exonération, c'est-à-dire jusqu'à la fin du 11^{ème} trimestre civil suivant celui du début de l'activité (soit environ trois ans). Ces taux sont progressifs et augmentent chaque année pour atteindre les taux de droit commun au cours de la quatrième année.

Tableau 46 : Taux de cotisations réduits

Nature de l'activité	Première année	Seconde année	Troisième année	Taux normal du régime microsocial
Vente de marchandises Fournitures de denrées à emporter ou à consommer sur place Fourniture de logement	3 %	6 %	9 %	12 %
Autres prestations de services commerciales ou artisanales	5,4 %	10,7 %	16 %	21,3 %
Activités libérales relevant du régime social des indépendants au titre de l'assurance vieillesse	5,4 %	10,7 %	16 %	21,3 %
Activités libérales relevant de la CIPAV au titre de l'assurance vieillesse	5,3 %	9,2 %	13,8 %	18,3 %

Source : APCE

Les taux de cotisation réduits s'appliquent au chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel afin de calculer le montant global des cotisations sociales que le micro-entrepreneur doit reverser. Ils ne sont pas nuls car l'assiette d'exonération de l'ACCRE ne comprend pas l'ensemble des cotisations sociales, comme indiqué ci-dessus.

3.2.4. Le coût du dispositif est élevé mais incertain

Le nombre de bénéficiaires de l'ACCRE a fortement cru depuis 2001 parallèlement à croissance de la création d'entreprise en France.

Tableau 47 : Nombre de bénéficiaires de l'ACCRE

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bénéficiaires de l'ACCRE	36 922	33 528	45 268	66 945	73 309	81 282	111 605
Part des bénéficiaires de l'ACCRE dans les créateurs d'entreprise	17,3 %	15,6 %	19,2 %	24,9 %	27,1 %	28,4 %	34,7 %

Source : Tableau de bord des politiques de l'emploi de la DARES

En 2007, avec plus de 111 000 bénéficiaires, plus d'une entreprise sur trois a démarré en étant exonérée de cotisations sociales grâce à l'ACCRE. Le recours à ce dispositif est donc massif.

Toutefois, malgré l'ampleur de ces exonérations, leur coût n'est pas précisément connu.

Annexe III

Tableau 48 : Montant des exonérations de charges sociales du dispositif ACCRE selon le PLFSS

	2006	2007	2008
Montant des cotisations exonérées	150 M€	148,4 M€	151 M€
Branche maladie	39	37	38
Branche AT-MP	0	0,4	0
Branche vieillesse	97	93	95
Branche famille	14	17	17
Nombre de bénéficiaires	80 658	84 885	-

Source : Annexe 5 des PLFSS 2008 e PLFSS 2009

Selon l'annexe 5 des projets de loi de financement de la sécurité sociale 2007 et 2008, le coût avoisinerait 150 M€ par an. On peut noter que le nombre de bénéficiaires retenu dans ce document diffère fortement des données de la DARES pour l'année 2007.

Selon la DGEFP, le coût moyen serait de l'ordre de 1 100 € par micro-entreprise et par an. Pour 110 000 bénéficiaires, on aurait ainsi un coût annuel de 121 M€.

De son côté, le régime social des indépendants (RSI) a réalisé en septembre 2007 une étude spécifique sur les bénéficiaires de l'ACCRE¹⁶. Le RSI estimait le coût moyen de l'ACCRE à 3 000 € par entreprise et par an. Ce coût serait égal à 3 400 € par an pour les artisans et à 2 400 € par an pour le commerce et l'industrie. Ces données ont été reprises par la suite dans le rapport du conseil des prélèvements obligatoires de mars 2008 sur les prélèvements obligatoires des indépendants.

Tableau 49 : Montant moyen des exonérations de l'ACCRE sur la cohorte 2004-2005

	Cotisations 2004-2005 avant exonérations	Montant moyens 2004-2005 des exonérations	Cotisations résiduelles après cotisations
Artisans	4 082 €	3 425 €	657 €
Commerçants	2 942 €	2 475 €	467 €

Source : Régime spécial des indépendants.

Pour 110 000 bénéficiaires, on aurait ainsi un coût annuel de l'ordre de 330 M€.

On peut également calculer un coût maximal de l'ACCRE par entreprise en fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'entrepreneur dans le cadre du régime microsocial.

Tableau 50 : Coût maximal de l'exonération ACCRE par entreprise

	Commerçant	Prestation de service
Chiffre d'affaires maximum (1)	80 000 €/an	32 000 €/an
Taux de cotisation avec l'ACCRE (2)	3 %	5,4 %
Taux de cotisation sans l'ACCRE (3)	12 %	21,3 %
Taux d'exonération (4) = (3) - (2)	9 %	15,9 %
Montant maximum de l'exonération (1) * (4)	7 200 €	5 088 €

Source : Mission IGF.

Ces calculs montrent que le coût est certainement plus proche de l'évaluation du RSI que de l'évaluation de la DGEFP, soit plus de 300 M€ par an.

Enfin, pour les auto-entrepreneurs bénéficiant de l'ACCRE, l'État compense à la sécurité sociale la partie des exonérations qui aurait été compensée dans le cadre du régime microsocial. Les caisses de sécurité sociale estiment le coût moyen de cette exonération à 213 € par entrepreneur.

¹⁶ L'aide à la création d'entreprise : un dispositif efficace – Régime spécial des indépendants – septembre 2007.

3.3. Des réductions d'impôt sont offertes aux accompagnateurs bénévoles pour des montants unitaires importants

L'article 200 octies du code général des impôts indique que « les contribuables fiscalement domiciliés en France (...) bénéficient d'une réduction d'impôt au titre de l'aide bénévole qu'ils apportent à des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou titulaires du revenu de solidarité active (...) ou de l'allocation aux adultes handicapés, qui créent ou reprennent une entreprise industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société dont ils détiennent la majorité des parts ou actions. »

Le bénéficiaire doit pouvoir démontrer une expérience ou des compétences professionnelles légitimant son action d'accompagnement et il doit conclure une convention d'une durée minimale de deux mois avec l'entrepreneur. Le contenu de cette convention a été précisé par le décret n°2009-321 du 20 mars 2009. Le bénéficiaire doit également être agréé par un réseau d'appui à la création et au développement des entreprises ou par une maison de l'emploi, dont la liste a été publiée par l'arrêté du 18 juin 2009.

Un entrepreneur cédant son entreprise à un repreneur peut également bénéficier de cette mesure s'il accompagne le repreneur pendant les premiers mois d'activité.

La réduction d'impôt est fixée à 1 000 € par personne accompagnée majorée, le cas échéant, de 400 € lorsque l'aide est apportée à une personne handicapée au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles. Elle est accordée pour moitié au titre de l'année au cours de laquelle la convention est signée et, pour la seconde moitié, au titre de l'année au cours de laquelle la convention prend fin.

Un accompagnateur ne peut aider plus de trois personnes simultanément.

Parmi les réseaux agréés, on retrouve les grands réseaux d'aide à la création d'entreprise (ADIE, FI, FA, RE, RBG) ainsi que treize autres organisations. Les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et de l'artisanat et les chambres d'agriculture sont également habilitées à délivrer des agréments à leurs bénévoles accompagnateurs.

Si les conditions de délivrance de l'agrément sont bien listées dans l'arrêté, la pratique associée dans les réseaux pourrait fortement différer, dans la mesure où leur métier n'est pas de passer du temps à produire ces agréments pour l'administration fiscale. Un risque de dérive dans l'utilisation de cette niche fiscale est prévisible.

En 2008, 240 personnes ont bénéficié de cette mesure, ce qui est particulièrement faible. Toutefois, il faut noter qu'avant juin 2009 l'agrément ne pouvait être délivré que par les maisons de l'emploi, ce qui limitait fortement le recours à cette niche fiscale.

On peut s'interroger sur l'opportunité de ces réductions d'impôt dans la mesure où elles portent sur des montants unitaires importants. 1 000 € étant l'ordre de grandeur d'un accompagnement post-crédation professionnalisé dans le cadre du dispositif NACRE, verser la même somme à un bénévole dont l'activité pourra très difficilement être contrôlée pourrait conduire à des pratiques opportunistes qui iront à l'encontre de l'intérêt des créateurs d'entreprise.

4. Pôle emploi intervient de façon récente sur le microcrédit personnel et de façon puissante sur la création d'entreprise

4.1. Pôle emploi s'est engagé avec l'ADIE sur le microcrédit personnel

L'ADIE et l'ANPE ont des relations partenariales depuis 2001 afin de favoriser l'insertion professionnelle des créateurs d'entreprise. Suite à une expérimentation lancée en 2006 sur le microcrédit personnel vers l'emploi, l'ADIE et pôle emploi ont signé une convention triennale le 28 mai 2009 afin de déployer plus largement ce dispositif.

L'objectif est de délivrer 10 000 microcrédits personnels avant juin 2012 pour permettre l'accès ou le maintien dans l'emploi de 6 000 personnes. Un taux prévisionnel de réussite de 60 % a donc été retenu, ce qui signifie que pour 40 % des bénéficiaires, la mobilité n'aura pas été le principal frein à l'emploi. A terme, l'ADIE devra en mesure de poursuivre le système pour améliorer les chances de retour à l'emploi de 5 000 personnes par an. 20 sites ont été sélectionnés pour distribuer cette nouvelle offre sur la durée du programme.

Pôle emploi s'engage à financer une partie du dispositif à hauteur de 3,2 M€ d'ici 2012, à orienter les demandeurs d'emploi qui subissent un déficit de mobilité vers l'ADIE, à faire de la publicité pour l'offre de microcrédit personnel de l'ADIE et à suivre dans la durée les demandeurs d'emploi bénéficiaires du microcrédit.

De son côté, l'ADIE s'engage principalement à mettre en place des actions de sensibilisation en direction des services sociaux et des publics potentiellement intéressés par un microcrédit personnel pour l'emploi, à recevoir les personnes orientées par Pôle emploi et à instruire leur demande, à proposer des modules d'éducation financière aux bénéficiaires du microcrédit et à mettre au point un modèle économique visant à améliorer la couverture des coûts du microcrédit personne en spécialisant les conseillers crédit pour ce produit.

Tableau 51 : Coût du dispositif et subvention allouée par Pôle emploi

EN k€	2009	2010	2011	2012	Total
Total des charges	947	1 261	1 261	630	4 098
Subvention pôle emploi	900	1 050	850	400	3 200

Source : Convention ADIE-Pôle emploi du 28 mai 2009.

Pôle emploi couvre 80 % des coûts du dispositif, les 20 % restant étant à la charge de l'ADIE. Le coût moyen prévisionnel de gestion atteint 400 € par microcrédit et 660 € par emploi créé ou maintenu.

4.2. Pôle emploi finance des prestations d'aide aux créateurs ou repreneurs d'entreprise

4.2.1. Les ateliers thématiques sur la création d'entreprise

Pôle emploi organise des prestations spécifiques pour ouvrir les portes de la création d'entreprise aux chômeurs intéressés. Deux ateliers généralistes permettent de poser les premières pierres nécessaires à la création ou à la reprise d'une entreprise :

- ♦ l'atelier « créer votre entreprise : pourquoi pas vous ? » qui s'adresse à l'ensemble des chômeurs intéressés par la création d'entreprise mais sans projet précis sur une demi-journée. Cet atelier permet d'initier les stagiaires au monde de la création d'entreprise, aux contraintes de ce type de démarche, aux qualités nécessaires pour réussir et aux premières démarches à réaliser pour concrétiser un projet ;

Annexe III

- ◆ l'atelier « organiser votre projet de création ou de reprise d'entreprise » qui s'adresse aux chômeurs ayant un projet de création ou de reprise et nécessitant un appui méthodologique à la gestion de leur projet sur une demi-journée. Cette formation permet d'identifier les étapes clefs du projet, les différents aspects à traiter (personnel, financier, juridique, technique), les lieux ressources pour poursuivre la démarche. Cet atelier ne permet pas d'évaluer un projet particulier mais donne les étapes à franchir pour faire mûrir ce projet.

Ces deux ateliers sont collectifs. Le premier a été suivi par 74 140 personnes entre janvier et septembre 2009, et le second par 16 675 personnes sur la même période.

4.2.2. L'évaluation préalable à la création ou à la reprise d'entreprise (EPCRE)

Lorsque les chômeurs ont un projet plus précis de création ou de reprise d'entreprise, Pôle emploi met en place un dispositif d'évaluation préalable qui va permettre au créateur potentiel de tester son idée et sa motivation.

Cette évaluation se situe très en amont de la création d'entreprise. Elle est assurée par un prestataire extérieur qui propose un accompagnement individuel au cours de six entretiens répartis sur trois à quatre semaines. A l'issue de ces entretiens, le porteur de projet doit être en mesure de déterminer les points forts et les points faibles de sa démarche. Un plan d'actions est formalisé pour aider le chômeur à poursuivre son projet, si ce dernier apparaît suffisamment fiable. Une orientation vers les organismes spécialisés en création d'entreprise peut être proposée par le prestataire.

Le coût moyen de ces prestations est de 440 €.

Tableau 52 : Nombre d'EPCRE réalisées depuis mai 2008

	Du 02/05/2008 au 31/12/2008	Du 01/01/2009 au 28/05/2009	Du 29/05/2009 au 17/11/2009
Nombre total de prestations	16 686	17 703	19 830
Nombre moyen de prestations par mois sur la période	2 085	3 540	3 605

Source : DGEFP.

Le dispositif a connu un très fort succès avec 54 219 prestations réalisées depuis mai 2008. Suite à une phase de montée en puissance en 2008, l'EPCRE semble atteindre son régime de croisière avec 3 600 évaluations réalisées par mois depuis le début de l'année 2009. Le coût annuel de ce dispositif est de l'ordre de 19 M€.

4.3. Deux possibilités pour les chômeurs indemnisés au titre de l'aide au retour à l'emploi

Les chômeurs inscrits à pôle emploi bénéficient de l'aide au retour à l'emploi (ARE) sur la durée des droits acquis au cours de leur période de travail. Lorsqu'un chômeur souhaite créer ou reprendre une entreprise, Pôle emploi a mis en place deux dispositifs qui lui permettent de bénéficier de l'ARE tout en poursuivant son projet entrepreneurial.

4.3.1. La transformation des droits en capital initial

Le premier dispositif permet d'obtenir un capital initial pour faciliter le lancement ou de la reprise de l'entreprise. A cet effet, le chômeur indemnisé peut recevoir de la part de pôle emploi une somme équivalente à la moitié de ses droits acquis restant à percevoir (allocations nettes après prélèvements des retenues sociales). La moitié de cette somme est versée au moment de la création lorsque le bénéficiaire cesse d'être inscrit comme demandeur d'emploi, l'autre moitié étant versée six mois après le début de l'activité.

Cette aide de pôle emploi est réservée :

- ◆ aux bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi ;
- ◆ aux personnes qui ont droit à l'ARE mais qui sont en cours de différé d'indemnisation ou de délai d'attente ;
- ◆ aux personnes licenciées qui créent ou reprennent une entreprise pendant la période de préavis.

Le chômeur souhaitant bénéficier de cette disposition doit absolument obtenir l'ACCRE en parallèle.

Par exemple, si un créateur a des droits restants de 100 jours avec une allocation journalière de 50 € au moment de la création, il pourra obtenir un capital de $\frac{1}{2} * 100 * 50 = 2\,500$ €. Sur ces 2 500 €, 1 250 € seront versés au début de l'activité. Le reliquat de 1 250 € sera versé après six mois, si l'entreprise existe encore.

Si jamais l'entreprise dépose son bilan, le créateur ou repreneur retrouve ses droits diminués du montant de l'aide versée par Pôle emploi. Dans l'exemple précédent, le chômeur aura un reliquat de droits de 50 jours.

De juin à décembre 2006, le montant des allocations versées sous cette forme a atteint 92 M€¹⁷. Une actualisation de ces données n'a pu être obtenue auprès de Pôle emploi.

4.3.2. Le maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi pendant la phase de démarrage

Alternativement à la disposition précédente, le chômeur créateur ou repreneur peut continuer à percevoir une partie de son allocation d'aide au retour à l'emploi en la cumulant avec les revenus tirés de son activité.

Les personnes concernées sont les mêmes que ci-dessus :

- ◆ les personnes de l'allocation d'aide au retour à l'emploi ;
- ◆ les personnes qui ont droit à l'ARE mais qui sont en cours de différé d'indemnisation ou de délai d'attente ;
- ◆ les personnes licenciées qui créent ou reprennent une entreprise pendant la période de préavis.

Les conditions d'obtention du cumul de revenus sont totalement indépendantes de l'ACCRE. Les bénéficiaires ne peuvent pas transformer leurs droits en capital initial tel que décrit ci-dessus et leurs nouvelles rémunérations ne doivent pas dépasser 70 % du salaire sur lequel ont été calculées les allocations.

Le calcul du complément de revenu dépend du salaire journalier de référence ayant servi au calcul des allocations et des gains mensuels. Chaque mois, Pôle emploi calcule un certain nombre de jours non indemnisables en fonction des gains obtenus grâce à l'entreprise.

¹⁷ Audit de modernisation sur les aides aux créateurs d'entreprise - 2007.

Annexe III

Nombre de jours déduits = gains mensuels / salaire journalier de référence

Le complément de revenu est alors égal au salaire journalier de référence multiplié par le nombre de jours indemnisables.

Les gains sont ceux déclarés au titre des assurances sociales. Pour les entrepreneurs individuels, il s'agit de leur bénéfice net déclaré aux organismes sociaux. Pour les dirigeants de société, il s'agit de leurs rémunérations à l'exclusion des dividendes.

Si les rémunérations ne sont pas connues, Pôle emploi évalue les gains forfaitairement. En 2009, pour les activités non salariées non agricoles, le forfait mensuel est égal à 566,75 € la première année et 850,17 € la seconde année. Une régularisation intervient à la fin de chaque année lorsque les rémunérations sont connues.

Par exemple, pour un mois de 30 jours, avec un gain mensuel de 500 € sur l'entreprise et un salaire journalier de référence de 50 €, le nombre de jours non indemnisables est de $500/50 = 10$ jours. Le montant des allocations versées au créateur sera alors égal à $(30-10) * 50 * 0,574^{18} = 574$ €.

Cet accompagnement est maintenu tant que les droits du bénéficiaire ne sont pas épuisés dans la limite de 15 mois (sauf pour les personnes âgées de plus de 50 ans pour lesquels cette durée limite n'est pas applicable).

S'il le créateur/repreneur n'a pas épuisé ses droits au bout de 15 mois, il pourra les retrouver s'il s'inscrit de nouveau au chômage.

En 2005, 72 000 chômeurs ont bénéficié de ce dispositif pour un montant total d'allocations de 579 M€.

4.4. Les bénéficiaires des *minima* sociaux peuvent cumuler allocations et revenus d'activité

Au-delà des allocations chômage, Pôle emploi peut également être amené à poursuivre le versement des *minima* sociaux après la création ou la reprise d'une entreprise. Deux types de publics peuvent être éligibles à ce dispositif :

- ◆ les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui est versée aux chômeurs de longue durée lorsque les droits à l'ARE ont été épuisés ;
- ◆ les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) qui remplace depuis le 1^{er} juin 2009 le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API).

Les règles de maintien des allocations sont résumées dans le tableau ci-dessous selon que le bénéficiaire ait obtenu ou pas l'ACCRE.

¹⁸ Le salaire journalier de référence est multiplié par un certain coefficient pour calculer le montant réel de l'allocation. Plusieurs options sont possibles (avec ou sans allocation journalière fixe) pour calculer le montant réel de l'indemnisation. L'exemple ci-dessus utilise l'option la plus simple (sans allocation fixe) pour une meilleure compréhension du mécanisme.

Annexe III

Tableau 53 : Règles de cumul des minima sociaux pour les créateurs ou repreneurs d'entreprise

Nature de l'allocation	Bénéficiaire de l'ACCRES	Non bénéficiaire de l'ACCRES
Bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	Versement par pôle emploi d'une aide équivalente à l'ASS pendant les 12 premiers mois d'activité.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Durant les 3 premiers mois d'activité, cumul intégral ; ◆ Du 4ème au 12ème mois d'activité : <ul style="list-style-type: none"> • le montant de l'ASS est diminué du montant des revenus professionnels ; • en contrepartie, une prime forfaitaire mensuelle d'un montant de 150 € lui est versée.
Bénéficiaire du Revenu de solidarité active (RSA)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Maintien d'un montant forfaitaire garanti (454,63 € par mois en 2009 pour une personne seule) ; ◆ Le montant du RSA est recalculé tous les trois mois en fonction du montant des revenus d'activité perçus. Les bénéficiaires remplissent une déclaration trimestrielle de revenu et la CAF calcule le montant de RSA correspondant. 	

Source : Agence pour la création d'entreprise.

Pour les créateurs cumulant l'ASS et l'ACCRES, le maintien de l'allocation pendant douze mois est compensé par l'État à Pôle emploi sur le programme n°102 de la mission travail et emploi.

Tableau 54 : Coût du maintien des ASS aux bénéficiaires de l'ACCRES

Taux journalier moyen prévisionnel 2010 (1)	15,20 €
Effectifs (2)	5 439
Montant des allocations (3) = (1)*(2)*365	30,17 M€
Frais de gestion (4) = (3)*4 %	1,21 M€
Coût total ASS-ACCRES	31,38 M€

Source : PLF 2010 – Mission travail et emploi.

Le coût annuel moyen de cette mesure est ainsi de 5 770 € par bénéficiaire.

Pour les allocataires de l'ASS qui ne bénéficient pas de l'ACCRES, le coût annuel minimal est égal à trois mois d'ASS à taux plein et de neuf mois à 150 €, soit 2 718 €.

Les allocataires de l'ASS peuvent également obtenir une prime de retour à l'emploi égale à 1 000 € lorsqu'ils créent ou reprennent une entreprise.

Le maintien du RSA est quant à lui sans limite temporelle dans la mesure où il est calculé en fonction des revenus générés par l'activité de l'entreprise et qu'il peut être maintenu indéfiniment si ces gains sont trop faibles. La compatibilité entre RSA et dispositif de l'auto-entrepreneur a fait l'objet du décret n°2009-933 du 29 juillet 2009 pour que le revenu pris en compte dans le calcul du RSA soit égal au revenu déclaré trimestriellement par l'auto-entrepreneur et que le cumul soit possible.

Ainsi, au cours du premier trimestre, le micro-entrepreneur touchera son RSA à taux plein. A partir du quatrième mois, le RSA diminuera en fonction des revenus d'activité selon la formule suivante.

<p>RSA =</p> <p>Montant forfaitaire RSA + (62 % * revenus d'activité)</p> <p>– ressources du foyer – forfait d'aide au logement</p>

Annexe III

En considérant pour simplifier que les ressources du foyer sont uniquement constituées des revenus d'activité et que le créateur n'a pas accès aux aides au logement, le montant du RSA devient :

$$\text{RSA} = \text{Montant forfaitaire du RSA} - (38 \% * \text{revenus d'activité})$$

Le montant forfaitaire du RSA dépend de la situation familiale du créateur. Il est en 2009 de 454,63 € pour un célibataire et de 681,95 € pour un couple sans enfant. Un créateur célibataire touchera donc le RSA tant que ses revenus d'activité ne dépasseront pas 1 194 €.

ANNEXE IV

Modèles économiques des acteurs du microcrédit

SOMMAIRE

1. EN FRANCE, AUCUN ACTEUR SPÉCIALISÉ DU MICROCRÉDIT N'A ATTEINT L'ÉQUILIBRE DE SON ACTIVITÉ.....	1
1.1. L'accompagnement des bénéficiaires du microcrédit professionnel ou personnel est structurellement déficitaire.....	1
1.2. Les associations de prêts d'honneur reposent entièrement sur les subventions publiques	3
1.3. Les opérateurs de crédit parviennent à couvrir une partie de leurs coûts par les produits financiers générés par leur activité	3
1.3.1. <i>Les opérations de microcrédit bancaire ne sont pas isolées au sein des banques et leur rentabilité est possible.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>CREASOL cherche à équilibrer son résultat financier, hors coûts de gestion.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>La caisse sociale de développement local de Bordeaux pense que le microcrédit ne peut pas s'équilibrer.....</i>	<i>6</i>
1.3.4. <i>L'ADIE est le seul opérateur qui souhaite équilibrer tous les coûts de son activité de crédit.....</i>	<i>7</i>
1.4. L'activité de garantie parvient à couvrir ses coûts de gestion, sans parvenir à couvrir le coût des sinistres.....	11
2. LES COÛTS UNITAIRES DES INTERVENTIONS SONT DISPARATES.....	13
2.1. Les coûts de gestion des dossiers de crédit vont du simple au double.....	13
2.1.1. <i>Le modèle CREASOL est encore coûteux, faute d'économies d'échelle substantielles.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Le modèle parcours confiance bénéficie d'un partage des charges avec le réseau des caisses d'épargne.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Les coûts de gestion du crédit de la CSDL sont dans la fourchette haute sans qu'il soit possible de distinguer gestion du crédit et accompagnement.....</i>	<i>16</i>
2.1.4. <i>L'ADIE présente les coûts de gestion des crédits les plus bas grâce à l'industrialisation de ses processus et à des dossiers unitaires de plus petit montant.....</i>	<i>16</i>
2.2. Les coûts des prestations des réseaux d'accompagnement sont divergents, en lien avec la disparité des accompagnements prodigués.....	18
2.2.1. <i>Les boutiques de gestion ont un coût d'accompagnement agrégé de 2 370 €.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>France initiative présente un coût proche de celui des boutiques de gestion sur des prestations différentes.....</i>	<i>19</i>
2.2.3. <i>France active a le coût d'accompagnement le plus élevé, sans qu'il soit possible de différencier le soutien aux TPE et le soutien aux entreprises solidaires.....</i>	<i>20</i>
2.2.4. <i>Les prestations d'accompagnement de l'ADIE sont réalisées majoritairement par des bénévoles</i>	<i>20</i>
2.2.5. <i>La comparaison des coûts entre réseaux se heurte à l'hétérogénéité du contenu réel des prestations offertes aux créateurs.....</i>	<i>21</i>

3. EN RÉGIME STATIONNAIRE, L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DE L'ACTIVITÉ DE MICROCRÉDIT IMPOSE UN TAUX D'INTÉRÊT ÉLEVÉ, L'ACCOMPAGNEMENT ÉTANT STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE.....	22
3.1. L'équilibre général d'une institution de micro-finance est bâti sur un équilibre entre taux d'intérêt, taux de refinancement, sinistralité et coûts de gestion.....	22
3.2. Le taux d'intérêt nécessaire à l'équilibre d'une IMF est déterminé au premier ordre par le ratio du coût annuel de gestion sur le montant moyen des prêts	23
3.3. Trois régimes de gestion spécifiques se dégagent pour assurer la rentabilité d'une IMF dans le cadre du microcrédit professionnel.....	24
3.4. Pour le microcrédit personnel, la rentabilité bute sur les seuils de l'usure	27
4. LA CROISSANCE DES IMF DOIT S'ACCOMPAGNER DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ CONSÉQUENTS POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DES DISPOSITIFS, Y COMPRIS LORSQUE L'ÉQUILIBRE FINANCIER N'EST PAS ASSURÉ.....	28
4.1. En l'absence de gains de productivité, l'accroissement de l'activité du microcrédit pèsera lourdement sur les finances publiques.....	28
4.2. Les gains de productivité doivent être très substantiels pour maintenir la soutenabilité financière du secteur	30
5. LE MICROCRÉDIT EST SOURCE DE GAINS FINANCIERS LORSQU'IL CONDUIT LES ALLOCATAIRES DE <i>MINIMA</i> SOCIAUX ET LES CHÔMEURS AU TRAVAIL PÉRENNE ...	31
5.1. Le coût du microcrédit doit prendre en compte l'accompagnement, la gestion financière et le coût des exonérations sociales à la création	31
5.2. Le microcrédit permet de faire dans la majorité des cas des économies sur les prestations offertes aux allocataires des <i>minima</i> sociaux.....	33
5.2.1. <i>Pour une entreprise qui atteint trois ans de pérennité, les coûts initiaux de la création sont totalement amortis pour la collectivité grâce aux gains sur le RSA.....</i>	33
5.2.2. <i>En prenant en compte la sinistralité des entreprises, le gain est toujours positif pour la collectivité</i>	35
5.3. Le microcrédit permet également de faire des économies sur les allocations chômage	37
5.3.1. <i>La prime de pôle emploi à la création est rapidement amortie pour la collectivité.....</i>	38
5.3.2. <i>Le maintien des allocations est amorti dès que les revenus générés par l'activité compensent le coût initial du microcrédit accompagné.....</i>	39
5.4. La comparaison avec le coût des emplois aidés ne va pas de soi	40

Annexe IV

La question de l'équilibre économique de la micro-finance est régulièrement posée par les promoteurs et les détracteurs du dispositif, soit pour demander un recours accru aux subventions publiques d'équilibre, soit pour demander l'abandon de ces mécanismes incapables de s'auto-entretenir, soit pour les promouvoir dans une logique d'autonomie. Ces débats se retrouvent au niveau international entre les tenants d'une micro-finance à vocation sociale dont la rentabilité ne doit pas devenir un objectif premier et les tenants de la création d'un nouveau système de financement de l'économie des pays émergents qui doit être pérenne et donc rentable.

En France, les acteurs apprécient de façon différente cette recherche de rentabilité. La première partie de cette annexe décrira les différents modèles économiques existants, qui font tous appel pour les structures spécialisées, de façon plus ou moins importante, à des ressources d'équilibre publiques ou privées. Le coût moyen d'intervention des différents acteurs est présenté dans la seconde partie.

L'équilibre économique est souvent associé à la question du taux d'intérêt, sujet particulièrement sensible en France où la législation sur les taux de l'usure est fortement ancrée dans les esprits. La troisième et quatrième partie de cette annexe présenteront l'influence de ce paramètre sur la rentabilité d'une institution de micro-finance ainsi que les autres leviers susceptibles d'améliorer les performances financières du microcrédit, notamment la recherche de gains de productivité.

Enfin, la dernière partie de l'annexe cherchera à calculer le coût effectif d'un parcours de création d'entreprise pour les finances publiques en additionnant l'ensemble des dispositifs mis à la disposition du créateur. Une évaluation du gain financier de la micro-crédit pour la collectivité est également présentée.

1. En France, aucun acteur spécialisé du microcrédit n'a atteint l'équilibre de son activité

L'analyse des acteurs impliqués dans le microcrédit en France (cf. ANNEXE I) nous permet de classer les interventions observées selon trois catégories :

- ◆ l'accompagnement des bénéficiaires en phase amont, en phase d'intermédiation ou en phase aval du microcrédit ;
- ◆ la mise à disposition d'outils incitatifs (prêts d'honneur et garanties) ;
- ◆ la gestion du microcrédit (instruction du dossier, décaissement, gestion des remboursements et de la sinistralité).

Les opérateurs présents sur ces trois catégories d'intervention présentent des modèles économiques sensiblement différents.

1.1. L'accompagnement des bénéficiaires du microcrédit professionnel ou personnel est structurellement déficitaire

Tout microcrédit nécessite des actions d'accompagnement étant donné la nature des publics bénéficiaires (titulaires de *minima* sociaux, chômeurs, surendettés...) à laquelle s'ajoute la difficulté potentielle de créer de nouvelles activités économiques pour le microcrédit professionnel. Dans ce deuxième cas, l'accompagnement s'inscrit, plus globalement, dans le cadre de l'aide à la création d'entreprise. Il n'est donc pas strictement lié à l'outil microcrédit.

Annexe IV

Ces actions d'accompagnement sont presque toujours gratuites¹ pour leurs bénéficiaires dont les ressources personnelles sont fortement limitées. Les structures assurant ces actions ne reçoivent donc aucun produit d'exploitation. L'équilibre financier ne peut être obtenu qu'en faisant appel aux ressources externes : subventions publiques, dons ou bénévolat. Quatre exemples permettent d'illustrer ce constat.

Sur le microcrédit professionnel, le réseau des boutiques de gestion (RBG), principal opérateur d'accompagnement, tire plus de 87 % de ses ressources de subventions publiques, notamment des collectivités locales. Le RBG agit à toutes les phases de la création ou de la reprise d'entreprise y compris l'intermédiation bancaire pour trouver un établissement de crédit désireux de financer le projet du créateur. Toutes ces prestations sont gratuites pour les bénéficiaires et l'intermédiation n'est pas facturée à la banque alors même que le RBG lui apporte un projet instruit et accompagné. Les prestations du réseau n'apportent donc aucune ressource et l'activité est intrinsèquement déficitaire.

Les fonds territoriaux de France active suivent la même logique. Ils accompagnent les porteurs de projets, après la phase de définition de leur modèle d'entreprise, pour leur offrir une prestation de garantie et réaliser une intermédiation bancaire si nécessaire. Ni les porteurs de projet, ni les banques auxquelles France active apporte des affaires ne payent les prestations du réseau. Seules des subventions d'exploitation peuvent donc financer l'activité des fonds territoriaux.

L'ADIE propose un accompagnement individuel ou collectif à l'ensemble des micro-entrepreneurs qu'elle finance. Depuis 2007, la comptabilité analytique de l'association opère une séparation entre activités de crédit et activités d'accompagnement de façon à suivre l'équilibre financier de chacune de ces branches. La branche crédit représente 64 % du budget de l'association contre 27 % pour la branche accompagnement et 9 % pour les budgets annexes (actions spécifiques avec des financements dédiés). Par construction, l'ADIE affecte l'ensemble des recettes générées par les prêts à l'activité crédit en considérant que l'activité d'accompagnement doit être financée sur fonds publics ou par appel au bénévolat. La branche « accompagnement » est donc structurellement déficitaire et ne s'équilibre que par appel à des ressources externes à l'association. En 2008, ces ressources externes ont été apportées à hauteur de 18 % par des partenaires privés et à hauteur de 82 % par des partenaires publics.

Enfin, sur le microcrédit personnel, de nombreux intervenants accompagnent les bénéficiaires dans le cadre des relations classiques qu'ils entretiennent avec les personnes ayant des problèmes sociaux ou financiers. Le microcrédit est apparu dans le secteur de l'aide aux personnes en difficulté comme un outil supplémentaire à disposition des travailleurs sociaux. Ainsi, il n'existe pas d'association spécialisée dans l'accompagnement du microcrédit personnel. Les principaux intervenants, Secours catholique, unions départementales des associations familiales (UDAF), centres communaux d'action sociale (CCAS)..., sont financés par ailleurs pour réaliser un suivi et un accompagnement global des populations en difficulté. Par exemple, le secours catholique accompagne les bénéficiaires du microcrédit personnel *via* son réseau de proximité. Il n'est pas possible d'isoler l'action « microcrédit » parmi les autres actions entreprises par cet organisme dont le mode de financement s'appuie essentiellement sur les dons de particuliers et sur le bénévolat. Ces sont ces ressources qui permettent de financer l'activité de microcrédit.

Il n'existe donc pas de modèle économique à l'accompagnement des bénéficiaires du microcrédit dans la mesure où cette activité ne génère aucune ressource directe susceptible de rémunérer les prestations réalisées.

¹ Parmi les exceptions, on peut citer les chambres de commerce et d'industrie qui peuvent faire payer certaines prestations d'accompagnement.

1.2. Les associations de prêts d'honneur reposent entièrement sur les subventions publiques

Les associations qui délivrent des prêts d'honneur, France Initiative et le réseau entreprendre, mettent en œuvre deux circuits financiers dont aucun n'est en capacité d'assurer son équilibre intrinsèquement.

Le premier circuit concerne le financement des associations porteuses qui fournissent aux créateurs d'entreprise des prestations d'accompagnement et d'intermédiation bancaire. Ces prestations n'étant facturées ni aux créateurs, ni aux banques auxquelles l'association apporte des clients, l'activité ne génère aucun produit susceptible de couvrir les charges de gestion. France initiative et le réseau entreprendre font donc intégralement appel aux subventions publiques, aux dons et au bénévolat pour équilibrer leurs comptes.

Le second circuit concerne la gestion des fonds de prêts d'honneur. Ces fonds sont abondés par les acteurs publics et certains acteurs privés avec un droit de reprise au bout de quelques années. Sur ces fonds, les associations accordent des prêts à taux zéro aux créateurs ou repreneurs d'entreprises qui les remboursent sur la durée du prêt (entre 2 et 5 ans). Théoriquement, si la sinistralité est nulle, les fonds se reconstituent au fur et à mesure des remboursements et les acteurs publics et privés peuvent faire valoir leurs droits de reprise en retrouvant l'intégralité du capital investi dans le fonds.

On peut noter d'ores-et-déjà que ce capital est retrouvé sans intérêt, ce qui revient à accorder un prêt bonifié aux fonds de prêt d'honneur (bonification de l'ordre de 4 % par an si on prend comme référence un taux d'intérêt théorique de 4 % à 5 ans).

Au-delà de cette bonification, la sinistralité n'est pas nulle et représente une perte nette non négligeable. Au sein du réseau France initiative, au 31 décembre 2008, 20 % des prêts en portefeuille présentaient au moins une mensualité de retard, et 7 % de l'encours de prêt était provisionné. Les taux annuels d'abandons de créances sur les encours, après mise en jeu de la garantie OSEO, ont varié de 1,2 à 2 % sur la période 2002-2008.

Pour l'ADIE le taux de sinistralité des prêts d'honneur par cohorte atteint 15 %.

Ainsi, les fonds ne sont pas en capacité de se reconstituer eux-mêmes et subissent des pertes régulières qui doivent être comblées pour maintenir le niveau d'activité. La gestion des fonds de prêts d'honneur est donc par construction déficitaire.

1.3. Les opérateurs de crédit parviennent à couvrir une partie de leurs coûts par les produits financiers générés par leur activité

Contrairement aux activités décrites ci-dessus, les opérateurs de crédit bénéficient des produits générés par les prêts accordés pour essayer d'équilibrer leurs comptes.

1.3.1. Les opérations de microcrédit bancaire ne sont pas isolées au sein des banques et leur rentabilité est possible

Les banques rencontrées au cours de la mission n'ont pas été en capacité d'isoler au sein de leur activité de prêt les opérations de microcrédit réalisées par leur réseau. Les prêts de petit montant sont suivis de façon globalisée sans marquage des opérations susceptibles de rentrer dans la catégorie du microcrédit personnel ou professionnel. La rentabilité réelle de cette activité n'est donc pas suivie par les banques.

Toutefois, un travail a été réalisé sous l'égide de la Caisse des dépôts (CDC) pour apprécier le taux d'intérêt nécessaire à l'équilibre des coûts de gestion marginaux dans le cas du microcrédit personnel.

Annexe IV

Tableau 1 : Équilibre des activités de microcrédit personnel bancaire

	Établissement de crédit 1 ²	Établissement de crédit 2	Établissement de crédit 3
Montant moyen du prêt	2 500 €	2 000 €	2 500 €
Durée moyenne du prêt	36 mois	24 mois	36 mois
Coût du refinancement	4 %	5 %	4 % ³
Coût de gestion	4 %	2,5 %	A déterminer
Coût du risque après garantie FCS à 50 %	3,2 %	4 %	3 à 4 %
Coûts commerciaux	A déterminer	-	Environ 50 €/an soit 4 % de l'encours
Taux d'équilibre estimé (en marginal)	13 %	11,74 %	14 %

Source : Compte-rendu de la réunion du 9 juillet 2009 sur la tarification applicable au microcrédit personnel – CDC.

Après garantie du fonds de cohésion sociale (FCS), le taux d'intérêt d'équilibre, en marginal, pour les banques partenaires du microcrédit personnel serait compris entre 12 et 14 %. En prenant les coûts les plus faibles pour chaque composante recensée dans le tableau ci-dessus, on obtiendrait un taux d'équilibre à 10,5 %, proche du taux de l'usure pour les crédits amortissables supérieurs à 1 524 €.

En outre, le coût du risque est certainement surestimé. En effet, les trois établissements bancaires ont considéré un taux de sinistralité de 8 %, soit 4 % après garantie du fonds de cohésion sociale. Sur les premiers microcrédits personnels enregistrés, le taux de sinistralité apparaît inférieur à 2 %. Si cette tendance se prolonge, il sera donc possible de gagner quelques points de taux sur ce poste.

On peut également noter que les frais de gestion sont relativement faibles (entre 2,5 et 4 %) du fait du calcul en marginal du coût de gestion, ce qui impacte favorablement le taux d'intérêt de sortie.

Le taux d'équilibre marginal apparaît ainsi modéré et montre que l'équilibre des activités de microcrédit personnel peut être atteint pour des réseaux bancaires s'appuyant sur un réseau constitué.

Sur les premiers microcrédits personnels octroyés, les taux définitifs appliqués par les banques se situent en dessous des taux d'équilibre théoriques, notamment en raison des limites imposées par le taux de l'usure, ce qui montre que les établissements de crédit engagés n'ont pas fait de la rentabilité immédiate leur motivation première pour investir ce secteur.

Cette conclusion peut être élargie au microcrédit professionnel pour lequel les montants moyens de prêts sont plus élevés, ce qui facilite l'atteinte de l'équilibre économique pour l'établissement de crédit. De plus, avec une clientèle professionnelle, le prêt est toujours couplé à un compte professionnel sur lequel la banque peut dégager une marge sur la durée. La nécessité d'équilibrer l'activité de prêt n'est donc pas l'unique objectif à la création de l'entreprise. La banque cherche avant tout à consolider son portefeuille de clients professionnels à moyen terme en faisant l'« acquisition » de nouveaux entrepreneurs.

La structure habituelle de coût pour la banque peut se décomposer en quatre lignes :

- ◆ coût d'acquisition de nouveaux clients ;
- ◆ coût de gestion ;
- ◆ coût du refinancement ;

² Pour raison de confidentialité, les opérateurs bancaires ont été rendus anonymes.

³ Constitué d'un refinancement à 90 % à taux Euribor 1 an et à 10 % sur fonds propres rémunérés à 15 % après impôt sur les sociétés.

Annexe IV

- ◆ coût du risque.

S'agissant du microcrédit, plusieurs facteurs permettent d'atténuer la plupart de ces coûts :

- ◆ le coût d'acquisition de nouveaux clients est annulé par l'action des réseaux d'accompagnement qui guident les bénéficiaires potentiels du microcrédit vers les banques ;
- ◆ les coûts de gestion sont également faibles dans la mesure où les dossiers de prêt ont été largement préparés par les réseaux accompagnants et que la facturation au coût marginal est légitime, pour une activité qui a vocation à rester marginale ;
- ◆ le coût du refinancement est le même que pour les activités classiques de la banque ;
- ◆ enfin, le coût du risque peut être plus élevé dans l'absolu. Toutefois, l'existence de garanties publiques et l'efficacité de l'accompagnement qui fait sensiblement baisser le taux de défaut des entreprises, atténuent largement le risque supplémentaire qui peut être pris.

De plus, le créateur rentre dans la banque dans un univers multi-produits où le crédit n'est qu'une porte d'entrée pour une relation à plus long terme qui peut comprendre un compte professionnel, de nouveaux crédits...La rentabilité n'est donc pas assurée par le seul octroi du prêt.

Rien n'indique donc à ce stade que l'activité de microcrédit professionnel est nécessairement déficitaire sur la durée pour les banques. Les calculs financiers de la présente annexe (cf. 3.3) renforcent cette analyse en mettant en évidence un intervalle de microcrédit entre 10 k€ et 25 k€ dans lequel l'activité peut être équilibrée à des taux accessibles.

1.3.2. CREASOL cherche à équilibrer son résultat financier, hors coûts de gestion

Un premier modèle économique est appliqué par l'association habilitée CREASOL qui cherche principalement à équilibrer son résultat financier. Ce dernier est égal aux gains réalisés sur les prêts (taux d'intérêt) diminué par le coût de la ressource de refinancement et par le coût de la sinistralité.

$$\text{Résultat financier} = \text{produits d'intérêt} - (\text{coût de refinancement} + \text{coût de la sinistralité})$$

En 2009, CREASOL se finance auprès de la Caisse d'épargne Provence-Alpe-Corse au taux de 3,7 % et auprès de la CDC au taux de 0,875 % sur cinq ans. Le taux de refinancement moyen est donc de 2,29 %.

Afin de prendre en compte la sinistralité des prêts, CREASOL prend une marge de 1,5 % sur ce taux de refinancement en fixant le taux d'intérêt des prêts à 3,75 % pour les professionnels. L'association étant garantie par le fonds de cohésion sociale à hauteur de 65 %, CREASOL est exposée à un risque final de 35 %. La marge de 1,5 % sur les prêts représente ainsi un taux de sinistralité prévisionnel de l'ordre de 4,5 % ($35 \% * 4,5 \% \sim 1,5 \%$).

Si la sinistralité est inférieure à 4,5 %, CREASOL parviendra à avoir un résultat financier excédentaire. Par contre, si la sinistralité est supérieure à 4,5 %, l'association n'arrivera pas à équilibrer son activité de prêt.

Annexe IV

Cet équilibre financier est un « petit équilibre » dans la mesure où il ne couvre que les frais financiers et non pas l'intégralité des coûts de traitement des dossiers. En effet, au-delà des coûts de refinancement et des coûts de la sinistralité, CREASOL doit absorber ses coûts de structure : instruction des dossiers, gestion du *back office*, frais de fonctionnement... Dans le modèle économique de CREASOL ces coûts sont couverts par des ressources externes à l'activité de crédit. A ce jour, la subvention de 700 k€ accordée par la caisse d'épargne PAC est suffisante. A terme, CREASOL prévoit de solliciter d'autres grands groupes, dans le cadre de leur responsabilité sociale d'entreprise (RSE), pour financer ses coûts de structure et le développement de son activité.

Afin de préserver l'activité, la caisse d'épargne abonde par ailleurs un fonds de garantie à hauteur de 600 k€ par an qui complète la garantie du fonds de cohésion sociale.

On peut également noter que les microcrédits personnels accordés par CREASOL obéissent à une logique différente puisque le taux d'intérêt est fixé à 1,75 %, soit un coût inférieur à celui de la ressource. L'équilibre financier n'est donc pas recherché sur ces prêts qui représentent environ 20 % du volume d'activité de l'association.

1.3.3. La caisse sociale de développement local de Bordeaux pense que le microcrédit ne peut pas s'équilibrer

La CSDL ne cherche aucun modèle financier rentable dans la mesure où elle pense que cela n'est pas possible. La principale raison est le temps nécessaire à l'analyse des dossiers et à l'accompagnement des personnes qui ne peut pas se rentabiliser sur la durée des prêts. Selon son directeur, il faut passer du temps avec chaque porteur de projet et ne pas être guidé par une exigence de rentabilité qui détournerait les conseillers crédits de cet objectif.

Ainsi, la politique de taux d'intérêts est singulière dans la mesure où il n'existe pas de taux standard pour l'ensemble des dossiers. Les taux sont relativement bas, entre 0 et 5 %. Contrairement à une politique classique de couverture du risque, plus les dossiers sont risqués, plus les taux seront bas.

Même si elle a obtenu son habilitation, l'association ne s'est pas encore refinancée auprès d'autres établissements bancaires. Elle gère un fonds de prêts, abondé historiquement par la caisse d'épargne et la CDC, qu'elle utilise pour délivrer des prêts sur fonds propres. Les intérêts générés par les prêts sont reversés dans ce fonds, même si statutairement ils pourraient également financer le fonctionnement.

Les charges sont couvertes par des subventions des collectivités locales, par la mise à disposition de personnels de la caisse d'épargne (cf. I-5-3) et par la mise à disposition de locaux du crédit municipal.

Encadré 1 : Le modèle économique des prêts sur gage

La CSDL est adossée au crédit municipal de Bordeaux dont l'activité principale est depuis plus de 200 ans le prêt sur gage. Environ 600 000 prêts sur gage sont accordés chaque année en France dans 36 villes dont 12 000 à Bordeaux. Leur montant moyen est de 400 € à Bordeaux et de 1 000 € à Paris. 7 % des prêts sont dans la fourchette [1 500 – 3 000] €.

Les demandeurs doivent présenter un justificatif de domicile, une carte d'identité et un objet de valeur qui sera la contrepartie du prêt sur gage. Le personnel du crédit municipal évalue la valeur de l'objet (selon son poids d'or par exemple) et propose au demandeur une somme d'argent (par exemple, 20 € pour un bijou en or de deux grammes).

Les personnes ont six mois pour venir rembourser l'argent emprunté auquel s'ajoute un taux d'intérêt fixé à 0,8 % par mois (équivalent au taux de l'usure). Le remboursement peut s'effectuer à tout moment. Si au bout de six mois la personne n'est pas revenue, elle doit

Annexe IV

payer d'un coup les intérêts des six mois ce qui prolongera le prêt de six mois supplémentaires. Si les intérêts ne sont pas payés, le crédit municipal met en vente l'objet, récupère le capital et les intérêts sur le fruit de la vente, et reverse au dépositaire de l'objet la plus-value éventuelle réalisée sur la vente (la moins-value entre le capital prêté et l'argent récupéré en vendant l'objet est à la charge du prêteur). Seuls 7 % des objets déposés sont mis en vente.

Le modèle économique n'est pas rentable en-dessous d'un certain seuil d'encours qui a été évalué à 10 M€ pour le crédit municipal de Bordeaux. Au-dessous de ce seuil, les intérêts générés par les prêts ne couvrent pas les frais fixes. Pour s'équilibrer, le crédit municipal de Bordeaux s'est diversifié dans le crédit à la consommation pour les fonctionnaires.

Si le prêt sur gage n'est pas strictement du microcrédit dans la mesure où il n'y a pas d'accompagnement, il est intéressant par le modèle économique développé qui recherche sa propre rentabilité et par l'ampleur de cette activité au niveau national.

1.3.4. L'ADIE est le seul opérateur qui souhaite équilibrer tous les coûts de son activité de crédit

1.3.4.1. Une marche vers l'équilibre guidée par les modèles du microcrédit au Sud

Au-delà du « petit équilibre » financier, la plupart des institutions de micro-finance dans le monde cherchent à équilibrer les coûts globaux de leur activité de crédit, coûts financiers et coûts de structure, notamment afin d'assurer leur pérennité. La plupart y parviennent dans les pays en développement et en Europe de l'Est. Dans les pays développés, les coûts de gestion des dossiers sont plus élevés et le niveau des taux d'intérêt peut être limité soit par des réglementations sur l'usure, soit culturellement (surtout en France).

Trouver l'équilibre économique est donc un véritable défi. A ce jour, seule l'ADIE poursuit cette optique. L'association est en effet très marquée par l'esprit de la micro-finance développée dans les pays en développement et souhaite montrer que ce modèle est transposable en Europe, y compris dans ses résultats financiers. La marche vers l'équilibre, poursuivie par l'ADIE depuis 2007, est également à ses yeux un moyen d'être beaucoup moins dépendante des subventions publiques à l'avenir. Pour cela, l'association a établi un premier plan d'actions à partir de 2007/2008 :

- ◆ séparation comptable de ses activités de crédit de ses activités d'accompagnement pour mieux apprécier l'évolution de sa structure de coûts ;
- ◆ augmentation de ses taux d'intérêts suite à la réforme de 2005 qui a déplafonné le taux de l'usure pour le crédit aux entreprises ;
- ◆ diversification accrue de ses ressources de refinancement pour abaisser ses charges financières ;
- ◆ limitation du taux d'impayés à 4 % ;
- ◆ augmentation de la productivité de ses conseillers crédits : passage de 100 à 200 prêts suivis par portefeuille et de 60 à 120 nouveaux prêts par an.

L'atteinte de ces objectifs devait lui permettre d'être rentable à l'horizon 2011.

Annexe IV

1.3.4.2. Une situation en 2008 encore loin de l'équilibre

En 2008, les charges de l'ADIE s'élèvent à environ 25 M€, la branche crédit de l'association représentant 64 % de cet ensemble, soit environ 16 M€. Les charges liées aux opérations de crédit sont constituées des charges financières sur emprunts (1,16 M€), de la part des frais de personnel et de structure rattachables à cette activité (14,7 M€) et des pertes sur microcrédits (136 k€). Les coûts de la garantie ne sont pas inclus dans cette analyse car ils sont équilibrés par une subvention au dossier du fonds de cohésion sociale.

Hors provisionnement, les flux financiers de l'ADIE en 2007 et en 2008 sont largement bénéficiaires. Au sein de la branche crédit, il est possible d'isoler le résultat financier de l'activité de crédit.

Tableau 2 : Résultat financier de l'ADIE en 2008 et en 2007 hors dotations aux provisions

En k€	Produits 2007	Charges 2007	Produits 2008	Charges 2008
Contributions de solidarité		-	2 002	-
Revenus d'intérêts sur microcrédits	3 077	-	2 168	-
Produits de placement	1 141	-	1 496	-
Intérêts sur épargne salariale	-	629	-	94
Intérêts versés sur emprunts	-	-	-	1 066
Pertes sur microcrédits	-	104	-	136
Total	4 218	733	5 666	1 296
Résultat net	+ 3 485		+ 4 370	

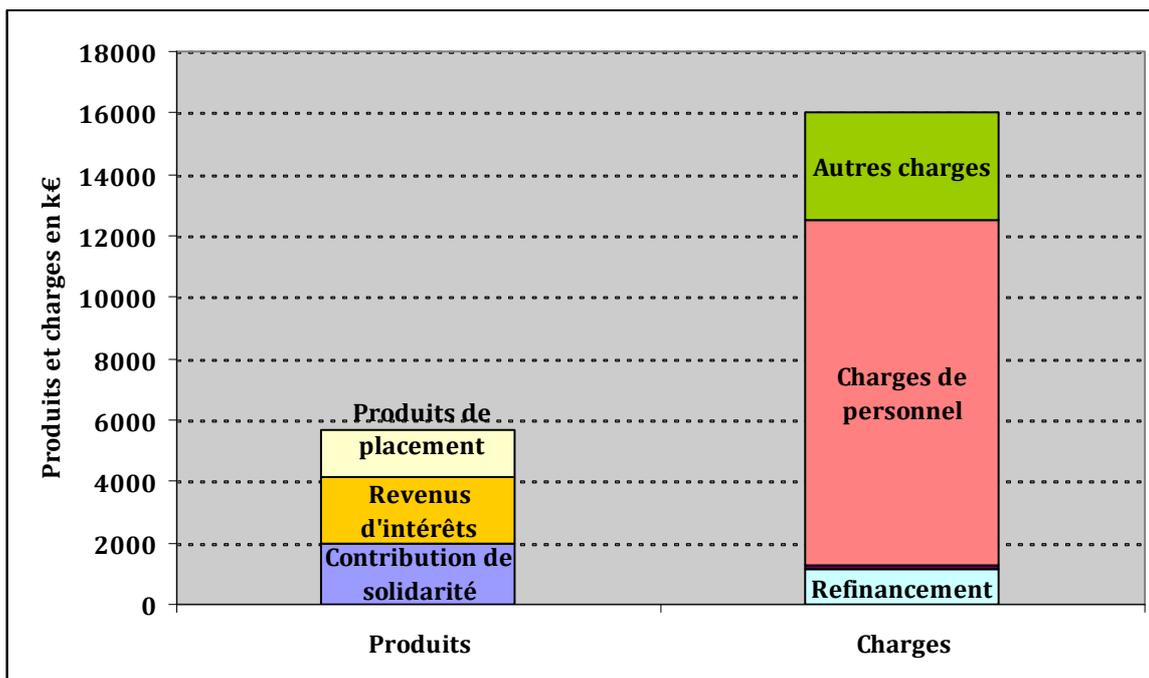
Source : Bilan d'activité de l'ADIE 2008.

Ce résultat financier, hors provisionnement, s'élève à 4 370 k€ en 2008 contre 3 485 € en 2007, soit une augmentation de 25 % sur un an. Le « petit équilibre » est ainsi largement dépassé par l'ADIE.

En revanche, ce résultat financier ne permet de couvrir que 30 % des coûts de personnel et de structure de la branche crédit (4,37 M€ sur 14,7 M€). Hors produits de placements, le résultat financier couvre seulement 20 % de ces mêmes coûts (2,87 M€ sur 14,7 M€).

On observe donc que l'équilibre économique des activités de crédit est encore lointain et nécessiterait un triplement du résultat financier à structure constante (ou une multiplication par trois de la productivité). Il faut néanmoins retenir que le taux de couverture des charges de la branche crédit est loin d'être anecdotique et témoigne d'une volonté de l'ADIE d'être plus efficace et moins dépendante des fonds publics dans son activité.

Graphique 1 : Produits et charges de la branche crédit de l'ADIE en 2008 (hors subventions)



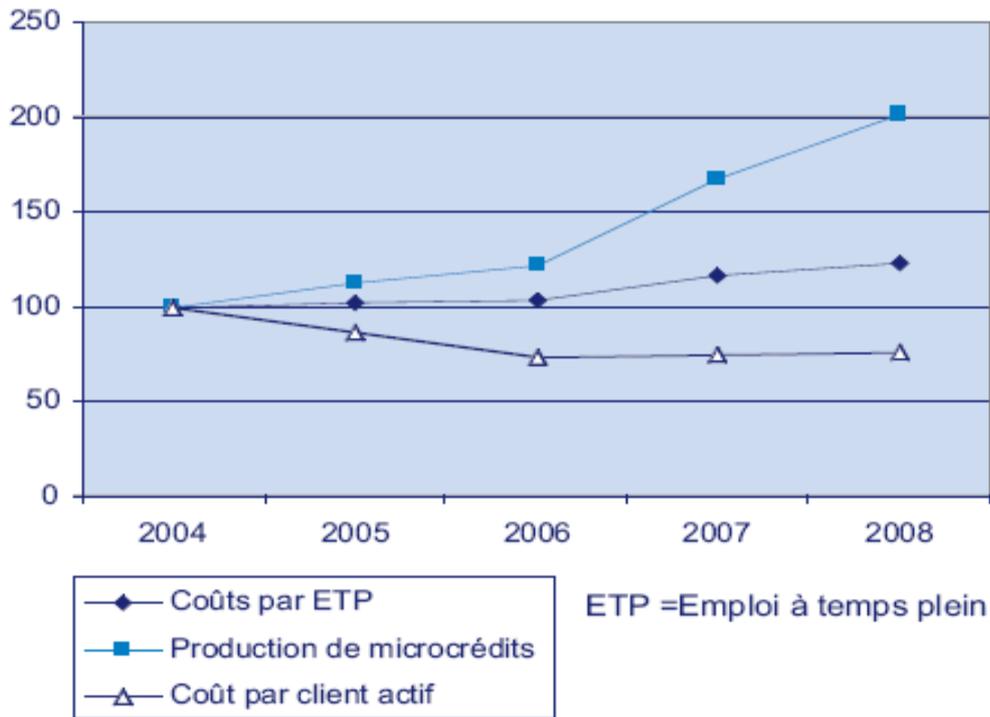
Source : Mission IGF.

1.3.4.3. Une évolution récente de la productivité qui montre une stagnation

En analysant les résultats obtenus par l'ADIE ces cinq dernières années, on peut observer une augmentation importante de la productivité qui est cependant très inégale dans le temps. On peut ainsi isoler deux phases bien distinctes dans l'évolution de l'association. De 2004 à 2006, l'ADIE a connu une forte croissance des prêts, de l'ordre de 10 % par an. Dans cet intervalle, l'association a réussi à stabiliser ses coûts de structure qui ont évolué proportionnellement au nombre d'ETP engagés. Ce contrôle des charges a permis d'obtenir une forte augmentation de la productivité avec un coût par client actif qui a chuté de près de 30 % en deux ans.

La seconde phase couvre les années 2007 et 2008 pendant lesquelles l'activité de prêt a connue une croissance exponentielle, de l'ordre de 30 % par an. Sur ces deux années, l'ADIE n'a pas réussi à contenir ses coûts de structure par rapport au nombre d'ETP engagés. Les coûts par ETP ont ainsi augmenté de près de 10 % par an. En conséquence, la productivité s'est à peine stabilisée au niveau atteint en 2006 malgré la croissance de l'activité.

Graphique 2 : Évolution de la productivité de l'ADIE de 2004 à 2008



Source : Rapport d'activité de l'ADIE 2008.

Ces résultats nous montrent la grande difficulté de maintenir une croissance de la productivité importante parallèlement à une forte croissance de l'activité. L'augmentation du nombre d'agences dans des lieux plus visibles, l'augmentation des salaires pour garder les compétences au sein du réseau⁴, l'accroissement des coûts de coordination sont toujours susceptibles de contrebalancer les économies d'échelle permises par la croissance de l'activité. C'est cette dynamique qui a été observée sur les deux dernières années. La productivité semble ainsi progresser par palier.

1.3.4.4. Le programme EKILIBRE vise la rentabilité en 2013

Pour parvenir à son objectif de rentabilité, l'ADIE a fait appel au mécénat de compétences du Boston consulting group (BCG) au cours de l'année 2008. Ces échanges ont conduit à l'élaboration du programme EKILIBRE qui doit remettre l'ADIE sur le chemin de la rentabilité. En considérant que la marge sur les prêts était désormais satisfaisante, l'association mise surtout sur une forte augmentation de sa productivité dans la gestion des prêts pour atteindre l'équilibre. Cette stratégie se décline opérationnellement en cinq axes :

- ◆ l'augmentation du nombre de prêts gérés par chaque conseiller crédit qui suppose une meilleure captation de la demande ;
- ◆ une meilleure implantation des locaux de l'ADIE pour être plus visibles et plus accessibles ;
- ◆ la création du site internet ADIE Connect ;
- ◆ la création d'une plateforme téléphonique pour capter en amont le plus de projets ;

⁴ Un nouvel accord sur le temps de travail a été accepté par les 2/3 des salariés en 2007/2008 qui se traduit par une augmentation de 10 % des salaires bruts contre 11 jours travaillés en plus chaque année.

Annexe IV

- ◆ une plus grande communication sur l'action de l'ADIE et un encouragement du bouche-à-oreille qui a montré une grande efficacité dans certaines agences du réseau.

Le principal enjeu pour l'ADIE est d'augmenter les flux de clients dans les agences pour limiter les coûts de prospection et augmenter la productivité des conseillers crédit. Un petit nombre d'agences ont été pilotes dans cette démarche *via* le projet ADIGO. Il s'agissait d'implanter de nouvelles antennes de l'ADIE dans des zones denses, avec des locaux bien adaptés et visibles pour augmenter le flux de dossiers et la productivité. A ce jour, ces agences parviennent à couvrir 40 % de leurs coûts, ce qui est mieux que le réseau classique mais encore loin de l'objectif de rentabilité. Avec le programme EKILIBRE, l'ADIE cherche notamment à transposer les bonnes pratiques observées dans ces agences à l'ensemble du réseau.

1.4. L'activité de garantie parvient à couvrir ses coûts de gestion, sans parvenir à couvrir le coût des sinistres

La société France active garantie (FAG) est au cœur du dispositif de garantie du microcrédit puisqu'elle gère à la fois les fonds d'État et les fonds Galland abondés par les collectivités locales.

Son modèle économique est relativement simple. Ses frais de structure sont composés majoritairement de frais de personnels et de frais de fonctionnement (informatique, locaux...) pour le siège parisien de FAG qui gère l'ensemble des opérations de garantie.

Les ressources proviennent de la facturation des garanties (entre 2 et 2,5 % selon le fonds considéré), des frais de dossier dont le montant est prélevé sur les fonds de garantie (entre 200 et 600 € HT par dossier) et d'une partie des produits de placements des fonds (30 % pour les fonds d'État et 2 %⁵ des placements pour les fonds de garantie « loi Galland »).

Tableau 3 : Évolution du résultat de FAG de 2006 à 2008

En €	2006	2007	2008
Produit net bancaire	763 048	1 119 221	1 612 175
<i>Dont intérêts et produits assimilés</i>	208 559	547 423	1 152 516
<i>Dont commissions produits</i>	331 452	404 567	651 232
<i>Dont gains ou pertes sur opérations des portefeuilles de placement et assimilés</i>	350 234	517 090	268 672
<i>Dont intérêts reversés aux fonds gérés</i>	- 122 556	- 346 346	- 451 905
Charges générales d'exploitation	375 840	499 219	777 011
<i>Dont charges de personnel</i>	195 535	313 764	423 168
<i>Effectif moyen en ETP⁶</i>	3,71	5,92	7,95
Résultat courant avant impôt	378 088	601 402	709 711
Résultat net	252 934	400 054	475 506

Source : Comptes de résultat de FAG 2006, 2007 et 2008

⁵ Si le taux EONIA est supérieur à 2 %, FAG récupère un taux de 2 % sur les placements ; sinon, FAG est rémunéré au taux EONIA.

⁶ Equivalent temps plein.

Annexe IV

FAG montre un résultat largement bénéficiaire sur les trois dernières années dans un contexte de forte croissance de l'activité de garantie. Le produit net bancaire a plus que doublé en trois ans (+ 211 %) grâce à l'explosion des produits de placement de trésorerie liée aux abondements conséquents du fonds de cohésion sociale. Ainsi, les montants immobilisés dans les fonds d'État ont triplé sur la période, générant des produits financiers de placement en forte croissance. Les commissions produits ont quasiment doublé, en conséquence de la croissance du nombre de microcrédits distribués.

Le produit net bancaire est amputé d'une partie des placements de trésorerie qui sont réinjectés dans les fonds de garantie conformément aux conventions de gestion (70 % des produits de placement pour les fonds d'État auxquels se retranchent les frais de dossier pour chaque garantie accordée).

Les charges d'exploitation ont suivi la même tendance avec une augmentation de 207 % en trois ans. En 2008, les charges de personnel représentaient 55 % des charges totales. Elles ont connu une augmentation de 217 % en trois ans avec le passage de 3,71 ETP à 7,95 ETP. A partir de 2008, ces personnels ne sont plus gérés formellement par FAG mais par le groupement d'employeur France active (GEFA). Désormais, FAG prend donc en charge les frais salariaux du GEFA au prorata de son utilisation des salariés du groupement.

Le résultat net est également en progression de 190 % sur trois ans. Il représente en 2008 plus de 30 % du produit net bancaire.

L'équilibre de la société a donc été atteint aisément ces trois dernières années. En 2009, la situation pourrait être un peu plus critique. En effet, FAG a dû renforcer son pôle de gestion des sinistres ce qui a porté ses effectifs à 16 ETP. Parallèlement, les taux de placement de la trésorerie ont fortement chuté, ce qui devrait sensiblement diminuer le produit net bancaire de la société. Le résultat net devrait donc être en forte chute pour cet exercice.

On peut également noter que la sinistralité des prêts n'affecte en rien les résultats de FAG. En effet, les conventions régissant les fonds de garantie ne font porter aucun risque à la société FAG qui n'est qu'un gestionnaire. Ainsi, les appels de fonds sur les sinistres et les recouvrements opérés n'impactent en rien le compte de résultat de FAG.

Le système de garantie des microcrédits fait donc coexister deux modèles économiques :

- ◆ un gestionnaire, FAG, qui parvient à équilibrer son activité en tirant profit des placements de trésorerie et des commissions prélevées sur les fonds et sur les clients ;
- ◆ des fonds de garantie qui ne peuvent pas s'équilibrer car le taux de sinistralité est largement supérieur aux ressources venant abonder les fonds (commission de mutualisation et part des placements de trésorerie).

Dans la mesure où les montants immobilisés en garantie sont beaucoup plus importants que ceux qui étaient disponibles en 2002 lorsque la convention FAG-État a été signée, il serait souhaitable de renégocier les conditions de rémunération de FAG afin de mieux répartir le résultat de gestion entre FAG et l'État.

2. Les coûts unitaires des interventions sont disparates

2.1. Les coûts de gestion des dossiers de crédit vont du simple au double

Le niveau de détail disponible dans les comptes ou dans les plans de financement des différents acteurs du microcrédit ne permet pas de faire des comparaisons très fines sur les coûts de gestion des dossiers de microcrédit. En effet, la définition de la phase d'instruction et de suivi d'un dossier de prêt varie d'un acteur à l'autre en fonction de l'agrégation plus ou moins poussée dans cette phase d'actions d'accompagnement. Afin d'obtenir des éléments de comparaison, les développements suivants s'attachent à découper le plus possible les actions lorsque cela est réalisable pour arriver *in fine* à un coût agrégé par dossier. Seul ce coût agrégé peut être comparé de façon pertinente, sous certaines réserves relatives au contenu de l'accompagnement des prestations liées au crédit, entre les différents réseaux.

2.1.1. Le modèle CREASOL est encore coûteux, faute d'économies d'échelle substantielles

L'association CREASOL a produit un plan de développement très détaillé pour la période 2009-2015 qui permet de bien comprendre la structure de coût de gestion des microcrédits. Sans revenir sur l'équilibre économique traité précédemment (cf. I), le modèle de développement de CREASOL s'appuie sur une croissance modérée de son activité (+ 3,5 % par an jusqu'en 2013) avec une forte concentration de la production de prêts sur le microcrédit professionnel (83 % contre 17 % pour le microcrédit personnel).

La gestion de ces prêts est répartie entre le *front office* qui accueille les clients, les conseille et formalise les contrats de prêt et le *back office* qui fait toute la gestion financière du prêt jusqu'au remboursement intégral ou l'appel en garantie. CREASOL a estimé la charge de travail tendancielle à 100 dossiers par ETP pour le *front office* et à 500 dossiers par ETP pour le *back office*, ce qui permettra de traiter 350 nouveaux dossiers de microcrédit par an en flux et environ 1400 en stock.

Tableau 4 : Effectifs prévisionnels de CREASOL en 2013 et coûts associés

En k€	Coût annuel	Nombre d'ETP
Direction et accueil	190	1,9
Front office	262	3,4
Back office	187	2,6
Total	638	7,9

Source : Plan de développement 2009-2015 de CREASOL.

Tableau 5 : Décomposition des frais de fonctionnement de CREASOL en 2013

Nature des frais de fonctionnement	Coût annuel (en k€)
Charges de structure (loyers, téléphonie...)	34
Prestataires externes et honoraires	73
Communication et réception	27
Déplacements et missions	20
Total	153

Source : Plan de développement 2009-2015 de CREASOL

En 2013, le budget total de fonctionnement de CREASOL sera de 791 k€ dont 80 % est affecté à la masse salariale. Ce budget est constant sur 2010-2015 à l'inflation près.

Annexe IV

La décomposition des coûts permet de recomposer une comptabilité analytique pour déterminer le coût par dossier des opérations de *front office* et de *back office*. Pour cela, nous considérons les deux règles suivantes d'affectation des coûts :

- ◆ les coûts directs du *front office* et du *back office* (masse salariale) leur sont intégralement affectés ;
- ◆ les coûts indirects (frais de fonctionnement, direction et accueil) sont répartis entre le *front office* et le *back office* en fonction du nombre d'ETP de chacun des deux services. Cette convention se justifie par la prédominance dans les coûts indirects de la masse salariale de la direction et des charges de structure qui en moyenne se répartissent équitablement par ETP.

Le *front office* est majoritairement occupé par l'accueil des nouveaux clients, l'analyse des nouveaux dossiers et la mise en place des nouveaux prêts. Le coût du *front office* peut donc être affecté aux nouveaux dossiers de l'année comme coût unitaire de lancement. En comptabilité analytique ce poste sera divisé par le flux annuel de dossiers (350) pour déterminer un coût de lancement par dossier.

Le *back office* gère le stock de dossier. Le coût de ce service doit donc être affecté à l'ensemble des 1 400 prêts en cours. Ce sera un coût annuel qui se répercutera sur chacun des prêts pendant toute sa durée de vie.

Tableau 6 : Coût par dossier de microcrédit

En k€	Front office	Back office
Coûts directs	262 k€	187 k€
Coûts indirects	194 k€	149 k€
<i>Dont direction et accueil</i>	<i>114 k€</i>	<i>76 k€</i>
<i>Dont frais de fonctionnement</i>	<i>80 k€</i>	<i>73 k€</i>
Coût total	456 k€	336 k€
Coût unitaire	1 300 €/prêt	240 €/prêt/an

Source : Mission IGF

Pour un microcrédit professionnel d'une durée de cinq ans, on obtient ainsi un coût de gestion de 2 500 € pour CREASOL. Ce coût atteint 2 020 € pour un prêt de trois ans.

Si le modèle CREASOL se diffuse au sein du réseau des caisses d'épargne, des économies d'échelle pourront être obtenues, notamment sur le développement des logiciels informatiques. Les coûts salariaux apparaissent élevés avec une moyenne de 80 k€ par ETP. Si cette charge était de 40 k€ par ETP⁷, le coût de gestion du dossier atteindrait 1 500 € pour un prêt de cinq ans.

2.1.2. Le modèle parcours confiance bénéficie d'un partage des charges avec le réseau des caisses d'épargne

L'engagement global de la caisse d'épargne sur l'initiative « parcours confiance » hors CREASOL atteint 4,7 M€ par an dont 3,8 M€ pour le fonctionnement du réseau et 0,9 M€ pour la dotation du fonds de garantie qui couvre les engagements non garantis par le fonds de cohésion sociale.

⁷ Par comparaison, le coût moyen dans la fonction publique est de 30 k€ hors pension et de 45 k€ en incluant les pensions.

Annexe IV

Les 3,8 M€ financent l'activité de 51 conseillers « parcours confiance » dans plus de 70 départements. Ils se répartissent à 80 % sur les charges salariales, soit 3,04 M€, et à 20 % sur les frais de fonctionnement, soit 0,76 M€. Le coût moyen par ETP est de l'ordre de 59,6 k€.

La production de microcrédit a atteint 2 255 prêts en 2008, dont 1 807 microcrédits personnels et 448 microcrédits professionnels. En 2009, sur les trois premiers trimestres, l'ensemble du réseau « parcours confiance » hors CREASOL a produit 2 520 prêts, dont 2 100 MC personnels et 420 MC professionnels. En projetant cette tendance sur le 4^{ème} trimestre, la production annuelle 2009 devrait donc atteindre 3 360 microcrédits. A terme, l'objectif de la caisse d'épargne est de financer de 5 000 à 6 000 microcrédits par an. La productivité par conseiller « parcours confiance » passerait ainsi de 60 à 100 nouveaux microcrédits par an à structure constante.

En divisant les charges globales par la production annuelle de microcrédit, on obtient le coût global agrégé de gestion du microcrédit. Celui-ci atteint environ 1 140 € en 2009 et sera porté à 750 € par microcrédit à terme si l'objectif de 5 000 prêts par an est atteint à structure constante. En prenant une durée moyenne des prêts de trois ans, cela revient à un coût annuel du prêt de 380 € qui pourrait atteindre 250 € à terme.

Ce coût moyen reflète en réalité deux modèles de coûts différents qui se développent au sein des associations « parcours confiance ». En effet, deux approches sont actuellement testées par la caisse d'épargne qui se différencient par la plus ou moins grande externalisation de l'accompagnement du bénéficiaire.

Tableau 7 : Description des deux approches de parcours confiance

	Approche intégrée	Approche externalisée
Étape 1 : diagnostic et pré-instruction du dossier	Pris en charge par parcours confiance	Pris en charge par le partenaire externe
Étape 2 : instruction du dossier et déblocage des fonds (contrôle des pièces justificatives, saisie du dossier, édition du contrat de prêt)	Pris en charge par parcours confiance	Pris en charge par parcours confiance
Étape 3 : accompagnement et gestion des impayés	En cas de difficulté, « parcours confiance » prend rendez-vous avec l'emprunteur	En cas de difficulté, le partenaire externe rencontre l'emprunteur

Source : Caisse d'épargne.

Ces deux approches présentent des coûts de gestion très différents, l'approche intégrée étant beaucoup plus consommatrice que l'approche externalisée pour parcours confiance. La répartition des coûts pour l'approche intégrée est de 30 % sur l'étape 1, 30 % sur l'étape 2 et 40 % sur l'étape 3.

Selon la caisse d'épargne, le coût annuel par microcrédit serait de 300 € pour l'approche externalisée contre 600 € pour l'approche intégrée. Une distinction serait également à faire entre microcrédit personnel et microcrédit professionnel pour lequel l'étape d'instruction serait deux fois plus longue étant donné la complexité des dossiers. L'impact sur le coût n'a pas été chiffré.

On peut finalement estimer que le coût moyen de gestion d'un dossier pour parcours confiance est de 1 140 €. Selon le mode de traitement des dossiers, externalisé ou internalisé, ce coût moyen peut varier de 900 à 1 800 € pour des prêts de durée moyenne de trois ans.

Annexe IV

Si on considère l'ensemble de la chaîne d'accompagnement du bénéficiaire du microcrédit, la caisse d'épargne estime que parcours confiance prend en charge 70 % des coûts de l'approche intégrée contre 30 % pour l'approche externalisée, le reste étant financé par le prestataire externe (prescripteur ou accompagnateur). En intégrant le coût des prestations d'accompagnement externalisées, le coût global (accompagnement et instruction) va de 2 600 € à 3 000 €.

Le coût moyen par dossier pris en charge par parcours confiance est proche du coût d'objectif pour CREASOL en 2013, autour de 1 300 €. En effet, les associations parcours confiance ne gèrent pas le *back office* des prêts qui sont directement contractés auprès de la banque. Par exemple, à Lille, la caisse d'épargne prend en charge, hors subvention à l'association, 20 % du salaire des conseillers crédit et 50 % du salaire du responsable de l'association, en considérant que ces pourcentages représentent la part du temps passée par le personnel de l'association sur des activités proprement bancaires.

En soustrayant le coût du back office (1 200 €) au coût de gestion d'un microcrédit CREASOL (2 500 €), on retombe sur un coût moyen de 1 300 € proche du coût moyen de parcours confiance 1 140 €.

Toutefois, si on regarde les deux modèles, les prestations réalisées par CREASOL sont plus proches du modèle externalisé que du modèle internalisé de parcours confiance. Il faudrait ainsi comparer les 1 300 € de CREASOL aux 900 € des associations parcours confiance « externalisées », ce qui montre un surcoût relatif du modèle CREASOL. Ceci peut s'expliquer par un moindre recours aux infrastructures de la caisse d'épargne, par une moindre mutualisation des développements logiciels au niveau national et par une proportion de microcrédits professionnels plus importante chez CREASOL, alors que ceux-ci sont plus consommateurs en ressources. Se posera donc à terme, la question de la taille critique nécessaire au maintien du modèle CREASOL.

2.1.3. Les coûts de gestion du crédit de la CSDL sont dans la fourchette haute sans qu'il soit possible de distinguer gestion du crédit et accompagnement

La CSDL distribue environ 130 microcrédits professionnels par an et 50 microcrédits personnels (les prêts dépannages), soit une activité de 180 microcrédits par an. Les ressources de l'association reposent sur trois piliers :

- ◆ une subvention de la ville de Bordeaux depuis 1998 à hauteur de 150 k€ ;
- ◆ une subvention de la communauté urbaine de Bordeaux à hauteur de 45 ou 50 k€ ;
- ◆ la mise à disposition de trois personnes par la caisse d'épargne Aquitaine-Poitou-Charentes dont le coût peut être estimé à 150 k€.

Le coût de gestion moyen des microcrédits est donc de l'ordre de 2 000 €.

2.1.4. L'ADIE présente les coûts de gestion des crédits les plus bas grâce à l'industrialisation de ses processus et à des dossiers unitaires de plus petit montant

Depuis 2008, l'ADIE a développé une comptabilité analytique qui lui permet d'isoler les charges liées aux opérations de crédit, les charges liées à l'accompagnement et les charges spécifiques à des opérations particulières (CREAJEUNES, PADRE...). Les coûts indirects, notamment le personnel du siège, ont été affectés pour 50 % au pôle crédit et pour 50 % au pôle accompagnement.

Annexe IV

Les éléments présentés ci-dessous sont issus de cette présentation analytique et reprennent les éléments chiffrés de la projection 12 mois du budget 2008 établie par la direction financière de l'association et d'éléments issus de la comptabilité analytique.

Tableau 8 : Effectifs de l'ADIE en 2008

	Avant ventilation des coûts indirects	Après ventilation des coûts indirects
Pôle crédit	232,3	276,3
Pôle accompagnement	51,7	95,7
Siège et support directions régionales et budgets annexes	96,5	-
Budgets annexes	-	8,5
Total	380,5	380,5

Source : Projets budgétaire 12 mois 2008 – ADIE.

70 % des effectifs sont affectés au pôle crédit dont 232 ETP au titre de leur activité et 44 ETP au titre des fonctions support des activités de crédit. 154 bénévoles, représentant environ 28 ETP, peuvent également être rattachés à l'activité de crédit.

Tableau 9 : Charges financières de l'ADIE sur le pôle crédit

Postes de charge	Projection 12 mois 2008
Frais de personnel (salaires, charges sociales, charges complémentaires)	11,2 M€
Autres charges	3,5 M€
Total	14,7 M€

Source : Projets budgétaire 12 mois 2008 – ADIE.

Plus de 76 % des charges du pôle crédit sont des charges liées aux frais de personnel de l'association. Les autres charges sont principalement dues aux coûts de structure (locaux, postes et télécom, communication...) et aux déplacements.

Afin de valoriser le bénévolat, l'ADIE prend en compte l'engagement annuel moyen d'un bénévole (36 jours) et le coût journalier moyen d'un cadre de l'ADIE (315 €). Cela représente pour le pôle crédit un coût virtuel de 1,8 M€.

Le nombre de clients actifs de l'ADIE en 2008 s'est élevé à 20 000 personnes. Cela regroupe à la fois les clients du microcrédit et les bénéficiaires de prêts d'honneur. Le coût moyen annuel par dossier pour la branche crédit atteint donc 735 €. En intégrant la valorisation du bénévolat, le coût moyen s'élève à 825 €.

La durée moyenne des prêts de l'ADIE étant de 18 mois, le coût moyen de gestion d'un dossier de crédit est égal à 1 100 €.

La décomposition de ce coût sur les différents métiers du pôle crédit n'est pas accessible depuis la comptabilité analytique. Seuls sont connus les coûts du *back office* centralisé qui s'élèvent à 225 k€ pour la gestion des crédits et 383 k€ pour la gestion des contentieux par le service central de recouvrement.

Au niveau local, le métier du conseiller crédit peut se décomposer selon trois postes :

- ◆ la prospection d'une nouvelle clientèle ;
- ◆ l'accueil des nouveaux clients et l'instruction de leurs dossiers avant passage en comité de crédit ;
- ◆ la gestion des incidents de paiement avant transfert du dossier au service central de recouvrement au bout de trois impayés.

Annexe IV

La répartition approximative du temps des conseillers crédit pour l'antenne de l'ADIE à Lille indique que le premier poste prend 20 % du temps, le second 40 % du temps et le dernier 40 % du temps.

Avec toutes les limites d'usage liées à l'extrapolation de cette répartition au niveau national, la décomposition du coût annuel selon les différents postes donne les résultats suivants.

Tableau 10 : Décomposition du coût de gestion d'un dossier à l'ADIE

Poste de charge	Coût moyen annuel par client actif
Back office crédit	11 €
Contentieux central	19 €
Prospection nouveaux clients	141 €
Accueil des clients et instruction des dossiers	282 €
Gestion des incidents de paiement	282 €
Total	735 €

Source : Mission IGF

Les coûts de gestion de l'ADIE sont donc inférieurs aux coûts calculés dans les autres réseaux de distribution du microcrédit. Deux facteurs permettent d'expliquer ces meilleures performances. Tout d'abord l'association a industrialisé ses processus de gestion des prêts, en profitant de la forte croissance de son activité, ce qui lui a permis d'augmenter sa productivité jusqu'en 2005 (depuis la productivité globale de l'association stagne). D'autre part, et dans une moindre mesure, les prêts de l'ADIE sont de plus petit montant et de plus courte durée que les prêts délivrés par les autres associations, ce qui permet de gagner du temps d'instruction.

2.2. Les coûts des prestations des réseaux d'accompagnement sont divergents, en lien avec la disparité des accompagnements prodigués

Les prestations d'accompagnement sont très hétérogènes selon les réseaux et le territoire concernés. Sous ce vocable généraliste, on peut ainsi retrouver des actions très diverses qui vont de la simple intermédiation bancaire au suivi pendant plusieurs années des créateurs aidés. En l'absence de comptabilité analytique précise dans ces réseaux, il n'a pas été possible de scinder les prestations d'accompagnement proposées pour analyser sur des champs précis les coûts induits dans la logique du découpage en trois phases de NACRE. Aussi, les développements ci-dessous vont-ils s'attacher à calculer un coût global de l'accompagnement par réseau, pour avoir une idée de l'ordre de grandeur du coût unitaire par dossier. Les comparaisons entre les montants trouvés seront difficiles et donneront plus d'indication sur l'intensité des prestations que sur la productivité des réseaux.

2.2.1. Les boutiques de gestion ont un coût d'accompagnement agrégé de 2 370 €

Les boutiques de gestion fédèrent le plus grand réseau national d'accompagnement des créateurs d'entreprise. Ils aident essentiellement les entrepreneurs en devenir avant l'obtention du financement et après création ou reprise de l'activité. Leurs champs d'action privilégiés sont donc les phases 1 et 3 de NACRE, même si elles investissent la phase 2 depuis la mise en place de ce nouveau dispositif en 2009.

Le budget global de l'ensemble des boutiques de gestion pour 2008 est de 34 M€ ce qui a permis d'accompagner la création ou la reprise de 14 352 entreprises. Le coût moyen d'accompagnement par entreprise créée ou accompagnée est donc de 2 370 €.

2.2.2. France initiative présente un coût proche de celui des boutiques de gestion sur des prestations différentes

France initiative est le second réseau d'accompagnement des créateurs en France. Il fédère 245 plateformes d'initiative locale qui définissent elles-mêmes leurs pratiques d'accompagnement. Même si le modèle France initiative n'est pas unique, la grande majorité des plateformes se concentrent sur la phase de financement et la phase post-crédation, soit les phases 2 et 3 de NACRE.

Le budget global de l'ensemble des plateformes et de la tête de réseau atteint 38 M€ en 2008, dont environ 4 M€ de valorisation du bénévolat. L'action du réseau a permis d'accompagner et de financer la création ou la reprise de 13 600 entreprises. Le coût moyen des prestations par entreprise est donc de 2 800 € en valorisant le bénévolat et de 2 500 € hors valorisation.

L'analyse plus fine de la structure de coût de la plateforme Gironde initiative permet de découper ce coût moyen sur les différentes phases définies par cette plateforme. En 2008, cet organisme a financé 105 entreprises pour un budget de 190 k€, soit un coût moyen de 1 800 € par entreprise, inférieur à la moyenne nationale. La plateforme emploie trois ETP, soit 4 695 heures de travail dans l'année. En répartissant le nombre d'heures sur les tâches exercées et en utilisant cette clef pour répartir les charges de l'association, on peut trouver un coût moyen par tâche.

Tableau 11 : Structure de coût de Gironde initiative

Phase	Nombre d'heures annuelles avant ventilation	Nombre d'heures annuelles après ventilation	Coût moyen annuel
Accueils et information	425	714	274
Expertise des projets	330	554	213
Financement des projets et suivi des impayés	1 259	2115	811
Suivi des entreprises	781	1312	503
Coûts indirects (recherche financements, communication, comptabilité, courriers)	1 900	-	-
Total	4 695	4 695	1 800

Source : Mission IGF – les coûts indirects sont ventilés au prorata horaire des coûts directs.

Il ressort de cette analyse que la phase liée au financement des projets consomme le plus de ressources et représente 45 % du coût moyen par dossier. La phase de suivi post création est le second poste de dépense de l'association. Dans la pratique, des entrepreneurs bénévoles épaulent les créateurs dans cette phase de suivi. Si leur temps était valorisé, cette phase apparaîtrait dans le tableau ci-dessus avec une plus grande importance.

2.2.3. France active a le coût d'accompagnement le plus élevé, sans qu'il soit possible de différencier le soutien aux TPE et le soutien aux entreprises solidaires

Le fonctionnement de France active est particulier dans la mesure où la tête de réseau pilote à la fois un réseau territorial constitué des fonds territoriaux de France active (FTFA) et trois entreprises financières d'envergure nationale, la SIFA, FAG et FAFI⁸. Le budget total de France active s'élève à 22,86 M€ dont 5,16 M€ pour la tête de réseau et 17,7 M€ pour le réseau des fonds territoriaux. De par l'activité très spécifique de la tête de réseau nationale, nous n'allons prendre en compte que le budget des FTFA pour déterminer les coûts d'accompagnement. Cela revient à négliger la quote-part du budget de la tête de réseau destinée à piloter les associations locales.

L'autre particularité de France active est le contenu de son activité. En effet, au-delà de l'accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprise, FA est également le premier partenaire des entreprises solidaires (financements, garanties...). Il n'a pas été possible de séparer dans les comptes de France active les coûts relevant de chacune de ces deux catégories d'entreprise.

En 2008, les FTFA ont accompagné 4 223 entreprises dont 665 entreprises solidaires et 3 558 TPE créées ou reprises. Le coût moyen d'accompagnement s'élève donc à 4 190 €.

Il est très probable que ce coût moyen masque deux réalités différentes avec un accompagnement très intense sur les entreprises solidaires dont la taille est plus importante, et un accompagnement moins intense sur les TPE en création ou en reprise.

Afin d'illustrer cette intuition, l'analyse des comptes du fonds territorial Essonne active nous permet d'affiner le coût par dossier. En 2008, le budget de cette association était de 250 k€. L'équipe était formée de 5 ETP, dont 2 ETP pour les TPE, 1 ETP pour le financement des entreprises solidaires, 1 ETP pour la gestion du *back office* et 1 ETP de direction. Cette année là, Essonne active a accompagné 28 TPE et 10 structures solidaires, ce qui donne un coût moyen par dossier de 6 600 €, supérieur à la moyenne nationale.

En prenant comme clef de répartition des coûts le nombre d'ETP au contact direct des entreprises, on peut affecter deux tiers du budget aux TPE et un tiers aux entreprises solidaires. Le coût moyen par dossier atteint ainsi 5 950 € par TPE et 8 330 € par entreprise solidaire. On observe ainsi une différence significative entre les deux types d'accompagnement.

2.2.4. Les prestations d'accompagnement de l'ADIE sont réalisées majoritairement par des bénévoles

En développant une logique de prestations intégrées, l'ADIE accompagne une part des créateurs d'entreprise qu'elle finance avec ses microcrédits ou ses prêts d'honneur. Cet accompagnement est proposé en amont ou en aval de la création d'entreprise. Il vient en complémentarité des actions d'instruction/accompagnement que peut mener le pôle crédit au moment de la distribution du microcrédit.

Depuis 2008, le budget du pôle accompagnement est isolé au sein de la comptabilité analytique de l'association. Il s'élève à 6,7 M€ dont 4,3 M€ de charges de personnel et 2,4 M€ d'autres charges de structure. Le pôle est composé de 95,7 ETP après ventilation des fonctions support de l'association, soit 25 % des effectifs de l'ADIE.

Le pôle accompagnement bénéficie par ailleurs du renfort de 830 bénévoles, soit environ 150 ETP, dont l'engagement est valorisé par l'association à hauteur de 9,4 M€.

⁸ Société d'investissement de France active (SIFA), France active garantie (FAG) et France active financement (FAFI).

Annexe IV

En 2008, l'ADIE a accompagné 7 391 créateurs d'entreprise. Le coût moyen annuel de l'accompagnement par créateur est donc de 900 € sans valoriser le bénévolat, et de 2 180 € en le valorisant. Sur la durée de vie d'un crédit (18 mois), ce coût est de 1 350 € hors bénévolat et 3 270 € avec bénévolat.

Par ailleurs, une récente étude du BCG dans le cadre d'un mécénat de compétences a souligné que les conseillers crédit passaient 15 % de leur temps sur des actions d'accompagnement. Cela représenterait 165 € supplémentaire par créateur.

Dans sa communication, l'ADIE évalue le coût moyen par entreprise créée à 1 665 € et par entreprise accompagnée à 2 500 €, en divisant ses charges totales par le nombre de clients actifs ou accompagnés et en multipliant par la durée moyenne des prêts pour avoir un coût global.

En additionnant coût du crédit (1 100 €) et coût de l'accompagnement⁹ (1 350 €) on trouve un coût par entreprise accompagnée de 2 450 € proche de l'évaluation de l'ADIE. Le chiffre de 1 665 € a moins de sens puisqu'il agrège entreprises accompagnées et entreprises non accompagnées.

2.2.5. La comparaison des coûts entre réseaux se heurte à l'hétérogénéité du contenu réel des prestations offertes aux créateurs

La comparaison des coûts moyens observés entre réseaux est délicate dans la mesure où les prestations offertes ne sont généralement pas les mêmes et ne concernent pas les mêmes phases. En outre, en essayant de regrouper les acteurs qui agissent sur les mêmes phases, on se heurte à une action différenciée en termes de publics et de types d'entreprises :

- ◆ les coûts d'accompagnement de l'ADIE et des boutiques de gestion sont relatifs aux phases amont et aval de la création. Toutefois, la valorisation du bénévolat change radicalement le coût de l'accompagnement pour l'ADIE et la teneur des actions réalisées n'apparaît pas directement comparable ;
- ◆ les coûts de France active et France initiative sont relatifs à la phase de financement et à la phase post-crédit, donc sur un périmètre équivalent mais différent de celui de l'ADIE et du RBG. La comparaison entre ces deux acteurs se heurte à la nature des entreprises accompagnées. En effet, France active finance un nombre important d'entreprises solidaires dont les caractéristiques sont très différentes de celles des TPE financées en partie par FA et par FI.

Tableau 12 : Récapitulatif des coûts d'accompagnement par entreprise

	Coût moyen par entreprise	Coût moyen par entreprise y compris bénévolat	Phase de NACRE
Boutiques de gestion	2 370 €	-	1 et 3
ADIE	1 350 €	3 270 €	1 et 3
France initiative	2 500 €	2 800 €	2 et 3
France active	4 190 €	-	2 et 3

Source : Mission IGF. Pour France initiative et France active, ce coût comprend les prestations d'accompagnement mais également la mise en place des instruments financiers (prêt d'honneur ou garantie).

⁹ Le coût global d'accompagnement est obtenu en multipliant le coût annuel 2008 par la durée moyenne des prêts (18 mois).

Annexe IV

Par ailleurs, la comparaison des coûts calculés ci-dessus avec les fourchettes NACRE est délicate dans la mesure où seul le niveau global des associations a été considéré dans cette analyse, sans pouvoir rentrer dans le détail des phases. De plus, une certaine part du travail des réseaux ne rentre pas dans la typologie du dispositif NACRE (gestion des prêts d'honneur en propre, communication...) mais sont comprises dans les coûts ci-dessus.

En l'absence de comptabilité analytique, l'adéquation entre subventions NACRE et réalité des prestations ne pourra être démontrée. Une incitation forte de la part de l'État pour que les réseaux s'engagent dans une meilleure connaissance de leurs coûts serait pertinente dans un contexte où NACRE représente un engagement fort pour l'État et une part importante des ressources pour les réseaux.

3. En régime stationnaire, l'équilibre économique de l'activité de microcrédit impose un taux d'intérêt élevé, l'accompagnement étant structurellement déficitaire

3.1. L'équilibre général d'une institution de micro-finance est bâti sur un équilibre entre taux d'intérêt, taux de refinancement, sinistralité et coûts de gestion

Aucune institution de microcrédit en Europe de l'Ouest n'est rentable à ce jour. Elles font toutes appel à des subventions publiques ou du mécénat privé pour équilibrer leur compte d'exploitation structurellement déficitaire.

S'il est communément admis que l'accompagnement des créateurs d'entreprise est un service public qu'il convient de financer par des subventions, certains acteurs pensent que la pérennité des institutions de financement ne pourra être établie que par un autofinancement de l'activité de crédit.

Les institutions de microcrédit françaises sont en phase de croissance accélérée, ce qui ne permet pas de juger facilement de leur modèle économique. La première approche présentée ci-dessous va donc s'attacher à expliciter et quantifier les conditions d'un équilibre de l'activité de crédit dans un cadre stationnaire où l'activité de microcrédit ne subit aucune fluctuation. Nous allons donc considérer dans un premier temps que l'activité et les conditions de financement de l'institution sont fixes dans le temps. L'encours de capital est constant, les échéances remboursées servant instantanément à financer d'autres prêts.

Encadré 2 : Équation d'équilibre d'une institution de micro-finance

Le compte de résultat de la branche crédit d'une IMF est relativement simple. Sur le volet recette, on retrouve :

- ◆ les recettes financières de l'activité de prêt qui sont égales au montant de l'encours diminué des pertes multiplié par le taux d'intérêt annuel des prêts : $E_{ncours} * (1 - t_{perte}) * t_{prêt}$;
- ◆ les recettes financières dégagées par la commission *up-front* sur le montant du prêt qui sont égales au nombre moyen de prêts contractés dans l'année multiplié par le taux de la commission : $\frac{E_{ncours} * t_{commission}}{d}$;
- ◆ éventuellement, les recettes dégagées par les placements en trésorerie : $T_{trésorerie} * t_{trésorerie}$.

Sur le volet dépense, les charges se décomposent sur les postes suivants :

- ◆ le coût moyen annuel de traitement de l'ensemble des dossiers : $C_{dossiers}$

Annexe IV

- ◆ le coût du financement égal à l'encours multiplié par le taux moyen de financement¹⁰ : $E_{ncours} * t_{financement}$
- ◆ les pertes en capital consenties sur les prêts, égales à l'encours multiplié par le taux de perte final par cohorte divisé par la durée moyenne des prêts : $\frac{E_{ncours} * t_{perte}}{d}$
- ◆ éventuellement, la rémunération du capital de l'IMF pour financer les dividendes des actionnaires ou pour assurer le développement de l'activité : $K * t_{rémunération}$

L'équilibre de l'institution est atteint en égalisant les recettes et les dépenses annuelles, ce qui donne l'équation suivante :

$$E_{ncours} * (1 - t_{perte}) * t_{prêt} + \frac{E_{ncours} * t_{commission}}{d} + T_{résorerie} * t_{résorerie} = C_{dossiers} + E_{ncours} * t_{financement} + \frac{E_{ncours} * t_{perte}}{d} + K * t_K$$

3.2. Le taux d'intérêt nécessaire à l'équilibre d'une IMF est déterminé au premier ordre par le ratio du coût annuel de gestion sur le montant moyen des prêts

De nombreux débats s'établissent autour de la question des taux d'intérêt pratiqués par les institutions de micro-finance dans le monde. Certains pensent que le taux d'intérêt doit être le plus faible possible afin d'assurer la soutenabilité du crédit pour l'emprunteur qui est par définition sans ressource. D'autres pensent au contraire que le taux d'intérêt doit permettre à l'institution de micro-finance d'atteindre son équilibre économique pour assurer sa pérennité et permettre à un maximum de clients potentiels de tirer profit de ce mode de financement.

Afin d'éclairer ce débat, il est possible d'extraire le taux d'intérêt d'équilibre de l'équation générale d'équilibre d'une IMF et d'analyser les principaux facteurs qui influent sur ce taux. Nous trouvons alors :

$$t_{prêt} = \frac{1}{(1 - t_{perte})} \left[\frac{C_{dossiers}}{E_{ncours}} + t_{financement} + \frac{t_{perte}}{d} + \frac{K}{E_{ncours}} * t_K - \frac{t_{commission}}{d} - \frac{T_{résorerie}}{E_{ncours}} * t_{résorerie} \right]$$

Encadré 3 : Simplification de l'équation donnant le taux d'intérêt

Tous les facteurs présents dans cette équation ne sont pas du même ordre. Dans un premier temps, nous allons négliger ceux qui apparaissent les plus faibles :

- ◆ dans notre modèle, le capital remboursé est prêté instantanément donc la trésorerie est limitée aux besoins de fonctionnement, qui est faible par rapport au volume de l'encours. Le terme relatif à la trésorerie peut donc être négligé dans la formation du taux d'intérêt d'équilibre. De façon générale, si l'IMF est bien gérée financièrement, sa trésorerie doit rester faible par rapport à l'encours et ce terme a donc généralement peu d'influence ;
- ◆ la rémunération du capital peut être également négligée dans la mesure où le principal modèle de microcrédit en France repose sur le tissu associatif qui n'est pas soumis à cette contrainte de rentabilité. Par contre, la rémunération du capital doit être comptabilisée dans le cas d'un établissement de crédit ou dans le cas d'un développement autofinancé par la structure ;

¹⁰ Nous faisons ici l'hypothèse que l'encours de microcrédits est égal à l'encours de refinancement, ce qui signifie que tout argent emprunté par l'institution est immédiatement reprêté.

Annexe IV

- ◆ le terme relatif aux pertes en capital dues au non-remboursement de certains prêts ne peut pas être écarté en règle générale car les études menées par France Active montrent que l'ordre de grandeur des pertes par cohorte est dans la fourchette [5-15] %. Toutefois, les mécanismes de garantie mis en œuvre par la puissance publique permettent d'externaliser en grande partie ces pertes pour l'IMF à coût modique. Dans un premier temps, ce terme sera donc négligé ;
- ◆ enfin, le taux de refinancement est à ce jour très faible pour les IMF puisqu'il varie de 2 à 4 % sur les dernières années. Il sera donc également négligé.

Ces simplifications permettent de mettre en évidence le facteur principal qui influe sur le taux d'intérêt d'équilibre d'une IMF que l'on retrouve dans la relation suivante :

$$t_{\text{prêt}} + \frac{t_{\text{commission}}}{d} \approx \frac{1}{(1 - t_{\text{perte}})} \cdot \frac{C_{\text{dossiers}}}{E_{\text{ncours}}}$$

Le terme de gauche regroupe le taux d'intérêt et le taux de commission appliqués au prêt. Il s'apparente à un taux effectif global pour le prêt, que nous noterons TEG d'équilibre. Le terme de droite peut être ramené au rapport du coût moyen annuel d'un dossier au montant moyen d'un prêt en divisant chaque facteur par le nombre moyen annuel de dossiers.

$$TEG \approx \frac{1}{(1 - t_{\text{perte}})} \cdot \frac{C_{\text{dossier}}^{\text{annuel}}}{P_{\text{prêt}}^{\text{moyen}}}$$

Cette formule exprime de façon simplifiée que les produits financiers par dossier (taux effectif global multiplié par le capital qui travaille) doivent couvrir les frais annuels de dossier.

En l'appliquant aux données connues pour l'ADIE en 2008, avec un taux de perte moyen de 6 %, un coût moyen annuel de dossier de 735 € et un montant de prêt moyen de 2 500 €, on obtient un TEG de 31,3 %¹¹. Ce taux représente un minimum étant donné les simplifications opérées ci-dessus.

Pour faire baisser ce taux significativement, deux stratégies peuvent être menées de front :

- ◆ augmenter le montant moyen des prêts pour augmenter l'encours et les produits financiers. Cette stratégie est relativement simple à mettre en œuvre mais elle a un écueil principal, elle risque fortement de changer le public cible de l'IMF. En effet, les clients les plus en difficulté se retrouvent parmi ceux qui demandent les sommes les plus faibles. Remonter le montant des prêts revient à écarter cette population cible.
- ◆ diminuer le coût moyen de traitement d'un dossier par des gains de productivité dans la chaîne de gestion des prêts.

Tous les autres facteurs de diminution des coûts sont d'un ordre de grandeur bien plus faible si l'IMF veut atteindre son équilibre financier.

3.3. Trois régimes de gestion spécifiques se dégagent pour assurer la rentabilité d'une IMF dans le cadre du microcrédit professionnel

En renversant la logique, on peut analyser quels couples (coût annuel d'un dossier, montant de prêt) permettent à l'IMF d'être équilibrée pour un TEG donné. En considérant que le TEG pratiqué par l'ADIE est la limite haute de ce qui est envisageable en France, cela nous donne les plages potentielles d'équilibre économique des IMF.

¹¹ Le niveau élevé de ce taux justifie *a posteriori* les simplifications effectuées dans le calcul.

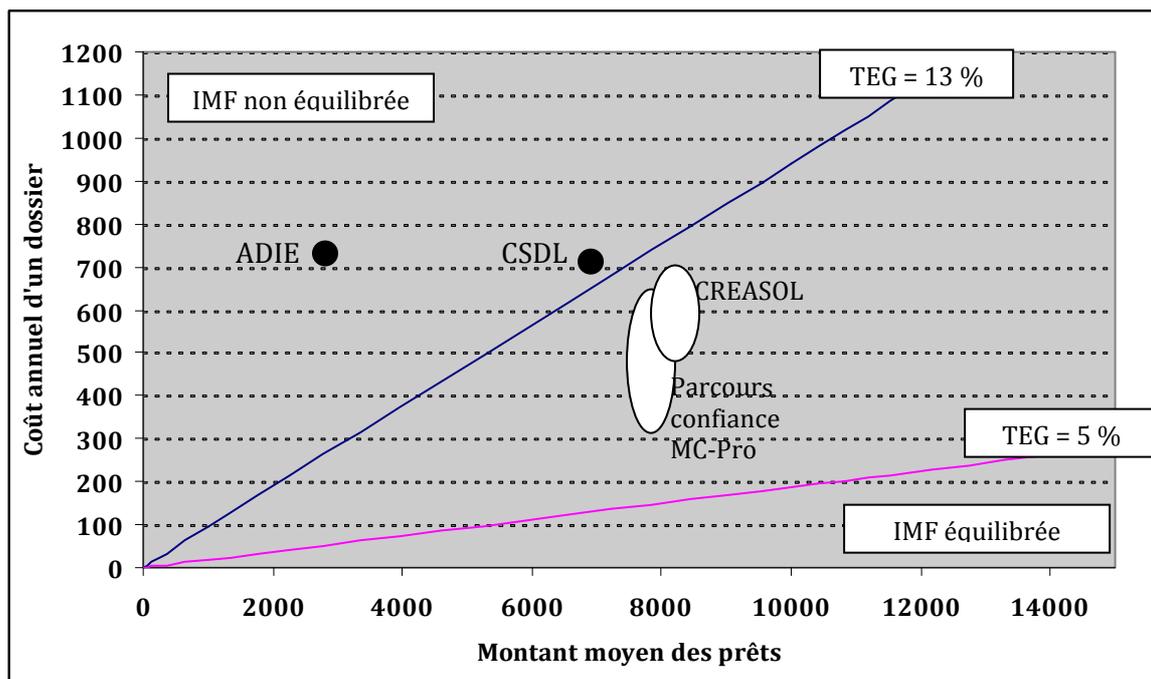
Annexe IV

Afin de définir avec précision ces plages, nous allons considérer un taux de refinancement moyen de 3 % et un taux de perte annuel après garanties de 1 % (équivalent à 3 % par an avant garanties, soit 4,5 % sur 18 mois et 15 % sur cinq ans).

Le TEG de l'ADIE se calcule en considérant le taux d'intérêt pratiqué (9,71 %), le taux de commission (5 %) et la durée moyenne d'un prêt (18 mois). Cela donne un TEG de l'ordre de 13 %.

Nous allons également considérer un TEG de 5 % qui correspond à un taux classique de prêt aux entreprises.

Graphique 3 : Plage de rentabilité d'une IMF pour un TEG de 13 % et un TEG de 5 %



Source : mission IGF – microcrédit professionnel.

Les deux droites représentées sur le graphique séparent pour un TEG de 13 % et un TEG de 5 % la plage de rentabilité de la plage de non-rentabilité pour une IMF. Au-dessus de chaque trait, les coûts de traitement des dossiers sont comparativement trop élevés par rapport au montant moyen des prêts et l'IMF n'est pas rentable. Au-dessous du trait, les coûts de traitement des dossiers sont couverts par les produits financiers générés par les prêts. La droite représentant un TEG de 13 % est placée au-dessus de la droite représentant un TEG de 5 % car pour un montant moyen de prêt donné, la rentabilité s'atteint plus facilement avec un TEG à 13 % qu'avec un TEG à 5 %.

La situation actuelle de différents acteurs du microcrédit est représentée par un cercle noir lorsque le coût annuel d'un dossier est connu et par une ellipse lorsque le coût varie en fonction de la durée du dossier ou de la plateforme locale. Par exemple, l'ellipse estampillée parcours confiance représente l'intervalle de coût annuel de gestion des dossiers (entre 300 et 600 €/an).

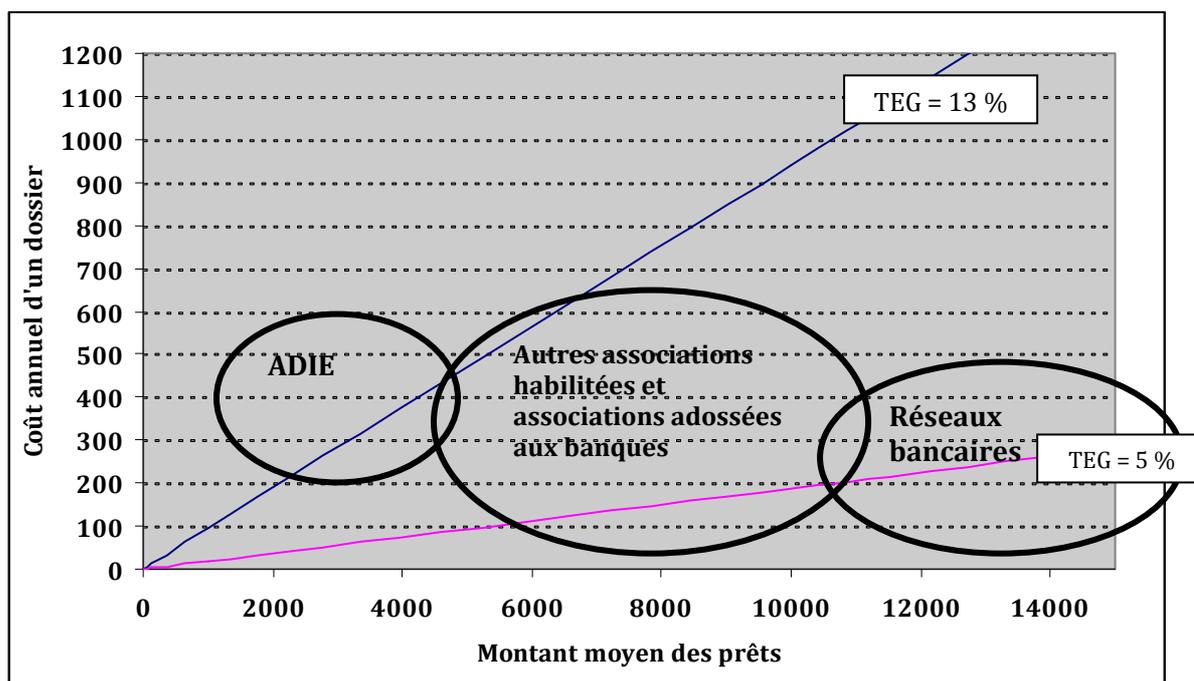
On voit qu'aucune IMF n'est rentable par rapport au taux d'intérêt qu'elle pratique. L'ADIE est éloignée de la frontière de rentabilité pour un TEG de 13 %. CREASOL, Parcours confiance et la CSDL sont également à une distance importante de la frontière de rentabilité pour un TEG de 5 %.

Annexe IV

Toutefois, on note que les associations Parcours confiance et CREASOL, dont le montant moyen des dossiers atteint 8 000 €, pourraient être rentables en appliquant un TEG de 13 %. Leur intervalle de coût est situé sous la frontière de rentabilité, ce qui implique que les coûts de dossier peuvent être couverts par les intérêts générés par les prêts.

On voit aussi que pour la catégorie supérieure des microcrédits, avec un TEG de 5 %, les coûts annuels de gestion susceptibles de maintenir la rentabilité de l'IMF plafonnent à 200 € pour un microcrédit de 10 000 € et à 300 € pour un microcrédit de 15 000 €. Ces coûts annuels sont accessibles en marginal pour des banques classiques. Une certaine plage de rentabilité se dégage donc pour les réseaux bancaires sur la frange supérieure du microcrédit.

Graphique 4 : Les différents régimes de fonctionnement du microcrédit professionnel



Source : Mission IGF.

L'analyse du positionnement des acteurs et des plages potentielles de rentabilité montre que trois régimes spécifiques de diffusion du microcrédit se dégagent :

- ◆ la zone occupée par l'ADIE, sur des prêts de très petit montant, pour lesquels la rentabilité nécessite des taux d'intérêt très élevés difficilement praticables ;
- ◆ la zone occupée par les autres associations habilitées et les associations adossées aux banques de type parcours confiance, sur des prêts moyens, qui peut être rentable avec des taux d'intérêt élevés mais pas des taux classiques ;
- ◆ la zone supérieure du microcrédit dans laquelle les banques peuvent intervenir à moindre coût avec des perspectives de rentabilité à moyen terme avec des taux classiques.

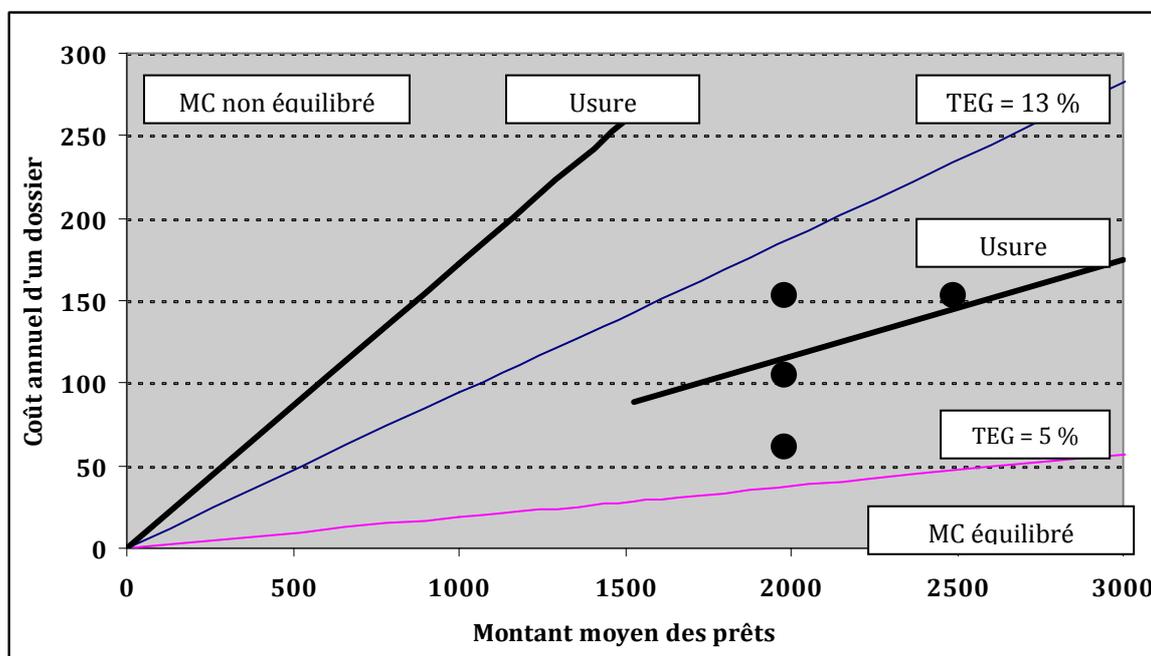
3.4. Pour le microcrédit personnel, la rentabilité bute sur les seuils de l'usure

L'équilibre économique du microcrédit personnel est beaucoup plus difficile à atteindre dans la mesure où les montants unitaires des dossiers sont beaucoup plus faibles, entre 600 et 3 000 €. Conformément à l'équation d'équilibre obtenue ci-dessus, la rentabilité exige soit des taux très élevés, soit des coûts de gestion des dossiers très faibles.

Outre les montants en jeu, le microcrédit personnel se différencie du microcrédit professionnel par deux principaux aspects :

- ◆ les prêts aux particuliers sont soumis aux taux de l'usure. Ainsi, au troisième trimestre 2009, les taux d'intérêts étaient limités à 21,4 % pour les prêts inférieurs à 1 524 € et à 9,2 % pour les prêts supérieurs à 1 524 € ;
- ◆ d'autre part, les principaux acteurs sur ce champ sont les réseaux bancaires, couplés à des réseaux d'accompagnement. Les données disponibles sur les coûts de gestion de ces dossiers sont les coûts marginaux des réseaux bancaires.

Graphique 5 : Plages de rentabilité des établissements bancaires sur le microcrédit personnel



Source : Mission IGF.

Le graphique ci-dessus représente les plages d'équilibre pour le microcrédit personnel, avec une ligne de démarcation pour un TEG à 13 %, une ligne de démarcation pour un TEG à 5 % et les limites de taux imposées par l'usure, avec une discontinuité à 1 524 € comme expliqué *supra*. Les points noirs montrent les coûts de gestion marginaux des dossiers par les banques (rendus anonymes).

On constate que les frais de gestion sont trop élevés dans tous les cas par rapport à la taille des projets pour pouvoir être couverts par un TEG de 5 %. Comme les coûts identifiés sont des coûts marginaux, il est peu probable que des gains de productivité substantiels puissent se produire et modifier ce constat.

On constate également que dans trois cas sur quatre, l'équilibre pourrait être trouvé avec des taux proches ou légèrement supérieurs aux taux de l'usure pour les prêts supérieurs à 1 524 €.

La délivrance de microcrédits personnels apparaît donc intrinsèquement déficitaire aux taux classiques de prêt et bute sur le taux de l'usure pour pouvoir être rentabilisée. Les modifications apportées par le projet de loi sur le crédit à la consommation sont de nature à ouvrir une plage de rentabilité en déplaçant le seuil de l'usure vers le haut pour les prêts compris entre 1 524 € et 3 000 €.

4. La croissance des IMF doit s'accompagner de gains de productivité conséquents pour assurer la pérennité des dispositifs, y compris lorsque l'équilibre financier n'est pas assuré

Contrairement au modèle stationnaire développé ci-dessus, les IMF en France sont caractérisées par une très forte croissance depuis plusieurs années. L'ensemble des acteurs de la micro-finance prévoit un maintien de cette dynamique à moyen terme, même si la taille du marché potentiel du microcrédit n'a jamais été clairement calibrée.

L'équilibre des IMF n'étant pas atteint à ce jour, il convient dans un premier temps d'analyser les proportions atteintes par ce déséquilibre en période de croissance puis les gains de productivité nécessaires pour annuler le besoin de subventions publiques.

4.1. En l'absence de gains de productivité, l'accroissement de l'activité du microcrédit pèsera lourdement sur les finances publiques

De façon à modéliser l'impact financier du déséquilibre d'une IMF en période de croissance, nous considérons les paramètres économiques et financiers suivants qui correspondent à des valeurs rencontrées dans les IMF françaises.

Tableau 13 : Paramètres utilisés pour modéliser la croissance d'une IMF

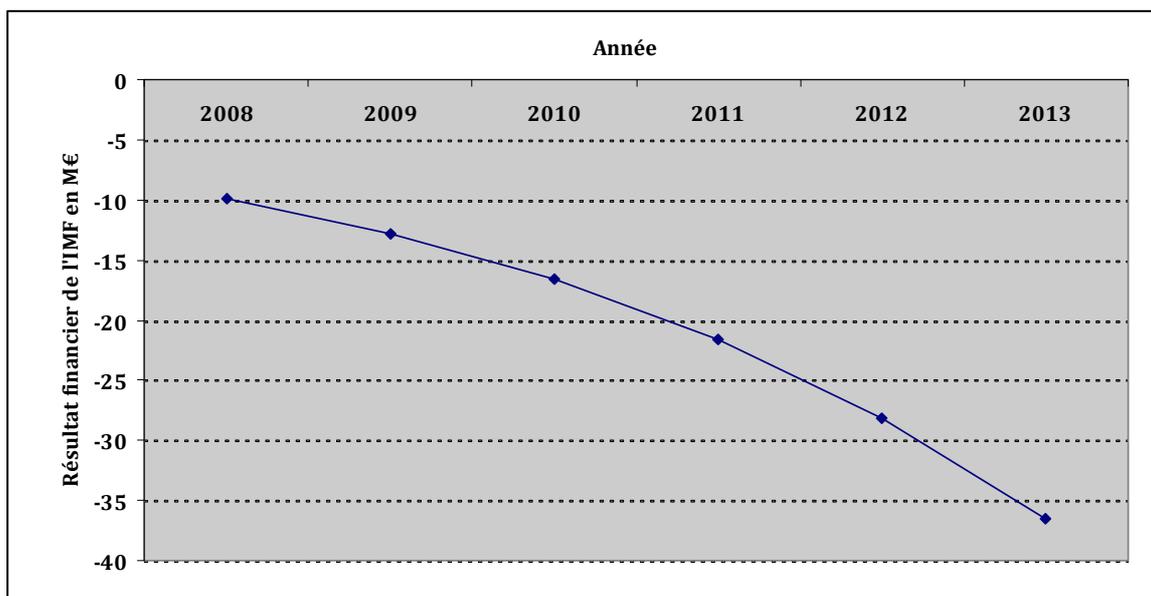
Paramètres économiques et financiers	Valeur
Nombre moyen de clients actifs sur un an (première année)	20 000
Taux de croissance annuel du nombre de clients	30 %
Coût annuel moyen de gestion du crédit sur un an par client	750 €
Gains de productivité (en %)	0 %
Montant moyen des prêts	2 500 €
Durée moyenne des prêts (en mois)	18
Taux d'intérêt des prêts	10 %
Taux de la commission <i>up-front</i>	5 %
Taux de perte	0 %
Coût du financement	3 %

Source : Mission IGF

Le nombre moyen de clients (20 000 la première année) croît chaque année au rythme de 30 %. Le montant moyen des prêts n'évolue pas (2 500 €) tout comme leur durée moyenne (18 mois). Le taux de perte est considéré comme nul car couvert par des garanties publiques. Le coût moyen de gestion du crédit vaut 750 € et n'évolue pas en l'absence de gains de productivité. L'IMF se refinance à un taux de 3 % et prête à 10 % avec une commission d'engagement de 5 %.

Ces divers paramètres permettent de calculer les produits financiers ainsi que les coûts totaux de gestion des prêts et de refinancement. La différence permet d'établir le résultat opérationnel de l'IMF.

Graphique 6 : Évolution du déficit de l'activité crédit d'une IMF en l'absence de gains de productivité



Source : Mission IGF

Le déficit initial de 10 M€ correspond à la part de subventionnement nécessaire à l'équilibre de l'IMF la première année. Elle correspond à la différence entre les coûts de gestion de 20 000 crédits (15 M€) et les produits financiers générés par les taux d'intérêt (5 M€). Ces conditions sont proches de celles rencontrées à l'ADIE en 2008.

En l'absence de gains de productivité sur le traitement des dossiers de crédit, le déficit se creuse au rythme de la croissance, soit 30 % par an. Alors que 10 M€ sont nécessaires pour équilibrer le bilan de l'activité de crédit en 2008 pour 20 000 microcrédits, il faudrait 36 M€ en 2013 pour 75 000 microcrédits pour combler le déficit sous de telles hypothèses. Ces montants paraissent très supérieurs à la capacité de financement de la puissance publique sur ce type de dispositifs, d'autant plus que le déficit structurel de l'activité d'accompagnement va suivre le même rythme.

En effet, contrairement à l'activité de crédit qui génère des produits financiers pour atténuer ses coûts de gestion, l'activité d'accompagnement ne crée pas de ressources pour s'équilibrer. En considérant un coût d'accompagnement de 1 800 € (phases 1 et 3 de NACRE), cela coûte 23 M€ pour la première année (13 000 nouveaux créateurs) et 90 M€ en 2013 (50 000 nouveaux créateurs). A ce jour, une grande partie de cet accompagnement est pris en charge par des bénévoles, ce qui permet de limiter fortement le coût financier afférent. L'équilibre économique de cette activité reste encore à trouver si la croissance de l'activité se poursuit.

En tout état de cause, il apparaît que des gains de productivité sont indispensables pour assurer la pérennité des IMF dans la phase de croissance que nous connaissons.

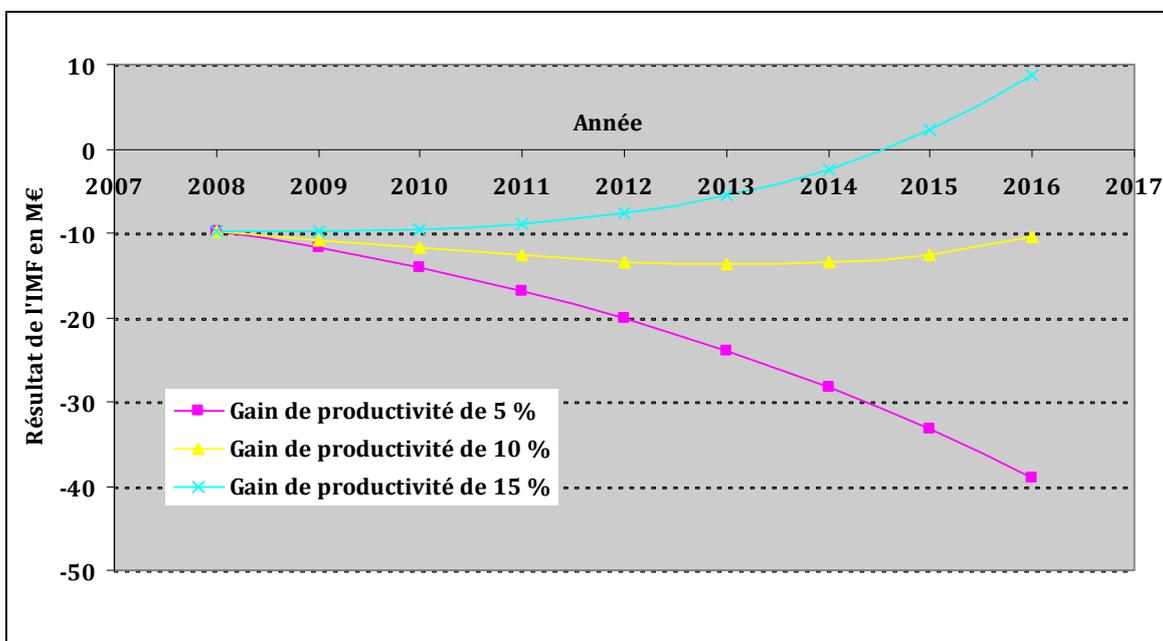
4.2. Les gains de productivité doivent être très substantiels pour maintenir la soutenabilité financière du secteur

Afin d'introduire des gains de productivité dans le modèle présenté ci-dessus, nous allons considérer que le coût moyen de gestion annuel des dossiers de crédit va décroître dans le temps grâce au travail d'optimisation des procédures de l'IMF (informatisation accrue, augmentation du nombre de dossiers gérés par conseiller,...)

Nous allons considérer trois scénarios dans lesquels les gains de productivité sont de 5, 10 ou 15 %. Cela signifie que les recettes financières vont croître de 30 % avec la croissance de l'activité, alors que les coûts de gestion n'augmenteront que de 15, 20 ou 25 % grâce aux gains de productivité, ce qui permet d'atténuer le déficit.

Ces gains de productivité sont considérables et nécessitent une rigueur de gestion particulièrement avancée pour pouvoir se cumuler sur plusieurs années. Dans le passé, l'ADIE est parvenue à atteindre des taux de 10-15 % certaines années mais le maintien de ce rythme à moyen terme n'a pas été constaté.

Graphique 7 : Influence des gains de productivité sur le résultat de l'IMF



Source : Mission IGF

On observe une très forte sensibilité des résultats à moyen terme de l'IMF selon les gains de productivité obtenus. Pour des gains de 5 %, l'IMF ne parvient pas à réduire son déficit et le déséquilibre se creuse avec l'augmentation de l'activité. Avec des gains de productivité de 10 % par an, l'IMF parvient à maintenir son déficit sur la période sans parvenir à rétablir l'équilibre. Enfin, avec des gains de productivité de 15 % par an, ce qui est considérable et difficile à reproduire chaque année, l'IMF atteint son point d'équilibre entre 2014 et 2015 avant de commencer à dégager des bénéfices.

Le chemin d'une IMF vers sa rentabilité est donc particulièrement exigeant et nécessite des objectifs de productivité très ambitieux. Il apparaît globalement que tout point perdu dans les gains de productivité recule le point d'équilibre d'environ un an.

5. Le microcrédit est source de gains financiers lorsqu'il conduit les allocataires de *minima sociaux* et les chômeurs au travail pérenne

Chaque acteur du microcrédit présente l'utilité de son dispositif en mettant en regard le coût par emploi généré grâce au microcrédit et le coût de l'inactivité ou d'un emploi aidé. Une telle comparaison pose plusieurs problèmes méthodologiques. Tout d'abord, il faut prendre en compte l'ensemble des coûts directs et indirects liés à la création de la micro-entreprise pour calculer le coût de l'emploi et non seulement les seules prestations réalisées par l'organisme de microcrédit. D'autre part, on ne sait pas ce que serait devenu le bénéficiaire du microcrédit sans le microcrédit. Cet aspect dynamique est souvent négligé mais il est le seul indicateur qui pourrait nous permettre de calculer réellement le coût comparé des dispositifs d'insertion. Il est encore inaccessible à ce jour et nécessiterait la mise en œuvre d'une évaluation randomisée sur les bénéficiaires de microcrédit (cf. annexe V relative à l'efficacité du microcrédit).

5.1. Le coût du microcrédit doit prendre en compte l'accompagnement, la gestion financière et le coût des exonérations sociales à la création

L'annexe « intervention publique au bénéfice du microcrédit et des micro-créateurs » recense l'ensemble des dispositifs publics concourant à la création de micro-entreprise. En découpant les différentes interventions, les dispositifs principaux sont les suivants :

- ◆ accompagnement du créateur en phase amont ;
- ◆ délivrance d'un prêt d'honneur de type NACRE ou France initiative ;
- ◆ délivrance d'une garantie ;
- ◆ délivrance d'un prêt à la création d'entreprise ;
- ◆ délivrance du microcrédit ;
- ◆ accompagnement du créateur en phase aval ;
- ◆ exonérations sociales pendant une certaine période ;
- ◆ maintien éventuel des *minima sociaux* pendant une certaine période ;
- ◆ utilisation des allocations chômage à la création ou dans la première phase de création.

Chacune de ces étapes est subventionnée par la puissance publique et il faut considérer l'addition de ces interventions pour apprécier le coût réel de création d'une micro-entreprise. Toutefois, le cumul de ces différentes étapes dépend fortement du statut initial du micro-créateur et de la taille de son projet. Par exemple, les exonérations de charges sociales sont liées au statut du créateur dans le cadre du dispositif ACCRE. Leur durée dépend du statut de l'entreprise (trois ans pour un auto-entrepreneur, un an pour une société). Pour un projet inférieur à 4 000 €, le prêt d'honneur n'est pas pertinent. Pour un projet de l'ordre de 25 k€, le crédit bancaire est la meilleure solution et l'étape de délivrance du microcrédit ne fait donc pas appel à un subventionnement public direct.

Le nombre de combinaisons entre ces différents facteurs est immense. Aussi, l'analyse suivante va-t-elle se concentrer sur deux cas modèles de micro-création en séparant ce qui a trait au projet (accompagnement, PH, microcrédit, garantie) et ce qui a trait au statut du créateur (exonérations, allocations).

Le premier cas étudié est la création d'une micro-entreprise nécessitant un investissement de 3 000 € qui sera financé par un microcrédit garanti par l'État à hauteur de 65 %. Ce cas se rapproche de l'intervention typique de l'ADIE. Nous nommerons cette entreprise ALPHA.

Annexe IV

Le second cas étudié est la création d'une micro-entreprise nécessitant un investissement de 20 000 € qui sera financé à hauteur de 5 000 € par un prêt NACRE et à hauteur de 15 000 € par un prêt bancaire non garanti. Ce cas se rapproche de l'intervention du réseau France initiative. Nous nommerons cette entreprise BETA. Une déclinaison de cas sera également étudiée pour laquelle le plan de financement sera composé d'un prêt NACRE de 5 000 €, d'un PCE de 5 000 € et d'un crédit bancaire de 10 000 €. Nous nommerons cette entreprise BETA-PCE.

Le coût direct lié à ces différents types d'intervention reprend les éléments calculés en détail ci-dessus et dans l'annexe III relative aux interventions publiques. On a ainsi :

- ◆ un coût d'accompagnement amont et aval égal à la limite haute de la fourchette des interventions NACRE, en adéquation avec les coûts moyens d'accompagnement observés dans les réseaux ;
- ◆ un coût de délivrance du prêt d'honneur égal à la limite haute de la fourchette de la phase 2 de NACRE ;
- ◆ un coût financier du prêt d'honneur NACRE égal à 675 € qui prend en compte le coût des bonifications assumées par l'État et par la CDC ;
- ◆ un coût du risque pris en charge par la garantie publique égal à 120 € pour l'entreprise ALPHA. Il correspond à une couverture à hauteur de 65 % sur un taux de sinistralité de 6 % observé dans les interventions de l'ADIE ;
- ◆ un coût du risque pris en charge par la garantie publique égal à 750 € pour l'entreprise BETA. Il correspond à une couverture à hauteur de 100 % de la sinistralité des prêts NACRE dont le taux prévisionnel est fixé à 15 % ;
- ◆ un coût du risque pris en charge par la garantie publique égal à 2 250 € pour l'entreprise BETA-PCE. Il correspond à une couverture à hauteur de 100 % de la sinistralité des prêts NACRE dont le taux prévisionnel est fixé à 15 % et à une couverture à hauteur de 100 % de la sinistralité des PCE qui s'élève à 30 % ;
- ◆ un coût de délivrance du microcrédit ALPHA égal à 770 €. Ce dernier est calculé en retranchant le produit net bancaire moyen d'un prêt ADIE (330 €) au coût moyen de gestion d'un prêt ADIE (1 100 €).

Tableau 14 : Coût direct lié au projet d'entreprise

	Accomp. amont	Délivrance NACRE	Délivrance PCE	Garantie	Délivrance MC	Accomp. aval	Total
ALPHA	400	-	-	120	770	1 400	2 690
BETA	400	600+ 675		750	-	1 400	3 825
BETA-PCE	400	600+ 675	305	750 + 1 500	-	1 400	5 630

Source : Mission IGF.

On obtient un coût variant de 2 690 € pour l'entreprise ALPHA à un coût de 3 825 € pour l'entreprise BETA et 5 630 € pour l'entreprise BETA-PCE. Deux principales observations peuvent être formulées sur ces résultats :

- ◆ le coût d'accompagnement des créateurs représente respectivement 67 %, 47 % et 32 % du coût direct lié au projet d'entreprise. Plus le projet est petit, plus le coût de gestion des outils financiers est relativement faible par rapport au coût de l'accompagnement ;
- ◆ l'addition de dispositifs publics est de nature à faire croître de façon substantielle le coût de la création, comme le montre la différence entre l'entreprise BETA et BETA-PCE. L'enchevêtrement des dispositifs est donc à bannir dès qu'ils ne sont pas strictement nécessaires à la création. Toutefois, l'impact de la sinistralité observée sur les PCE n'est pas neutre dans la différence de coûts constatée.

Annexe IV

Les coûts déterminés ci-dessus sont indépendants du statut du créateur et du statut de l'entreprise créée. Le coût complet de la création doit prendre en compte les dispositifs liés aux statuts. Ils sont déclinés ci-dessous pour les bénéficiaires de *minima* sociaux et pour les allocataires de l'assurance-chômage.

5.2. Le microcrédit permet de faire dans la majorité des cas des économies sur les prestations offertes aux allocataires des *minima* sociaux

5.2.1. Pour une entreprise qui atteint trois ans de pérennité, les coûts initiaux de la création sont totalement amortis pour la collectivité grâce aux gains sur le RSA

Depuis le 1^{er} mai 2009, les créateurs d'entreprise se déclarant sous le régime de l'auto-entrepreneur peuvent cumuler leurs revenus d'activité avec le revenu de solidarité active (RSA).

Pour un célibataire n'ayant d'autres ressources que celles issues de son entreprise, le montant du RSA est égal à : $\text{RSA} = \text{Montant forfaitaire du RSA} - (38 \% * \text{revenus d'activité})$. Le montant forfaitaire mensuel s'élève à 454,63 € en 2009.

Les revenus d'activité doivent être déclarés tous les trimestres afin de calculer le montant de RSA du trimestre à venir. Un auto-entrepreneur touchera donc pendant un trimestre le montant forfaitaire du RSA puis un montant calculé selon ses revenus réels les trimestres suivants.

Afin de calculer le montant moyen de RSA touché par un auto-entrepreneur pour ses trois premières années d'activité, nous allons nous appuyer sur les données du régime spécial des indépendants (RSI)¹² qui a calculé les revenus moyens des entreprises créées grâce à l'ACCRE par les bénéficiaires de *minima* sociaux pour la cohorte 2003.

Tableau 15 : Revenus annuels moyens des trois premières années d'activité

En €	2003	2004	2005
Artisans	7 569	12 796	15 238
Commerçants	4 902	9 476	11 031

Source : Régime spécial des indépendants-créateurs bénéficiaires de l'ACCRE 2.

Ces revenus sont calculés sur l'ensemble des entreprises encore en vie trois ans après leur création. Pour les entreprises en échec avant trois ans, les revenus moyens sont inférieurs.

En faisant l'hypothèse que ces revenus annuels sont répartis équitablement dans l'année, on peut calculer le montant du RSA versés aux créateurs en complément de leurs revenus d'activité.

Tableau 16 : Simulation du RSA versé aux créateurs d'entreprise sur les trois premières années

En €	Année 1	Année 2	Année 3	Total	Différence
RSA uniquement	5 448	5 448	5 448	16 344	0
RSA artisans	3 291	586	0	3 876	- 12 468
RSA commerçants	4 051	1 847	1 256	7 154	- 9 190

Source : Mission IGF.

La première ligne du tableau montre le coût d'une personne restant au RSA pendant trois ans. Le montant total s'élève à 16 344 €.

¹² Zoom sur « l'aide à la création d'entreprise : un dispositif efficace » - RSI - septembre 2007.

Annexe IV

Pour les créateurs d'entreprise, les revenus tirés de leur activité permettent de diminuer progressivement les compléments de revenus versés par le RSA. L'artisan moyen de la cohorte 2003 est sorti intégralement des *minima* sociaux après trois ans d'activité alors que le commerçant moyen y est toujours. Sur trois ans, la création d'entreprise a permis d'économiser 12 468 € de RSA pour l'artisan moyen et 9 190 € de RSA pour le commerçant moyen.

Les allocataires de *minima* sociaux déclarés sous le statut d'auto-entrepreneur peuvent également bénéficier de l'ACCRES pendant trois ans de façon dégressive. Les données du RSI permettent de connaître le coût moyen de ces exonérations la première année. L'application d'une diminution progressive permet d'évaluer les exonérations les deux années suivantes.

Tableau 17 : Coût des exonérations de cotisations sociales ACCRES

En €	1 ^{ère} année	2 ^{ème} année	3 ^{ème} année	Total
Artisans	3 400	2 266	1 133	6 800
Commerçants	2 400	1 600	800	4 800

Source : RSI pour la première année et calculs IGF pour les années 2 et 3.

On peut donc établir un bilan global pour la collectivité à partir des données ci-dessus sur l'ensemble des coûts et gains directs liés à la création d'entreprise par les bénéficiaires du RSA.

Tableau 18 : Bilan du coût agrégé de la création d'entreprise pour les artisans

En €	Coût projet	Coût ACCRES	Gain RSA	Gain net
ALPHA	2 690	6 800	12 468	2 978
BETA	3 825	6 800	12 468	1 843
BETA PCE	5 630	6 800	12 468	38

Source : Mission IGF.

Tableau 19 : Bilan du coût agrégé de la création d'entreprise pour les commerçants

En €	Coût projet	Coût ACCRES	Gain RSA	Gain net
ALPHA	2 690	4 800	9 190	1 700
BETA	3 825	4 800	9 190	565
BETA PCE	5 630	4 800	9 190	-1 240

Source : Mission IGF.

Il apparaît que le bilan est positif dans cinq cas sur six. Seule l'entreprise BETA-PCE tenue par un commerçant ne parvient pas à rentabiliser en trois ans l'aide initiale apportée par la collectivité pour le lancement de son activité. Toutefois, dans ce cas, le coût net pour la collectivité est faible et équivaut au coût d'un trimestre de RSA. Dans tous les autres cas, les gains obtenus sur le RSA sur les trois premières années compensent les coûts liés au projet.

Ces calculs montrent donc que pour un bénéficiaire du RSA qui décide de créer son entreprise et qui réussit à maintenir son activité pendant trois ans, les coûts initiaux pour la collectivité sont amortis en moins de trois ans, grâce aux gains sur le RSA.

Ces résultats ne peuvent pas être extrapolés au dispositif en lui-même et on ne peut pas dire que le microcrédit en tant que tel s'autofinance en moins de trois ans. En effet, certaines entreprises n'ont pas passé le cap des trois ans, certains bénéficiaires des *minima* auraient trouvé du travail sans le microcrédit...Toutefois, le gain net est substantiel au niveau individuel.

5.2.2. En prenant en compte la sinistralité des entreprises, le gain est toujours positif pour la collectivité

Grâce aux données du RSI, il est possible de corriger ces résultats pour prendre en compte l'échec des entreprises au cours des trois premières années. En considérant la population des créateurs commerçants, on voit que pour 100 créateurs en 2003, 10 avaient abandonnés avant la fin de l'année, 15 créateurs supplémentaires ont abandonné la deuxième année et 10 de plus la troisième année.

Tableau 20 : Échec des entreprises bénéficiaires de l'ACCRE 2

	2003	2004	2005	2006
Nombre d'entreprises en début d'année	100	90	75	65
Nombre moyen d'entreprises dans l'année	95	82	70	-

Source : RSI.

Le nombre d'entreprises en début d'année et en fin d'année permet de calculer le nombre moyen d'entreprises dans l'année. Pour 100 entreprises créées, en première approximation, 5 arrêtent immédiatement, 13 au bout d'un an, 12 au bout de deux ans et 70 fonctionnent pendant trois ans.

Les entreprises créées qui arrêtent immédiatement coûtent le prix de mise en place du microcrédit et de l'accompagnement amont. Par contre elles ne bénéficient ni de l'ACCRE, ni de l'accompagnement aval. Elles ne rapportent rien en gains de RSA.

Les entreprises qui arrêtent au bout d'un an coûtent le prix de mise en place du microcrédit, de l'accompagnement amont, d'un an d'accompagnement aval (500 €) et de la première année de l'ACCRE. Elles ne bénéficient ni de la deuxième et troisième année de l'ACCRE, ni de l'accompagnement amont les deux dernières années (500 et 400 €). Les gains sont cantonnés à la diminution du RSA constatée la première année grâce aux faibles revenus tirés de l'activité.

Ce raisonnement peut être tenu pour les entreprises qui arrêtent au bout de deux ans et pour les entreprises qui fonctionnent pendant trois ans et pour lesquelles un bilan a été fait ci-dessus.

On obtient alors la répartition temporelle des charges suivante pour les entreprises ALPHA commerçantes.

Tableau 21 : Répartition des coûts à la création pour une entreprise ALPHA commerçante

ACCRE + accompagnement + Crédit (en €)	Année 1	Année 2	Année 3	Total
Entreprises arrêt immédiat	1 290	0	0	1 290
Entreprises arrêt au bout d'un an	4 190	0	0	4 190
Entreprises arrêt au bout de deux ans	4 190	2 100	0	6 290
Entreprises en activité pendant trois ans	4 190	2 100	1 200	7 490

Source : Mission IGF.

Annexe IV

Les données du RSI nous permettent de connaître les revenus moyens des entrepreneurs selon la date d'arrêt de leur activité. Pour chacune des catégories ci-dessus il est donc possible de calculer le montant du RSA complémentaire versé. Nous ferons l'hypothèse qu'un entrepreneur qui dépose le bilan retourne immédiatement au RSA à taux plein et donc que le gain est nul dès qu'il arrête son entreprise. Cette hypothèse est défavorable au bilan économique de la micro-crédation dans la mesure où plusieurs enquêtes montrent qu'un nombre important de micro-créateurs arrêtent leur activité car ils ont trouvé du travail par ailleurs¹³.

Tableau 22 : Gains par rapport à un maintien complet au RSA pendant trois ans

Gains sur le RSA forfaitaire	Année 1	Année 2	Année 3	Total
Entreprises arrêt immédiat	0	0	0	0
Entreprises arrêt au bout d'un an	1194	0	0	1194
Entreprises arrêt au bout de deux ans	1167	2979	0	4146
Entreprises en activité pendant trois ans	1397	3601	4192	9190

Source : Mission IGF.

Dès que l'entrepreneur a des revenus, son RSA diminue ce qui se matérialise dans le tableau ci-dessus par des gains positifs pour la collectivité. Ils sont calculés comme la différence entre le RSA perçu pour compléter les revenus d'activité et le RSA forfaitaire qui aurait été perçu hors activité. Dès que l'entreprise dépose le bilan, le gain est nul car la personne retourne immédiatement au RSA forfaitaire.

Tableau 23 : Bilan net pour un ensemble d'entreprises ALPHA-Commerçant

Gains RSA - coûts de création	Bilan net	Occurrence	Bilan pondéré
Entreprises arrêt immédiat	-1 290 €	5 %	-65 €
Entreprises arrêt au bout d'un an	-2 996 €	13 %	-389 €
Entreprises arrêt au bout de deux ans	-2 144 €	12 %	-257 €
Entreprises en activité pendant trois ans	1 700 €	70 %	1 190 €
		Bilan global	479 €

Source : Mission IGF.

Le bilan global apparaît positif avec un gain net moyen de 479 € par entreprise ALPHA-Commerçant pour la collectivité. Les gains obtenus sur les entreprises qui parviennent à maintenir leur activité pendant trois ans couvrent les charges engagées sur l'ensemble des entreprises en échec.

Pour les entrepreneurs BETA-commerçant et BETA-PCE-commerçant, une analyse équivalente donne un bilan global de - 656 € et - 2 461 € par entreprise. Dans le premier cas, les gains obtenus sur les entreprises qui réussissent sont annulés par les échecs pour parvenir à un résultat global négatif. Dans le second cas, la combinaison de plusieurs dispositifs de soutien donnait déjà un résultat négatif au niveau individuel qui se retrouve ici au niveau agrégé.

Pour les artisans, on trouve un résultat de + 1 355 € par entreprise ALPHA, + 220 € par entreprise BETA et - 1 585 € par entreprise BETA-PCE.

¹³ 54 % des créateurs financés par l'ADIE ayant cessé leur entreprise sont en emploi trois ans après la création.

Annexe IV

Plusieurs limites doivent être analysées quant à la précision des résultats ci-dessus. Tout d'abord certains bénéficiaires du RSA auraient pu créer leur entreprise sans l'aide de l'ACCRES et du microcrédit accompagné, auquel cas il pourrait y avoir un effet d'aubaine. Ce cas de figure est plus que probable même si son ampleur est nécessairement limitée par la difficulté de créer une entreprise quand on est fortement éloigné du marché du travail. Seule une évaluation contrôlée randomisée permettrait de mettre en évidence ce facteur. Quoi qu'il en soit, cela ne remettrait pas en cause l'efficacité du dispositif mais seulement une part de son efficacité s'il s'avérait que certains bénéficiaires du RSA auraient créé leur entreprise sans aide du microcrédit accompagné et de l'ACCRES.

D'autre part, les statistiques sur la sinistralité des entreprises sont prises sur la cohorte 2003 ayant bénéficié de l'ACCRES. Cet ensemble diffère des créateurs bénéficiant d'un microcrédit accompagné et de l'ACCRES. Les résultats de sinistralité ne sont théoriquement pas transposables. Toutefois, le renforcement du plan de financement du créateur par un microcrédit et l'accompagnement amont et aval sont des facteurs de nature à limiter la sinistralité des entreprises. Ainsi, le bilan global est certainement sous-évalué. En prenant par exemple un taux d'arrêt immédiat de 5 %, un taux d'arrêt au bout d'un an de 5 %, un taux d'arrêt au bout de deux ans de 5 % et un taux d'activité pendant trois ans de 85 %, le bilan global moyen est positif de 1 124 € par ALPHA-commerçant et de - 12 € par BETA-commerçant. Un récapitulatif des gains ou pertes obtenus avec ce profil de sinistralité limitée est présenté ci-dessous.

Tableau 24 : Tableau récapitulatif des gains collectifs par entreprise pour un ensemble de créations d'entreprises

	Artisan sinistralité ACCRES	Artisan sinistralité limitée	Commerçant sinistralité ACCRES	Commerçant sinistralité limitée
ALPHA	1 355 €	2 204 €	479 €	1 124 €
BETA	220 €	1 069 €	- 656 €	- 12 €
BETA-PCE	- 1585 €	- 737 €	- 2 461 €	- 1 817 €

Source : Mission IGF.

Enfin, ce tableau ne peut pas servir de comparatif sur la qualité comparée des prêts ALPHA par rapport aux prêts BETA et BETA-PCE. Des profils de sinistralité identiques ont été appliqués aux entreprises bénéficiant de ces prêts, ce qui n'est pas toujours vérifié empiriquement. Ainsi, la sinistralité classique ACCRES semble plus proche de la réalité pour les microcrédits de type ALPHA alors que la sinistralité limitée se rapproche davantage des résultats obtenus sur les microcrédits de type BETA qui offrent des plans de financement plus importants.

Même si les dispositifs sont différents, le raisonnement ci-dessus peut s'appliquer également aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour lesquels l'allocation est maintenue sous condition pendant la première année. Les montants de l'ASS étant très proches de ceux du RSA, le bilan global du microcrédit couplé à l'ACCRES sera le même.

5.3. Le microcrédit permet également de faire des économies sur les allocations chômage

L'aide à la création d'entreprises pour les chômeurs n'ayant pas épuisé leurs droits peut prendre deux formes différentes :

- ♦ le versement de la moitié des droits sous forme de subvention initiale à la création ;
- ♦ le versement d'un complément de revenu au cours des premiers mois post-crédation, dans la limite des droits acquis et d'une période de quinze mois.

Annexe IV

Le gain produit par le microcrédit accompagné et l'ACCRES est égal à la différence entre les allocations chômage qui auraient dû être versées et le coût direct de la création de la micro-entreprise sur une période de référence que nous prendrons égale à trois ans.

5.3.1. La prime de pôle emploi à la création est rapidement amortie pour la collectivité

Dans le premier cas, le coût direct de la création d'entreprise est égal :

- ◆ aux coûts liés au projet calculés ci-dessus (cf. 5.1) ;
- ◆ aux coûts de l'ACCRES pendant trois ans (il s'agit ici d'un majorant dans la mesure où tous les entrepreneurs ne sont pas éligibles à l'ACCRES sur une telle durée) ;
- ◆ au versement de la moitié des droits sous forme de subvention initiale.

Les allocations chômage qui auraient dû être versées sont égales au montant mensuel de l'allocation « m » multiplié par le nombre de mois d'indemnisation « d ».

Supposons que le chômeur soit indemnisé 36 mois (d = 36). Dans ce cas, on aura un gain net si :

$$C_{\text{projet}} + C_{\text{ACCRES}} + \frac{d * m}{2} \leq d * m$$

Tableau 25 : Détermination de l'indemnité mensuelle de chômage au-delà de laquelle l'aide à la création est rentabilisée pour un artisan

En €	Coût projet	Coût ACCRES	Coût total	Mensualité d'équilibre
ALPHA	2 690	6 800	9 490	527
BETA	3 825	6 800	10 625	590
BETA PCE	5 630	6 800	12 430	691

Source : Mission IGF.

Si l'indemnité mensuelle d'un chômeur devenant artisan grâce à un microcrédit accompagné de type ALPHA est supérieure à 527 €, alors la collectivité aura un retour sur investissement positif avant 36 mois. Ce montant s'élève à 590 € et 691 € pour les microcrédits de type BETA et BETA-PCE.

Tableau 26 : Détermination de l'indemnité mensuelle de chômage au-delà de laquelle l'aide à la création est rentabilisée pour un commerçant

En €	Coût projet	Coût ACCRES	Coût total	Mensualité d'équilibre
ALPHA	2 690	4 800	7 490	416
BETA	3 825	4 800	8 625	479
BETA PCE	5 630	4 800	10 430	579

Source : Mission IGF.

Pour un commerçant, le retour sur investissement est encore plus rapide, puisque l'indemnité mensuelle au-delà de laquelle la collectivité est gagnante va de 416 € à 579 €.

Si le chômeur est indemnisé moins de 36 mois, il touchera l'allocation solidaire spécifique dans la période qui suit la fin de son indemnisation. On aura alors un gain net si :

$$C_{\text{projet}} + C_{\text{ACCRES}} + \frac{d * m}{2} \leq d * m + (36 - d) * ASS$$

Pour des durées d'indemnisation de 12, 18 et 24 mois, on obtient les résultats suivants.

Annexe IV

Tableau 27 : Détermination de l'indemnité mensuelle de chômage au-delà de laquelle l'aide à la création est rentabilisée pour différentes durées d'indemnisation du chômage

	Artisan 12 mois	Artisan 18 mois	Artisan 24 mois	Commerçant 12 mois	Commerçant 18 mois	Commerçant 24 mois
ALPHA	0	144	336	0	0	169
BETA	0	271	430	0	48	264
BETA PCE	252	471	581	0	249	414

Source : Mission IGF

Pour des durées inférieures à 36 mois, on observe que l'indemnité mensuelle à partir de laquelle la collectivité est gagnante devient très faible, voire nulle. Cela vient de deux facteurs :

- ◆ le montant des allocations chômage versées à la création devient plus faible car la durée d'indemnisation est plus faible ;
- ◆ le gain principal pour la collectivité vient du non versement de l'ASS au créateur d'entreprise pour des durées d'autant plus longues que la durée d'indemnisation du chômage est faible.

Ainsi, on peut retenir que le retour sur investissement est toujours positif pour un chômeur dont la durée d'indemnisation est inférieure à 24 mois et qui crée une entreprise dont la durée de vie est supérieure à trois ans. Pour des durées d'indemnisation supérieures à 24 mois, le retour sur investissement est également positif sauf lorsque l'indemnisation chômage s'approche du montant du RSA.

Le travail réalisé pour le RSA pour prendre en compte la sinistralité des entreprises ne peut être réalisé ici dans la mesure où le montant moyen des indemnités de chômage n'est pas connu. On peut toutefois envisager que les résultats seront très positifs dans la mesure où les indemnités de chômage économisées seront supérieures au montant de RSA économisé.

5.3.2. Le maintien des allocations est amorti dès que les revenus générés par l'activité compensent le coût initial du microcrédit accompagné

Dans le cas du versement d'une partie des allocations chômage pendant une durée inférieure à 15 mois, ces versements sont déterminés par les revenus générés par l'activité de l'entreprise. Pôle emploi verse au créateur la différence entre l'allocation chômage qu'il touchait avant la création et une partie de ses revenus d'activité déterminée par un coefficient multiplicateur qui varie selon le mode de calcul de l'allocation de retour à l'emploi. Nous considérons ci-dessous que ce coefficient est égal à 57,4 %, ce qui correspond à un mode de calcul sans allocation journalière fixe. Ainsi, le créateur maintient son niveau de vie pendant au moins 15 mois et peut même le dépasser si ces revenus d'activités deviennent supérieurs à son allocation chômage antérieure.

Le coût direct de la création d'entreprise est égal :

- ◆ aux coûts liés au projet calculés ci-dessus (cf. 5.1) ;
- ◆ aux coûts de l'ACCRES (il s'agit ici d'un majorant dans la mesure où tous les entrepreneurs ne sont pas éligibles à l'ACCRES sur une telle durée) ;
- ◆ au versement d'un complément de salaire égal à la mensualité de l'allocation chômage « m » moins la part de revenu mensuel générée par l'activité « ri » pour le mois « i ».

Les allocations chômage qui auraient dû être versées sont égales au montant mensuel de l'allocation « m » multiplié par le nombre de mois d'indemnisation « d ».

On aura un gain net pour la collectivité si :

$$C_{\text{projet}} + C_{\text{ACCRES}} + \sum (m - 0,574 * r_i) \leq d * m$$

Annexe IV

Si la durée d'indemnisation est égale à 15 mois, alors $\sum (m - 0,574 * r_i) = d * m - 0,574 * R$, où R est le revenu total d'activité de la période. **La collectivité est donc gagnante si le revenu d'activité multiplié par le coefficient de calcul des allocations chômage est supérieur au coût du microcrédit accompagné et au coût de l'ACCRE.** On peut ainsi calculer un revenu mensuel d'équilibre égal au coût du microcrédit accompagné et au coût de l'ACCRE divisé par 15 mois et par le coefficient multiplicateur.

Tableau 28 : Revenus mensuels permettant de couvrir l'investissement collectif dans la création d'entreprise pour un chômeur bénéficiant du maintien partiel de ses allocations sur 15 mois

En €	Artisan	Commerçant
ALPHA	1 102	870
BETA	1 234	1 002
BETA PCE	1 444	1 211

Source : Mission IGF.

Les revenus mensuels calculés sont de l'ordre de grandeur du SMIC pour les entreprises ALPHA et BETA, et supérieurs pour les entreprises BETA PCE. Ils sont du même ordre de grandeur que les revenus moyens des bénéficiaires de l'ACCRE tels que calculés par le RSI. Dans son étude pérennité de 2007, l'ADIE a calculé que le revenu moyen de ses créateurs était de 961 €, légèrement inférieur aux seuils calculés ci-dessus. Toutefois, au-delà de 15 mois, un chômeur en fin de droit aurait accès à l'ASS qui n'a pas été comptabilisée dans les gains ci-dessus. **Le gain pour la collectivité est donc certain pour un chômeur créateur dont l'activité se poursuit pendant trois ans.**

Au-delà des gains financiers directs calculés pour les chômeurs et bénéficiaires de *minima* sociaux dans les trois paragraphes ci-dessus, une évaluation plus globale devrait prendre en compte les ressources fiscales et sociales générées par l'activité au-delà de la période d'exonération (TVA, impôts, cotisations sociales...) ainsi que l'utilité sociale du dispositif. Ces deux points viendraient renforcer le bénéfice socio-économique du microcrédit accompagné pour la collectivité.

5.4. La comparaison avec le coût des emplois aidés ne va pas de soi

Un autre mode de comparaison fréquemment utilisé pour démontrer l'utilité du microcrédit fait le parallèle entre coûts de gestion d'un microcrédit et coût d'un emploi aidé. Cette comparaison est délicate à plusieurs égards :

- ◆ les contrats aidés s'appliquent aux salariés alors que le microcrédit bénéficie aux indépendants ;
- ◆ les contrats aidés sont souvent couplés à des allègements de cotisations sociales. Comme les régimes des salariés et des indépendants sont différents, il n'est pas possible de comparer les droits ouverts grâce à ces exonérations pour un bénéficiaire de contrat aidé et pour un micro-entrepreneur ;
- ◆ enfin, l'aide de l'État sur certains contrats aidés est définie par chaque préfet de région et n'est donc pas homogène sur le territoire.

Tableau 29 : Typologie des contrats aidés en 2009

Contrat aidé	Secteur	Durée	Aide de l'État hors allègements de cotisations sociales
Contrat d'avenir	Non marchand	CDD de 24 à 36 mois	Aide forfaitaire mensuelle de 859 € la 1 ^{ère} année et 724 € la 2 ^{ème} année
Contrat d'accompagnement	Non	CDD de 6 à 24 mois	Aide forfaitaire mensuelle de 756 €

Annexe IV

Contrat aidé	Secteur	Durée	Aide de l'État hors allègements de cotisations sociales
dans l'emploi	marchand		
Contrat initiative emploi	Marchand	CDI ou CDD de 24 mois au plus	25 % du taux brut du SMIC horaire dans la limite de 9 mois
Contrat insertion revenu minimum d'activité	Marchand	CDI ou CDD de 18 mois maximum	Aide forfaitaire égale au montant du RMI pour une personne isolée

Source : Guide de l'employeur des contrats aidés 2009 – DDTEFP Paris

On peut ainsi calculer l'aide maximale de l'État sur chacun de ces contrats aidés.

Tableau 30 : Aide maximale de l'État sur les contrats aidés, hors allègements de cotisations sociales

Contrat aidé	Aide maximale de l'État
Contrat d'avenir	19 380 € sur deux ans
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	18 144 € sur deux ans
Contrat initiative emploi	3 000 € sur neuf mois
Contrat insertion revenu minimum d'activité	8 183 € sur 18 mois

Source : Mission IGF avec l'appui du simulateur emplois aidés mis en place par la DDTEFP de Paris.

La comparaison du coût d'un microcrédit accompagné avec le coût des contrats aidés, et notamment ceux du secteur non marchand, montre qu'il coûte moins cher d'aider un créateur d'entreprise au démarrage que de financer un contrat aidé. Il est difficile d'aller au-delà de ce constat et de tirer une conclusion sur l'efficacité comparée des deux modes d'insertion.

ANNEXE V

Le pilotage et la mesure de la performance du microcrédit

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE PILOTAGE DES ACTEURS MÉRITE D'ÊTRE ÉTOFFÉ AFIN D'IMPULSER UNE VÉRITABLE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE.....	1
1.1. A l'image du microcrédit personnel, la qualité des <i>reporting</i> doit être améliorée afin de faciliter le pilotage des différents intervenants.....	1
1.1.1. <i>La caisse des dépôts et consignations a créé un outil de suivi du microcrédit personnel.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le reporting reste diffus et mal structuré en ce qui concerne le microcrédit professionnel.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Très récemment, la fédération nationale des caisses d'épargne a mis en place un suivi des microcrédits proposés par les dispositifs Parcours Confiance.....</i>	<i>3</i>
1.2. Parallèlement, le champ d'intervention des acteurs doit être clarifié dans le domaine du microcrédit professionnel.....	4
1.2.1. <i>Dès la mise en place du microcrédit personnel, une structuration du secteur a été recherchée par la Caisse des dépôts.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La distribution du microcrédit professionnel sollicite l'intervention de multiples intervenants dont le positionnement mérite d'être clarifié.....</i>	<i>6</i>
2. L'EFFICACITÉ DU MICROCRÉDIT N'EST PAS APPRÉCIÉE DE MANIÈRE HOMOGENE ET LES MESURES D'IMPACT RESTENT PEU DÉVELOPPÉES	13
2.1. L'efficacité de l'aide à la création d'entreprise est mesurée selon des méthodes souvent différenciées et sans isoler systématiquement le microcrédit	13
2.1.1. <i>Le microcrédit permet le retour à l'emploi de personnes en situation de précarité.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>L'impact économique de moyen terme du microcrédit est également avéré, même si cette mesure n'est véritablement identifiée que pour l'ADIE.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>La sinistralité financière du microcrédit est globalement contenue comparativement à celle des grands réseaux d'aide à la création d'entreprise.....</i>	<i>21</i>
2.2. L'initiation très récente du microcrédit personnel ne permet pas d'en apprécier pleinement l'efficacité même si les premières tendances sont encourageantes	24
2.3. La mesure de l'efficacité de la prescription et de l'accompagnement mérite d'être amplifiée afin de mieux mobiliser les réseaux.....	24
2.4. Les analyses méritent d'être étoffées en ce qui concerne les indicateurs sociaux et la mesure de la bancarisation <i>in fine</i> des bénéficiaires de microcrédit.....	27
3. PEU NOMBREUSES, LES ÉVALUATIONS EXTERNES PERMETTANT UNE APPROCHE COMPARÉE DES PERFORMANCES DOIVENT SE DÉVELOPPER.....	32
3.1. L'évaluation comparée de la performance du microcrédit par rapport à des dispositifs concurrents	32
3.2. les audits externes pour apprécier la performance globale de l'institution.....	33
3.2.1. <i>Le développement des audits de performance : la méthode Cerise.....</i>	<i>33</i>
3.2.2. <i>La notation externe pour informer les financeurs et investisseurs.....</i>	<i>36</i>
CONCLUSION.....	39

INTRODUCTION

Le niveau des soutiens publics accordés aux différents acteurs du microcrédit est important, ainsi qu'en témoignent les chiffres reconstitués par la mission pour le microcrédit professionnel (cf. annexe III- Interventions publiques) :

- ◆ des subventions conséquentes financent le fonctionnement des principaux réseaux d'aide à la création d'entreprise à hauteur d'environ 100 M€ par an ;
- ◆ les fonds de prêts d'honneur sont abondés par plus de 200 M€ de ressources publiques ;
- ◆ une garantie sur fonds d'État est accordée *via* le Fonds de cohésion sociale (FCS) qui a été doté à hauteur de 57 M€.

Par ailleurs, différentes mesures viennent également soutenir le micro-emprunteur par des dispositifs d'exonération de charges sociales ou de fiscalité adaptée.

Dans ce contexte, le pilotage efficace des acteurs et l'évaluation des dispositifs sont des exigences de premier ordre.

1. Le pilotage des acteurs mérite d'être étoffé afin d'impulser une véritable démarche de performance

Le couplage efficace entre le distributeur de microcrédit et l'accompagnant conditionne les chances de réussite du projet porté. La connaissance de leur niveau d'intervention est donc indispensable pour apprécier la correcte couverture des besoins et l'efficacité de leurs actions.

Cette démarche a été véritablement initiée dans le domaine du microcrédit personnel, contrairement au microcrédit professionnel où les acteurs restent globalement mal pilotés, ce dernier constat rejoignant celui déjà dressé plus largement par la dernière RGPP sur le thème de l'accompagnement à la création et au développement des entreprises¹.

1.1. A l'image du microcrédit personnel, la qualité des reporting doit être améliorée afin de faciliter le pilotage des différents intervenants

1.1.1. La caisse des dépôts et consignations a créé un outil de suivi du microcrédit personnel

L'outil France microcrédit, développé par la Caisse des dépôts (CDC) et opérationnel depuis avril 2008, a pour objectif d'organiser un suivi d'activité tant des réseaux d'accompagnement que des établissements bancaires. Pour ce faire, chacun d'entre eux dispose d'un accès extranet dédié qui facilite la saisie des informations sollicitées par la Caisse des dépôts sur la base d'une grille élaborée en concertation avec les différents partenaires.

¹ Audit conduit en 2007.

Annexe V

Ainsi, les données collectées auprès des réseaux accompagnants permettent d'établir :

- ◆ le profil du demandeur de microcrédit : âge, sexe, niveau de formation ou situation face à l'emploi ;
- ◆ le montant du prêt et son objet : mobilité, emploi, formation/éducation, logement, santé et dettes ;
- ◆ le flux d'accueil et l'orientation des bénéficiaires : nombre de personnes accueillies, nombre de demandes orientées vers le microcrédit personnel et nombre de demandes ayant donné lieu à microcrédit.

Sur certains items, les informations saisies peuvent être encore de qualité inégale² mais globalement ce suivi d'activité permet de dégager de grandes caractéristiques telles que la part des demandes accueillies ayant donné lieu à offre de microcrédit social ou le taux d'acceptation par les banques des dossiers de microcrédit proposés par l'accompagnant.

Ainsi, en 2008, pour les réseaux ayant déjà alimenté la base, près de la moitié des demandes accueillies donne lieu à une proposition de microcrédit qui est acceptée dans un peu plus de 70 % des cas (sur la base d'un échantillon de 2 383 demandes reçues et saisies à fin 2008).

S'agissant des établissements bancaires, la collecte chiffrée permet d'établir :

- ◆ les caractéristiques du microcrédit octroyé : montant initial, taux nominal, TEG et l'objet du prêt ;
- ◆ la répartition des prêts par organisme et par département ;
- ◆ les événements relatifs à la vie du prêt : capital restant dû, capital et échéances impayés et montants appelés en garantie auprès du FCS ;
- ◆ la désignation du réseau d'accompagnement.

A ce stade, la Caisse des dépôts dispose d'une véritable visibilité de l'activité bancaire, l'outil n'étant pas encore complètement approprié par les réseaux accompagnants compte tenu de son déploiement récent³. Il n'est donc pas encore possible de mettre en perspective le niveau des impayés constaté avec la performance de certains réseaux spécifiques.

A terme, la Caisse des dépôts souhaite faire de cet outil un mode d'échange et de mutualisation entre les partenaires (FAQ, forum, documents mis en partage) et offrir aux directions régionales de la CDC une vision complète de leurs réseaux locaux d'accompagnement et bancaires⁴ pour faciliter leur pilotage au plan local.

1.1.2. Le reporting reste diffus et mal structuré en ce qui concerne le microcrédit professionnel

Le niveau global de distribution de microcrédit n'est pas isolé au sein de l'activité des structures intervenant plus globalement dans le champ de l'aide à la création d'entreprise (cf. annexe I- État des lieux).

S'agissant du volet accompagnement, les différents partenaires de l'aide à la création d'entreprises se sont engagés en janvier 2008 à se doter d'indicateurs communs dans le cadre du Comité Synergies Réseau (CSR) sous l'égide de l'Agence pour la création d'entreprise (APCE).

² Exemple : en ce qui concerne le niveau de formation ou la situation face à l'emploi pour lequel l'écran de saisie devra être revu afin de proposer des choix plus resserrés.

³ Fin 2008, 71 accompagnants ont accès à la partie extranet du site sur 206 réseaux locaux.

⁴ A ce stade, seul le volet accompagnement est ouvert aux directions régionales de la Caisse des Dépôts.

Encadré 1 : Suivi proposé dans le cadre du Comité Synergies Réseau (CSR)

Le comité Synergies Réseau a été mis en place en 2006 sur l'initiative de l'APCE qui coordonne ses travaux. Il réunit les principaux réseaux nationaux d'appui à la création d'entreprises.

Les membres de ce réseau ont décidé en janvier 2008 d'adopter des indicateurs de performance communs, avec une grille d'indicateurs qu'ils s'engagent à renseigner annuellement de façon à présenter leur contribution respective à la densification du tissu économique.

Le suivi proposé s'organise autour des différents items suivants :

- Nombre de porteurs de projets accueillis ;
- Nombre de montages de projets ;
- Nombre de stagiaires formés ;
- Nombre d'entreprises créées ;
- Nombres de garanties apportées ou de financements autres que bancaires ;
- Taux de pérennité à 3 ans et nombre d'emplois créés au démarrage et à trois ans.

Cette mesure d'activité ne permet pas néanmoins d'identifier l'activité de microcrédit et n'exclut pas par ailleurs des doubles comptes, un même bénéficiaire pouvant être pris en charge successivement par différentes structures. Ainsi, un créateur pris en charge par le Réseau des Boutiques de gestion pourra être ensuite orienté vers le réseau de l'ADIE, France Active, France Initiative ou Réseau Entreprendre⁵.

Ce dispositif ne permet donc pas de suivre de manière suffisamment fine l'intervention de chaque acteur. En particulier, le volume d'activité bancaire et extra-bancaire en matière de microcrédit professionnel n'est pas identifié ou mis en perspective avec l'intervention d'un réseau d'accompagnement spécifique.

1.1.3. Très récemment, la fédération nationale des caisses d'épargne a mis en place un suivi des microcrédits proposés par les dispositifs Parcours Confiance

Dans le secteur bancaire, des initiatives ponctuelles méritent d'être soulignées et exploitées.

Ainsi, la fédération nationale des caisses d'épargne a récemment développé au sein de son dispositif Parcours Confiance un applicatif qui permet de caractériser les microcrédits mis en place⁶.

Différentes informations sont recueillies par les conseillers crédits lors de la mise en place du prêt :

- ◆ le profil des emprunteurs : situation professionnelle, niveau de qualification ;
- ◆ le montant des microcrédits ;
- ◆ l'origine de la prescription ;
- ◆ la nature du projet financé par le microcrédit ;
- ◆ la nature des refus d'octroi de microcrédits ;
- ◆ le devenir du micro-emprunteur en termes de bancarisation au sein du réseau des Caisses d'Epargne.

⁵ Le Réseau des Boutiques de Gestion estime qu'un peu plus de la moitié des dossiers qu'il accompagne sont orientés directement vers les banques (53 %), 25 % donnent lieu à mise en place d'un prêt à la création d'entreprise (PCE) ; 21 % sont orientés vers des associations délivrant des prêts d'honneur et 10 % des projets sont dirigés vers l'ADIE.

⁶ Cet applicatif concerne l'ensemble de l'offre Parcours Confiance, c'est-à-dire le microcrédit personnel et le microcrédit professionnel.

Le suivi de l'origine bancaire des bénéficiaires du dispositif Parcours Confiance permet d'identifier la part des bénéficiaires déjà clients de la Caisse d'Épargne et parmi les non-clients, la proportion des clients qui le deviennent.

La mise en place d'un *reporting* dans le domaine du microcrédit professionnel pourrait donc s'inspirer de ce qui a déjà été développé par la Caisse des dépôts dans le domaine du microcrédit personnel et dans le secteur bancaire par les associations Parcours Confiance.

En particulier, l'élargissement de l'outil France microcrédit au suivi du microcrédit professionnel permettra à la Caisse des dépôts d'apprécier la mobilisation des acteurs au plan local et la qualité des partenariats mis en place.

1.2. Parallèlement, le champ d'intervention des acteurs doit être clarifié dans le domaine du microcrédit professionnel

1.2.1. Dès la mise en place du microcrédit personnel, une structuration du secteur a été recherchée par la Caisse des dépôts

La procédure d'agrément des banques et le conventionnement des réseaux d'accompagnement permettent tout à la fois de structurer l'offre de microcrédit et d'encadrer la relation entre le distributeur et l'accompagnant.

La sélection des établissements bancaires pour la mise en œuvre de la garantie du FCS repose notamment sur leur capacité de mobilisation du réseau pour assurer une large couverture territoriale et nouer des partenariats avec les structures sociales.

A fin 2008, le comité d'agrément du fonds de cohésion sociale (CAFCS) a ainsi agréé 19 établissements sous forme de caution solidaire ou en co-dotant des fonds de garantie avec une part de marché significative des banques coopératives et mutualistes dans la distribution de ce type de prêts (*cf.* annexe I- état des lieux du microcrédit).

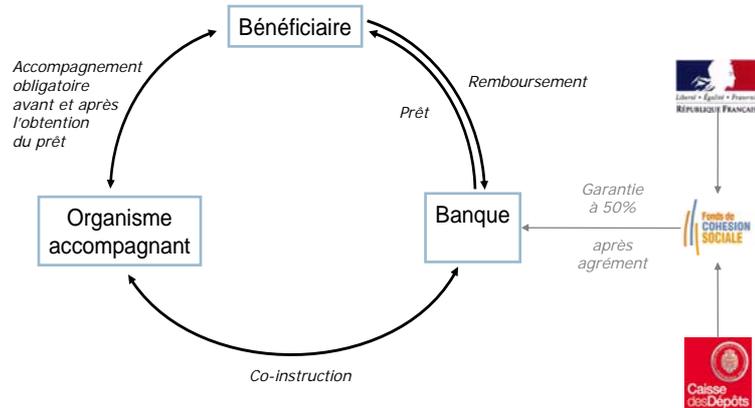
Les réseaux d'accompagnement sont agréés au plan national dans le cadre de conventions qui sont déclinées au plan local sous l'impulsion des directions régionales de la Caisse afin d'assurer une sélection des points d'entrée et un correct maillage sur le territoire.

Ainsi, à fin 2008, dix réseaux accompagnants sont conventionnés et fédèrent un peu plus de 200 points d'entrée sur l'ensemble du territoire⁷.

Des partenariats sont ensuite établis entre établissements bancaires agréés et réseaux accompagnant conventionnés. Dans ce cadre, des réseaux accompagnants peuvent effectuer une comparaison des taux offerts par les banques agréées et négocier un taux national uniforme pour l'ensemble des antennes.

⁷ Comité National de liaison des régies de quartier ; Fédération française des familles rurales ; Union Nationale des Centres communaux d'Action sociale ; Secours catholique ; Fédération française des Associations Crésus ; Restaurant du Cœur ; Union Nationale des Associations familiales ; Croix Rouge française ; Association Nationale des Directeurs de Missions locales et Fédération Nationale des associations de réinsertion sociale.

Tableau 1 : Schéma de mise en place du microcrédit personnel garanti par le FCS



Source : Caisse des dépôts.

Parallèlement, des formations ont été dispensées aux réseaux d'accompagnement chargés d'instruire des dossiers de microcrédits personnels, afin de les acclimater à cette procédure et professionnaliser leurs interventions. A l'issue d'un appel d'offre lancé par la Caisse des dépôts, trois prestataires ont été sélectionnés pour assurer différents modules de formation :

- ◆ une session décrivant les principes et les règles régissant le microcrédit personnel est assurée par le réseau européen de la micro-finance (REM) qui fait appel à des formateurs issus de différentes institutions de la micro-finance dont l'ADIE en France et le CREDAL en Belgique ;
- ◆ un module relatif à l'instruction des dossiers de prêt en liaison avec la banque et le bénéficiaire est pris en charge par la Chambre régionale du surendettement social (CRESUS) qui sollicite l'intervention d'experts bancaires et financiers ;
- ◆ une formation consacrée à l'accompagnement du micro-emprunteur est pilotée par l'association Finances et Pédagogie, association soutenue par la Caisse d'Épargne qui mobilise des professionnels du secteur bancaire.

Depuis le démarrage de ces formations en novembre 2007, 200 sessions ont ainsi été organisées à fin 2008, au profit d'un peu plus de 2 200 salariés et bénévoles. L'enveloppe de 524 000 € allouée pour ce programme a été entièrement consommée à fin 2008, sa reconduction éventuelle restant subordonnée aux conclusions d'un premier bilan d'évaluation du dispositif.

Enfin, l'orientation du bénéficiaire potentiel vers ces différents réseaux est facilitée par la mise en place par la Caisse des dépôts d'un site internet, France microcrédit. Ce site, opérationnel depuis avril 2008, répond à un double objectif : informer le micro-emprunteur potentiel et assurer la fourniture d'états d'activité (*cf. infra*).

La page d'accueil internet recense l'ensemble des réseaux associatifs intervenant dans le dispositif du microcrédit personnel garanti ainsi que leurs partenaires bancaires. Des accès sont disponibles sur tout le territoire *via* des « cyberbases » afin de faciliter l'accès à l'information, notamment pour les populations ne disposant pas d'accès internet⁸.

⁸ A ce jour, 840 « cyberbases » sont implantées sur le territoire sur 78 départements généralement dans les maisons de l'emploi.

1.2.2. La distribution du microcrédit professionnel sollicite l'intervention de multiples intervenants dont le positionnement mérite d'être clarifié

En la matière, le diagnostic rejoint celui déjà formulé plus largement en ce qui concerne l'aide à la création d'entreprise, la plupart des acteurs n'intervenant pas exclusivement dans la sphère du microcrédit.

Sur ce thème, la mise en œuvre du dispositif NACRE devrait impacter fortement le paysage actuel. Si la démarche introduite en termes de pilotage et de *reporting* est positive, des adaptations s'avèrent nécessaires compte tenu des premiers constats dressés sur le terrain.

1.2.2.1. Les acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises sont nombreux et proposent des gammes d'intervention différenciées

Le paysage français de l'accompagnement à la création d'entreprise est très varié ainsi qu'en témoigne l'existence de multiples intervenants.

Trois types d'organismes d'accompagnement coexistent en France :

- ◆ des acteurs dédiés à l'accompagnement qui peuvent être des organismes de proximité indépendants ou des structures locales fédérées au sein d'un réseau. Le réseau des Boutiques de gestion est le réseau le plus fréquemment cité par les acteurs rencontrés par la mission ;
- ◆ des organismes intervenant dans le champ du microcrédit *via* l'octroi de prêts non bancaires ou de garanties et proposant également des services d'accompagnement au sein d'un réseau local. L'ADIE, les fonds territoriaux de France Active, les plateformes locales de France initiative et les antennes du réseau Entreprendre sont précisément sur ce champ d'intervention en proposant un accompagnement adossé aux outils financiers qu'ils proposent : respectivement le microcrédit non bancaire, la garantie de prêts bancaires et l'octroi de prêts d'honneur ;
- ◆ des structures diverses qui, en sus de leur activité principale, sont susceptibles d'intervenir dans des processus d'accompagnement. Ainsi, les cabinets d'experts comptables ou les chambres consulaires peuvent offrir des conseils à la création d'entreprise.

Ces différentes structures ont développé des conceptions différentes de l'accompagnement à la création d'entreprise, même si les différents réseaux tendent aujourd'hui à compléter leur cœur de métier traditionnel en intégrant progressivement l'ensemble du parcours de l'accompagnement.

Le réseau des boutiques de gestion (RBG) a ainsi retenu une conception extensive, allant du pré-accueil jusqu'à l'accompagnement post-crédation dans son acception la plus large. Ce processus est subdivisé en 5 étapes : l'accueil-insertion, l'accueil-crédation, l'accompagnement au montage, l'accompagnement financier et l'accompagnement post-crédation, ce réseau ne proposant pas d'outil financier du type garantie ou prêt d'honneur.

Tableau 2 : Les étapes de l'accompagnement à la création reprise d'entreprises du Réseau Boutiques de Gestion



Source : Rapport d'activité 2008.

Annexe V

France Active se positionne plutôt sur un accompagnement financier lors de la création pour les projets qu'elle soutient, ainsi que l'illustrent les résultats de l'audit commandé par le siège et conduit en 2003. Selon cette étude, 78 % des créateurs interrogés déclarent ne pas avoir bénéficié de suivi post-crédation de la part des fonds territoriaux. Selon France Active, l'accompagnement aval reste encore aujourd'hui une piste d'amélioration pour le réseau, la mise en place récente de Nacre devant conduire à terme à monter en puissance sur cette étape.

De la même manière, France Initiative et le Réseau Entreprendre se positionnent sur l'accompagnement financier mais proposent également un suivi post-crédation de type parrainage par des chefs d'entreprises. Néanmoins, cet accompagnement post-crédation est plus ou moins étoffé. En pratique, si ce parrainage est systématique pour le Réseau Entreprendre, 27 % des créateurs soutenus par France Initiative en ont bénéficié en 2008.

Enfin, l'ADIE propose, au-delà de l'accompagnement financier par le conseiller-crédit, une gamme de services en matière d'accompagnement. Ces différentes offres peuvent intervenir tant en amont qu'en aval de la création de l'entreprise et profitent à environ la moitié de ses créateurs. L'ADIE souhaite à l'avenir mieux professionnaliser cette activité avec pour ambition d'atteindre en 2010 un niveau de 80 % de clients bénéficiant d'un accompagnement (cf. annexe I-État des lieux).

Il existe donc aujourd'hui un mouvement d'ensemble où les différents financeurs tendent à développer une offre plus complète d'accompagnement à destination de leurs clientèles.

Dans un contexte de décentralisation des politiques de développement économique et d'insertion sociale, l'intervention des réseaux d'accompagnement reste toutefois très différenciée sur le territoire.

Au plan local, l'intervention des réseaux accompagnants est souvent le fruit de l'histoire et présente des articulations très différentes. A titre d'exemple :

- ◆ en Aquitaine, France Active n'est présent que sur le champ du financement des entreprises solidaires et n'intervient pas en matière de garantie à la création d'entreprises ;
- ◆ des plateformes communes France Active et France Initiative se sont mises en place (12 implantations sur le territoire), notamment en Ile de France ;
- ◆ des structures communes à l'ADIE et France Active peuvent ponctuellement exister : AFFILLE dans l'Essonne ou l'AIRDIE en Languedoc Roussillon.

La mobilisation plus ou moins forte des acteurs publics locaux peut par ailleurs accentuer ces modes d'intervention différenciés voire susciter l'émergence de petits acteurs locaux d'accompagnement *via* les financements qu'ils proposent. Ainsi, en Essonne, le fonds territorial de France Active a développé un accompagnement post-crédation plus étoffé que l'offre moyenne du réseau sur le territoire grâce à des financements obtenus localement.

Dans ce paysage, l'intervention des directions régionales de la Caisse des dépôts peut ponctuellement favoriser l'émergence de partenariats locaux.

Ainsi, en Languedoc Roussillon, la direction régionale a engagé une réflexion tendant à mieux organiser les acteurs de l'aide à la création d'entreprise dans la droite ligne de la convention Agir pour l'emploi et du Schéma régional de développement économique de la région.

Cette réflexion s'organise autour de trois axes principaux :

- ◆ favoriser la structuration de l'offre régionale pour une plus grande lisibilité des dispositifs ;
- ◆ optimiser l'efficacité et la qualité des réseaux de financement et d'accompagnement à la création d'entreprises ;
- ◆ développer la création d'entreprises notamment dans les territoires en difficulté.

Annexe V

Dans ce cadre, la direction régionale incite notamment les différents réseaux locaux à se regrouper et à travailler ensemble, éventuellement en mutualisant les démarches de formation.

A titre d'exemple, la direction régionale a accompagné la coordination régionale des plateformes d'initiative locale du Languedoc Roussillon, « LR Initiative » dans la réflexion sur son plan stratégique et l'élaboration d'un partenariat avec le Réseau Entreprendre.

1.2.2.2. Dans ce contexte, le nouveau dispositif Nacre a pour objectif de mieux structurer l'intervention des différents acteurs, en systématisant notamment l'accompagnement post-crédation.

La réforme dite Nacre - nouvel accompagnement à la création et reprise d'entreprises -, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, devrait impacter notablement l'environnement de l'appui à la création d'entreprise en introduisant une logique forte de contractualisation, de suivi d'activité mais également de *reporting*.

Ce dispositif s'adresse essentiellement aux demandeurs d'emploi et aux titulaires de *minima sociaux* (*cf.* annexe III relative aux interventions publiques).

L'accompagnement est désormais séquencé autour de trois phases métiers nettement identifiées :

- ◆ la phase 1 d'aide au montage du projet ;
- ◆ la phase 2 de structuration financière et d'intermédiation bancaire ;
- ◆ la phase 3 d'appui au démarrage et au développement.

Chacune de ces phases est caractérisée par des objectifs, des livrables et un délai maximum d'exécution. Les livrables sont remis et signés par le porteur de projet et l'accompagnant.

Cette signature a pour objet de valider l'entrée et le suivi du bénéficiaire dans le parcours d'accompagnement, de formaliser les engagements réciproques entre le créateur et l'accompagnant et attester du service fait à la sortie de chaque phase métier pour le paiement de l'opérateur.

Annexe V

**Tableau 3 : Livrables à produire au porteur de projet
et délais d'exécution des différentes phases métier**

	Phase 1 : Aide au montage	Phase 2 : Structuration financière et intermédiation bancaire	Phase 3 : Appui au démarrage et développement
Livrables	Contrat d'accompagnement entre le bénéficiaire et l'accompagnant	Contrat d'accompagnement entre le bénéficiaire et l'accompagnant	Contrat d'accompagnement entre le bénéficiaire et l'accompagnant
	Argumentaire projet	Dossier d'instruction du prêt à taux zéro	Plan d'accompagnement au démarrage et au développement de l'entreprise
	Simulation du modèle économique	Notification de la décision d'attribution du prêt à taux zéro	Points de gestion
	Préconisation d'accompagnement	Préconisations d'accompagnement post création/reprise	Diagnostic de première année et simulation de développement Dossier de suivi des incidents de paiement
Durée maximale	4 mois (création) ou 6 mois (reprise)	4 mois (création) ou 6 mois (reprise)	36 mois

Source : Circulaire DGEFP n°2008-20 du 4 décembre 2008.

En phase 1 et 3, l'accompagnement généraliste peut également être complété par l'achat d'expertises spécialisées auprès de prestataires extérieurs aux opérateurs d'accompagnement, système inspiré des anciens chéquiers conseil.

Les opérateurs d'accompagnement doivent être labellisés par un comité de pilotage régional composé *a minima* du directeur régional de la Caisse des dépôts (DR CDC) et du directeur régional de la direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), et éventuellement d'autres partenaires dont le conseil régional. Cette labellisation permet d'identifier les opérateurs et d'intégrer leur offre de services dans une démarche de qualité précisée dans la procédure de labellisation.

A l'issue de leur labellisation, les opérateurs sollicitent auprès du même comité régional un conventionnement en fonction des phases métiers sur lesquelles ils souhaitent se positionner :

- ◆ tout opérateur labellisé intervenant sur une ou plusieurs des trois phases métiers bénéficie d'une convention de subvention avec l'État dont le paiement est assuré par l'Agence de services et de paiements (ASP)⁹ sur preuve du service fait. Cette convention d'aide financière déterminera les objectifs donnant lieu au versement de l'aide d'État (type de publics, volume, territoire), le montant de la subvention et les indicateurs de performance ;
- ◆ les opérateurs qui souhaitent se positionner conjointement sur la phase 2 et 3 doivent signer une convention avec la DR CDC pour pouvoir mobiliser les prêts à taux zéro. Le décaissement a été confié à FAFI, filiale de France Active, qui décaisse directement auprès du porteur de projet sur instruction de l'opérateur d'accompagnement conventionné phase 2.

La convention entre chaque opérateur local d'accompagnement et le préfet de région est signée pour une durée de 20 ou 24 mois et définit des valeurs d'objectifs sur la base de sept indicateurs de performance.

⁹ ASP née de la fusion entre le CNASEA et l'Agence unique de paiement (AUP).

Annexe V

Ces objectifs régionaux concourent à la réalisation de la cible nationale fixée pour 2009 de la manière suivante :

- ◆ taux de transformation, c'est-à-dire d'immatriculation effective des projets : 80 % ;
- ◆ taux d'attribution du prêt à taux zéro : 80 % ;
- ◆ délai de démarrage de l'activité : 9 mois ;
- ◆ taux de pérennité des entreprises à 3 ans : 80 % ;
- ◆ taux d'emploi moyen à 3 ans : 2 emplois.

Chaque opérateur s'engage également sur un nombre d'opérations d'accompagnement généralistes à réaliser dans le cadre de chacune des trois phases métiers ainsi que sur un nombre d'expertises spécialisées achetées dans le cadre des phases métier 1 et 3. Compte tenu des indicateurs de charge horaire établis lors de la phase d'expérimentation et du coût horaire moyen d'accompagnement¹⁰, le nombre d'actions accompagnées permet de déterminer le montant de la subvention associée.

Un outil de simulation budgétaire et d'aide à la décision est fourni aux DRTEFP et DRCDC pour faciliter le pilotage et la cohérence de la répartition, entre les opérateurs à conventionner, du plafond de dépense notifié à chaque DRTEFP.

Les crédits 2009 ont été répartis entre chaque DRTEFP sur la base des crédits d'accompagnement chéquiers conseil pondérée des volumétries EDEN et ACCRE, ce qui a permis de ventiler régionalement la cible nationale de 20 000 créateurs/repreneurs d'entreprises accompagnés et l'enveloppe budgétaire d'accompagnement généraliste (25,4 M€) et d'expertise spécialisée (10,9 M€).

Le comité de pilotage régional veille à la réalisation de ces objectifs dont la non-atteinte pourrait conduire à terme au non renouvellement de labellisation de l'opérateur d'accompagnement ou un redimensionnement de l'activité de l'opérateur et de la subvention associée.

1.2.2.3. Si la démarche de performance introduite par Nacre doit être soulignée, le dispositif devra être adapté

Ce nouveau dispositif tire les leçons du passé en reconnaissant les besoins d'accompagnement à chaque phase du projet et en introduisant une démarche de pilotage par la performance adossée à un dispositif de *reporting*.

A ce stade, les premiers mois de mise en œuvre suscitent des critiques de la part des acteurs de terrain. En particulier, au-delà de quelques ajustements informatiques¹¹, la compatibilité du système d'information Nacre avec celui des différents opérateurs est fréquemment soulignée, ce qui engendre des doubles saisies.

Par ailleurs, certaines rigidités du dispositif sont relevées :

- ◆ la lourdeur des conventions à mettre en place avec le créateur, procédure qui peut se révéler inadaptée pour certains publics, notamment pour les plus fragiles, ce processus pouvant être même dissuasif pour les publics de l'ADIE ;

¹⁰ Sur la base d'un coût horaire moyen de 50 €, 200 à 400 € pour une action d'accompagnement en phase 1 ; 300 à 600 € pour une action d'accompagnement de la phase 2 et 700 à 1 400 € pour une action d'accompagnement de la phase 3, soit un coût total maximal d'accompagnement de 2 400 € hors expertise spécialisée.

¹¹ Exemples : impossibilité de modifier des erreurs de saisie (plan de financement initialement saisi, entrée erronée d'un porteur dans le dispositif...) ou saisie redondante de mêmes informations à chaque phase sans incrémentation automatique (nature du projet, organisme prescripteur...).

Annexe V

- ◆ l'impossibilité d'intégrer en phase 2 une entreprise récemment immatriculée et ayant débuté son activité, situations risquant pourtant d'être fréquentes avec la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur¹² ;
- ◆ la motivation insuffisante du refus de prêts en phase 2 qui ne permet pas d'éclairer l'opérateur de phase 1 sur les critères non satisfaits ;
- ◆ le phasage horaire qui encadre trop strictement les délais d'accompagnement sur les différentes étapes d'accompagnement.

Au-delà de ces premières remontées de terrain, le fonctionnement intrinsèque du dispositif paraît comporter différents risques :

- ◆ un nombre important d'opérateurs conventionnés qui entraîne une fragmentation du paysage : 824 opérateurs conventionnés à ce stade au niveau national. A titre d'exemple, en région Aquitaine, en dehors des antennes des réseaux nationaux¹³, dix-huit acteurs locaux d'accompagnement ont été conventionnés ;

Tableau 4 : Répartition des opérateurs par phase Nacre

Nombre d'opérateurs agréés sur les 3 phases	166
Nombre d'opérateurs agréés sur les phases 1 et 3	448
Nombre d'opérateurs agréés sur les phases 2 et 3	171
Nombre d'opérateurs agréés sur les phases 1 et 2	1
Nombre d'opérateurs agréés sur la seule phase 2	28
Nombre d'opérateurs agréés sur la seule phase 1	8
Nombre d'opérateurs agréés sur la seule phase 3	2
Total	824

Source : Statistiques DGEFP.

- ◆ un bouleversement des lignes antérieures pouvant entraîner une concurrence potentielle entre les acteurs positionnés sur les mêmes phases.
- ◆ A titre d'exemple, le réseau des Boutiques de gestion, qui habituellement ne gère pas d'instrument financier, a fait le choix de se positionner sur l'ensemble du dispositif, y compris la phase 2 du dispositif NACRE dans la mesure où elle inclut la validation du plan de financement qui relevait traditionnellement des compétences de ce réseau. Toutefois, ce lot comprenant également la mise en place des outils financiers, le réseau France Initiative a été également conventionné sur cette phase au titre du prêt d'honneur ainsi que France Active au titre de la garantie. Inversement, France Initiative et France Active sont positionnés désormais sur la phase 3, tout comme les RBG ou les autres accompagnants spécialisés ;
- ◆ le retour d'une logique de territoire : ainsi, l'ADIE en Aquitaine n'est conventionnée que sur les phases 2 et 3 alors qu'en Ile et Vilaine, elle est conventionnée sur les trois phases. Ces découpages différenciés résultent de la volonté de maintenir les intervenants déjà présents au plan local, ce qui nuit à la lisibilité des dispositifs et à une approche par public (*cf. supra*).

Au total, il apparaît donc nécessaire de poursuivre une logique orientée vers les publics plutôt qu'une démarche centrée sur les filières d'accompagnement.

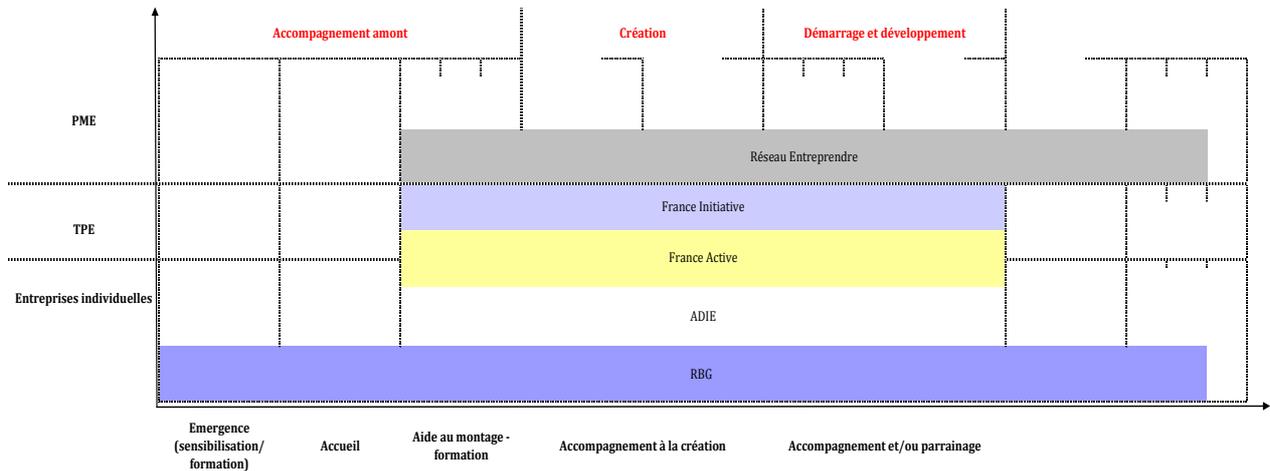
¹² L'entreprise immatriculée entre en effet directement en phase 3 dès lors que le chef d'entreprise est titulaire de l'ACCRE et que l'entreprise est créée ou reprise depuis moins de deux ans. Avec le régime de l'auto-entrepreneur facilitant l'immatriculation, beaucoup d'activités se créent, parfois sans trésorerie suffisante. Il n'est pas possible, après l'immatriculation et démarrage de l'activité, de leur faire bénéficier du financement de la phase 2.

¹³ Hors réseaux des boutiques de gestion, France Active, France Initiative, Réseau Entreprendre mais également chambres consulaires.

Annexe V

De manière générale, cela doit conduire à définir au plan national avec les têtes de réseau leurs cadres d'intervention respectifs. En pratique, le positionnement de principe de chaque réseau sur un public spécifique devra être ré-affirmé, ce qui clarifiera leur champ d'action : l'auto-emploi des publics en grande difficulté pour l'ADIE, les publics en insertion pour France Active, les TPE pour France Initiative et les futures PME pour le Réseau Entreprendre.

Tableau 5 : Cartographie cible des champs d'intervention des réseaux de financement et d'accompagnement de la création d'entreprise



La déclinaison au plan local de cette politique nationale sera nécessairement adaptée compte tenu de la spécificité des territoires et des politiques mises en œuvre par les collectivités locales (*cf. supra*).

Néanmoins, il sera indispensable d'assurer au plan local une lisibilité d'ensemble des processus et de mettre en œuvre des logiques partenariales entre les acteurs de façon à conserver un principe d'intervention par public :

- ◆ dans le cadre du dispositif Nacre, cette démarche devra conduire à un maillage plus resserré des conventionnements pour réduire le nombre d'opérateurs ;
- ◆ la démarche partenariale entre les acteurs devra également être recherchée, ce qui pourra les conduire à se positionner sur les trois phases, quitte ensuite à organiser leurs modalités d'intervention respective entre eux.
- ◆ A titre d'exemple, en Essonne, les réseaux positionnés sur des phases d'intervention identiques ont convenu d'articuler le suivi post-crédation en fonction de l'origine de la prescription : l'accompagnement post-crédation des créateurs est assuré par la Boutique de Gestion dès lors qu'elle a été prescriptrice du dossier, France Active et France Initiative n'intervenant sur cette phase que pour les créateurs orientés par les banques ou se présentant spontanément à leur guichet.

De ce point de vue, les directions régionales de la Caisse des dépôts pourront jouer un rôle d'impulsion au plan local pour mieux structurer l'action des différents acteurs et susciter de nouvelles synergies en matière d'aide à la création mais également dans la sphère plus spécifique du microcrédit.

2. L'efficacité du microcrédit n'est pas appréciée de manière homogène et les mesures d'impact restent peu développées

La mesure de l'efficacité du microcrédit professionnel n'est identifiée qu'en ce qui concerne l'ADIE¹⁴, les autres réseaux n'isolant pas au sein de leur activité ce qui relève du microcrédit. Au-delà de cette différence de périmètre, les modes de mesure ne sont pas homogènes ce qui ne facilite pas la comparabilité des performances.

En ce qui concerne le microcrédit personnel, sa mise en place récente ne permet pas de disposer d'une profondeur historique suffisante, les premiers résultats témoignant à ce stade d'un niveau de sinistralité maîtrisé.

Parallèlement, la mesure de l'efficacité des dispositifs d'accompagnement mérite d'être développée afin de mieux mobiliser les différents réseaux tout comme les mesures d'impact afin d'apprécier l'inclusion sociale et financière *in fine* des bénéficiaires.

2.1. L'efficacité de l'aide à la création d'entreprise est mesurée selon des méthodes souvent différenciées et sans isoler systématiquement le microcrédit

A la lumière des résultats de l'ADIE, il est possible de conclure que le microcrédit octroyé permet de générer des emplois *via* la création d'entreprises dont la pérennité est tout à fait dans la norme de celle observée au plan national pour des projets comparables.

La seule différence, suffisamment notable, est que, sans l'intervention de l'ADIE, l'entreprise ne se serait probablement pas créée, faute de financement.

La sinistralité financière des prêts de l'ADIE reste par ailleurs globalement contenue eu égard à celle enregistrée par les grands réseaux d'aide à la création d'entreprises qui interviennent sur des publics en moins grande difficulté.

2.1.1. Le microcrédit permet le retour à l'emploi de personnes en situation de précarité

L'agrégation des résultats de l'ADIE, de France Active et de France Initiative montre que leur activité a permis globalement de générer un peu plus de 51 000 emplois en 2008, en participant à la création ou reprise d'un peu plus de 27 000 entreprises.

Tableau 6 : Entreprises et emplois créés – Année 2008

	Nombre d'entreprises créées ou reprises	Nombre d'emplois créés ou consolidés par entreprise	Nombre d'emplois créés ou consolidés par entreprise
ADIE	9 842	11 810	1,20
France Active	3 558	4 830	1,36
France Initiative	13 600	31 300	2,30
Total	27 000	47 940	-

Source : Mission-hors Réseau Entreprendre considéré comme hors champ du microcrédit (cf. annexe I-État des lieux).

¹⁴ Seule la mesure de l'efficacité est abordée dans cette annexe. L'efficience du dispositif est étudiée dans l'annexe relative au financement du secteur, avec des différences méthodologiques entre les réseaux quant à la détermination des coûts de gestion. L'ADIE a récemment dissocié le volet crédit et la branche accompagnement, contrairement à d'autres réseaux tel que France Initiative pour lequel la segmentation entre ces postes de coûts n'est pas réalisable. Par ailleurs, la valorisation de l'activité bénévole a été réalisée par certaines plateformes PFIL, option qui n'a pas été retenue par l'ADIE.

Annexe V

Parmi ces acteurs, seule l'activité de l'ADIE est entièrement rattachable à du microcrédit, les autres réseaux intervenant plus largement sur la création ou la reprise de TPE voire de PME pour le Réseau Entreprendre (*cf. supra*). Or, l'ADIE contribue à plus du tiers des créations d'entreprises et participe à environ un quart des créations d'emploi de cet ensemble.

Ce résultat en termes de création d'emploi est d'autant plus notable que le microcrédit s'adresse à des publics en difficulté. L'analyse plus fine de la clientèle des différents opérateurs témoigne en effet de leur positionnement marqué sur des publics en situation de chômage, l'ADIE intervenant plutôt sur des publics en plus grande précarité.

La clientèle de l'ADIE se démarque en effet par son faible niveau de qualification comparativement à celui de France Active ou de France Initiative, 5 % des bénéficiaires étant illettrés. Une part importante des clients de l'ADIE sont titulaires de minima sociaux (43 %).

Tableau 7 : Caractéristiques des publics pris en charge par les différents opérateurs (2008)

	Part des demandeurs d'emploi	Part des bénéficiaires chômeurs de longue durée	Part des bénéficiaires titulaires de minima sociaux	Niveau de formation > bac	Part de public bénéficiaire illettré
ADIE	28 %	n-d	43 %	22 %	5 %
France Active	77 %	21 à 29 %	13,2 %	35 à 39 %	n-d
France Initiative	94 %	n-d	6 %	n-d	n-d

Source : Rapports d'activité des différentes structures- le public des nouvelles associations CSDL et Créa-sol n'est pas déterminé de manière aussi fine.

L'ADIE intervient également auprès d'un public relevant de l'activité informelle avec pour l'objectif d'amener ces personnes vers la régulation et l'officialisation. La quantification de ce champ d'action ne peut être déterminée aujourd'hui avec précision, l'ADIE n'ayant intégré que récemment cette spécification dans son système informatique¹⁵. L'association estime que la part de sa clientèle relevant de l'activité informelle peut être évaluée à environ 30 %, ce qui devra à terme conduire à des évaluations spécifiques sur le taux de régularisation suite à la mise en place du microcrédit (*cf. infra*).

Les statistiques disponibles auprès des nouvelles associations habilitées confirment l'impact du microcrédit en termes d'emploi, même si ce suivi n'est pas réalisé annuellement :

- ◆ en onze ans d'existence, la CSDL a accordé 876 prêts au 31 décembre 2008 et aidé à la création de 1 580 emplois, soit 1,8 emplois créés par entreprise financée ;
- ◆ Créa-sol a financé plus de 300 entreprises et généré plus de 450 emplois, soit 1,5 emploi par entreprise financée.

2.1.2. L'impact économique de moyen terme du microcrédit est également avéré, même si cette mesure n'est véritablement identifiée que pour l'ADIE

Le taux de pérennité des entreprises est l'indicateur classiquement utilisé pour apprécier notamment l'effet des mesures publiques en faveur de la création d'entreprises. Par définition, cet indicateur repose sur l'observation dans le temps d'un panel d'entreprises pour juger de leurs caractéristiques initiales et des évolutions constatées.

¹⁵ Lors de la mise en place du microcrédit, le conseiller crédit renseigne la situation professionnelle du micro-emprunteur, l'application informatique prévoyant de manière récente la précision « travailleur indépendant non déclaré ».

Annexe V

L'INSEE a donc mis en place le dispositif SINE –système d'information des nouvelles entreprises - qui est un système permanent d'observation des jeunes entreprises. Il a pour objectif de suivre une génération d'entreprises pendant cinq ans. Ce dispositif vise à étudier de façon permanente et régulière la naissance et la vie des jeunes entreprises autour de thèmes centraux tels que :

- ◆ le profil du créateur et de son entreprise ;
- ◆ les conditions de la création ou de la reprise ;
- ◆ les difficultés rencontrées ;
- ◆ l'impact de la création sur l'économie, en particulier l'emploi ;
- ◆ le développement au cours des premières années d'existence

Dans le cadre d'un groupe de travail récemment mis en place au sein du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS- cf. annexe État des lieux du microcrédit), une étude plus particulière sera conduite sur le devenir du statut d'auto-entrepreneur lors de la prochaine enquête SINE.

Encadré 2 : Description du dispositif « Système d'information des nouvelles entreprises » (SINE)

Le dispositif SINE a pour objectif de suivre une génération d'entreprises pendant cinq ans. Une génération correspond aux entreprises nées la même année. Une enquête est réalisée tous les quatre ans et chaque enquête génère une série d'interrogations par voie postale :

- ◆ la première enquête intervient dès les premiers mois de la création de l'entreprise (ex : SINE 2002-1 : cohorte 2002 interrogée en 2002) ;
- ◆ la seconde interrogation est réalisée au terme de la troisième année d'existence de l'entreprise (ex : SINE 2002-2 : cohorte 2002 interrogée en 2005) ;
- ◆ la troisième enquête est adressée cinq ans après la naissance (ex : SINE 2002-3 : cohorte 2002 interrogée en 2007).

Toutes les nouvelles entreprises ne sont pas enquêtées. Seul un échantillon est interrogé représentant pour la cohorte 2002 47 % du total des créations du 1^{er} semestre.

2.1.2.1. De façon générale, l'accompagnement améliore significativement la pérennité des jeunes entreprises

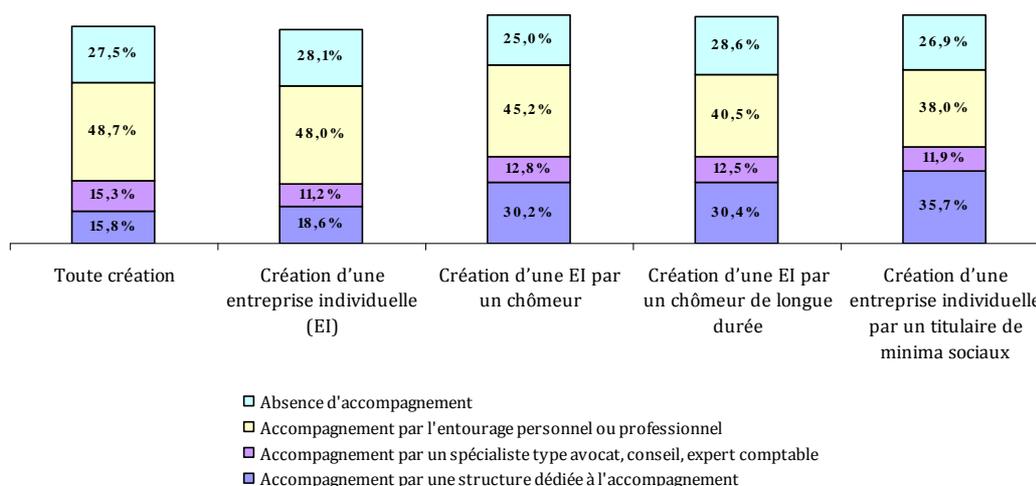
Ainsi, l'enquête SINE montre que l'accompagnement de la création d'entreprise permet d'améliorer sa pérennité.

L'enquête nationale SINE identifie les entreprises créées ayant bénéficié d'un accompagnement spécifique lors de la deuxième interrogation réalisée trois ans après la création. Il est possible de mettre en regard la nature de l'accompagnement, le profil du créateur et la pérennité de l'entreprise à 3 ans.

Il apparaît qu'en France 15 % des entreprises créées en 2002 ont bénéficié de l'accompagnement de structures dédiées, cette proportion allant croissant lorsque la création de l'entreprise individuelle est portée par des publics en difficulté : 30,2 % pour la création d'entreprise par un chômeur de longue durée et 35,7 % pour une création réalisée par des titulaires de *minima* sociaux.

Annexe V

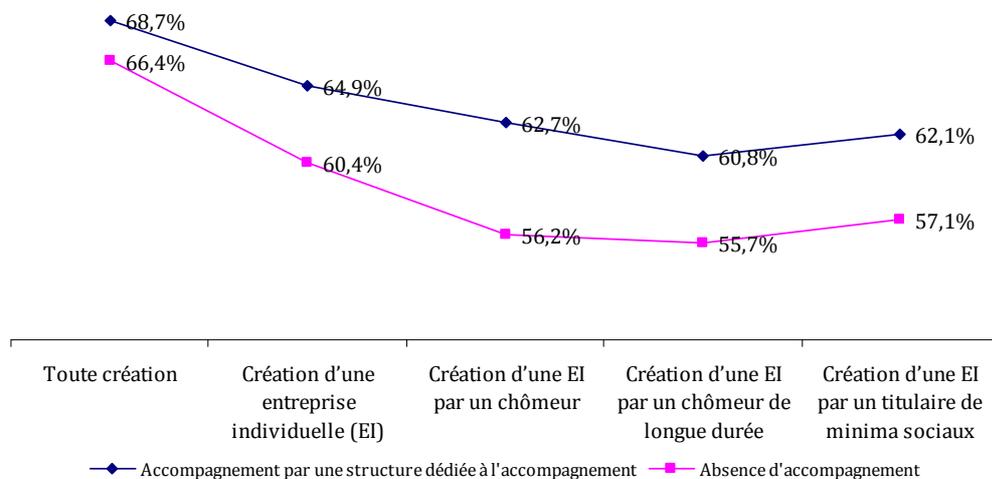
Tableau 8 : Nature de l'accompagnement des entreprises créées en 2002



Source : Enquête SINE 2002-2, le total peut excéder 100 % compte tenu des réponses multiples.

La pérennité des entreprises ayant bénéficié d'un accompagnement est plus élevée qu'en l'absence de tout dispositif de cette nature, l'écart étant notable s'agissant de publics de chômeurs (+6,5 points) ou de titulaires de *minima* sociaux (+ 5 points).

Tableau 9 : L'impact de l'accompagnement sur la pérennité à 3 ans des entreprises créées



Source : Enquête SINE 2002-2.

2.1.2.2. La pérennité des entreprises accompagnées est suivie de façon hétérogène par les acteurs du microcrédit

La plupart des financeurs de la création d'entreprise sont également accompagnateurs du créateur d'entreprise (*cf.* annexe I -État des lieux). Ils ont développé, à l'image de l'enquête SINE déployée au plan national, des indicateurs d'efficacité afin d'appréhender le taux de survie des entreprises créées ou le nombre d'emplois créés¹⁶.

¹⁶ Le Réseau Entreprendre n'est pas étudié dans le cadre de cette analyse de la pérennité des entreprises créées puisqu'il intervient en dehors de la sphère du microcrédit (*cf.* annexe I -Etat des lieux).

Annexe V

L'ADIE a développé un système comparable de mesure avec des enquêtes triennales destinées à mesurer l'impact de son action tant sur la pérennité des entreprises que sur l'insertion des créateurs.

Une première étude a été conduite en 2003 selon la méthodologie suivante :

- ◆ analyse du taux de survie et d'insertion sur un échantillon de créateurs financés au cours des cinq dernières années dans 20 départements différents, soit un panel de 2 300 personnes ;
- ◆ analyse de l'impact et de la satisfaction des bénéficiaires sur un échantillon de 650 personnes en activité et en cessation (puisées dans les 2 300 personnes de l'échantillon précédent).

Cette évaluation a été reconduite en 2007 auprès des entreprises financées sur les trois dernières années (2003-2005), c'est-à-dire sur une période d'observation plus courte mais selon la même méthodologie. Cette étude a concerné 9 816 entreprises.

En complément des statistiques globales remontant du réseau, France Initiative a réalisé une enquête auprès de 1 500 personnes ayant créé leur entreprise en 2004 pour apprécier le devenir du projet 3 ans après la création et conduire des analyses plus spécifiques en fonction du profil du créateur, notamment en ce qui concerne la création et reprise d'entreprises par des jeunes, des femmes ou des chômeurs.

En revanche, France Active n'a pas développé de dispositif de cette nature, estimant que l'évaluation du taux de sinistralité des prêts suffit à juger de la pérennité des entreprises créées. Cette dernière est donc appréciée à l'aune de la sinistralité financière enregistrée sur les garanties mises en place. Cette approche n'est cependant pas pleinement satisfaisante dans la mesure où les résultats des autres réseaux font apparaître des différences substantielles entre les sinistralités financière et physique¹⁷.

De même, les nouvelles associations habilitées, de plus petite taille, n'ont pas diligencé d'évaluation par panel.

Si, à l'exception de l'ADIE, les résultats affichés apparaissent supérieurs à ceux observés au niveau national dans le cadre de l'enquête SINE 2002, ces données doivent être affinées dès lors qu'elles n'appréhendent pas des activités comparables.

Tableau 10 : Taux de pérennité à 3 ans affichés par les différents réseaux et résultats nationaux SINE 2002 (2008)

	Taux de pérennité à 3 ans
ADIE	57 %
Créa-sol	n-d
CSDL	77 %
France Active	86 %
France Initiative	87 %
Référentiel SINE 2002-2	66 %

Source : Rapports d'activité des différents réseaux et dernière enquête SINE disponible (2002).

¹⁷ Ainsi, l'ADIE affiche un taux de pérennité à trois ans des entreprises créées de 57 % alors que la sinistralité financière sur les microcrédits du réseau peut être évaluée entre 8 et 10 %.

Annexe V

En effet, au-delà de publics-cible très différents (*cf. supra*), les opérateurs se positionnent également sur des projets spécifiques, l'intervention de l'ADIE se singularisant véritablement par la taille de projets financés :

- ◆ l'ADIE et France Active soutiennent plutôt la création pure d'entreprise, contrairement à d'autres opérateurs pour lesquels la part de reprises d'entreprise est plus importante : 31 % pour France Initiative ou 33 % pour le Réseau Entreprendre. ;
- ◆ l'ADIE intervient plus largement sur des projets finançant des entreprises individuelles, contrairement par exemple à France Active, où la part des créations d'entreprises individuelles est plus faible ;
- ◆ l'ADIE intervient sur un plan de financement moyen 5 à 8 fois inférieur à celui porté par France Active et plus de 11 fois inférieur à celui de France Initiative, le réseau Entreprendre étant sur un segment d'intervention très nettement au dessus des autres opérateurs.

Au sein des seules associations habilitées, des différences notables apparaissent également. Ainsi, la CSDL apparaît positionnée sur des projets nettement supérieurs à celui de l'ADIE, tout comme Créa-sol qui antérieurement à son habilitation en avril 2009, intervenait sur un montant moyen de prêts de 15 k€.

Tableau 11 : Caractéristiques des projets portés par les différents opérateurs (2008)

	Part des projets concernant les entreprises individuelles	Part des créations	Part des reprises d'activité	Part de projet de développement	Plan moyen de financement (en k€)
ADIE	80 %	71 %	29 %		7
CSDL	n-d	65 %	5 %	30 %	21
France Active	43 %-47 %	100 %	-	-	38 à 58
France Initiative	n-d	65 %	31 %	4 %	80

Source : Rapports d'activité des différents réseaux-pour France Active, le plan moyen de financement est de 38 k€ pour les projets garantis par le FGIF et de 58 k€ pour ceux portés via les fonds Galland.

Or, les enquêtes conduites par l'INSEE montrent que la taille des projets et leur nature sont des facteurs identifiés de meilleure pérennité des entreprises créées, tout comme l'expérience initiale du créateur.

Encadré 3 : Les facteurs de pérennité des entreprises créées identifiés par l'INSEE

Les projets de reprise d'une entreprise existante résistent mieux que les entreprises nouvelles : le taux de pérennité des reprises excède de 10 points celui des créations pures. Parmi les différentes formes de reprise, la plus pérenne est le rachat par l'un de ses salariés de l'entreprise de son dernier employeur.

Une plus grande expérience du créateur bénéficie également à la pérennité de son projet, que ce soit en termes d'âge ou de parcours professionnel avant la création. Les créateurs dont l'entreprise affiche de meilleurs taux de pérennité sont ceux qui exerçaient déjà un métier avant la création. Ainsi, les projets portés par des chômeurs, a fortiori des chômeurs de plus d'un an, perdurent moins que ceux conduits par des personnes précédemment en activité professionnelle.

Enfin, le montant des moyens investis reste un des critères les plus déterminants de survie de l'entreprise : le taux de survie progresse régulièrement avec le montant des moyens financiers investis au démarrage.

Source : Enquête SINE 2002.

Au-delà du périmètre d'analyse, la date de mesure diffère selon les acteurs.

**Tableau 12 : Taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées
Périmètre et période d'observation retenue**

	ADIE	France Active	France Initiative	SINE 2002
Résultats affichés en 2008	57 %	86 %	87 %	66 %
Périmètre	Créations et développements	Créations	Créations et reprises	Créations et reprises
Date de la mesure	2007	Annuelle	Annuelle	2005
Période d'observation	2003-2004	2005	2005	2002
Méthode	Panel	Mesure exhaustive-Sinistralité financière	Mesure exhaustive	Panel

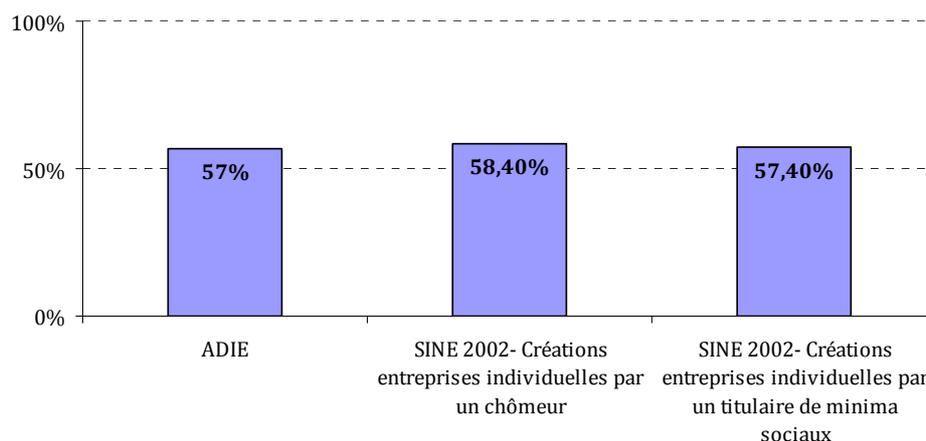
Source : Mission.

Des retraitements sont donc nécessaires afin de mettre en regard les performances affichées avec des données comparables. Pour ce faire, la mission a sollicité la direction statistique des entreprises de l'INSEE pour affiner les données de l'enquête SINE.

Toutefois, tous les opérateurs ne sont pas en mesure de préciser les périmètres d'analyse. Par ailleurs les périodes d'observation restent différentes, ce qui peut conduire à nuancer les résultats.

- ◆ Pour l'ADIE, le taux de pérennité à 3 ans des entreprises qu'elle a financées s'avère comparable à celui observé au plan national pour les créations d'entreprises individuelles par un chômeur ou un titulaire de *minima* sociaux, sous la réserve de la période d'observation différente (2002 pour SINE et période 2003-2004 pour l'étude de l'ADIE). En la matière, la taille des projets n'est pas un critère discriminant, le plan moyen de financement de 7 k€ de l'ADIE étant comparable à celui observé au plan national pour les créations d'entreprises par des publics en difficulté¹⁸.

Tableau 13 : Comparaison des taux de pérennité à 3ans-ADIE et taux national retraité



¹⁸ Au démarrage de l'entreprise, le montant médian investi par un chômeur de moins d'un an est de 8 000 € et 6 700 € pour un chômeur de plus d'un an (source SINE 2002).

Annexe V

- ◆ Compte tenu du public géré par France Active (87 % de chômeurs), le taux de pérennité national le plus pertinent correspond à celui enregistré pour la création réalisée par des chômeurs¹⁹, soit 63 %. Pour retenir la même période d'observation que celle de SINE, il convient de se baser sur le taux de sinistralité enregistré à 3 ans par France Active sur les garanties mises en place en 2002, soit 80 %²⁰.
- ◆ Ces sinistralités mesurées restent toutefois différentes : sinistralité financière pour France Active et sinistralité physique des entreprises pour l'enquête SINE. Même si l'absence de remboursement du prêt et l'engagement de la garantie sont probablement des indicateurs de non survie de l'entreprise, inversement le remboursement du prêt n'est pas nécessairement synonyme de continuité d'activité.
- ◆ S'agissant de France Initiative, le *reporting* des plateformes locales ne permet pas d'opérer de césure selon la nature et la taille du projet. Compte tenu de la part importante des chômeurs dans le public pris en charge par ce réseau, le taux de pérennité à trois ans affiché peut donc être utilement comparé avec le taux national observé pour les créations et reprises d'entreprises réalisées par des chômeurs, soit 65 %. Pour retenir la même période d'observation que l'enquête nationale, ce résultat peut être mis en perspective avec le taux de pérennité des projets financés en 2002 par ce réseau, soit 84 %.

En tout état de cause, il n'est pas possible d'isoler, au sein de l'activité de France Active et de France Initiative, les taux de pérennité des entreprises créées avec des prêts bancaires de faible montant assimilables à du microcrédit²¹.

Tableau 14 : Estimation comparée des taux de pérennité à 3 ans (SINE et réseaux)

	Performance des réseaux	Performance nationale la plus comparable (projets financés en 02)	Lecture
ADIE -projets financés en 2003	57 %	57 %	Performance nationale observée au plan pour les créations d'entreprises individuelles par des titulaires de <i>minima sociaux</i>
France Active – projets financés en 2002	80 %	63 %	Performance nationale enregistrée pour les projets de créations portés par des chômeurs – Sinistralité financière pour France Active
France Initiative-projets financés en 2002	84 %	65 %	Performance nationale sur la création et la reprise d'entreprise par des chômeurs

Source : Estimation mission.

La comparaison des performances des associations habilitées entre elles montre que la CSDL présente un taux de pérennité de 77 %, là où l'ADIE affiche une performance de 57 % des entreprises financées et pérennes à 3 ans. Ces résultats sont à mettre en perspective avec la taille des projets, plus conséquents pour la CSDL, et la nature des publics, plus précaires pour l'ADIE. L'association Créa-sol est de création trop récente pour déterminer un taux de pérennité sur un nombre significatif d'entreprises.

¹⁹ Quelle que soit la forme de l'entité créée : entreprise ou société.

²⁰ Sinistralité financière en nombre de dossiers et non en montants.

²¹ La pérennité des entreprises soutenues par le Réseau Entreprendre n'est pas étudiée puisque ce dernier n'intervient pas dans la sphère du microcrédit (*cf.* annexe I-Etat des lieux).

La mesure de la pérennité des entreprises financées via un microcrédit doit donc à l'avenir être appréhendée de manière homogène par l'ensemble des acteurs du marché, ce qui conduit à formuler les recommandations suivantes :

- ◆ le déroulement des évaluations par panel selon la même cadence que l'enquête SINE nationale de façon à offrir la même période d'observation ;
- ◆ la nécessité d'apprécier la sinistralité physique des entreprises au-delà de la seule sinistralité financière sur le prêt ;
- ◆ la distinction indispensable selon la nature du projet (création, reprise ou développement d'entreprise), le type d'entreprises créées (entreprises individuelles, sociétés) et le public créateur (notamment chômeur ; chômeur de longue durée, titulaire de *minima* sociaux) ;
- ◆ une meilleure identification de la taille des projets, de façon à isoler dans l'activité de chaque opérateur ce qui relève du microcrédit.

2.1.3. La sinistralité financière du microcrédit est globalement contenue comparativement à celle des grands réseaux d'aide à la création d'entreprise

L'ADIE, France Active et France Initiative utilisent des méthodes de mesure de la sinistralité financière qui ne sont ni homogènes ni exemptes de biais d'interprétation, ce qui ne favorise pas une approche comparée de la performance.

Tableau 15 : Résultats affichés et détail des données composantes des indicateurs destinés à mesurer la sinistralité (2008)

Acteurs	Indicateurs	Données composantes	Résultats
ADIE	Taux d'impayés à 3 ans	Capital appelé non remboursé/ capital appelé (quelle que soit l'origine du remboursement : emprunteur ou caution mais avant mise en jeu de la garantie de l'État)	6,58 %
France Active	Taux de sinistralité à 3 ans	Montant des sinistres lors de l'appel en garantie / encours initial garanti (calcul par génération et avant mise en jeu de la contre-garantie d'OSEO)	14 %
France Initiative	Taux de non-remboursement de l'année	Abandons de créances nets après garanties / volume cumulé des prêts d'honneur accordés	3,3 %

Source : Rapport d'activité des différents acteurs-pour France Active, correspondance avec le taux de pérennité des entreprises à 3 ans de 86 % affiché dans le rapport d'activité 2008.

Pour l'ADIE, le taux d'impayés affiché dans le rapport d'activité présente les biais suivants :

- ◆ il ne distingue pas selon l'origine du remboursement, ce qui conduit à ne pas prendre en compte au numérateur une partie des encaissements suite à mise en jeu de la caution. Il ne reflète donc pas un taux d'impayés brut. A ce titre, la sinistralité observée pour les prêts d'honneur délivrée par l'ADIE est deux fois plus élevée, ce qui s'explique à la fois par l'absence de caution et le différé de remboursement sur ce prêt qui est plus long que pour le microcrédit²².
- ◆ il appréhende la production de manière globale sans distinction selon son ancienneté, ce qui en période de croissance d'activité peut conduire à améliorer le niveau de cet indicateur.

²² Le taux d'impayé global des prêts d'honneur est de 15,4 % en 2008 contre 6,58 % pour le microcrédit.

Annexe V

S'agissant de France Initiative, le taux de remboursement affiché est en fait un indicateur de recouvrement, calculé par ailleurs sur les seuls prêts d'honneur à l'exclusion des prêts bancaires adossés. Il est enfin présenté après mise en jeu des garanties institutionnelles.

Seule France Active présente une sinistralité brute – avant mise en jeu des garanties – et calculée par cohorte.

Différents retraitements sont nécessaires pour affiner les sinistralités affichées par les différentes structures, sachant que pour les grands réseaux d'aide à la création d'entreprise, la sinistralité liée au seul microcrédit n'est pas isolée.

Si elle ne la publie pas, l'ADIE détermine un taux d'impayés par cohorte. En 2008, le taux d'impayés sur les créances 2005 est de 5,55 %, ce niveau restant globalement stable sur la période 2006-2008²³.

En revanche, l'ADIE n'est pas en mesure de retraiter ce taux d'impayés pour l'établir avant mise en jeu de la caution, l'origine des remboursements n'étant pas fléchée dans son système d'information. L'analyse du processus de recouvrement de l'ADIE et les investigations de terrain montrent toutefois que la caution est systématiquement recherchée en cas de difficultés de paiement rencontrées par l'emprunteur. Cette garantie non institutionnelle permet donc de limiter la sinistralité sur prêts. Pour tenir compte de son impact, la mission a donc supposé que toutes les cautions activées ont honoré leurs engagements financiers²⁴, ce qui conduit à estimer un taux d'impayés avant mise en jeu de la caution d'au maximum 11,1 %²⁵.

France Initiative présente un taux de perte finale après garantie de 3,3 %²⁶. Compte tenu du niveau de garantie dont ce réseau bénéficie, le taux de défaillance peut donc être approché à 9,42 % des encours de prêts d'honneur. Cette performance est toutefois un résultat enregistré sur l'ensemble du portefeuille et non par cohorte, ce qui conduit à un écrasement du résultat compte tenu de la croissance des fonds de prêts d'honneur (*cf. infra*).

Au total, le microcrédit offert par l'ADIE présente un niveau de sinistralité contenu au regard de la nature des bénéficiaires mais également à la lumière des performances des réseaux tels que France Active ou France Initiative qui interviennent plus largement au profit de la création d'entreprises.

Tableau 16 : Estimation de la sinistralité financière enregistrée par l'ADIE, France Active et France Initiative (2008)

Acteurs	Indicateurs	Résultats
ADIE	Taux d'impayés avant mise en jeu des cautions (créance N-3)	5,55 % après caution Maximum 11 %
France Active	Taux de sinistralité à 3 ans (créance N-3)	14 %
France Initiative	Taux de recouvrement des prêts d'honneur avant mise en jeu des garanties (portefeuille global)	9,42 %

Source : Estimation mission.

²³ 5,31 % en 2006 et 5,22 % en 2007.

²⁴ Ce qui est, par construction, une hypothèse très optimiste.

²⁵ La caution portant sur 50 % du montant emprunté. A titre indicatif, la sinistralité financière enregistrée sur les prêts d'honneur est de 15 %, cette différence de taux s'expliquant par l'absence de caution et le différé de remboursement.

²⁶ Les crédits bancaires adossés aux prêts d'honneur sont garantis à hauteur de 70 %.

Annexe V

Plusieurs éléments peuvent éclairer ces estimations : l'efficacité de l'action en recouvrement conduite ou la durée plus ou moins courte du prêt. L'ADIE présente à titre d'exemple des durées de prêts significativement plus courtes. Pour France Initiative, il s'agit d'une sinistralité globale toutes générations de créances confondues et non d'une sinistralité par cohorte telle qu'estimée pour l'ADIE et France Active.

Il est à noter que la CSDL enregistre une sinistralité de 10 % avant mise en jeu des garanties institutionnelles, soit une performance comparable à celle de l'ADIE.

Cette analyse montre la nécessité de bâtir un indicateur commun de sinistralité, même si chaque acteur peut ensuite déployer des séries de mesures complémentaires plus spécifiques à leur activité.

- ◆ en la matière, seule la mesure de la sinistralité par génération de créance permet véritablement d'apprécier la sinistralité réelle, abstraction faite de la production récente qui a tendance à écraser le résultat, notamment en période de croissance de l'activité²⁷ ;
- ◆ cette sinistralité doit être par ailleurs arrêtée à une date suffisamment lointaine de la date de naissance de la créance pour intégrer l'ensemble des recouvrements potentiels. Des périodes de 3 et 5 ans paraissent de ce point de vue suffisamment longues pour stabiliser le niveau d'impayés par génération ;
- ◆ la sinistralité doit être déterminée avant toute mise en jeu des garanties afin de dégager la sinistralité économique et non financière ;
- ◆ sur une période suffisamment longue, la moyenne des différents taux de sinistralité de 3 à 5 ans permet d'approcher de manière fiable la dotation nécessaire aux fonds de garantie.

D'autres indicateurs peuvent également être utilisés pour apprécier la qualité du portefeuille de prêts, notamment le ratio de portefeuille à risque (PAR). Ce ratio permet au gestionnaire d'appréhender la situation actuelle mais également future de la structure de son portefeuille et correspond au rapport entre l'encours des prêts affichant un retard et le total de l'encours des prêts. Le principe est que lorsqu'un prêt affiche un retard, les autres paiements à venir risquent d'être compromis, voire la totalité de la créance.

Le ratio de portefeuille à risque permet donc à mesurer le risque actuel mais également les pertes potentielles à venir en l'absence de toute mesure prise pour corriger la situation. Selon les institutions, le PAR prend en compte également au numérateur l'encours des prêts restructurés en considérant que cette restructuration a été précisément mise en place pour pallier des difficultés de paiement rencontrées par l'emprunteur.

Ces différentes mesures peuvent être complétées par l'analyse de la structure du portefeuille - le taux des prêts restructurés par exemple - et du niveau de couverture du risque de ce portefeuille - taux de provisionnement - qui conduit à déterminer la perte comptable nette pour la structure.

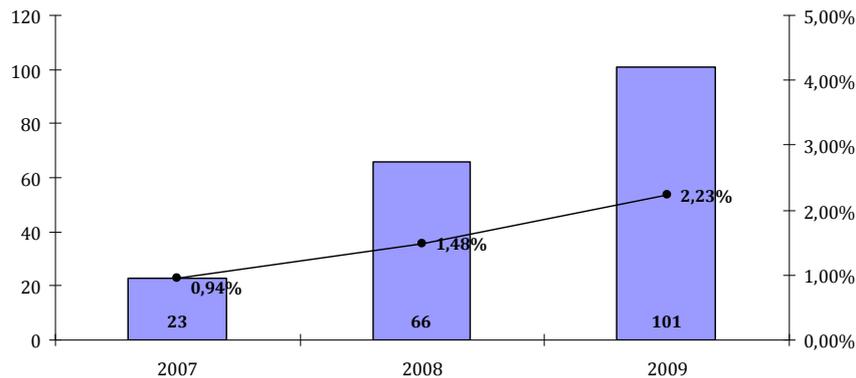
²⁷ Si le taux d'impayés est apprécié globalement en faisant le rapport entre le niveau d'impayés et la production totale, la production récente vient augmenter le dénominateur sans impacter le numérateur puisque par construction elle génère encore peu d'impayés en début de cycle de remboursement. Le taux d'impayés est donc finalement meilleur. Ce phénomène est accru en phase de croissance d'activité et d'augmentation de la production.

2.2. L'initiation très récente du microcrédit personnel ne permet pas d'en apprécier pleinement l'efficacité même si les premières tendances sont encourageantes

A ce stade, les premiers résultats montrent une sinistralité maîtrisée pour le microcrédit personnel dont la mise en place est récente.

Au deuxième trimestre 2009, 190 appels en garantie ont été comptabilisés sur les 8 516 microcrédits personnels mis en place, soit un taux d'impayés de 2,23 % en nombre.

Tableau 17 : Nombre d'appel en garantie et taux global d'impayés des microcrédits personnels en nombre



Source : CDC.

Le montant global de la dette échue impayée est de 243 k€, représentant 0,59 % du capital initial prêté.

Toutefois, la faible profondeur historique des données disponibles incite à nuancer ces résultats. Par ailleurs, la Caisse des dépôts ne dispose pas aujourd'hui d'un suivi des sinistres par millésime de prêts. Cette information sera recueillie sous l'outil France microcrédit à compter de janvier 2009, ce qui permettra de déterminer une sinistralité par cohorte.

Sur ce sujet, le Secours Catholique dispose d'une plus grande expérience du microcrédit personnel qu'il a mis en place depuis novembre 2004.

Sur 670 prêts accordés depuis la mise en place du dispositif, 40 dossiers ont donné lieu à intervention du Fonds Social de Garantie, soit un taux global d'impayés de 5,97 % depuis l'origine. Le taux d'impayés par cohorte n'est cependant pas connu.

2.3. La mesure de l'efficacité de la prescription et de l'accompagnement mérite d'être amplifiée afin de mieux mobiliser les réseaux

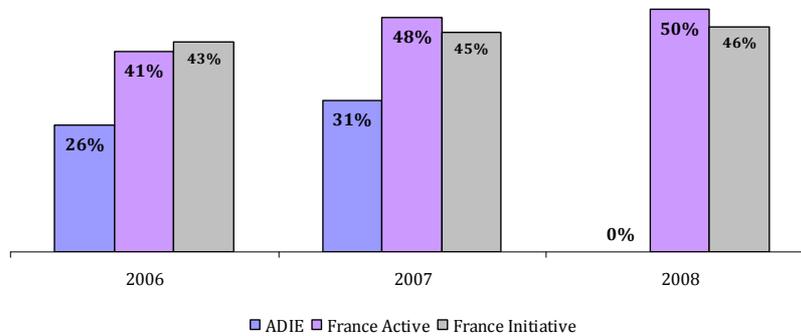
Si l'impact de l'accompagnement est notable sur la pérennité des entreprises (*cf. supra*), il représente un coût non négligeable pour la collectivité publique (*cf. annexe III-interventions publiques*). Or, la qualité de la chaîne de l'accompagnement reste encore mal analysée par les différents réseaux, notamment au plan local.

En amont, la qualité de la prescription n'est pas examinée. L'ADIE, France Active et France Initiative suivent globalement le taux national d'acceptation des dossiers proposés par leurs réseaux prescripteurs, sans toutefois analyser précisément la nature des dossiers non retenus : profil des créateurs ou nature du projet ni l'origine des réseaux prescripteurs.

Annexe V

Pourtant, sur la période 2006-2008, tous réseaux confondus, près d'un dossier prescrit sur deux ne fait pas l'objet d'une expertise au fond, le flux de réception ayant toutefois mobilisé les équipes en termes de primo-analyse du projet.

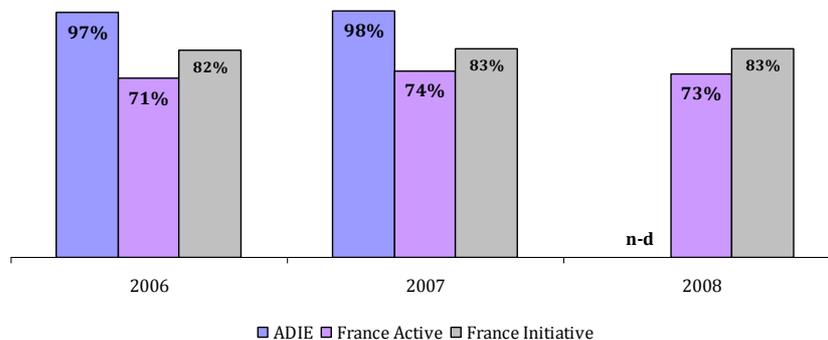
Tableau 18 : Taux d'expertise des dossiers prescrits aux réseaux d'aide à la création d'entreprise



Source : Rapports d'activité France Active et France Initiative.

De la même manière, le taux d'acceptation des dossiers présentés en comité d'engagement, déjà tracé par les différents réseaux, mériterait d'être mieux valorisé afin d'identifier au plan local les performances des différents réseaux d'accompagnement et faire émerger les bonnes pratiques. A titre d'exemple, de telles comparaisons seront rendues possibles avec l'outil France microcrédit développé par la Caisse des dépôts pour le suivi du microcrédit personnel (*cf. infra*).

Tableau 19 : Taux d'acceptation en comité d'agrément des dossiers expertisés par les réseaux accompagnants



Source : Traitements réalisés par l'ADIE et rapports de gestion France Active France Initiative.

In fine, l'efficacité de l'accompagnement-aval est ponctuellement appréciée grâce à des enquêtes de satisfaction réalisées auprès des créateurs à l'aide de questionnaires plus ou moins élaborés.

Les enquêtes de satisfaction témoignent du souhait des créateurs de bénéficier d'un accompagnement renforcé notamment en termes de suivi post-crédation, ce qui a conduit certains opérateurs à prendre des engagements notamment en termes de contenu de l'accompagnement.

Annexe V

- ◆ Dans le cadre de son enquête triennale, l'ADIE mesure ainsi la satisfaction de ses créateurs à l'égard des prestations d'accompagnement. Si 80 % des créateurs se déclarent *a priori* satisfaits du service d'accompagnement proposé par l'ADIE, il ressort que 65 % des créateurs en activité estiment véritablement que l'accompagnement offert leur a permis de surmonter leurs difficultés²⁸.
- ◆ France Active a conduit une étude similaire en 2003 auprès des créateurs d'entreprise qu'elle a soutenus depuis 1998²⁹, cette étude montrant qu'à l'époque 78 % des créateurs interrogés ne bénéficiaient pas d'un suivi par les fonds territoriaux.
- ◆ France Initiative a réalisé une enquête auprès de 1 500 créateurs, 40 % d'entre eux ayant bénéficié d'un suivi et 26 % d'un parrainage. Au sein de ces deux populations, 93 % se déclarent satisfaits du suivi proposé par les plateformes et 77 % satisfaits du parrainage proposé. Aucune question n'a porté sur les besoins identifiés en termes de nature d'accompagnement offert.

Suite à son enquête, l'ADIE s'est engagée dans une politique de diversification et de professionnalisation de l'accompagnement avec des objectifs en termes de niveau de services – 80 % des clients bénéficiaires d'un service d'accompagnement– mais également de satisfaction des clients – taux de satisfaction de 90 %–. Pour France Active, ce volet reste une piste d'amélioration pour le réseau.

Au-delà de ces enquêtes de satisfaction, la mise en perspective entre la nature de l'accompagnement proposé d'une part, et la pérennité de l'entreprise accompagnée ou la sinistralité financière enregistrée d'autre part, est rarement conduite, alors qu'elle peut également favoriser l'émergence de bonnes pratiques.

Le réseau des boutiques de gestion a réalisé une étude de cette nature en mai 2008 par l'intermédiaire du groupe d'études techniques et économiques (GESTE). Cette analyse permet de comparer la pérennité des entreprises accompagnées par ce réseau et celle observée pour les entreprises non accompagnées à l'image de ce qui est conduit au niveau national *via* SINE (*cf. supra*).

Des analyses de cette nature sont pertinentes et méritent d'être affinées afin d'identifier plus précisément les facteurs de réussite tels que le contenu de l'accompagnement offert ou la qualité des partenariats entre le réseau d'accompagnement et l'organisme financeur.

Dans le domaine du microcrédit personnel, les évaluations n'ont pas encore été conduites compte tenu de la jeunesse du dispositif. L'outil France microcrédit permettra toutefois de tracer des informations qui devraient permettre à terme de faire émerger les bonnes pratiques et de souligner la pertinence des partenariats grâce à leur comparaison avec des résultats locaux ou nationaux.

L'outil France microcrédit autorisera à terme ce type d'analyse puisque seront tracés, par organisme d'accompagnement, le taux d'acceptation des dossiers prescrits et le taux de financement des dossiers proposés (*cf. supra*).

²⁸ Le premier besoin exprimé par les créateurs de l'ADIE est de bénéficier d'un accompagnement à la gestion et aux démarches commerciales, devant la formation à la comptabilité et aux formalités administratives.

²⁹ Etude conduite sur un échantillon de 253 créateurs.

Aux termes de cette analyse, il apparaît donc nécessaire de mieux structurer l'évaluation de l'accompagnement, exigence particulièrement importante dans un contexte de diminution des financements publics.

A l'image de ce qui est d'ores et déjà prévu pour le microcrédit personnel, cette évaluation peut se structurer autour de différents volets :

- ◆ l'analyse du taux d'expertise des demandes reçues afin d'apprécier la qualité de la prescription ;
- ◆ le taux d'acceptation en comité d'engagement des dossiers pour mesurer la performance des réseaux du point de vue de leur expertise financière ;
- ◆ la mise en perspective de la pérennité des entreprises ou de la sinistralité financière enregistrée avec la nature de l'accompagnement offert (formation, parrainage...) et les partenariats (ex : couplage FA-RBG ; couplage FA-FIR).
- ◆ la réalisation ponctuelle d'enquête de satisfaction sur la base d'une grille d'analyse homogène et d'un indice de satisfaction ;

2.4. Les analyses méritent d'être étoffées en ce qui concerne les indicateurs sociaux et la mesure de la bancarisation *in fine* des bénéficiaires de microcrédit

Dans le domaine du microcrédit professionnel, seule l'ADIE a conduit une analyse d'impact sur l'insertion des créateurs qu'elle a financés en termes de taux de sortie des *minima* sociaux, taux d'emploi des créateurs et niveau d'insertion sociale³⁰.

³⁰ Les autres opérateurs ont conduit des mesures d'impact de leur activité sur le devenir de l'entreprise créée – évolution du chiffre d'affaires, de la trésorerie, des investissements - mais sans analyse sur la situation spécifique du créateur. Ces études concernent en effet plus globalement l'aide à la création d'entreprise sans isoler l'activité de microcrédit et, par suite, sans analyser l'impact de leur activité en termes d'insertion professionnelle, sociale et d'inclusion financière du créateur.

Encadré 4 : L'insertion professionnelle, sociale et bancaire des créateurs de l'ADIE

La dernière étude conduite en 2007 a analysé le taux de sortie des minimas sociaux à partir des réponses apportées par 2 457 personnes sur la base d'un panel initial de 3 772 créateurs financés interrogés et bénéficiant lors de la création d'un minima social. Parmi les créateurs ayant répondu à l'enquête, 1 741 déclarent être dans cette situation, soit un taux de sortie des minimas sociaux de 70 %. Il convient de souligner que ce taux de sortie est calculé à la date de l'enquête, la période le séparant de la date de création pouvant varier selon les individus.

Au-delà des créateurs toujours en activité, cette enquête a également mesuré le taux d'emploi des créateurs dont l'entreprise n'a pas poursuivi leur activité, ce qui correspond à 43 entreprises financées sur 100. Parmi ces dernières, 42 % des créateurs ont retrouvé un emploi contre 35 % recensé lors de l'enquête précédente conduite en 2003 (résultats appréciés hors situation d'intérim considérée comme une situation précaire).

Tableau 20 : Devenir des créateurs financés par l'ADIE

Situation professionnelle	
Créateur toujours en activité	57 %
Créateur ayant cessé son activité	43 %
<i>Dont CDI</i>	22 %
<i>Dont CDD</i>	14 %
<i>Dont Intérim</i>	12 %
<i>Dont Création d'une nouvelle entreprise</i>	6 %
<i>Dont Sans emploi</i>	46 %

Source : Étude ADIE 2007

Au total, sur 100 créateurs financés par l'ADIE, 57 sont toujours en activité et 18 ont retrouvé un emploi hors situation d'intérim, ce qui correspond à un taux de retour à l'activité de 75 % (hors situation d'intérim)

Par ailleurs, l'ADIE a apprécié le degré de satisfaction des créateurs qu'elle a financés, notamment au regard de leur insertion sociale. 90 % du panel interrogé se déclare satisfait d'avoir choisi de créer leur entreprise avec une qualité de vie qui s'est globalement améliorée : 43 % indiquent avoir une meilleure qualité de vie qu'avant la création, 30 % déclarent avoir une qualité de vie identique et 26 % estiment vivre moins bien qu'avant la création de leur entreprise.

Certains résultats de cette étude triennale permettent enfin d'approcher le niveau d'insertion bancaire des créateurs d'entreprise et le potentiel de renouvellement des microcrédits.

Tableau 21 : Insertion bancaire des créateurs financés par l'ADIE

	Étude 2003	Étude 2007
Part des créateurs ayant fait une demande de prêt bancaire classique après la création de l'entreprise	33 %	29 %
Part des créateurs ayant obtenu un crédit bancaire	74 %	59 %

L'ADIE évalue donc à 30 % la part des créateurs financés qu'elle peut potentiellement financer une seconde fois³¹.

³¹ L'ADIE estime que sur 100 créateurs financés, 29 d'entre eux ont besoin d'un prêt complémentaire et s'adressent à leur banque. En revanche, 17 d'entre eux expriment ce même besoin mais n'osent pas se tourner vers une banque. Parmi les 29 créateurs qui sollicitent un prêt auprès d'une banque, 15 obtiendront un prêt et 13 essuieront un refus.

Annexe V

Il est à noter que l'ADIE n'a pas mesuré le taux d'officialisation des travailleurs informels suite à l'octroi d'un microcrédit alors pourtant qu'elle se positionne sur ces publics pour favoriser la régularisation de leur activité.

Les enquêtes conduites sur le travail informel en Outre Mer témoignent en effet de la politique conduite par l'association en ce domaine : afin de favoriser l'officialisation des activités informelles, l'ADIE propose de mener des actions spécifiques sur ces territoires *via* des campagnes de communication et d'information.

Ce taux d'inclusion dans l'économie formelle sera prochainement mesuré dans le cadre de l'évaluation du programme ADIGO mis en place très récemment dans les quartiers sensibles (*cf.* annexe I).

Néanmoins, compte tenu de son public (*cf. supra*), il est souhaitable que l'ADIE déploie plus largement ce type d'analyse sur un portefeuille clients plus large, ce positionnement pouvant faire l'objet de critiques.

Encadré 5 : Article « Microcrédit et travail au noir. L'informalité est-elle soluble dans la solvabilité ? » Sarah Abdelnour

Extrait de l'article

« Cet article explore, à partir d'une enquête de terrain auprès d'une association de microcrédit en Seine Saint Denis l'impact du microcrédit sur une facette du travail au noir : l'exercice non déclaré de petites activités économiques. [...] L'association tente d'accompagner un public en difficulté socio-économiques vers l'immatriculation, mais en acceptant dans une certaine mesure, de financer du travail au noir. [...] La situation de ces personnes après le seuil des trois ans d'exonération de cotisations sociales semble plus que précaire, la sortie de l'informalité est minoritaire et partielle. »

Source : Revue économique 2009/5

Pour favoriser cette formalisation effective, il est nécessaire que l'ADIE soit plus exigeante lors de l'octroi du microcrédit en systématisant la preuve de l'immatriculation et en étant vigilante sur les réelles perspectives de développement des activités concernées (*cf.* annexe I-État des lieux).

Le Secours Catholique, suite aux préconisations de son comité d'évaluation, a commandé une étude d'impact sur la mise en œuvre du « crédit projet personnel »³². Cette dernière est intéressante notamment par la grille d'analyse proposée mais concerne un faible nombre de bénéficiaires.

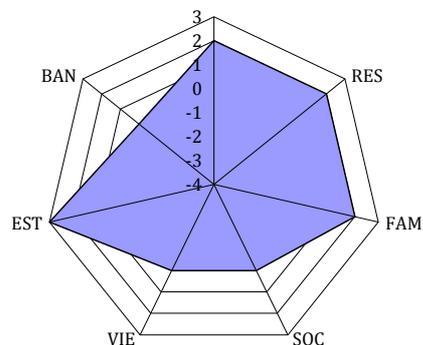
Pour apprécier l'impact d'un microcrédit personnel, sept catégories d'impact ont été définies à partir des témoignages des bénéficiaires et de leurs accompagnateurs : l'insertion professionnelle, le niveau des ressources, la cohésion familiale, l'insertion sociale, les conditions de vie, l'estime de soi et la bancarisation.

Chaque catégorie fait l'objet d'une notation de -4 à 4, ce qui permet pour un même projet de déterminer ces différents impacts, ce qui est notamment le cas par exemple des crédits liés à la mobilité qui présenteront pour leurs bénéficiaires un impact fort au plan professionnel mais aussi personnel.

³² Etude confiée à l'Université de Lyon II et financée par la Caisse des dépôts et consignations et la direction générale de l'action sociale (DGAS).

**Tableau 22 : Méthode d'évaluation de l'impact du microcrédit personnel
Évaluation du Secours Catholique**

Impact	PRO	RES	FAM	SOC	VIE	EST	BAN
Cotation	2	2	2	0	0	3	0



Les résultats de cette étude montrent que l'impact le plus significatif observé concerne un retour vers une meilleure estime de soi. En termes d'insertion professionnelle, les améliorations sont visibles mais les emplois obtenus ou maintenus sont précaires, le niveau des ressources et les conditions de vie progressent mais demeurent globalement modestes. **L'inclusion bancaire s'améliore mais de manière limitée, les bénéficiaires de microcrédits restant sous-équipés.**

Ce type d'étude est particulièrement intéressante mais reste relativement fragile compte tenu de la taille de l'échantillon : 27 emprunteurs interrogés. Elle mériterait donc d'être déployée sur un panel plus large.

L'ADIE a conduit en interne une étude d'impact sur un échantillon plus important de bénéficiaires puisqu'elle a concerné 184 bénéficiaires de microcrédit personnel.

Conduite en août 2008, cette étude a notamment démontré que dans 60 % des cas, le microcrédit a eu un impact déterminant sur leur situation professionnelle (retour ou maintien dans l'emploi).

L'impact sur le niveau des revenus reste en revanche faible, 30 % des bénéficiaires interrogés déclarant une augmentation de leurs revenus suite à la mise en place d'un microcrédit personnel par l'ADIE. Au-delà de ces deux enseignements, l'impact du microcrédit en termes d'insertion bancaire n'a pu être mesuré.

Enfin, dans le secteur bancaire, une évaluation d'impact a été expérimentée au sein du dispositif Parcours Confiance de la Caisse d'Épargne du Languedoc Roussillon en avril 2009.

Sur l'échantillon retenu, l'impact du dispositif est positif tant pour le microcrédit professionnel que personnel notamment en termes d'insertion professionnelle et bancaire.

Tableau 23 : Évaluation deux ans après de la situation des bénéficiaires de microcrédits professionnels –Parcours Confiance Languedoc Roussillon

	Réussite de l'activité financée	Sortie du dispositif Parcours Confiance
Nombre de bénéficiaires initiaux	35	
Évolution favorable de l'activité et sortie du dispositif <i>in fine</i>	23	18
Cessation d'activité	8	S-0

Source : Fédération Nationale des Caisses d'Épargne.

Tableau 24 : Évaluation deux ans après de la situation des bénéficiaires de microcrédits personnels –Parcours Confiance Languedoc Roussillon

	Entrée dans le dispositif	Sortie du dispositif
Nombre de bénéficiaires initiaux	34	
Dossiers annulés	6	
RMI	21	11
CDD	2	1
CDI	5	12
Inactifs	6	4

Source : Fédération Nationale des Caisses d'Épargne.

Dans la ligne de cette expérimentation d'évaluation en Languedoc Roussillon, une évaluation plus globale des dispositifs Parcours Confiance a également été conduite en avril 2009 par l'institut 2G recherche³³ et préconise notamment un suivi de l'inclusion bancaire des bénéficiaires du dispositif.

Au-delà de la pertinence des dispositifs Parcours Confiance, cette analyse avait notamment pour objectif de donner des éléments de réflexion à la FNCE pour élaborer des indicateurs quantitatifs de suivi.

Différents types d'indicateurs ont donc été esquissés, certains étant déjà tracés dans l'applicatif développé récemment en 2008 (*cf. supra*). Le développement d'indicateurs d'inclusion bancaire est en particulier préconisé tels que le taux de sortie du dispositif (au regard de la durée de l'accompagnement, du projet, etc.), le taux de « défichage » (FCC, FICP), l'évolution de l'équipement bancaire entre l'entrée et la sortie du dispositif, l'évolution du montant moyen des frais bancaires pour incident entre l'entrée et la sortie du dispositif.

Ces préconisations doivent conduire à terme à une refonte du tableau de bord et de l'applicatif de suivi des dispositifs Parcours Confiance.

Les équipes nationales ont ainsi indiqué à la mission que le bilan de sortie des personnes accompagnées devrait à terme suivre les éléments suivants :

- ◆ la situation d'emploi ;
- ◆ la situation de logement ;
- ◆ le fichage FICP ;
- ◆ la viabilité de l'entreprise pour le microcrédit professionnel ainsi que le nombre d'emplois créés par l'entreprise ;
- ◆ la part des bénéficiaires devenus client de la caisse d'épargne ;
- ◆ l'évolution de la note Bâle II à l'entrée et à la sortie du dispositif
- ◆ une évaluation de la satisfaction du bénéficiaire au regard de l'accompagnement du dispositif Parcours Confiance dans la réalisation du projet initial.

Au-delà de ces différents exemples, il sera indispensable à terme de développer plus largement l'analyse de l'impact social du microcrédit.

Ce type d'étude, par nature plus subjective, mérite d'être externalisée et déployée sur un échantillon plus large sur la base d'une grille d'évaluation homogène afin de favoriser la comparabilité des résultats.

³³ 2G Recherche est un bureau d'études indépendant spécialisé dans les travaux portant sur les questions d'inclusion financière des particuliers. Il est dirigé par Georges Gloukovieff.

3. Peu nombreuses, les évaluations externes permettant une approche comparée des performances doivent se développer

Dans le secteur de la micro-finance, les performances financières font l'objet d'une attention particulière, notamment dans une optique d'amélioration de la gestion financière. En contrepoint, les performances sociales sont moins mises en avant alors qu'elles sont au cœur des dispositifs.

Les débats récents sur les taux d'intérêts pratiqués et les risques de surendettement de leurs bénéficiaires attestent de la nécessité de développer l'évaluation comparée de ces dispositifs.

En la matière, le regard extérieur et l'évaluation externe sont le gage d'un constat objectif et incontestable, différents modes d'évaluations pouvant être mis en œuvre en fonction de l'objectif recherché :

- ◆ la performance du microcrédit pour son bénéficiaire par rapport à d'autres dispositifs ;
- ◆ la performance globale de l'institution pour dégager les marges de manœuvre ou informer les financeurs.

Ces outils, d'utilisation plus ponctuelle, viennent compléter les *reporting* d'activité et de performance destinés à apprécier au fil de l'eau les résultats.

3.1. L'évaluation comparée de la performance du microcrédit par rapport à des dispositifs concurrents

La nature particulière des publics-cibles conduit à mettre en œuvre des programmes spécifiques de microcrédit et à proposer une offre de crédit sensiblement différente des outils classiques. C'est le cas de l'ADIE qui a développé de nombreuses démarches innovantes en ce domaine : programmes ADIGO, Créajeunes, PADRE (*cf.* annexe I- État des lieux).

Sous l'impulsion d'Esther DUFLO, une nouvelle approche de l'étude du développement économique et de la pauvreté s'est développée : l'approche expérimentale.

L'idée est d'évaluer les politiques de lutte contre la pauvreté sur le terrain et d'isoler l'apport d'une mesure ou d'une politique publique. Cette évaluation se base sur la technique de randomisation qui conduit, par tirage au sort aléatoire au sein d'une population éligible, à créer deux ou plusieurs groupes de sujets comparables pour que les différences observées entre ces groupes de participants soient attribuables uniquement aux traitements reçus.

Cette méthode a été récemment utilisée en France notamment dans le cadre de l'expérimentation d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduite par l'UNEDIC et l'ANPE en 2007. Cette évaluation randomisée conduite sur 3 ans a consisté à répartir de manière aléatoire un échantillon de 200 000 demandeurs d'emploi entre le programme d'accompagnement renforcé et le programme d'accompagnement classique. L'ambition était d'identifier au regard de l'évolution parallèle de ces deux populations les besoins des demandeurs d'emploi et leur perception de l'efficacité de l'accompagnement³⁴. Aux termes de cette enquête, l'efficacité de l'accompagnement renforcé a été démontrée avec un taux de sortie vers l'emploi plus rapide.

³⁴ Rapport d'évaluation établi par les équipes de chercheurs du Crest et l'école d'économie de Paris, monographies menées sur huit territoires par les cabinets Amnyos consultants et Rom et associés et enquête statistique menée par la DARES auprès des demandeurs d'emploi entrés dans l'expérimentation.

Annexe V

Actuellement, le programme « Créa-jeunes » de l'ADIE fait l'objet d'une étude de cette nature, à partir de la comparaison d'un ensemble de jeunes choisis aléatoirement, bénéficiant de l'accompagnement du programme Créa-jeunes sur trois localités, et d'un second groupe, non encouragé, mais qui pourra bénéficier d'autres dispositifs d'aide à la création d'entreprises. L'évolution de la population bénéficiaire du microcrédit est ainsi comparée à celle qui n'en bénéficie pas.

Si cette évaluation permettra d'évaluer de manière véritablement scientifique l'impact de ce dispositif, cette méthode s'avère encore difficile à accepter par les équipes de terrain. Cette dernière suppose en effet de sélectionner aléatoirement parmi des personnes potentiellement éligibles à l'accompagnement Créa-jeunes celles qui n'en bénéficieront pas pour constituer l'échantillon témoin.

3.2. Les audits externes pour apprécier la performance globale de l'institution

Ces méthodes ont été élaborées pour l'évaluation des IMF implantées dans les pays en développement. Elles ont été ponctuellement expérimentées en France.

3.2.1. Le développement des audits de performance : la méthode Cerise

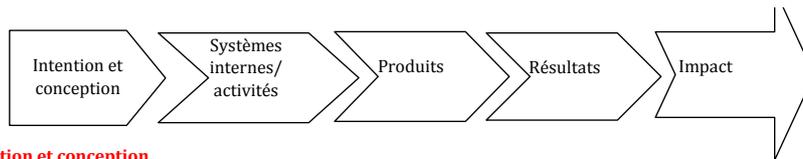
Le Comité d'échange, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit (CERISE) a développé depuis 2001 des techniques d'évaluation des performances sociales en microfinance.

Ainsi, CERISE a travaillé en collaboration avec des réseaux du Nord et du Sud (IMF, chercheurs, opérateurs, bailleurs, investisseurs) à l'élaboration de l'outil Social Performance Indicators (SPI) d'audit des performances sociales. Cette structure participe ainsi à la construction d'un nouveau type d'évaluation qui vient compléter l'évaluation financière en micro-finance.

Dans un contexte de forte croissance du secteur de la micro-finance, elle répond également à l'obligation de reddition de comptes des IMF vis-à-vis de ses bailleurs et investisseurs sociaux : Quelle est la population réellement touchée ? Quels sont les changements apportés pour les clients ?

L'audit social de type SPI, analyse en effet le processus interne d'une IMF, de la mission à l'impact sur les clients, et vérifie qu'elle se donne les moyens d'atteindre ses objectifs sociaux. Cette démarche aide l'IMF à se fixer des objectifs d'amélioration de ses pratiques et à planifier des activités pour y parvenir.

Tableau 25 : Processus interne d'une IMF



Intention et conception

Quelle est la mission de l'IMF ?
A-t-elle des objectifs clairs ?

Systèmes internes et activités

Quelles activités développera l'IMF, avec quels systèmes ?

Produits

Quel est la cible de l'IMF ?
L'offre de produits est-elle adaptée aux besoins ?

Résultats

Les clients ont-ils expérimenté
des améliorations sociales ou économiques ?

Impact

Est-ce que ces améliorations
peuvent être attribuées à l'action de l'IMF ?

Source : Avancées dans le domaine des performances sociales en micro-finance et applications en Europe, Cécile LAPENU, Cerise, septembre 2008.

L'outil SPI Cerise est construit autour de quatre domaines de performances sociales :

- ◆ l'orientation vers un public-cible exclu du système bancaire, les questions de l'audit portant sur la stratégie de ciblage de l'IMF (ciblage géographique individuel et méthodologie des prêts) et les résultats de cette politique de l'IMF ;
- ◆ l'adaptation de l'offre à ce public particulier, l'audit s'intéressant alors à la diversité de ces services, leur qualité et l'accès à des services non financiers ;
- ◆ l'instauration de relation de confiance avec les clients et l'amélioration du capital social et politique de ces derniers, ce qui conduit à s'interroger sur le partage d'information entre l'IMF et ses clients et les actions conduites qu'elle conduit pour promouvoir leur intérêt collectif ;
- ◆ la responsabilité sociale de l'IMF envers ses salariés et ses clients, ce qui donne lieu à un examen de la politique GRH de l'IMF et les actions de l'IMF vis-à-vis de ses clients (réalisation d'études d'impact).

Utilisé en interne, cet outil permet une réflexion sur les missions que poursuit l'IMF et les moyens qu'elle emploie pour la servir, ainsi que l'illustre l'étude réalisée sur la stratégie sociale de l'ADIE.

Une étude « Cerise » a été conduite en 2007 et 2009 à partir de la base de données de l'ADIE avec pour objectif de caractériser les clients de cette institution sur une échelle d'exclusion. Cette étude doit permettre notamment d'affiner la politique de ciblage des publics et l'adéquation de l'offre de l'ADIE.

Trois scores ont été ainsi déterminés : un score d'exclusion sociale, un score d'exclusion financière et un score global :

- ◆ le score d'exclusion sociale est construit à partir de différentes données liées à l'âge des bénéficiaires, le sexe, la zone d'habitation, la nationalité et le niveau de formation. La cotation associée varie de 0 à 12 ;
- ◆ le score d'exclusion financière agrège les éléments prenant en compte le solde disponible par personne, le bénéfice de *minima* sociaux, la capacité d'épargne, l'exclusion bancaire appréciée par le mesure de l'interdiction bancaire, l'existence de revenus salariés et de revenus du conjoint et l'existence d'un endettement. La cotation associée varie de 0 à 11 ;
- ◆ le score global correspond à la somme des deux précédents.

Annexe V

Cette étude a permis de valider le positionnement effectif de l'ADIE sur une clientèle d'exclus sociaux en dépit de la forte croissance de son activité.

Encadré 6 : l'étude Cerise appliquée à l'ADIE

L'ADIE a pu tirer différents enseignements de cette étude :

- la politique de ciblage a été clairement affirmée à travers une bonne définition de la gamme de produits et grâce à un ciblage « géographique » plus marqué (outre mer, politique de la ville).
- le ciblage individuel (femmes, personnes d'origine étrangère, etc.) reste cependant plutôt la résultante de la définition des produits (ciblage méthodologique) ou du travail dans les quartiers (ciblage géographique) qu'une volonté délibérée de l'ADIE de cibler des individus aux caractéristiques spécifiques, à l'exception du public des gens du voyage.

Au-delà de ces premiers enseignements, l'analyse systématique du score d'exclusion des clients doit permettre à terme de mettre en place un système incitatif pour les équipes locales dans la mesure où les résultats sont déterminés pour chaque antenne régionale.

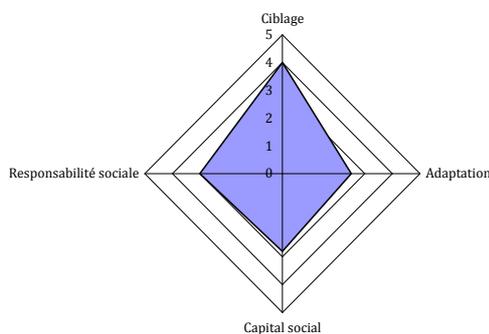
Ce type d'étude peut permettre également de corrélérer le taux de remboursement, le niveau de satisfaction ou de réussite des clients par niveau d'exclusion pour s'assurer d'une bonne adaptation des services offerts.

Dans la même ligne, il peut être intéressant à terme de mettre en perspective les niveaux d'exclusion avec la bonne compréhension des services proposés par l'IMF. Ciblant un public exclu et souvent plus vulnérable aux crises, et en particulier au surendettement, quel est le niveau d'information, de compréhension des services par les clients selon leur degré d'exclusion ? Comment s'assurer que chacun puisse avoir accès à l'information en toute transparence, et aux services les mieux adaptés sans risques pour sa situation économique, etc. ?

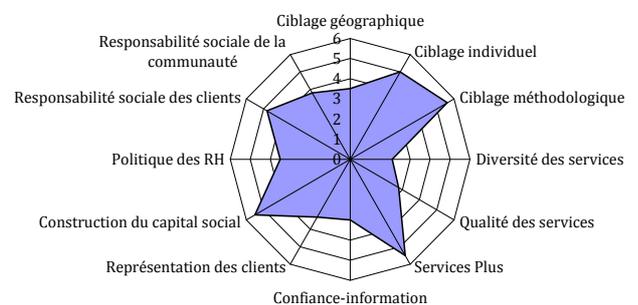
L'outil Cerise permet également une restitution synthétique des performances sociales qui, dans un même contexte, peut autoriser des comparaisons intéressantes entre différentes IMF.

Dans le cadre d'une étude menée sur différentes institutions au Maroc³⁵, l'utilisation de l'outil SPI permet clairement de différencier les stratégies et les actions sociales menées par des structures soumises au même environnement législatif et économique.

Performance sociale par dimension (IMF 1)

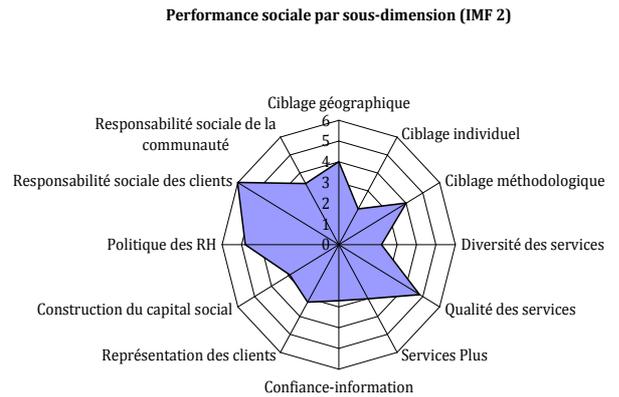
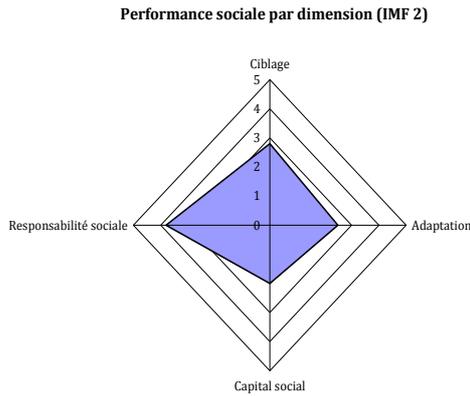


Performance sociale par sous-dimension (IMF 1)



³⁵ Etude réalisée en 2005 dans le cadre d'un mémoire de fin d'études de l'école de management de Lyon avec le soutien de Planet Finances Maroc

Annexe V



Source : Exemples tirés du document SPI3-document de travail n°1- les enjeux de la mesure des performances sociales.

La première structure (IMF1) développe une stratégie de ciblage beaucoup plus marquée que la seconde (IMF 2) notamment par un ciblage individuel et méthodologique appuyé. En revanche, la seconde structure a plutôt déployé une stratégie de responsabilité sociale tant en externe (clients) qu'en interne (politique RH).

Ce type d'analyse comparée permet donc de mettre en perspective chaque stratégie avec des résultats. En particulier, l'appréciation des publics cibles via un scoring d'exclusion sociale permet de valider le correct positionnement de chaque structure, étude pouvant faciliter la meilleure structuration des acteurs préconisée par la mission, notamment dans le champ du microcrédit professionnel (cf. supra).

Une évaluation de cette nature sera également indispensable dans le cadre du partenariat proposé par la mission entre le secteur bancaire et les associations habilitées (cf. annexe VII- Implication des banques). Il s'agira en effet de valider les conditions de ce partenariat afin que ce dernier ne conduise pas à orienter vers les associations habilitées une clientèle classique que la banque aurait dû prendre en charge.

3.2.2. La notation externe pour informer les financeurs et investisseurs

A la demande de la Caisse des Dépôts, un spécialiste du rating de la micro-finance, Planet Rating, a testé sur différentes institutions françaises la méthode d'évaluation appliquée pour la notation des IMF internationales.

Cette mission a porté sur différentes structures locales des trois réseaux financiers solidaires en France : ADIE, France Active et France initiative. L'idée était de juger de la pertinence des facteurs évalués et de susciter une réflexion sur la construction d'un référentiel commun.

La méthode de notation retenue au plan international par Planet Rating s'appuie sur la méthode GIRAFES qui consiste à analyser les points suivants : **G**ouvernance, **I**nformation et outils de gestion, **R**isques, **A**ctivités, **F**inancement et liquidité, **E**fficacité et rentabilité, **S**olidarité.

Annexe V

Gouvernance	{ Structure juridique et liens de détention juridiques Mécanismes de prise de décision Planification stratégique et budgétaire Recrutement et organisation de l'équipe de direction Politique des ressources humaines
Information et outils de gestion	{ Infrastructure et systèmes d'information Qualité de l'information sur les activités en interne Diffusion de l'information vers les bailleurs de fonds Information comptable et suivi financier
Risques	{ Procédures et contrôles internes Audit interne
Activités	{ Marketing et concurrence Gestion du portefeuille des interventions financières Composition et évolution des prêts Qualité du portefeuille de prêts Couverture du risque de crédit
Financement et liquidité	{ Stratégie de financement Gestion de la liquidité
Efficacité et rentabilité	{ Rentabilité globale Efficacité du personnel Ratio de charges d'exploitation Ratio de charges de financement Ratio de charges de provision pour pertes sur prêt Gestion des actifs Eléments hors bilan
Solidarité	{ Ciblage des publics Adéquation des produits au public cible Evaluation d'impact Accueil, accompagnement et suivi des emprunteurs Indicateurs de performance sociale Insertion dans l'environnement

Source : Examen des rapports d'évaluation de Planet Rating.

Chaque item fait l'objet d'une notation qui permet d'élaborer le rating global de l'IMF permettant d'éclairer les investisseurs et bailleurs de fonds. Ce rating est valable un an.

Annexe V

Tableau 26 : Échelle de notation utilisée par Planet Rating

A++	Les performances financières, opérationnelles et institutionnelles actuelles sont optimales. Il n'y a pas de risques de dégradation à court terme. La planification à moyen et long terme est bien conçue, la capacité à la mettre en œuvre est excellente et les objectifs seront très probablement atteints. Les risques à court et moyen terme sont négligeables et/ou bien gérés. Les risques à long terme sont bien pilotés et anticipés. Les changements dans l'environnement économique, politique et social ne devraient avoir qu'un impact très limité sur la situation financière de l'institution en raison de sa solidité et de sa grande capacité d'adaptation.	NOTE D'INVESTISSEMENT
A+ A A	Les performances financières, opérationnelles et institutionnelles actuelles sont excellentes quand on les compare aux standards du secteur. La planification à moyen et long terme est bien conçue, la capacité à la mettre en œuvre est excellente et les objectifs seront très probablement atteints. Les risques à court et moyen terme sont négligeables et/ou bien gérés. Les risques à long terme sont bien pilotés et anticipés. Les changements dans l'environnement économique, politique ou social ne devraient avoir qu'un impact limité sur la situation financière de l'institution en raison de sa capacité à adapter très rapidement ses stratégies et à prendre les mesures correctives.	
B++ B+ B	Les performances financières, opérationnelles et institutionnelles actuelles sont satisfaisantes quand on les compare aux standards du secteur. La planification à moyen et long terme est correctement conçue, la capacité à la mettre en œuvre est bonne et les objectifs seront probablement atteints. Les risques à court et moyen terme sont faibles et/ou bien gérés. Les domaines à améliorer ont été identifiés et sont pris en charge. Les changements dans l'environnement économique, politique ou social pourraient avoir un impact sur la situation financière de l'institution qui devrait toutefois demeurer modéré.	
B-	Les performances financières, opérationnelles et institutionnelles actuelles sont proches des standards du secteur. Les risques à court et moyen terme sont modérés mais ne sont pas totalement pris en charge. La plupart des domaines à améliorer ont été identifiés mais la planification à long et moyen terme omet un ou plusieurs éléments essentiels/critiques, la capacité à la mettre en œuvre est inégale et certains objectifs ne seront probablement pas atteints. L'institution est vulnérable aux changements majeurs de l'environnement économique, politique ou social.	INVESTISSEMENT SPECULATIF
C++ C+ C C	Les performances financières, opérationnelles et institutionnelles actuelles sont en dessous des standards du secteur. Les risques à court et moyen terme sont modérément élevés mais ne sont pas totalement pris en charge : la plupart des domaines à améliorer ont été identifiés, mais la planification à moyen et long terme omet un ou plusieurs éléments essentiels/critiques, la capacité à la mettre en œuvre est faible et de nombreux objectifs risquent de ne pas être atteints. La plupart des systèmes de gestion ont été mis en place mais ont besoin d'être affinés ou mis à jour. L'institution est vulnérable aux changements majeurs de l'environnement économique, politique ou social.	
D	Risque élevé : Des faiblesses importantes dans les performances financières ou opérationnelles résultent en une grande vulnérabilité de l'IMF et un risque potentiel de défaut. Les performances sont très faibles pour plusieurs domaines de notation importants.	
E	Risque immédiat de défaut de paiement : Les faiblesses opérationnelles et/ou financières et/ou stratégiques génèrent un risque réel de défaut. Les performances sont très faibles dans la plupart des domaines de notation.	ASSISTANCE TECHNIQUE NECESSAIRE

L'évaluation GIRAFE repose donc à la fois sur des critères quantitatifs (évaluation financière fondée sur des ratios de rentabilité, de solvabilité, d'efficacité et de qualité du portefeuille) et des critères qualitatifs (compétences internes, fiabilité du personnel et du management ; évaluation de l'efficacité/pertinence des règles de gestion/management, des systèmes de contrôle et d'information) ; ceci afin de couvrir l'ensemble des risques qu'encourrait un investisseur potentiel.

L'objectif de GIRAFE est en effet de favoriser le processus de refinancement des Institutions de micro-finance en instaurant une norme de qualité sur laquelle ces bailleurs de fonds pourront placer leur confiance et décider de financer ou non une IMF.

Si un dispositif de notation des structures apparaît aujourd'hui trop sophistiqué à mettre en œuvre compte tenu de la faiblesse des enjeux, une réflexion de cette nature s'avèrera à terme indispensable notamment dans une perspective de croissance de la finance solidaire (cf. annexe VIII- Finance solidaire).

CONCLUSION

Compte tenu du paysage encore éclaté du secteur, un meilleur pilotage et une mesure homogène, et ponctuellement externe, de la performance relèvent d'une démarche progressive et nécessairement concertée entre les différents acteurs.

Par son positionnement privilégié, la Caisse des dépôts pourra jouer un rôle majeur en ce domaine, en réactivant les enceintes d'échange au niveau national et en suscitant les partenariats utiles au plan local.

Dans ce cadre, la grille de *reporting* et d'évaluation proposée par la mission n'a pas vocation à être normative ou d'application immédiate puisqu'elle devra préalablement être appropriée et testée par les acteurs. Cette grille concerne par ailleurs l'évaluation du microcrédit mais peut intéresser plus largement l'évaluation de l'aide à la création d'entreprise.

Annexe V

Tableau 27 : Proposition de grille d'indicateurs de suivi d'activité à partir des bonnes pratiques recensées par la mission

Étape	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Outils existants- microcrédit personnel	Outils existants- microcrédit professionnel	Commentaires
Accueil-orientation	Nombre de demandes reçues	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les demandes de prêts répondant à la définition du microcrédit	-	France microcrédit- Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Accueil-orientation	Nombre de demandes expertisées	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les demandes de prêts répondant à la définition du microcrédit	Détermination du taux d'expertise des projets (cf. infra)	France microcrédit- Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Montage du projet	Nombre de demandes présentées en comité d'agrément	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les demandes de prêts répondant à la définition du microcrédit	-	France microcrédit- Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol

Annexe V

Étape	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Outils existants- microcrédit personnel	Outils existants- microcrédit professionnel	Commentaires
Montage du projet	Nombre de demandes acceptées en comité d'agrément	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les demandes de prêts répondant à la définition du microcrédit	Détermination du taux d'acceptation des projets (cf. infra)	France microcrédit- Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Financement	Nombre de projets financés	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les prêts répondant à la définition de microcrédit	-	France microcrédit- Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Financement	Montant des prêts par projets financés	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les prêts répondant à la définition de microcrédit		France microcrédit- Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Financement	Nombre de garanties mises en place	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les prêts répondant à la définition de microcrédit	-	France microcrédit		Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol

Annexe V

Étape	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Outils existants-microcrédit personnel	Outils existants-microcrédit professionnel	Commentaires
Financement	Montant des garanties mises en place	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les prêts répondant à la définition de microcrédit		France microcrédit		Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Financement	Nombre de prêts d'honneur mis en place	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les prêts répondant à la définition de microcrédit	-	s-o		Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE
Financement	Montant des prêts d'honneur mis en place	Suivi numérique par origine de prescription en distinguant les prêts répondant à la définition de microcrédit		s-o		Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE
Financement	Nombre de projets par nature du projet personnel d'insertion	Mobilité, formation...		France microcrédit-Secteur bancaire Parcours Confiance	s-o	Suivi réalisé par l'ADIE-CSDL-Créa-sol
Financement	Nombre de projets répartis par nature de projet d'entreprise	Création, reprise et développement d'entreprises en distinguant les entreprises inférieures à 3 salariés	Comparaison possible SINE (cf. <i>infra</i>)	s-o		Suivi réalisé par France Active sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL

Annexe V

Étape	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Outils existants-microcrédit personnel	Outils existants-microcrédit professionnel	Commentaires
Financement	Nombre de projets répartis par nature de projet d'entreprise	Création d'entreprises individuelles ou de sociétés	Comparaison possible SINE (<i>cf. infra</i>)	s-o		Suivi réalisé par France Active sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE
Financement	Nombre de bénéficiaires en fonction de leur situation face à l'emploi	Salariés, chômeurs de moins et de plus d'un an, autres	Comparaison possible SINE (<i>cf. infra</i>)	France microcrédit-Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE-CSDL
Financement	Nombre de titulaires de minima sociaux	Suivi numérique	Comparaison possible SINE (<i>cf. infra</i>)	France microcrédit-Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active, France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE
Financement	Nombre de bénéficiaires en fonction de leur niveau de qualification	Qualification/ sans qualification	Comparaison possible SINE (<i>cf. infra</i>)	France microcrédit-Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Active sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE
Accompagnement	Nombre de porteurs de projets accompagnés	Ventilation par organisme accompagnant si l'accompagnement est externalisé		France microcrédit-Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Initiative et Nacre sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE
Accompagnement	Nombre de porteurs de projets accompagnés en fonction du type d'accompagnement	Formation/ parrainage avec ventilation par organisme accompagnant si l'accompagnement est externalisé		France microcrédit-Secteur bancaire Parcours Confiance	Secteur bancaire Parcours Confiance	Suivi réalisé par France Initiative (parrainage) sans isoler le microcrédit-suivi réalisé par l'ADIE

Annexe V

Tableau 28 : Proposition de grille d'indicateurs d'efficacité à partir des bonnes pratiques recensées par la mission

Mesure	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Commentaires
Performance économique	Taux de pérennité des entreprises créées à 3 ans	Nombre d'entreprises créées pérennes en N+3 / nombre d'entreprises créées en N	Cette mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps des bénéficiaires. Si la mesure peut être annuelle, elle doit a minima être réalisée selon la fréquence de la mesure SINE afin d'être comparable avec l'enquête nationale- L'indicateur doit par ailleurs se décliner en fonction de la nature du projet (création d'entreprise individuelle ou de sociétés), de profil de bénéficiaires (titulaire de minima sociaux - chômeurs...), de taille de projets financés en fonction du suivi quantitatif détaillé supra.	
Performance économique	Nombre d'emplois créés par entreprise financée au démarrage	Nombre d'emplois au démarrage / nombre d'entreprises financées		Mesure réalisée par France Active, France Initiative sans isoler la part relative au microcrédit bancaire- mesure réalisée par l'ADIE, CSDL et Créa-sol
Performance économique	Nombre d'emplois créés par entreprise financée en N+3	Nombre d'emplois en N+3 / nombre d'entreprises financées pérennes en N+3		

Annexe V

Mesure	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Commentaires
Performance financière	Taux d'impayés à 3 ans avant mise en jeu des garanties (en nombre et en montants)	Montants de sinistres survenus en N+3 sur prêts mis en place en N avant mise en jeu des garanties / Montant du capital appelé des prêts mis en place en N	<p>La mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps du devenir des créances N pour analyser la sinistralité en N+3 enregistrée sur ces prêts. Il s'agit d'une sinistralité brute avant mise en jeu des garanties et hors dispositif de caution. En la matière, seule la mesure de la sinistralité par génération de créance permet véritablement d'apprécier la sinistralité réelle, abstraction faite de la production récente qui a tendance à écraser le résultat, notamment en période de croissance de l'activité . Cette sinistralité arrêtée à une date suffisamment lointaine de la date de naissance de la créance permet d'intégrer l'ensemble des recouvrements potentiels. Des périodes de 3 et 5 ans paraissent de ce point de vue suffisamment longues pour stabiliser le niveau d'impayés par génération.</p> <p>Sur une période suffisamment longue, la moyenne des différents taux de sinistralité à 5 ans permet d'approcher de manière fiable la dotation nécessaire aux fonds de garantie.</p>	<p>D'autres indicateurs peuvent également être utilisés pour apprécier la qualité du portefeuille de prêts, notamment le ratio de portefeuille à risque (PAR). Ce ratio permet au gestionnaire d'appréhender la situation actuelle mais également future de la structure de son portefeuille et correspond au rapport entre l'encours des prêts affichant un retard et le total de l'encours des prêts. Le principe est que lorsqu'un prêt affiche un retard, les autres paiements à venir risquent d'être compromis, voire la totalité de la créance. Le ratio de portefeuille à risque permet donc à mesurer le risque actuel mais également les pertes potentielles à venir en l'absence de toute mesure prise pour corriger la situation. Selon les institutions, le PAR prend en compte également au numérateur l'encours des prêts restructurés en considérant que cette restructuration a été précisément mise en place pour pallier des difficultés de paiement rencontrées par l'emprunteur. Ces différentes mesures peuvent être complétées par l'analyse de la structure du portefeuille - le taux des prêts restructurés par exemple - et du niveau de couverture du risque de ce portefeuille - taux de provisionnement - qui conduit à déterminer la perte comptable nette pour la structure.</p>

Annexe V

Mesure	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Commentaires
Qualité du processus de prescription	Taux d'expertise des demandes reçues	Nombre de demandes expertisées / nombre de demandes reçues	La ventilation par origine de prescription permet de mesurer la pertinence de la prescription	Mesure réalisée par France Active, France Initiative, l'ADIE et la Caisse des dépôts (France microcrédit)
Qualité de l'accompagnement	Taux d'acceptation des projets présentés en comité d'engagement	Nombre de demandes acceptées en comité d'engagement / nombre de demandes présentées en comité d'engagement	Cette mesure permet d'identifier la performance de l'expertise financière- à croiser toutefois avec la nature des projets présentés (cf. suivi quantitatif)	Mesure réalisée par France Active, France Initiative, l'ADIE et la Caisse des dépôts (France microcrédit)
Qualité de l'accompagnement	Nature des refus de financements	Suivi numérique	La nature du refus de financement permet d'éclairer l'expertise financière du réseau d'accompagnement	Mesure réalisée dans le secteur bancaire- Parcours Confiance
Qualité de l'accompagnement	Niveau de satisfaction des bénéficiaires d'un accompagnement	Questionnaire	La mesure suppose une évaluation sur la base de questionnaires avec un indice de satisfaction associé	Mesure réalisée plus ou moins fréquemment par l'ADIE, France Active, France Initiative
Qualité de l'accompagnement	Taux de pérennité des entreprises déterminé par réseau d'accompagnement ou groupe de réseaux d'accompagnement	Nombre d'entreprises accompagnées pérennes à 3 ans / nombre d'entreprises accompagnées en N	La mesure suppose de raisonner par cohorte: suivi dans le temps d'un panel de personnes en N pour analyser sa situation en N+3- Elle permet de mesurer la performance des réseaux d'accompagnement et de susciter l'émergence de bonnes pratiques	Mesure réalisée par RBG
Qualité de l'accompagnement	Taux de sinistralité des projets déterminé par réseau d'accompagnement ou groupe de réseaux d'accompagnement	Nombre sinistres enregistrés à 3 ans sur projets accompagnés / nombre de projets accompagnés en N	La mesure suppose de raisonner par cohorte: suivi dans le temps d'un panel de projets en N pour analyser son devenir en N+3- Elle permet de mesurer la performance des réseaux d'accompagnement et de susciter l'émergence de bonnes pratiques	Mesure possible à terme vie France microcrédit

Annexe V

Mesure	Indicateurs	Données composantes	Lecture	Commentaires
Impact sur le bénéficiaire	Taux de sortie des minima sociaux	Nombre de titulaires de minima sociaux en N +3/ nombre de titulaires de minima sociaux en N	La mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps d'un panel de personnes en N pour analyser sa situation en N+3	Mesure réalisée par l'ADIE- expérimentation en cours Parcours Confiance
Impact sur le bénéficiaire	Taux de retour à l'emploi	Nombre de titulaires d'un emploi en N+3/ nombre de chômeurs en N	La mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps d'un panel de personnes en N pour analyser sa situation en N+3- Au cas particulier à mettre en perspective avec la nature de l'emploi (CDI-CDD-intérim)	Mesure réalisée par l'ADIE- expérimentation en cours Parcours Confiance
Impact sur le bénéficiaire	Taux de bancarisation in fine	Nombre de bénéficiaires bancarisés N+3/ nombre de bénéficiaires d'un microcrédit extrabancaire en N	La mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps d'un panel de personnes en N pour analyser sa situation en N+3- cette mesure peut permettre également d'apprécier la part des bénéficiaires qui deviennent clients de la banque émettrice du microcrédit initial	Mesure réalisée par l'ADIE- expérimentation en cours Parcours Confiance
Impact sur le bénéficiaire	Taux d'inclusion dans l'économie formelle	Nombre de bénéficiaires immatriculés en N+1/ nombre de bénéficiaires d'un microcrédit extrabancaire et exerçant une activité informelle en N	La mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps d'un panel de personnes en N pour analyser sa situation en N+1	Mesure envisagée par l'ADIE
Impact sur le bénéficiaire	Taux d'évolution de l'équipement bancaire du bénéficiaire de microcrédit	Évolution de l'équipement bancaire de bénéficiaires de microcrédits bancaires	La mesure suppose de raisonner par cohorte : suivi dans le temps d'un panel de personnes en N pour analyser son niveau d'équipement bancaire (autorisation de découvert, crédit classique...) en N+1 ou N+2	Mesure envisagée par Parcours Confiance

ANNEXE VI

**La demande potentielle de microcrédit
peut-elle être évaluée ?**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE GISEMENT DE MICROCRÉDITS PROFESSIONNELS PEUT ÊTRE ESTIMÉ À PARTIR D'UNE ÉTUDE DE L'ADIE ET LES STATISTIQUES DE L'INSEE.....	1
1.1. Un indicateur de demande de microcrédit bancaire : le besoin de « petits crédits » professionnels.....	1
1.1.1. <i>Quelle est l'offre actuelle de « petits crédits » ?</i>	2
1.1.2. <i>Quelle est la demande potentielle de « petits crédits bancaires » ?</i>	6
1.2. L'évaluation de la demande potentielle non couverte de microcrédit extra-bancaire selon l'ADIE.....	8
1.2.1. <i>L'offre actuelle des associations habilitées</i>	8
1.2.2. <i>Quelle est la demande potentielle de microcrédit extra-bancaire ?</i>	8
2. LE GISEMENT DE MICROCRÉDITS PERSONNELS PEUT ÊTRE APPROCHÉ PAR LE CROISEMENT DE DIFFÉRENTES ÉTUDES	10
2.1. L'offre actuelle reste encore confidentielle et résulte essentiellement de l'activité du Fonds de cohésion sociale	10
2.2. Les indicateurs de demande de microcrédit personnel : l'évaluation de la demande non satisfaite de crédit à la consommation ou l'estimation de l'exclusion bancaire en France.....	10
2.2.1. <i>L'évaluation de la demande solvable de crédits à la consommation non satisfaite</i>	10
2.2.2. <i>La quantification de l'exclusion bancaire</i>	11
CONCLUSION.....	12

INTRODUCTION

Suite à une étude commandée par le Fonds Européen d'Investissement (FEI) dans le cadre du programme JEREMIE¹, l'ADIE a dressé en 2008 un état des lieux du marché du microcrédit en France, en caractérisant l'offre actuelle, bancaire ou extra-bancaire, et la demande potentielle de microcrédit.

Cette étude reprend les différentes informations pertinentes et disponibles en ce domaine, qui ont donc été analysées pour les besoins de la mission, en collaboration avec la direction de la statistique des entreprises de l'INSEE.

Aucune étude spécifique n'a été conduite dans le domaine du microcrédit personnel, les approches portant surtout sur le développement du crédit à la consommation des ménages ou la quantification de l'exclusion bancaire.

1. Le gisement de microcrédits professionnels peut être estimé à partir d'une étude de l'ADIE et les statistiques de l'INSEE

1.1. Un indicateur de demande de microcrédit bancaire : le besoin de « petits crédits » professionnels

La mission a défini le microcrédit professionnel comme (*cf.* annexe I-État des lieux) :

- ◆ un crédit inférieur à 25 k€ ;
- ◆ destiné à la création ou le développement d'entreprises de moins de 3 salariés ou au financement d'un projet de création d'entreprise porté par un chômeur ou titulaire de *minima* sociaux ;
- ◆ faisant l'objet d'un accompagnement au profit du micro-emprunteur.

Par construction, il n'est pas possible de déterminer l'offre actuelle de microcrédit bancaire dans la mesure où le volume d'activité n'est tracé ni par la Banque de France ni par la Caisse des dépôts² (*cf.* annexes I et VI).

De même, l'évaluation de la demande potentielle repose sur une enquête ponctuelle conduite par l'ADIE auprès de personnes désirant créer ou développer leur entreprise afin d'apprécier leurs besoins de financement.

De telles mesures sont donc très empiriques et ne sauraient constituer une estimation scientifique. Ainsi, dans la mesure où cette évaluation est construite par agrégation de données d'origine diverse, les seuils retenus peuvent différer d'une source à l'autre³.

¹ Programme conduit conjointement avec la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) des régions de l'Union Européenne à accéder à un financement.

² Un suivi d'activité existe en revanche pour le microcrédit personnel grâce à l'outil France microcrédit mis en place par la Caisse des dépôts.

³ A titre d'exemple, 16 k€ pour les moyens investis au démarrage, part des entreprises déclarant avoir un besoin financier inférieur à 15 k€ au cours de leurs trois premières années d'existence.

Annexe VI

Il s'agit en fait d'une évaluation de ce que peut être la demande non satisfaite de « petits crédits bancaires », qui n'est qu'un indicateur de gisement du microcrédit professionnel bancaire.

1.1.1. Quelle est l'offre actuelle de « petits crédits » ?

Pour déterminer l'offre actuelle de « petits crédits bancaires », soutenant le financement de la création d'entreprises de moins de trois salariés, il est possible de se référer à différentes données disponibles :

- ◆ le nombre de créations d'entreprises de moins de trois salariés établies d'après l'INSEE⁴ ;
- ◆ l'identification des moyens investis au démarrage de l'entreprise établie également dans le cadre de l'enquête SINE ;
- ◆ la part des entreprises ayant obtenu un crédit bancaire en fonction de leurs besoins financiers au démarrage.

⁴ 331 736 entreprises créées en 2008 dont environ 96 % se créent avec moins de 3 salariés soit un peu plus de 315 000 entreprises.

Annexe VI

Encadré 1 : Estimation de l'offre de petits crédits bancaires destinés à financer la création d'entreprises de moins de trois salariés

Ainsi, d'après l'enquête SINE 2006⁵, un peu plus de 67 % des entreprises créées en 2006 ont, au démarrage de l'entreprise, des besoins financiers inférieurs à 16 k€.

Tableau 1 : Montant des moyens investis au démarrage de l'entreprise

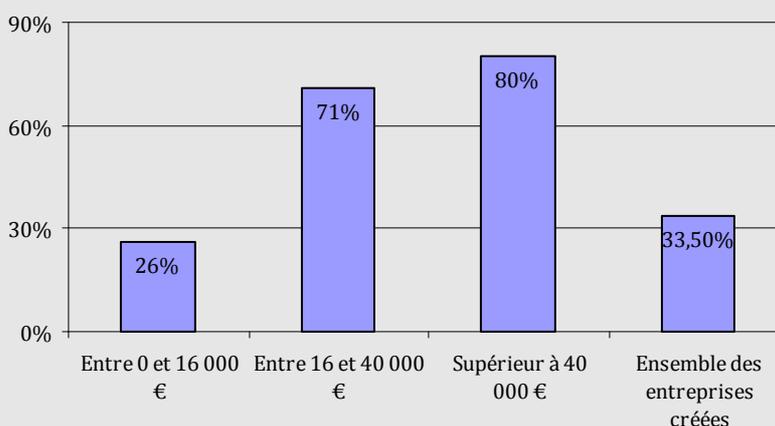
Moins de 2 000 €	20,1 %
De 2 000 à moins de 4 000 €	14,7 %
De 4 000 à moins de 8 000 €	15,5 %
De 8 000 à moins de 16 000 €	17,0 %
De 16 000 à moins de 40 000 €	15,7 %
De 40 000 à moins de 80 000 €	7,3 %
De 80 000 à moins de 160 000 €	5,0 %
160 000 € ou plus	4,7 %
Total inférieur à 16 000 €	67,3 %

Source : INSEE-enquête SINE 2006

Appliquée au nombre d'entreprises de moins de trois salariés créées en 2008⁶, il est possible d'estimer à un peu plus de 210 000, le nombre d'entreprises de moins de trois salariés présentant un besoin financier inférieur à 16 k€.

Par ailleurs, selon une étude de l'APCE établie d'après l'enquête SINE 2002, 26 % des entreprises présentant des besoins financiers inférieurs à 16 k€ ont obtenu un crédit bancaire, contre un peu plus d'un tiers au niveau national.

Tableau 2 : Part des entreprises ayant obtenu un crédit bancaire en fonction de leurs besoins financiers lors de la création



Source : Source ACPE-INSEE SINE 2002

Dès lors, environ 52 000 entreprises ont eu accès à un crédit bancaire de moins de 16 k€ lors de leur création⁷.

⁵ SINE 2006 : créations *ex nihilo*, reprises d'entreprises sans continuité d'activité, c'est-à-dire nouvelle définition européenne.

⁶ Environ 315 000 entreprises (*cf. supra*).

Annexe VI

S'agissant de la détermination de l'offre de « petits crédits bancaires » hors la phase de création, l'estimation peut être conduite d'après les données suivantes :

- ◆ les taux de pérennité à un an, deux ans et trois ans établis à partir de l'enquête SINE 2002 ;
- ◆ la part des entreprises pérennes à 3 ans déclarant avoir eu un besoin de financement inférieur à 15 k€ au cours de ces trois premières années ;
- ◆ la part des entreprises ayant obtenu un crédit bancaire dans les trois ans de leur création en fonction de leurs besoins d'investissement.

⁷ Estimation basse, les besoins financiers retenus étant inférieurs à 16 k€ et non 25 k€ (pas de césure possible sur la tranche supérieure de 16 à 40 k€). Par ailleurs, l'intégralité des besoins financiers est ici prise en compte indépendamment des apports du créateur.

Annexe VI

Encadré 2 : Estimation des petits crédits destinés à financer le développement d'entreprises de moins de trois salariés

Les taux de pérennité résultant de l'enquête SINE appliqués au nombre d'entreprises créées en 2008 permettent d'établir le nombre d'entreprises pérennes à un an, deux ans et trois ans.

**Tableau 3 : Détermination du nombre d'entreprises pérennes
chaque année sur une période de trois ans**

	Taux de pérennité	Nombre d'entreprises pérennes parmi les créations 2008
A un an	86 %	Environ 270 000
A deux ans	76 %	Environ 240 000
A trois ans	66 %	Environ 208 000

Source : SINE 2002

Par ailleurs, selon une étude conduite par l'ADIE, la moitié des entreprises pérennes à 3 ans déclarent avoir eu un besoin d'investissement inférieur à 15 k€ durant leurs trois premières années d'existence.

Enfin, selon la même étude APCE conduite à partir de l'enquête SINE 2002 (*cf. supra*), un peu moins d'un tiers des entreprises ont obtenu un crédit bancaire pour financer des besoins inférieurs à 15 k€ – hors démarrage de l'entreprise –, lors de leur trois premières années d'existence.

Le croisement de ces différentes informations permet d'estimer l'offre bancaire de microcrédit (hors création) à environ 40 000 prêts.

**Tableau 4 : Détermination du nombre d'entreprises ayant eu accès
à un crédit bancaire < à 15 K**

	Nombre d'entreprises pérennes parmi les créations 2008	Part des entreprises pérennes parmi les créations 2008 ayant eu un besoin d'investissement < à 15 k€	Taux d'accès au crédit bancaire des entreprises hors démarrage à un crédit < à 15 k€	Nombre d'entreprises ayant eu accès à un crédit bancaire < 15 k€
A un an	Environ 270 000	50 %	11 %	Environ 15 000
A deux ans	Environ 240 000	50 %	11 %	Environ 13 500
A trois ans	Environ 208 000	50 %	11 %	Environ 11 500
Total				Environ 40 000

Note : Par convention, le taux d'accès à un crédit bancaire < à 15 k€ a été lissé de manière linéaire sur les trois premières années après la création de l'entreprise (soit 11 % par an)

Dès lors, l'offre de « petits crédits bancaires » peut être évaluée à environ 92 000 prêts destinés à couvrir des besoins financiers inférieurs à 15-16 k€ tant au stade de la création de l'entreprise qu'au cours de ses trois premières années d'existence.

Annexe VI

1.1.2. Quelle est la demande potentielle de « petits crédits bancaires » ?

Pour déterminer cette demande potentielle de « petits crédits » bancaires, il est nécessaire de déterminer préalablement la population qui ira plus naturellement vers le secteur bancaire et celle qui se dirigera, ou sera orientée, vers les associations habilitées qui prennent en charge plus largement les publics en plus grande précarité (cf. annexe V- Pilotage et performances).

Ainsi, il est possible de distinguer selon la nature de l'entreprise créée : les entreprises créées, en isolant les entreprises créées par un public en plus grande difficulté qui a vocation à être pris en charge par les associations habilitées.

La détermination de cette population peut être réalisée à partir du profil du créateur établi lors de l'enquête SINE 2006 : environ 30 % des créations ont été réalisées par des publics en difficulté ou fragiles c'est-à-dire des chômeurs de longue durée et des inactifs, les 70 % relevant plutôt d'une prise en charge par le secteur bancaire.

Tableau 5 : Profil du créateur d'entreprise (situation professionnelle lors de la création)

	Salariés	Chômeurs de moins d'un an	Chômeurs de plus d'un an	Inactifs
2008	51 %	21 %	19 %	9 %

Source : Enquête SINE 2006-1

L'estimation de la demande potentielle de petits crédits bancaires peut donc être réalisée à partir des informations suivantes :

- ♦ la part des personnes déclarant vouloir créer leur entreprise dans les cinq prochaines années et les besoins financiers dont elles estiment avoir besoin au stade de la création ;
- ♦ la part des entreprises qui, 30 mois après leur création, expriment un besoin financier pour se développer.

Annexe VI

Encadré 3 : Évaluation de la demande potentielle de petits crédits bancaires pour la création d'entreprises de moins de trois salariés

Pour évaluer, au stade de la création, le besoin de « petit crédit » bancaire, il est possible de se référer à une étude conduite par l'ADIE auprès de personnes souhaitant créer leur entreprise dans les 5 ans. La moitié des personnes interrogées estime avoir un besoin de financement inférieur à 30 k€, ce qui conduit à évaluer la demande potentielle de microcrédit bancaire à environ 110 000 prêts au stade de la création.

Tableau 6 : Estimation de la demande potentielle des créateurs classiques au stade de la création

	2008
Nombre d'entreprises créées de moins de trois salariés	Environ 315 000
Part création par un public « classique »	70 %
Nombre d'entreprises créées par public « classique »	Environ 220 000
Part des entreprises ayant un besoin de financement < 30 k€	50 %
Demande potentielle de microcrédit par des créateurs classiques	110 000

Pour estimer la demande potentielle de petit crédit bancaire hors démarrage, une enquête de satisfaction a été conduite par l'ADIE en 2007⁸ aux termes de laquelle 47 % des entreprises encore pérennes à 30 mois estiment avoir besoin d'un microcrédit pour leur développement. Par extrapolation, 56 % des entreprises présentent un besoin de microcrédit au cours de leurs trois premières années d'existence.

En croisant cette information avec celle relative à la pérennité des entreprises (*cf. supra*), la demande potentielle de microcrédit bancaire hors création peut être évaluée à près de 95 000 prêts.

Tableau 7 : Détermination de la demande potentielle de petit crédit hors création des micro-entreprises « classiques »

	Nombre de création de micro-entreprises « classiques »	Taux de pérennité des entreprises créées	Nombre d'entreprises pérennes parmi les créations « classiques » 2008	Part des créations classiques de micro-entreprises ayant eu un besoin de microcrédit	Nombre d'entreprises « classiques » ayant un besoin de microcrédit
A un an	Environ 220 000	86 %	Environ 190 000	19 %	Environ 36 000
A deux ans		76 %	Environ 167 000	19 %	Environ 32 000
A trois ans		66 %	Environ 145 000	19 %	Environ 27 000
Total					Environ 95 000

Note : Par convention, le besoin de microcrédit a été lissé de manière linéaire sur les trois premières années après la création de l'entreprise (soit 19 % par an, 56 % divisé par 3)

Dès lors, la demande potentielle de petits crédits bancaires des entreprises de moins de trois salariés peut être globalement évaluée à un peu plus de 205 000 prêts, ces derniers étant destinés à couvrir des besoins financiers tant au stade de la création que du développement de l'entreprise.

Compte tenu de l'offre actuelle estimée à environ 92 000 prêts, la demande potentielle non satisfaite de petits crédits bancaires concernerait environ 113 000 prêts.

⁸ Rapport ADIE 2007 «Impact de l'action de l'ADIE sur l'insertion des créateurs et sur leur satisfaction».

1.2. L'évaluation de la demande potentielle non couverte de microcrédit extra-bancaire selon l'ADIE

1.2.1. L'offre actuelle des associations habilitées

Les associations habilitées ont fourni près de 13 000 microcrédits extra-bancaires en 2008 (cf. annexe I-État des lieux)

Tableau 8 : Nombre de microcrédits professionnels extra-bancaires distribués en 2008

en nombre	2008
ADIE	12 518
Créa-sol	107
CSDL	123
Total	12 743

1.2.2. Quelle est la demande potentielle de microcrédit extra-bancaire ?

Différentes études de l'ADIE donnent diverses informations permettant d'évaluer le besoin de microcrédit des entreprises créées par un public en difficulté tant au stade de la création que lors du développement de l'entreprise.

Annexe VI

Encadré 4 : Évaluation de la demande potentielle de microcrédit extra-bancaire

Parmi les personnes souhaitant créer leur entreprise dans les cinq ans, la moitié d'entre elles estime avoir un besoin de financement inférieur à 30 k€.

Dès lors, la demande potentielle de cette population peut être estimée à environ 49 000 prêts.

Tableau 9 : Estimation de la demande potentielle des créateurs en difficulté

	2008
Nombre d'entreprises créées de moins de trois salariés	315 000
Part création par un public en difficulté	30 %
Nombre d'entreprises créées par public en difficulté	94 000
Part des entreprises ayant un besoin de financement < 30 k€	50 %
Demande potentielle de microcrédit par des créateurs en difficulté	47 000

La demande potentielle de microcrédit extra-bancaire hors démarrage peut être estimée à partir du croisement des informations relatives à la pérennité et la part des entreprises pérennes exprimant un besoin de microcrédit dans les trois années de leur création (*cf. supra*).

Tableau 10 : Détermination du besoin de microcrédit hors création des entreprises créées par des publics en difficulté

	Nombre de création de micro-entreprises par des publics en difficulté	Taux de pérennité des entreprises créées	Nombre d'entreprises pérennes parmi les créations par des publics en difficulté	Part des créations classiques de micro-entreprises ayant eu un besoin de microcrédit	Nombre d'entreprises créées par des publics en difficulté ayant un besoin de microcrédit
A un an	94 000	86 %	Environ 81 000	19 %	Environ 15 000
A deux ans		76 %	Environ 71 000	19 %	Environ 13 000
A trois ans		66 %	Environ 62 000	19 %	Environ 12 000
Total					Environ 40 000

Note : Par convention, le besoin de microcrédit a été lissé de manière linéaire sur les trois premières années après la création de l'entreprise (soit 19 % par an, 56 % divisé par 3)

Dès lors, la demande potentielle de microcrédit extra-bancaire peut être globalement évaluée à environ 87 000 prêts, ces derniers étant destinés à couvrir des besoins financiers des entreprises créées par un public en difficulté tant au stade de la création que du développement de l'entreprise.

Compte tenu de l'offre actuelle de 13 000 prêts, la demande potentielle non satisfaite de microcrédits extra-bancaire concernerait environ 74 000 prêts.

2. Le gisement de microcrédits personnels peut être approché par le croisement de différentes études

2.1. L'offre actuelle reste encore confidentielle et résulte essentiellement de l'activité du Fonds de cohésion sociale

En 2008, un peu plus de 4 000 microcrédits personnels ont été mis en place. En phase d'expérimentation, l'ADIE a pour ambition de porter sa production de microcrédits personnels à 10 000 prêts d'ici 2010 (cf. annexe I-État des lieux).

Tableau 11 : Offre actuelle de microcrédits personnels (2008)

	Nombre de MC	Montant total des MC	Montant moyen d'un MC
ADIE	306	503 269	1 645
FCS	3 732	8 250 602	2 211
Total	4 038	8 753 871	2168

2.2. Les indicateurs de demande de microcrédit personnel : l'évaluation de la demande non satisfaite de crédit à la consommation ou l'estimation de l'exclusion bancaire en France

2.2.1. L'évaluation de la demande solvable de crédits à la consommation non satisfaite

A la demande du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Comité Consultatif des Services Financiers (CCSF) avait été chargé en 2006 de dresser un constat sur le degré de couverture par les établissements de crédit des demandes de financement exprimées par les ménages et d'identifier les éventuels freins au développement du marché du crédit aux particuliers.

Dans ce cadre, une étude avait été commandée par le CCSF au BIPE – rapport BABEAU – avec notamment pour objectif d'identifier la demande solvable de crédits à la consommation non satisfaite entre les crédits à la consommation actuellement pris en charge par le fonctionnement du marché et la demande de microcrédits relevant d'autres modes de distribution.

L'analyse de la destination des crédits à la consommation montre que la demande solvable non satisfaite sur ce type de prêts peut être un indicateur pertinent de gisement de microcrédits personnels.

Ainsi, l'observatoire de l'endettement des ménages constate que la première affectation de ces crédits est l'acquisition d'un moyen de locomotion (57 %) et que le quart des ménages endettés a recours à un crédit pour financer la consommation courante ou une facture exceptionnelle.

Annexe VI

Tableau 12 : Destination des crédits à la consommation utilisés fin 2004

Acquisition automobile ou moto	57,0 %
Bien d'équipement de la maison	30,0 %
Consommation courante ou facture exceptionnelle	25,3 %
Autres utilisations	20,7 %
Équipement ou dépense de loisir	5,6 %
Achat de produits financiers ou paiement de primes d'assurance	1,1 %

Source : Observatoire de l'endettement-mars 2005 - la somme des pourcentages dépasse 100, plusieurs destinations pouvant être déclarées pour un même crédit.

Le rapport du BIPE évalue à environ 600 000 ménages la clientèle supplémentaire susceptible de faire face aux engagements d'un crédit à la consommation. Cette estimation est conduite à partir de l'enquête Policis réalisée en France en 2003 auprès de 900 ménages appartenant aux déciles les plus modestes de la distribution des ménages selon leur revenu mais présentant néanmoins des capacités de remboursement.

En retenant ce gisement de 600 000 crédits à la consommation non satisfaits et en le croisant avec la destination des crédits pouvant relever du domaine du microcrédit personnel⁹, il est donc possible d'évaluer un potentiel de microcrédit personnel à environ 490 000 unités.

2.2.2. La quantification de l'exclusion bancaire

Bien qu'il n'existe pas d'étude quantitative sur les exclus bancaires, l'exclusion bancaire, totale ou partielle concernerait cinq millions de personnes¹⁰. 4 % de la population ne disposerait pas de compte bancaire ; 1,5 millions de personnes sont frappées d'interdiction bancaire et 850 000 ont eu un plan de surendettement entre 1990 et 1999.

France bénévolat estime que, sur les cinq ou six millions de personnes en situation d'exclusion bancaire actuellement en France, environ 10 % seraient porteuses d'un projet et susceptibles de bénéficier d'un microcrédit personnel, soit près de 500 000 personnes.

⁹ Items 1 et 3 de l'enquête de l'Observatoire de l'endettement, soit 82 % de la destination des crédits

¹⁰ Le Duigou J.C., Endettement et surendettement des ménages, Avis et Rapports du Conseil économique et Social, les éditions des Journaux Officiels, 2000, 135p

CONCLUSION

Ces analyses conduisent à évaluer :

- ◆ le gisement de microcrédits professionnels au sein d'une clientèle potentielle de 190 000 bénéficiaires ;
- ◆ le gisement de microcrédits personnels à l'intérieur d'une population de 500 000 ménages.

Ces estimations restent tout à fait empiriques mais soulignent la demande potentiellement non satisfaite de microcrédits en France.

La crise actuelle et la recrudescence du chômage auront par ailleurs nécessairement un impact sur l'évolution future des besoins de microcrédits tant professionnels que personnels, constat sur lequel s'accordent les différents acteurs rencontrés par la mission.

Ces analyses militent pour la recherche d'une meilleure mobilisation des acteurs dont l'offre actuelle reste, dans ce contexte, globalement faible (cf. annexe VII- Rôle des banques).

ANNEXE VII

Quel rôle des banques demain ?

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. FAUT-IL MIEUX STRUCTURER L’OFFRE DE MICROCRÉDIT EN FRANCE ?	1
1.1. Ne rien faire et retenir le <i>statu quo</i>	1
1.2. Faire trop et bouleverser les lignes	2
1.3. Faire juste et reconnaître le savoir-faire de chacun	3
2. QUELLES RÉFLEXIONS PEUVENT INSPIRER CETTE DÉMARCHE ?	3
2.1. Les propositions du rapport Camdessus dans le cadre de la modernisation de la distribution du livret A	3
2.1.1. <i>Des recommandations fortes en termes d’accessibilité bancaire et financière en contrepartie de la libéralisation de la distribution du livret A</i>	3
2.1.2. <i>Les recommandations mises en œuvre dans le cadre de la LME</i>	6
2.2. L’expérience américaine du <i>Community Reinvestment Act (CRA)</i>	7
3. COMMENT RENOUVELER L’OFFRE DE MICROCRÉDIT ?	8
3.1. Instaurer une transparence sur l’offre de crédit.....	8
3.2. Rechercher une plus grande implication du secteur bancaire.....	10
3.2.1. <i>Instaurer une taxe sur le secteur bancaire pour financer le microcrédit</i>	10
3.2.2. <i>Restaurer les missions d’intérêt général pour l’ensemble du secteur bancaire</i>	11
3.2.3. <i>Mettre en place des partenariats entre le secteur bancaire et les IMF</i>	12
3.3. S’appuyer sur des mécanismes de supervision	14
CONCLUSION	17

INTRODUCTION

La modestie des volumes de microcrédits distribués ainsi que l'évaluation de la demande potentielle non satisfaite (*cf.* annexe I et VI) incitent à proposer une plus grande mobilisation des acteurs, notamment du secteur bancaire.

En la matière, les opinions sont partagées voire passionnées, ce qui nécessite de s'interroger sur la nécessité de mieux structurer l'offre de microcrédit en France.

Cette question levée, le sujet est ensuite de déterminer les modalités d'intervention idoines, dans un contexte où les acteurs ont des philosophies d'intervention différentes et se réclament de modèles économiques spécifiques.

Cette démarche peut se nourrir de différentes réflexions tirées à la fois de la mission conduite par Michel Camdessus dans le cadre de la modernisation de la distribution du livret A mais également d'expériences étrangères, notamment américaine avec la mise en place, déjà ancienne, du *Community Reinvestment Act*.

1. Faut-il mieux structurer l'offre de microcrédit en France ?

Sur ce sujet, les thèses en présence sont très marquées et relèvent soit d'une logique de *statu quo*, soit d'une volonté de faire bouger très fortement les lignes actuelles.

En la matière, la mission privilégie une troisième voie qui consiste à reconnaître le savoir-faire de chacun à partir des nombreuses initiatives rencontrées dans le secteur du microcrédit.

1.1. Ne rien faire et retenir le *statu quo*

Plusieurs arguments sont avancés par les partisans d'un maintien du cadre actuel du microcrédit :

- ◆ le microcrédit représente peu d'enjeux au regard du volume de crédits aux PME et ne nécessite pas par ailleurs de réforme ambitieuse, la France étant déjà pionnière en Europe sur ce dispositif ;
- ◆ une plus grande implication du secteur bancaire, n'a pas à être recherchée dans la mesure où ces dernières n'ont pas à faire du social. Au final, leur investissement en ce domaine doit relever de leur responsabilité individuelle et plus particulièrement de leur responsabilité sociale d'entreprise (RSE). Il y a par ailleurs beaucoup d'initiatives en ce domaine ;
- ◆ le microcrédit n'est pas une activité rentable, la prise en charge de ces publics relevant du domaine de l'aide sociale. Parallèlement, l'accompagnement coûte de l'argent public et est structurellement déficitaire.

Ces différents arguments méritent cependant d'être pondérés voire critiqués.

Annexe VII

Le microcrédit n'est pas en effet une activité systématiquement rentable et son modèle économique repose largement sur l'alimentation en subventions publiques. Néanmoins, le microcrédit est source de gains financiers pour la collectivité pour les allocataires de minima sociaux et les chômeurs qui deviennent créateurs d'entreprises pérennes (cf. annexe III- Modèles économiques). De plus, si la recherche de l'équilibre financier est illusoire pour des structures spécialisées s'adressant à des publics particulièrement précaires, le microcrédit peut s'avérer équilibré sous certaines conditions de montant, de nombre de dossiers traités et de produit bancaire ultérieurement dégagé (cf. annexe IV -Modèles économiques).

Par ailleurs, les enjeux financiers sont certes faibles mais les impacts économiques et sociaux sont avérés. Ainsi, le microcrédit permet de générer des emplois *via* la création des entreprises dont la pérennité est comparable à celle observée au plan national (cf. annexe V- pilotage et performance). Dans un contexte de crise économique, l'intérêt pour la micro-finance et le microcrédit en particulier apparaît à cet égard renouvelé ainsi qu'en témoigne la récente communication de la Commission européenne qui propose d'injecter 150 M€ dans le programme JASMINE.

Enfin, la logique du dispositif est bien d'aider des publics en difficulté à sortir d'une logique d'assistance lorsque le projet est suffisamment solide. L'idée est de responsabiliser le porteur de projet dans cette démarche par la mise en place d'un crédit avec un dispositif de remboursement, ce qui légitime l'intervention des banques en ce domaine.

La plus grande implication du secteur bancaire apparaît de ce point de vue nécessaire au regard des volumes actuellement distribués mais également eu égard au potentiel de développement du microcrédit (cf. annexes I et VI), sans que ce mouvement ne se traduise par le positionnement des établissements bancaires sur le volet accompagnement qui, à l'évidence, ne relève pas de leurs compétences.

1.2. Faire trop et bouleverser les lignes

En sens inverse, l'écueil serait de proposer des modes d'intervention qui bousculent les lignes traditionnelles :

- ◆ imposer aux banques des quotas en termes de réalisation de microcrédits sans prendre en compte la spécificité des publics gérés qui peuvent nécessiter pour certains d'entre eux une prise en charge spécifique ;
- ◆ imposer des prêts à perte aux banques ou sans mise en perspective avec la capacité de remboursement de l'emprunteur ;
- ◆ inciter les associations habilitées à pratiquer des taux très élevés pour équilibrer le volet crédit de l'activité, ce qui conduirait l'ADIE à facturer des taux de 33 % sur ses prêts pour parvenir à cet équilibre (cf. annexe IV- modèles économiques des acteurs du microcrédit). Depuis la suppression du plafond du taux de l'usure pour le microcrédit professionnel, les associations habilitées seraient en effet juridiquement en situation de pratiquer ces taux.

En effet, il ne s'agit pas en la matière de nier la vocation commerciale des banques. A l'inverse, il n'est pas souhaitable de retenir des taux prohibitifs, au-delà de 15 à 20%, ce qui irait à l'encontre de la vocation sociale du microcrédit.

Le microcrédit en Europe n'est par ailleurs pas assimilable au microcrédit des pays en développement : il ne correspond ni aux mêmes réalités sociales ni au même contexte économique.

1.3. Faire juste et reconnaître le savoir-faire de chacun

La mission a été en effet frappée par la multitude d'initiatives en ce domaine, souvent nées de convictions fortes et généreuses. Différents modèles existent sans qu'aucun n'apparaisse comme devoir supplanter les autres, dans la mesure où ils recouvrent en fait des réalités diverses (cf. annexe I).

Ceci conduit donc la mission à reconnaître la pertinence de ces différents modèles et leur viabilité. A ce titre, le microcrédit ne doit être ni la chasse gardée des associations habilitées ni devenir l'outil exclusif du secteur bancaire *via* des outils facilitateurs tels que la garantie ou le prêt d'honneur. Ces modèles relèvent de populations cibles différentes.

Cependant, s'il convient de reconnaître les initiatives rencontrées et de les promouvoir, il s'agit aussi de trouver de meilleures synergies et les coopérations nécessaires afin de couvrir la demande potentielle de microcrédit qui nécessitera la mobilisation la plus efficace des différents acteurs.

2. Quelles réflexions peuvent inspirer cette démarche ?

Dans le cadre de la réflexion sur la distribution du livret A, le rapport Camdessus contenait déjà des propositions intéressantes en ce domaine. Par ailleurs, le *Community Reinvestment Act* mis en place aux États-Unis est fréquemment cité comme pouvant servir de référence à une nouvelle structuration de l'offre bancaire en France.

2.1. Les propositions du rapport Camdessus dans le cadre de la modernisation de la distribution du livret A

2.1.1. Des recommandations fortes en termes d'accessibilité bancaire et financière en contrepartie de la libéralisation de la distribution du livret A

Lors de sa mission de réflexion sur la modernisation de la distribution du livret A, le rapport Camdessus¹ avait proposé d'introduire une plus large accessibilité bancaire et financière se concrétisant par la détention d'un compte de dépôt mais surtout la mise à disposition de divers services financiers.

La généralisation de la distribution d'un livret A était en effet présentée comme un moyen de changer le mode de bancarisation d'une population plus marginalisée en l'orientant vers un service bancaire de base fourni au titre du droit au compte et vers des services d'accessibilité, notamment en matière de moyens de paiement convenus dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier².

Dans ce cadre, en contrepartie de la possibilité de distribuer le livret A, le rapport proposait que les banques soient tenues de prendre des engagements concrets en ce sens. Sur une base volontaire, mais contrôlable, ces banques s'engageraient sur des objectifs quantifiés à atteindre dans un délai donné (2 ou 3 ans), dans le domaine de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière. Ces engagements seraient renouvelables et porteraient sur :

- ◆ les conditions d'accueil ;
- ◆ le prix des services d'entrée de gamme ;

¹ Rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du Livret A et des circuits de financement du logement social, 17 décembre 2007.

² Plan d'action du CCSF du 30 janvier 2006.

Annexe VII

- ◆ les prêts au logement social ;
- ◆ les prêts aux emprunteurs atypiques ;
- ◆ le microcrédit ;
- ◆ les démarches d'accompagnement social, ainsi que d'éducation financière.

Les banques s'engageraient à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour parvenir à ces objectifs et à présenter en fin de période un bilan des actions prévues. Le rapport avait donné des exemples concrets d'engagement que pourrait comporter ce bilan, adressé à «l'observatoire de l'épargne réglementée » organisé autour de quatre items : accessibilité bancaire, accessibilité financière, éducation financière et accompagnement social (*cf. infra*).

En termes de gouvernance, le rapport proposait la mise en place d'un observatoire doté d'un conseil et d'un secrétariat. Le conseil serait composé de représentants des administrations concernées (départements en charge de l'économie et du logement) et de personnalités indépendantes et sa présidence assurée par l'une de ces dernières. Son secrétariat serait confié à la Banque de France dont les responsabilités en matière de statistiques monétaires, d'enquêtes économiques, de relations entre la sphère financière et les particuliers, de surveillance des établissements de crédit, lui confèrent l'expertise la qualifiant pleinement pour ce rôle.

Cet observatoire aurait également pour vocation de formuler des recommandations sur la base des bilans transmis par les banques sur leurs engagements d'accessibilité bancaire et, le cas échéant, mettre en place un mécanisme de péréquation entre les établissements de la place pour compenser d'éventuelles plus fortes contributions à la mission de bancarisation.

Annexe VII

Tableau 1 : Engagements du secteur bancaire prévus dans le rapport Camdessus

Objectifs	Nature des actions	Mesures
Accessibilité bancaire	Accueil	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de guichets manuels en zone rurale Nombre de guichets manuels en zone sensible Points d'examen personnalisé des situations difficiles comportant des cumul de frais bancaires liés à des incidents de paiement Nombre de guichets manuels pour dépôts et retraits sur livrets A et assimilés
	Comptes bancaires et moyens de paiement	<ul style="list-style-type: none"> Tarifs du package d'entrée de gamme Nombre de clients équipés en package d'entrée de gamme Tarif de la gamme de paiements alternatifs (GPA) Proportion de clients interdits de chèquiers équipés en GPA Nombre de cartes de paiement à autorisation systématique (CPAS) émises Proportion des CPAS par rapport au nombre total de cartes émises
Accessibilité financière	Prêts au logement à caractère social	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de prêts Montant des encours
	Prêts aux emprunteurs atypiques (étudiants, personnes âgées, personnes)	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de prêts Montant des encours
	Micro-crédit professionnel et social	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de prêts Montant des encours
Accompagnement social	Partenariat avec des associations	
	Autres actions	
Education financière	Education financière des jeunes	
	Contribution à l'Institut d'éducation financière du public (IEFP)	

2.1.2. Les recommandations mises en œuvre dans le cadre de la LME

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a introduit l'article L.312-1 du Code monétaire et financier (CMF) qui prévoit que *"toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix"* et que *"l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, mentionnée à l'article L.511-29 [du CMF], adopte une charte d'accessibilité bancaire afin de renforcer l'effectivité du droit au compte"*.

Encadré 1 : Charte d'accessibilité bancaire

Cette charte qui renforce l'effectivité du droit au compte a été homologuée en décembre 2008 et est applicable à l'ensemble des établissements de crédit à compter du 1er janvier 2009. Cette charte n'interdit pas à un établissement bancaire de refuser l'ouverture d'un compte, mais elle organise la procédure à mettre alors en œuvre en faisant intervenir la Banque de France. Elle précise ainsi les délais et les modalités de transmission à la Banque de France, par l'établissement de crédit ayant refusé une ouverture, des informations nécessaires à la recherche d'une solution.

Elle prévoit également que l'établissement concerné remet "systématiquement et sans délai" au demandeur une attestation de refus d'ouverture de compte. Dans le même temps, la banque a l'obligation d'informer l'intéressé de la possibilité de demander à la Banque de France de désigner un établissement de crédit chargé de lui ouvrir un compte. Elle lui fournit aussi la liste des pièces à produire à l'appui de cette demande (dont l'attestation de refus de compte).

Pour faciliter la démarche, la charte prévoit, lorsque la victime du refus d'ouverture de compte est une personne physique, que "l'agence bancaire propose également au demandeur d'agir en son nom et pour son compte en transmettant sa demande dûment complétée de désignation d'un établissement de crédit à la Banque de France". Elle peut même informer le demandeur, s'il le souhaite, de la réponse de la Banque de France. Quel que soit le canal choisi (démarche effectuée par l'intermédiaire de l'agence ou directement par l'intéressé), la Banque de France désigne l'établissement chargé d'ouvrir le compte dans le délai d'un jour ouvré après la réception du dossier complet.

Outre la charte elle-même et un rappel des services gratuits mis à disposition en lien avec l'exercice du droit au compte (articles D.312-5 et D.312-6 du CMF), l'arrêté du 18 décembre comporte également plusieurs autres annexes utiles, comme le modèle de lettre de refus d'ouverture de compte ou celui de la demande d'intervention de la Banque de France.

Un observatoire de l'épargne réglementée a été mis en place afin de suivre la mise en œuvre de la généralisation de la distribution du livret A, notamment son impact sur l'épargne des ménages, sur le financement du logement social et sur le développement de l'accessibilité bancaire.

Les établissements de crédit distribuant le livret A transmettent chaque semestre à l'observatoire de l'épargne réglementée les informations nécessaires à l'exercice de sa mission. Ces informations comprennent au moins, pour chaque établissement, le nombre de livrets A, l'encours des dépôts inscrits sur ces livrets, les sommes déposées et retirées sur ces livrets au cours de la période considérée, ainsi que les données équivalentes pour les autres produits d'épargne comparables.

En revanche, les recommandations relatives aux usages du compte, inspirées des missions d'intérêt général des Caisses d'épargne, n'ont pas été inscrites dans la loi et mises en œuvre.

2.2. L'expérience américaine du *Community Reinvestment Act* (CRA)

Le dispositif du *Community Reinvestment Act* (CRA), mis en place en 1977 sous l'administration Carter, a pour objet d'introduire un « *fair lending* » en imposant aux institutions financières de répondre sans discrimination aux besoins de crédit de zones géographiques spécifiques ou de populations déterminées, en leur consacrant une part de l'épargne collectée auprès de ces dernières.

Pour répondre à cette obligation d'octroi de crédit, les banques doivent justifier des refus de prêts pour lesquels seuls des critères économiques peuvent être pris en compte, ce qui suppose une transparence sur les crédits accordés. Ainsi, le secteur bancaire doit documenter ces *process* en fournissant des données statistiques permettant de rendre compte de leur politique à l'égard des communautés. Ce *reporting* de contrôle bancaire permet au régulateur d'identifier non seulement les actes de discrimination mais également les comportements ayant des conséquences discriminatoires.

La vérification de l'application des dispositions du CRA fait en effet l'objet de contrôles réguliers des banques et de manière systématique lorsque celles-ci cherchent à se recapitaliser et à fusionner. L'analyse statistique du portefeuille de crédits permet aux organismes de réglementation d'évaluer la conformité à la loi par l'analyse des résultats et les banques doivent justifier les situations de refus de prêts, notamment apporter la justification économique du refus de prêt.

Suite à ce contrôle, les instances de régulation attribuent une note qui prend en compte différents éléments de performance sociale.

Encadré 2 : Les performances sociales des banques américaines

Dans le cadre du CRA, le superviseur bancaire contrôle l'implication des banques sur différents segments de performance sociale :

- les crédits : prêts aux personnes à revenu faible ou modéré en vue de la construction ou de la rénovation de logements modestes ; crédit à des associations répondant prioritairement aux besoins des personnes à revenu faible ou modéré ; crédit à la réhabilitation environnementale ou au développement d'un ancien site industriel situé dans des quartiers défavorisés ; crédits pour les aménagements dans les quartiers de personnes à revenu faible ou modéré ;
- les investissements : financement (sous la forme de dépôts, de prise de participation, ...) des organisations travaillant à la construction et la rénovation du logement ; des organisations favorisant le développement économique par le financement de TPE ou de PME ; des associations et fondations caritatives actives dans la gérance d'immeubles, le crédit-conseil, ou l'éducation financière ; des financiers alternatifs (tels que les *Community Development Financial Institutions*-CDFI) qui prêtent principalement aux personnes à revenu faible ou modéré ;
- les services offerts : assistance technique aux organisations gouvernementales et autres associations s'occupant de personnes à revenu faible ou modéré ou de revitalisation économique ; conseil en crédits, gérance d'immeuble, planning financier ;
- le *Community Development* : « soutien financier accordé aux associations de développement de quartiers et à toute autre forme de participation des résidents à la vie de leur quartier ».

Annexe VII

Les crédits accordés aux populations ciblées participent à 50 % de la note, les investissements réalisés dans ces zones interviennent pour 25 % de la note, les deux derniers items (services offerts et *Community Development*) contribuant aux 25 % restants.

Concrètement, la partie « crédits » est contrôlée en termes de montant des crédits octroyés dans les zones géographiques économiquement défavorisées. Pour les « investissements », il est tenu compte du niveau de placements et financements réalisés dans les régions ou quartiers défavorisés. Les « services offerts » sont mesurés en fonction du nombre de moyens de distribution disponibles (tels que les agences bancaires ou les guichets automatiques) ou encore en fonction de l'éventail des services offerts. Quant au *Community Development*, il est évalué sur la base du soutien financier accordé aux projets de quartier.

Le non respect des exigences du CRA peut entraîner le prononcé d'une amende, la perte de l'accès au refinancement à court terme de la FED ou l'arrêt temporaire des fusions acquisitions.

Au-delà du dispositif de sanction, la notation de la banque peut être rendue publique, ce qui a fortement incité les banques à se mobiliser sur ce dispositif. En pratique, le régulateur a peu fait usage de l'éventail des sanctions, la publication de la notation s'avérant beaucoup plus incitative.

A l'origine, le CRA concernait essentiellement les investissements immobiliers. L'administration Clinton a redéfini les critères d'évaluation afin que les prêts accordés aux petites entreprises aient plus de poids dans l'appréciation. Plus de flexibilité a également été introduite dans le dispositif en adaptant les règles en fonction de la taille et de la stratégie des établissements financiers.

Différentes études ont été conduites pour évaluer la pertinence du dispositif :

- ◆ un rapport du *Board of Governors of the Federal Reserve System*, « *Performance and profitability* » des prêts induits par le CRA a montré que le taux de remboursement de ces prêts ainsi que leur rentabilité pour les établissements de crédit étaient élevés³ ;
- ◆ selon une étude de l'Université de Harvard⁴, la part prêts « *subprime* » accordés par des banques dans le cadre du dispositif CRA n'est que de 9 % et le dispositif du CRA n'a eu qu'un impact très marginal dans la formation de la bulle immobilière aux États-Unis.

3. Comment renouveler l'offre de microcrédit ?

Sur la base de ces réflexions et à partir des constats dressés par la mission, une meilleure connaissance du volume de microcrédit apparaît comme une condition première et indispensable pour connaître l'activité en ce domaine.

Au-delà, elle permettra de construire des mécanismes de coopération entre les acteurs en autorisant notamment une plus grande implication du secteur bancaire.

3.1. Instaurer une transparence sur l'offre de crédit

Sur ce sujet, tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de mieux définir ce qu'est le microcrédit et d'en mesurer l'ampleur à la fois pour mieux appréhender le positionnement de chacun et s'assurer de la correcte couverture des besoins sur le territoire, que la distribution en soit assurée par le canal bancaire ou des associations habilitées.

³ Rapport publié en juillet 2000.

⁴ *Subprime Lending and the Community Reinvestment Act*, Kevin Park, novembre 2008.

Annexe VII

C'est l'objet du groupe de travail mis en place par le Conseil National de la statistique (CNIS) dont la mission est de préciser les concepts utiles et les informations à élaborer par le système statistique public et la Banque de France sur le microcrédit⁵. Des représentants des institutions et administrations économiques, des milieux bancaires, des réseaux associatifs et d'établissements publics ainsi que des collectivités territoriales sont associés à cette réflexion.

Aux termes de son mandat, ce groupe de travail a notamment pour objectif⁶ :

- ◆ l'élaboration d'une définition claire et opérationnelle du microcrédit, tant professionnel que personnel lorsqu'il favorise l'employabilité. Il précisera les caractéristiques propres clairement identifiables ;
- ◆ le recensement sur cette base méthodologique, avec l'accord de la profession bancaire, des microcrédits accordés par les établissements de crédit ;
- ◆ l'extension de la collecte de statistiques aux autres distributeurs de prêts : autres réseaux, notamment associatifs (ADIE, Secours catholique, Emmaüs...) et autres acteurs comme la CNAF ou les collectivités territoriales.

L'idée d'instaurer une plus grande transparence en matière de crédit n'est par ailleurs pas nouvelle.

Le rapport BABEAU relatif à la demande des ménages en matière de crédits à la consommation aborde le rôle de l'information partagée et soulève notamment les avantages et inconvénients de la mise en place d'une information partagée entre les prêteurs.

Encadré 3 : Avantages et inconvénients d'une information partagée sur les crédits (extrait du rapport BABEAU CCSF)

Au titre des avantages, le rapport relève que l'information partagée entre les prêteurs permet des effets bénéfiques : tels que l'augmentation du nombre d'emprunteurs, la diminution du taux de défaut et la diminution du taux d'intérêt moyen. La baisse des taux d'intérêts pour les prêteurs est largement compensée par une diminution du taux de défaut et l'augmentation des volumes prêtés.

Parmi les points de vigilance, le résultat de l'information partagée en termes de bien-être social dépend de différents facteurs :

- La nature de l'information partagée : information négative sur les incidents intervenus ou informations positives sur la composition du passif ;
- Le champ couvert de l'information positive : seul passif financier ou dettes fiscales et sociales et arriérés de paiement auprès de grandes entreprises (EDF-GDF) ;
- Le statut de l'information partagée : mise en commun rendue obligatoire par les pouvoirs publics ou convention librement passée entre les prêteurs ;
- Le coût d'accès à ces informations pour ceux qui y contribuent ou n'y contribuent pas ;
- L'usage qui peut être fait de ces informations (accès libre au fichier de la part des prêteurs ou consultation uniquement en cas de demande de prêt) ;
- La durée de la mémoire de ces fichiers ;
- L'accès à ces fichiers pour les particuliers eux-mêmes s'agissant de données les concernant ;
- La protection des données personnelles.

⁵ Cf. avis moyen-terme 2009-2013 du CNIS, adopté par son Assemblée plénière le 23 janvier 2009.

⁶ Ce groupe a également pour ambition de mieux connaître les micro-entreprises et notamment les auto-entrepreneurs afin de suivre la pérennité de ces entreprises.

Annexe VII

Le débat autour du fichier positif a été relancé plus récemment dans le cadre du projet de loi sur le crédit à la consommation. Une telle mesure, censée protéger les emprunteurs y compris face à eux-mêmes en créant un fichier recensant l'ensemble des crédits souscrits par une personne ou un ménage, a fait l'objet d'un amendement au projet de loi sur le crédit à la consommation de la part de la commission spéciale du Sénat.

Le propos de la mission n'est pas ici de se positionner sur ce débat plus large que l'objet seul du microcrédit mais bien plutôt d'appuyer des initiatives déjà relevées en ce domaine (cf. annexe V- Pilotage et performance) :

- ◆ la Caisse des dépôts a mis en place un dispositif de suivi des microcrédits personnels *via* son outil France microcrédit ;
- ◆ les associations « Parcours confiance » de la Caisse d'épargne recensent également le nombre de microcrédits qu'elles octroient, la nature des refus de crédit ainsi que le degré de retour des clients dans leurs agences.

Le recensement et la déclaration de l'activité de microcrédit aurait dans ce cadre une double vocation :

- ◆ permettre à la Caisse des dépôts d'organiser un pilotage efficace des acteurs à l'image de ce qui a été mis en place pour le microcrédit personnel (cf. annexe V) ;
- ◆ connaître le degré d'implication des différentes banques en matière de microcrédit.

Deux canaux d'information doivent donc être instaurés pour répondre à ce double objectif : une remontée d'information vers la Caisse des dépôts pour les microcrédits garantis mais également vers la Banque de France pour l'ensemble des microcrédits inférieurs à 25 k€.

3.2. Rechercher une plus grande implication du secteur bancaire

La transparence sur l'offre de crédit est un préalable nécessaire à la mise en place de mécanismes permettant d'impliquer plus fortement le secteur bancaire dont les volumes de microcrédits distribués apparaissent encore peu élevés.

Plusieurs voies sont aujourd'hui ouvertes pour rechercher un meilleur positionnement des banques :

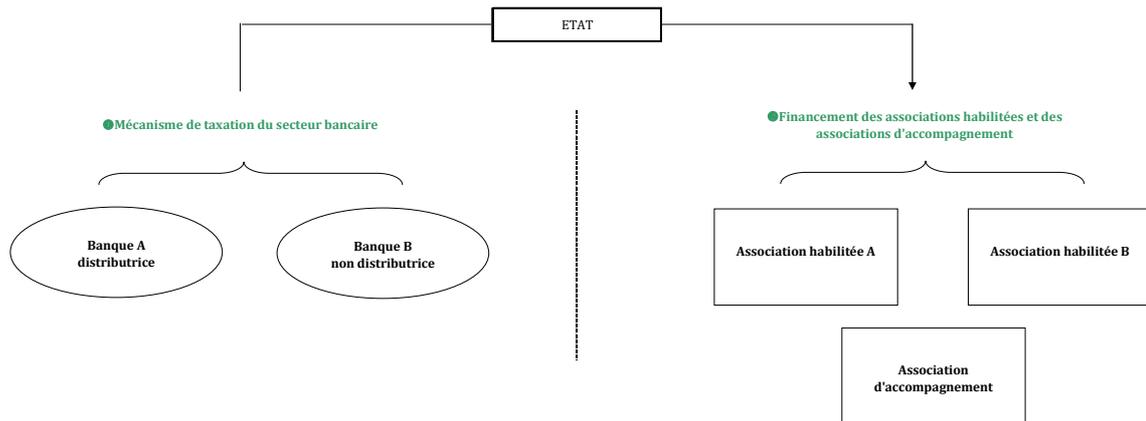
- ◆ instaurer une taxe sur le secteur bancaire pour financer l'activité de microcrédit ;
- ◆ imposer à l'ensemble du secteur bancaire de réaliser des opérations de microcrédit ;
- ◆ assurer une transparence sur le degré d'implication des acteurs, tout en leur laissant le choix de leurs modalités d'intervention.

3.2.1. Instaurer une taxe sur le secteur bancaire pour financer le microcrédit

Une première option consiste en effet à rechercher un nouveau mode de financement pour les associations habilitées dont la mission a montré que le modèle ne pouvait atteindre à moyen terme l'équilibre financier sur le volet crédit.

Une telle taxe aurait donc l'avantage de pouvoir soutenir le microcrédit et financer son développement.

Tableau 2 : Schéma de taxation



Source : Mission.

Toutefois, un dispositif de cette nature serait complexe à mettre en place dans la mesure où des dérogations à cette taxation devraient être prévues pour les banques qui interviennent déjà dans la sphère du microcrédit. C'est le cas notamment des banques coopératives et mutualistes qui ont développé des offres en la matière.

Il présenterait en outre deux limites importantes :

- ◆ le juste niveau d'implication des banques en matière de microcrédit ne peut être aisément défini, en particulier dans un contexte de croissance ;
- ◆ il pourrait conduire les banques à proposer le microcrédit à des publics ayant aujourd'hui accès au crédit dans des conditions classiques. L'effet produit serait alors inverse à celui recherché : augmentation de l'exclusion financière et mobilisation, aux lieux et place de l'intervention bancaire, de moyens publics au titre de la garantie et de l'accompagnement.

Surtout, l'instauration d'un mécanisme de taxation ne permet pas véritablement de responsabiliser les acteurs, notamment le secteur bancaire, alors même que l'objectif du microcrédit est bien de parvenir à la bancarisation *in fine* des bénéficiaires. Dans ce mécanisme, les banques n'interviennent en effet qu'en tant que contributeurs et ne sont pas des opérateurs directs du microcrédit.

Il convient donc bien de rechercher un dispositif qui permette d'élargir l'implication des banques en tant qu'acteurs à part entière du microcrédit, ce rôle ne devant pas être assumé uniquement par les associations habilitées.

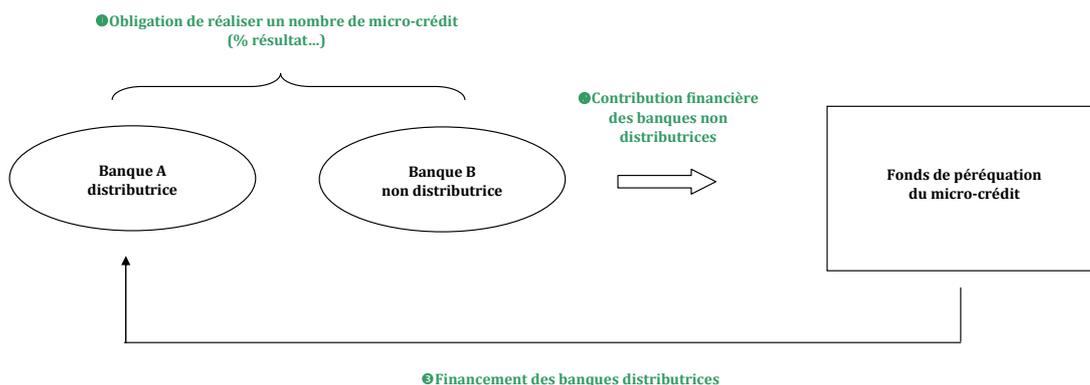
3.2.2. Restaurer les missions d'intérêt général pour l'ensemble du secteur bancaire

Faut-il dès lors avoir pour objectif d'ouvrir l'offre de microcrédit bancaire à des publics considérés jusqu'alors non bancables avec l'instauration d'un principe de solidarité entre les acteurs bancaires ?

En restaurant la philosophie des missions d'intérêt général, cette option consisterait en effet à imposer à l'ensemble du secteur bancaire des engagements financiers en matière de microcrédit. A défaut de prise en charge directe, les établissements bancaires seraient tenus de contribuer financièrement pour soutenir l'activité de leurs concurrentes qui prennent en charge ces microcrédits.

Les banques seraient donc incitées à intervenir en tant qu'opérateur direct du microcrédit ou, à défaut, en tant que financeur au sein d'un mécanisme interbancaire.

Tableau 3 : Schéma de péréquation interbancaire



Source : Mission.

Un tel dispositif présente l'avantage de proposer un système déjà suggéré par Michel Camdessus dans le cadre de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A avec la mise en place d'un fonds de péréquation (*cf. supra*).

Néanmoins, s'agissant du seul microcrédit, un tel système présente plusieurs inconvénients :

- ◆ la construction d'un outil dont il est difficile *a priori* de déterminer les règles et le niveau des objectifs à défaut de connaître l'activité et son évolution potentielle ;
- ◆ la fixation de normes de réalisation de microcrédits qui peut entraîner des effets pervers conduisant à transformer une clientèle classique en une clientèle éligible au microcrédit pour répondre à ces objectifs. Un tel mécanisme présente donc un risque non négligeable de susciter une bancarisation « à deux vitesses » ;

Par ailleurs, ce scénario laisse peu de place aux associations habilitées, et notamment à l'ADIE, qui dispose d'un réel savoir-faire sur les publics en très grande précarité dont la prise en charge directe par les banques reste difficile voire impossible.

Les investigations de la mission ont montré qu'en effet deux modèles peuvent parfaitement coexister : le microcrédit bancaire et le microcrédit extra-bancaire répondant à des publics différents.

La mission privilégie donc une solution médiane qui permet d'impliquer tout à la fois les banques et les associations habilitées.

3.2.3. Renforcer les partenariats entre le secteur bancaire et les IMF

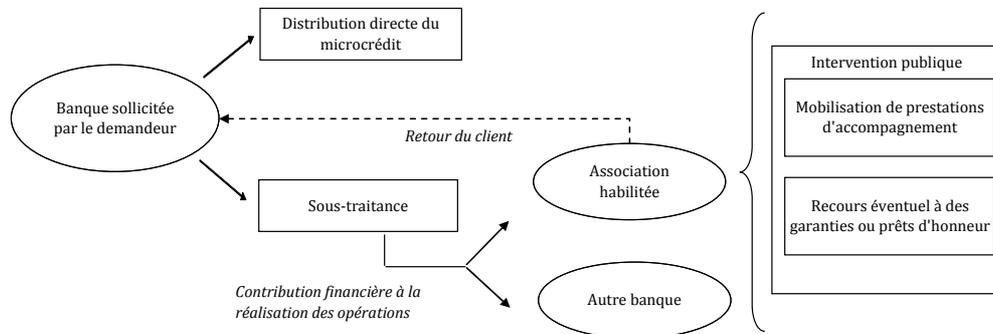
Il est en effet possible de rechercher une troisième voie *via* un mécanisme de contractualisation entre le secteur bancaire et les associations habilitées, cette option ayant pour ambition de mettre en place une coopération entre les acteurs, tout en reconnaissant le savoir-faire de chacun.

Dans ce mécanisme, le principe est la prise en charge directe du microcrédit par les banques sauf lorsque ces dernières ne disposent pas des compétences nécessaires notamment en raison du public concerné ou de l'absence de partenariats avec des associations d'accompagnants dont l'intervention est un facteur de réussite de projet (*cf. annexe V-pilotage et performance*).

Annexe VII

Dans cette hypothèse, la banque pourra sous-traiter la réalisation des microcrédits vers les associations habilitées, voire d'autres établissements bancaires, à charge pour l'établissement sous-traitant de contribuer au financement de ces opérations. Cette contribution financière devrait aller au-delà du dispositif actuel de refinancement et inclure une participation aux charges de fonctionnement induites par l'opération de crédit.

Graphique 1 : Modalités de distribution du microcrédit



Source : Mission.

Cette option présente l'avantage du pragmatisme : la prise en charge de certains publics nécessite en effet de recourir au savoir-faire des IMF ou d'autres banques, ce que permet la sous-traitance. Ce mécanisme permet donc de respecter la ligne commerciale de chaque établissement bancaire, à charge de mettre en place un dispositif permettant de pallier des dérives éventuelles, notamment le risque de basculement de la clientèle classique vers du microcrédit (*cf. infra*). La sous-traitance devrait permettre d'atteindre partiellement cet objectif dans la mesure où celle-ci fait l'objet d'une contribution financière par la banque qui y a recours.

Afin de responsabiliser les différentes parties prenantes et instaurer suffisamment de souplesse, il est nécessaire que cette sous-traitance soit contractualisée.

Cette contractualisation aurait un double objectif : fixer le niveau de la contribution financière par dossier sous-traité mais également prévoir, en cas de sous-traitance vers une IMF, un mécanisme de retour du client vers la banque afin que la bancarisation *in fine* du bénéficiaire soit assurée. Il est possible à ce titre d'imaginer un dispositif d'intéressement de type apporteur d'affaires.

Un tel dispositif permet d'intégrer les initiatives et les différents modèles rencontrés par la mission :

- ◆ les interventions différenciées des banques pouvant intervenir :
 - en tant que distributeur associé à des réseaux accompagnants externes ou émanant de l'établissement bancaire type Parcours Confiance ;
 - en tant que financeur du réseau accompagnant émanant de l'établissement bancaire, type Parcours Confiance, qu'il soutient *via* des subventions et des apports en personnel ;
 - en tant que re-financeur des associations habilitées via des partenariats cadres (type ADIE ou Créa-sol) ;
- ◆ l'intervention des associations habilitées se positionnant sur les publics en très grande précarité type ADIE.

Annexe VII

De ce point de vue, la transparence sur le volume d'activité bancaire et extra-bancaire apparaît donc comme la condition préalable et indispensable à la mise en œuvre efficace du dispositif de sous-traitance proposée par la mission (*cf. supra*).

Il s'agit donc d'instaurer un système comparable à celui mis en place aux États Unis dans le cadre du CRA où le secteur bancaire doit être en mesure de documenter ces *process*. Cette obligation s'imposerait de manière corrélative aux associations habilitées

Tableau 4 : Contenu de l'information transmise à la Banque de France en matière de microcrédit

	Informations minimales tracées
Établissements bancaires	Montant, public, accompagnement (cf. annexe I-État des lieux-définition du microcrédit)
Associations habilitées	

Ce principe de transparence est une obligation nouvelle qui devra à ce titre être défini dans la loi selon une formulation du type :

« Les banques et associations habilitées sont soumises à une obligation de *reporting* sur les microcrédits qu'elles réalisent. Le secteur bancaire pourra participer à cette activité de microcrédit soit en le délivrant directement soit le confiant, moyennant financement, à des partenaires ».

La mise en œuvre de ce principe législatif relèvera ensuite de la responsabilité des acteurs du secteur qui engageront les partenariats utiles.

En contrepartie, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de supervision permettant de valider leur correcte utilisation.

3.3. S'appuyer sur des mécanismes de supervision

La contribution du secteur bancaire à l'activité de microcrédit *via* un mécanisme contractualisé nécessite de mettre en place de manière corrélative une supervision des acteurs. Ce rôle revient naturellement au superviseur bancaire.

Deux approches peuvent être retenues en la matière.

La première consiste à développer une démarche évaluative de l'implication des opérateurs en analysant :

- ◆ le volume des activités déclarées au titre du microcrédit ;
- ◆ les conditions de la sous-traitance afin que cette dernière ne conduise pas à orienter vers d'autres structures une clientèle classique que la banque aurait dû prendre en charge.

Ainsi, dans le cadre des contrôles diligentés dans le secteur bancaire, le superviseur pourra analyser la structure du portefeuille et valider le volume déclaré par l'établissement bancaire auprès de la Banque de France. Les conditions de sous-traitance pourront également être étudiées notamment afin de mesurer la part de l'activité extra-bancaire générée par ces partenariats.

Annexe VII

De manière corrélative, et compte tenu des limites du dispositif actuel d'habilitation, il conviendrait de soumettre les associations habilitées à une supervision bancaire. Outre l'habilitation des associations, ce contrôle aura notamment pour objet d'analyser le respect des règles prudentielles (cf. annexe 2 relative à la réglementation) mais également les conditions de commercialisation des prêts en particulier vers les publics en grande précarité.

Il importe en effet que le superviseur bancaire puisse, comme le prévoient les dispositions réglementaires non encore mises en œuvre par le comité d'agrément du microcrédit, fonder ses décisions d'habilitation sur l'analyse d'indicateurs de performance des associations. Portant naturellement sur la sinistralité financière et les règles prudentielles, ces indicateurs devraient également permettre d'apprécier le public accueilli par les IMF et la complémentarité des dispositifs d'accueil bancaires et extra-bancaire.

Au sein de l'association habilitée, l'analyse de l'origine bancaire de la clientèle sous-traitée permettra également d'identifier les éventuelles dérives du mécanisme de sous-traitance.

**Tableau 5 : Dispositif de supervision
adossé au suivi des volumes de microcrédits et de la clientèle prise en charge**

Intervention des banques et des associations dans le domaine du micro-crédit							
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Transparence</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;"> Instauration d'une obligation de transparence sur le nombre de microcrédits réalisées par les banques et les associations </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;"> Pour réaliser cette activité, elles vont mobiliser des prestations d'accompagnement auprès d'associations et, le cas échéant, des garanties. </td> </tr> </tbody> </table>	Transparence	Instauration d'une obligation de transparence sur le nombre de microcrédits réalisées par les banques et les associations	Pour réaliser cette activité, elles vont mobiliser des prestations d'accompagnement auprès d'associations et, le cas échéant, des garanties.	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Sous traitance</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;"> Les banques sous-traitent aux associations ou à d'autres établissements bancaires les microcrédits qu'elles ne veulent pas réaliser </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;"> Les établissements bancaires contribuent au financement des opérations sous traitées Le niveau de cette contribution est déterminé de façon contractuelle entre les parties </td> </tr> </tbody> </table>	Sous traitance	Les banques sous-traitent aux associations ou à d'autres établissements bancaires les microcrédits qu'elles ne veulent pas réaliser	Les établissements bancaires contribuent au financement des opérations sous traitées Le niveau de cette contribution est déterminé de façon contractuelle entre les parties
Transparence							
Instauration d'une obligation de transparence sur le nombre de microcrédits réalisées par les banques et les associations							
Pour réaliser cette activité, elles vont mobiliser des prestations d'accompagnement auprès d'associations et, le cas échéant, des garanties.							
Sous traitance							
Les banques sous-traitent aux associations ou à d'autres établissements bancaires les microcrédits qu'elles ne veulent pas réaliser							
Les établissements bancaires contribuent au financement des opérations sous traitées Le niveau de cette contribution est déterminé de façon contractuelle entre les parties							
Contrôle du superviseur							
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Déclaration annuelle BDF</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;"> Contrôle ponctuel des caractéristiques déclarées au titre du micro-crédit </td> </tr> </tbody> </table>	Déclaration annuelle BDF	Contrôle ponctuel des caractéristiques déclarées au titre du micro-crédit	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td style="padding: 5px;"> Supervision appliquée aux IMF - Suivi par les associations de l'origine bancaire de leurs clients: <ul style="list-style-type: none"> - clients « sous-traités » par les banques - clients financés par l'association, non prescrits par les banques mais dont la demande de prêt a été refusée </td> </tr> </tbody> </table>	Supervision appliquée aux IMF - Suivi par les associations de l'origine bancaire de leurs clients: <ul style="list-style-type: none"> - clients « sous-traités » par les banques - clients financés par l'association, non prescrits par les banques mais dont la demande de prêt a été refusée 			
Déclaration annuelle BDF							
Contrôle ponctuel des caractéristiques déclarées au titre du micro-crédit							
Supervision appliquée aux IMF - Suivi par les associations de l'origine bancaire de leurs clients: <ul style="list-style-type: none"> - clients « sous-traités » par les banques - clients financés par l'association, non prescrits par les banques mais dont la demande de prêt a été refusée 							

Une seconde approche, plus intrusive, consisterait à ajouter à cette démarche évaluative un dispositif de contrôle ponctuel des refus de microcrédits, afin de s'assurer qu'ils sont motivés par des raisons strictement économiques (absence de solvabilité ou de viabilité du projet).

Annexe VII

Tableau 6 : Dispositif de contrôle des refus de prêts

Intervention des banques et des associations dans le domaine du micro-crédit

<p style="text-align: center;">Transparence</p> <p style="text-align: center;">Instauration d'une obligation de transparence sur le nombre de microcrédits réalisées par les banques et les associations</p> <p style="text-align: center;">Pour réaliser cette activité, elles vont mobiliser des prestations d'accompagnement auprès d'associations et, le cas échéant, des garanties.</p>	<p style="text-align: center;">Sous traitance</p> <p style="text-align: center;">Les banques sous-traitent aux associations ou à d'autres établissements bancaires les microcrédits qu'elles ne veulent pas réaliser</p> <p style="text-align: center;">Les établissements bancaires contribuent au financement des opérations sous traitées Le niveau de cette contribution est déterminé de façon contractuelle entre les parties</p>	<p style="text-align: center;">Capacité de justification</p> <p style="text-align: center;">Les banques doivent pouvoir justifier que les demandes de prêt rejetées le sont pour des raisons strictement économiques :</p> <p style="text-align: center;">- absence de viabilité du projet - absence de capacité de remboursement.</p>
Contrôle du superviseur		
<p style="text-align: center;">Déclaration annuelle BDF Contrôle ponctuel des caractéristiques déclarées au titre du micro-crédit</p>	<p style="text-align: center;">Supervision appliquée aux associations et contrôle des conditions de sous-traitance</p>	<p style="text-align: center;">Contrôle ponctuel des motifs de rejets de prêts</p>

Ces deux options impliquent pour les opérateurs des niveaux de traçabilité différents des opérations.

Tableau 7 : Traçabilité des opérations en interne selon les options de supervision

	Informations minimales transmises à la Banque de France	Motifs tracés en interne par chaque structure	
Établissements bancaires	Montant, public, accompagnement (cf. annexe I- État des lieux- définition du microcrédit)	Acceptation du prêt	-
		Acceptation du prêt <i>via</i> une sous-traitance	Absence de savoir faire (publics)-absence de convention avec des organismes accompagnants
		Refus de prêt	Absence de capacité de remboursement- absence de viabilité du projet
Associations habilitées	Montant, public, accompagnement (cf. annexe I- État des lieux- définition du microcrédit)	Acceptation du prêt	Origine bancaire des clients Contribution financière de chaque banque
		Refus du prêt	Absence de capacité de remboursement- absence de viabilité du projet

Ces deux options induisent enfin des conséquences différentes en termes de dispositif de sanction adossé à cette supervision :

- ◆ la première option induit plus naturellement un dispositif de notation caractérisant le degré d'implication des acteurs. En la matière, la publicité de cette notation assurerait un plus grand impact à cette démarche ;
- ◆ la seconde option peut déboucher sur une sanction vis-à-vis de l'établissement bancaire contrôlé qui aurait refusé des prêts pour des motifs non économiques. En la matière, la publicité des pratiques constatées est là encore certainement plus dissuasive que le prononcé d'une amende.

Annexe VII

Sur ce thème, la mission privilégie le premier dispositif, plus incitatif pour les acteurs du secteur, et propose d'introduire dans la loi, en complément de la nouvelle obligation de transparence en matière de microcrédit, la précision suivante :

« Cette transparence s'exerce, dans des conditions définies par décret, sous le contrôle du superviseur bancaire. Elle donne lieu à une évaluation qui fait l'objet d'une publicité. »

En pratique, il sera possible pour le superviseur bancaire de déléguer ce contrôle à toute autorité compétente ainsi que la loi lui en offre déjà la possibilité.

Conclusion

La contribution harmonieuse des associations habilitées et des banques dans le domaine du microcrédit supposera de prévoir un dispositif législatif organisant un *reporting* d'activité ainsi que les principes d'intervention des acteurs (*cf. supra*).

En revanche, les mécanismes concrets à mettre en œuvre relèvent de la responsabilité des différentes parties prenantes afin de susciter une logique de transparence et de partenariat, sous le contrôle du superviseur.

ANNEXE VIII

La finance solidaire

SOMMAIRE

1. LA FINANCE SOLIDAIRE EST COLLECTÉE EN FRANCE SELON TROIS CANAUX.....	1
1.1. Les produits de partage sont couplés à une logique de don.....	1
1.2. Le capital-investissement solidaire cherche à renforcer les fonds propres des entreprises solidaires.....	2
1.3. L'investissement solidaire regroupe les produits d'épargne investis pour tout ou partie dans diverses activités solidaires	3
1.3.1. <i>Une collecte en forte croissance.....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>De nombreux produits d'épargne solidaire proposés et souscrits sur une base totalement volontaire.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Seul mode de collecte réglementé, l'épargne salariale solidaire devrait connaître une forte croissance dans les prochaines années.....</i>	<i>7</i>
2. UN MODE D'INVESTISSEMENT ALTERNATIF	13
2.1. Des frontières floues avec la finance classique.....	13
2.2. FINANSOL, acteur central du secteur en France	14
2.3. Des indices de solidarité plus que des critères de solidarité.....	14
2.4. De plus en plus d'épargnants solidaires	16
3. DES DÉBOUCHÉS LIMITÉS À CE JOUR.....	17
3.1. De l'épargnant à l'activité solidaire : les circuits financiers de l'épargne solidaire	17
3.2. Des débouchés concentrés sur les trois grandes thématiques du développement durable.....	19
3.3. Des canaux de distribution très restreints	19
4. COMMENT RÉGULER LE SECTEUR ?	20
4.1. Vers une qualification de l'utilité sociale des placements.....	20
4.1.1. <i>Les principes d'investissement solidaire</i>	<i>20</i>
4.1.2. <i>Les modalités d'investissement des financeurs solidaires.....</i>	<i>21</i>
4.1.3. <i>Des critères pour cerner l'utilité sociale des investissements</i>	<i>22</i>
4.2. Lancer une réflexion de place pour anticiper la croissance du secteur.....	23

1. La finance solidaire est collectée en France selon trois canaux

La finance solidaire ne fait l'objet d'une définition formelle ni dans la législation, ni dans le monde financier. Elle se compose de différents outils financiers, mis à disposition d'une économie solidaire, qui elle-même ne fait pas l'objet d'une définition arrêtée.

La finance solidaire en France se décline selon trois principales catégories qui se différencient par les modalités de financement et par l'existence d'un support législatif.

1.1. Les produits de partage sont couplés à une logique de don

Les produits de partage sont des produits financiers pour lesquels l'aspect solidaire se concrétise le plus directement. Ce sont des livrets de partage, des SICAV et FCP de partage ou des assurances-vie placés sur les marchés classiques. Les produits financiers générés par ces placements sont pour partie donnés par les épargnants à des organisations non gouvernementales (ONG) œuvrant dans l'intérêt général. Par exemple, un épargnant place 100 € sur un livret de partage qui rapporte 4 % par an. Au bout d'un an, sur les 4 € de gains, 2 € viendront alimenter le capital de l'épargnant alors que les deux autres euros viendront financer en don une association d'aide à la création de micro-entreprises.

Ces produits de partage ne font l'objet d'aucune réglementation particulière quant à la part de dons à affecter aux ONG, la destination des dons ou le mode de gestion du fonds qui obéit à la réglementation générique de ce type de produits.

Quelques avantages fiscaux sont attachés aux dons issus des fonds de partage. Ainsi, la partie don peut être déduite à hauteur de 66 % de son impôt sur le revenu pour les particuliers dans la limite de 20 % du revenu imposable. Pour les entreprises, la partie don peut être déduite à hauteur de 60 % de l'impôt sur les sociétés dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires. Cette fiscalité est générale pour l'ensemble des dons en France.

Par ailleurs, un avantage supplémentaire spécifique a été obtenu pour les placements de partage. Ainsi, sur la partie don des produits générés, le prélèvement fiscal libératoire est de 5 % hors CSG contre 18 % pour des placements classiques.

Grâce à ces avantages fiscaux, sur l'exemple précédent, l'épargnant récupère environ 1,3 € en déduction d'impôt. Au final, son rendement net est de 3,3 % au lieu de 4 %.

Tableau 1 : Évolution de l'encours de l'épargne de partage depuis 2004

	2005	2006	2007	2008
Livrets de partage	69	94	123	159
Bons de caisse	1	1	1	1
Assurance-vie	9	19	29	34
Fonds de partage	144	175	184	185
Total	223	289	337	379

Source : FINANSOL.

L'épargne de partage a fait l'objet d'une très forte croissance de près de 70 % ces quatre dernières années. Cette croissance est due majoritairement à une croissance de la collecte d'épargne et minoritairement à un nombre plus importants de produits de partage labellisés par FINANSOL. En effet, quatre nouveaux fonds de partage et un nouveau livret de partage ont reçu le label FINANSOL en 2008.

L'encours des produits de partage a atteint 379 M€ en 2008 générant ainsi 5,8 M€ pour les ONG. Ces dons ont été générés pour 3,07 M€ par les livrets, pour 2,55 M€ par les OPCVM et pour 0,18 M€ par les actions non cotées.

Annexe VIII

Tableau 2 : Cinq premiers supports de partage en 2008

Établissement financier	Support	Dons générés
Crédit coopératif	Livret Agir	2 500 000 €
LCL	SICAV « Eurco Solidarité »	634 000 €
Crédit coopératif	FCP « faim et développement trésorerie »	488 000 €
LCL	FCP « habitat et humanisme »	243 000 €
Crédit coopératif	Livret CODESOL	208 000 €

Source : FINANSOL

Le crédit coopératif apparaît comme le leader de l'épargne de partage avec près de 63 % de la collecte et 67 % des dons versés aux ONG. Le second acteur de ce marché est le groupe crédit agricole, dont le crédit lyonnais, avec 21 % de la collecte et 18,7 % des dons.

Six associations ont bénéficié de plus de 200 000 € en 2008. Cette concentration montre que les banques impliquées créent des produits sur-mesure à la demande des associations bénéficiaires.

Tableau 3 : Principaux bénéficiaires des dons des produits de partage en 2008

Association	Dons reçus en 2008
Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)	1 305 237 €
Habitat et humanisme	1 023 138 €
Terre et humanisme	493 459 €
Action contre la faim	298 551 €
Fondation énergies pour le monde	224 389 €
Association la NEF	205 627 €

Source : FINANSOL

Les deux principales associations bénéficiaires ont un support de partage qui leur est intégralement dédié. Le CCFD possède également l'avantage de l'antériorité puisque cette association arrive en tête du classement des dons depuis 1983.

L'autorité des marchés financiers (AMF) contrôle ses fonds de partage comme des OPCVM classiques : contrôle de l'information sur le prospectus, contrôle de l'application des informations contenues dans le prospectus du produit...L'AMF a également adopté une doctrine sur les dons qui doivent être destinés à des associations reconnues d'utilité publique (hors livrets).

1.2. Le capital-investissement solidaire cherche à renforcer les fonds propres des entreprises solidaires

Les épargnants solidaires peuvent également investir en capital dans des entreprises solidaires (*via* les CIGALES¹ par exemple) ou bien prendre des parts dans des fonds de capital-risque qui investissent dans le capital d'entreprises solidaires ou même d'entreprises dont les créateurs n'ont pas les garanties habituelles à offrir.

Ces investissements dans des actions non cotées ou des comptes à terme se sont élevés à 195 M€ en 2008.

¹ Clubs d'investisseurs locaux au service du développement d'entreprises solidaires

Tableau 4 : Évolution du capital-investissement solidaire depuis 2005

En M€	2005	2006	2007	2008
Actions non cotées	72	86	107	140
Comptes à terme	32	38	51	55
Total	104	124	158	195

Source : FINANSOL.

Ils sont en forte progression avec une croissance de 87,5 % depuis 2005 avec un investissement très dynamique sur les actions non cotées.

Les deux principaux collecteurs de capital-investissement solidaire sont la NEF avec 65 M€ et Habitat et humanisme avec 51 M€. En 2008, ces deux organisations représentent 60 % des placements.

Les autres bénéficiaires de ce canal sont la SIFA, GARRIGUE, la SOFINEI, FEMU QUI, IÉS, Herrikoak, FinanCités, Autonomie et solidarité, l'IDES et PhiTrust Partenaires.

Ils interviennent tous en renforcement des fonds propres et quasi-fonds propres, soit d'entreprises visant l'insertion par l'emploi de personnes en difficulté (FinanCités, Autonomie et solidarité), soit d'entreprises d'un territoire donné (Femu Gui, Iés, Herrikoak), soit d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (SIFA, SOFINEI, GARRIGUE).

L'intervention financière se matérialise par une entrée minoritaire au capital de l'entreprise qui peut être couplée avec une avance en compte-courant d'associé, par la souscription d'obligations convertibles en actions ou par la souscription de titres participatifs ou de prêts participatifs.

Ces investissements peuvent profiter de l'avantage « MADELIN » créé par l'article 26 de la loi n°94-126 du 11 février 1994. Lorsqu'un particulier souscrit au capital d'une société non cotée, il peut déduire de son impôt sur le revenu 25 % de son placement, dans la limite de 20 000 € de placement pour un célibataire et 40 000 € pour un couple. La société doit avoir un chiffre d'affaires inférieur à 40 M€ HT (ou une taille de bilan inférieure à 27 M€), elle doit être soumise à l'impôt sur les sociétés et 50 % du capital doit être détenu par des personnes physiques.

D'autre part, l'article 16 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a renforcé cette réduction d'impôt pour les contribuables soumis à l'impôt sur la fortune (ISF). Il est ainsi possible de déduire de son ISF 75 % de l'investissement en capital réalisé dans une PME, dans la limite de 50 000 € par an.

Ces deux mesures ne sont pas dédiées à la finance solidaire, mais les financeurs solidaires peuvent en bénéficier.

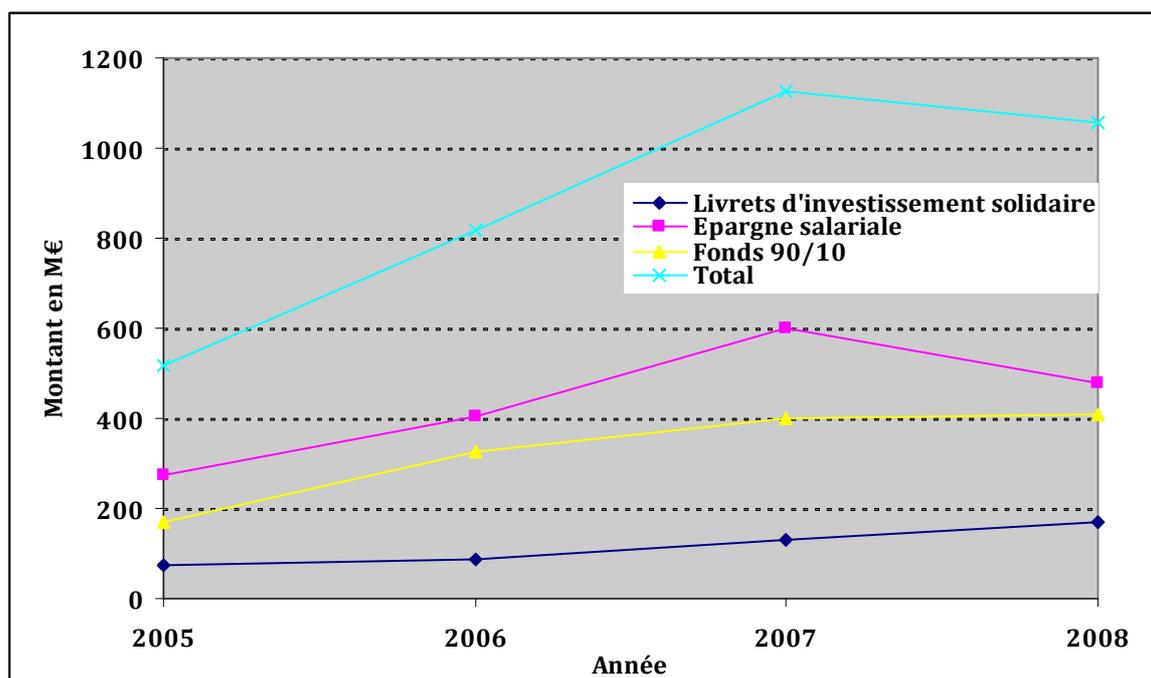
1.3. L'investissement solidaire regroupe les produits d'épargne investis pour tout ou partie dans diverses activités solidaires

Le troisième pilier de la finance solidaire, qui représente plus de deux tiers de la collecte, est constitué de produits financiers classiques (SICAV, FCP, livrets d'investissement) dont une partie des fonds est investie dans des financeurs ou des entreprises solidaires. La moitié de cette épargne provient de l'épargne salariale solidaire alors que l'autre moitié provient de l'épargne classique de personnes souhaitant investir de façon volontaire dans des produits solidaires.

1.3.1. Une collecte en forte croissance

L'investissement solidaire se décline selon trois principaux supports que sont l'épargne salariale solidaire, les livrets d'investissement solidaire et les fonds 90/10. L'épargne salariale solidaire et les fonds 90/10 sont eux-mêmes investis sur des supports de type OPCVM constitués de SICAV ou de FCP. De 5 à 10 % de ces fonds sont investis dans des activités solidaires alors que 90 à 95 % des fonds sont gérés de façon classique dans des titres d'entreprise, d'États ou d'OPCVM standards.

Graphique 1 : Évolution de l'encours d'investissement solidaire (totalité de l'encours et pas seulement part solidaire des placements)



Source : FINANSOL.

Pour l'épargne salariale et les fonds 90/10, on constate une croissance globale des encours depuis 2005 marqué par un repli relatif en 2008. En effet, entre 2005 et 2007, les fonds collectés ont globalement doublé par un afflux du nombre d'épargnants intéressés par ce type de support. En 2008, la crise financière a fait chuter la valeur liquidative des OPCVM, ce qui a provoqué la stagnation de l'encours des fonds 90/10 et la chute de 17 % des fonds d'épargne salariale. Ainsi, même si le nombre d'épargnant a augmenté sur cette dernière année, la valeur des fonds a globalement baissé.

Les livrets d'investissement solidaire ont connu pour leur part une croissance constante de 2005 à 2008 malgré la crise financière avec un encours qui a doublé sur la période.

Tous supports confondus, l'encours d'investissement solidaire a atteint 1 057 M€ en 2008 dont 141 M€ disponibles pour le financement d'activités solidaires.

Les réseaux collecteurs d'épargne solidaire peuvent être catégorisés en trois ensembles :

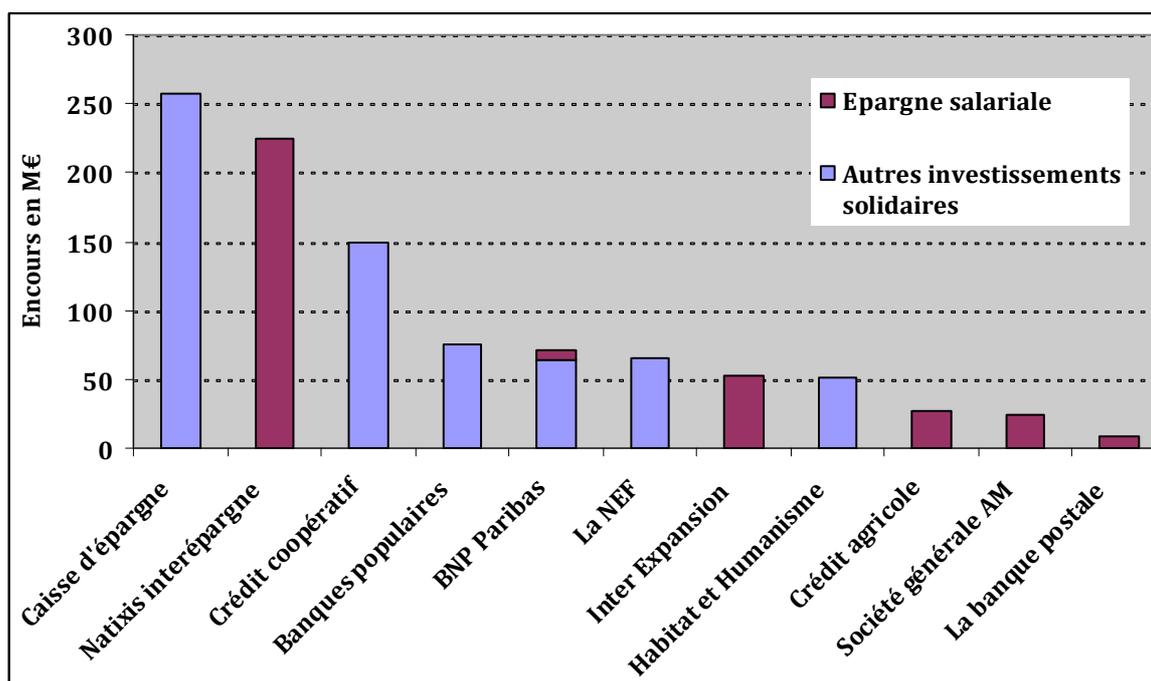
- ◆ les grands collecteurs dont l'encours est supérieur à 150 M€. On retrouve Natixis Interépargne sur l'épargne salariale solidaire et la Caisse d'épargne et le crédit coopératif sur les livrets solidaires et les fonds 90/10. Ces trois établissements financiers représentent environ 60 % de la collecte ;

Annexe VIII

- ◆ les collecteurs médians dont l'encours est compris entre 50 et 100 M€. On retrouve dans cette catégorie les banques populaires, BNP Paribas, la NEF, Inter Expansion et Habitat et humanisme. Ces cinq établissements ont collecté 30 % de l'épargne.
- ◆ Les petits collecteurs dont l'encours est inférieur à 50 M€. On retrouve notamment dans cette catégorie le Crédit agricole, la société générale et la banque postale, dont l'intégralité de l'encours est alimentée par l'épargne salariale.

On peut noter une forte spécialisation des collecteurs puisque seul BNP Paribas distribue des produits d'épargne salariale et d'autres investissements solidaires. Tous les autres établissements sont spécialisés. On observe également une très forte concentration de la collecte.

Graphique 2 : Réseaux de distribution des supports de l'investissement solidaire



Source : FINANSOL.

1.3.2. De nombreux produits d'épargne solidaire proposés et souscrits sur une base totalement volontaire

Les livrets d'investissement solidaire sont distribués à ce jour par deux réseaux bancaires : les banques populaires et le crédit coopératif.

Les banques populaires proposent un livret « CODEVair » qui a vocation à financer les prêts à vocation environnementale pour les particuliers et les professionnels.

Outre le CODEVair, le crédit coopératif propose également trois autres livrets labellisés par FINANSOL. Deux supports sont dédiés à un organisme particulier. Il s'agit du livret « NEF » et du livret « caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais ». Le troisième produit est le livret CODESOL dédié au financement de structures solidaires (centres d'aide par le travail, entreprises d'insertion...).

Annexe VIII

Les fonds 90/10 sont des OPCVM offerts par des sociétés de gestion qui collectent l'épargne des financeurs solidaires pour l'investir sur différents supports. Plus de 90 % des fonds seront investis sur des supports classiques. Les moins de 10 % restants, représentant la part solidaire de l'épargne, peuvent être investis dans trois directions :

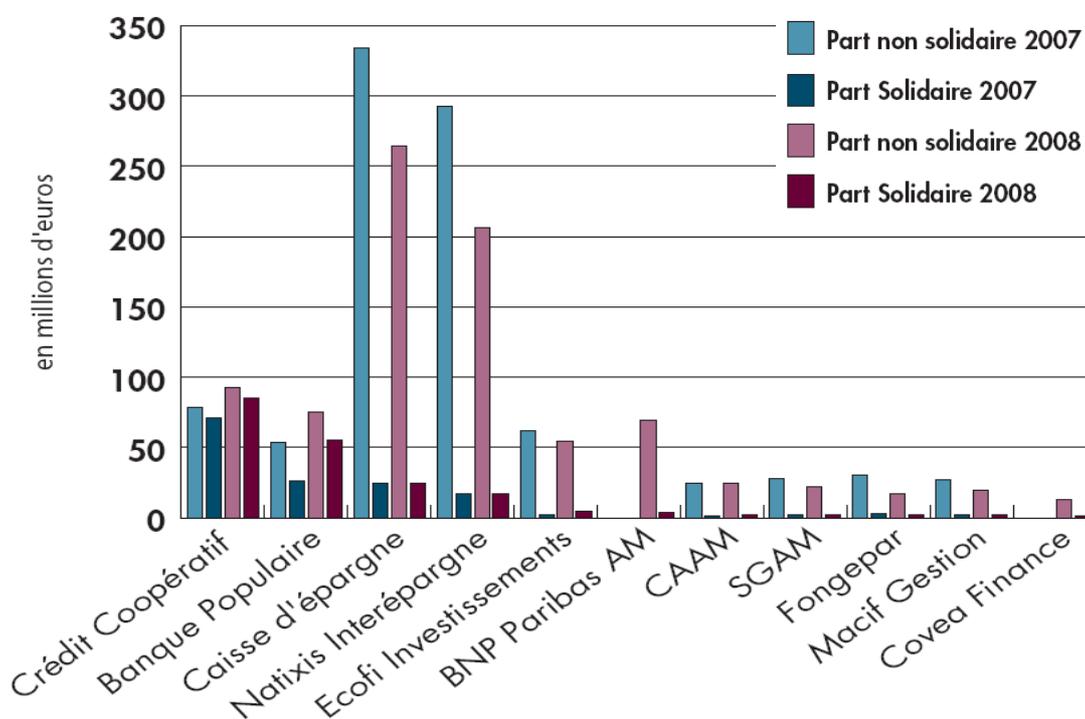
- ◆ soit dans d'autres fonds 90/10 ;
- ◆ soit directement dans des activités solidaires (Finantoit, ACTED...) ;
- ◆ soit dans les financeurs solidaires qui investiront dans des activités solidaires (ADIE, SIFA, Habitat et humanisme...).

L'investissement de fonds 90/10 dans d'autres fonds 90/10 obéit à une logique de fonds nourriciers et de fonds maîtres. Les fonds nourriciers collectent de l'épargne solidaire mais n'ont pas les compétences suffisantes pour investir dans des activités ou des entreprises solidaires. Les fonds maîtres collectent également de l'épargne et sont en capacité de trouver des investissements en adéquation avec les objectifs de la part solidaire de l'épargne. Dans certains cas, il est possible que ce schéma conduise à une dilution de la part solidaire de l'investissement.

Par exemple, le FCP Insertion Emplois Dynamique géré par Natixis AM collecte 88 % de son encours directement et est alimenté par divers fonds 90/10 nourriciers pour les 12 % restants. Ce FCP est un fonds maître qui investit dans des entreprises solidaires.

Début 2009, les 90/10 étaient composés à 41,39 % d'actions, à 40,24 % d'obligations, à 8,43 % de monétaire, à 1,46 % de trésorerie et à 8,47 % de part solidaire.

Graphique 3 : Part solidaire dans les livrets d'investissement et les fonds 90/10 solidaires



Source : FINANSOL.

Annexe VIII

Le graphique ci-dessus illustre la différence fondamentale entre livrets d'investissement et fonds 90/10. Les premiers bâtons de gauche montrent que les livrets du crédit coopératif et de la banque populaire ont une part solidaire fortement majoritaire par rapport à l'encours de l'épargne. A contrario, tous les autres produits gérés par les autres établissements sont des fonds 90/10 et ont donc une part solidaire très minoritaire par rapport à l'encours. L'avantage des fonds 90/10 est d'offrir un débouché solidaire aux fonds tout en atténuant les risques financiers puisque plus de 90 % des fonds sont investis classiquement.

Mis à part les règles classiques de fonctionnement des livrets et des OPCVM, les fonds 90/10 et les livrets d'investissement solidaire ne doivent respecter aucune réglementation particulière relative à leur objectif solidaire. Le contenu solidaire de ces fonds et livrets répond à une démarche intégralement volontaire de la part des gestionnaires et des épargnants. L'AMF veille toutefois, dans le cadre de ses contrôles classiques, au respect des conditions d'investissement affichées dans le prospectus du produit.

1.3.3. Seul mode de collecte règlementé, l'épargne salariale solidaire devrait connaître une forte croissance dans les prochaines années

L'épargne salariale solidaire est le seul produit solidaire règlementé en droit positif. Après une brève présentation des principes généraux de l'épargne salariale, le présent chapitre décrira les aspects financiers et réglementaires de l'épargne salariale solidaire.

1.3.3.1. Les principes généraux de l'épargne salariale

L'épargne salariale, instituée en 1967, est un mécanisme juridique et fiscal qui vise à inciter les salariés à épargner avec l'aide de leur entreprise en lien étroit avec les résultats financiers de celle-ci.

L'épargne salariale peut se constituer sous deux formes principales :

- ◆ les plans d'épargne entreprise (PEE) régis par les articles L. 3331-1 à L. 3335-1 du code du travail, ou plans d'épargne interentreprises (PEI) régis par les articles L.3333-1 à L. 3333-8 du code du travail ;
- ◆ les plans d'épargne pour la retraite collectifs (PERCO), créés en 2003 et régis par les articles L. 3334-1 à L. 3334-16 du code du travail.

La différence principale entre ces deux types d'épargne réside dans la maturité des plans : les sommes investies dans les PEE et PEI sont bloquées pendant cinq ans alors que les sommes investies dans un PERCO ne sont pas disponibles avant le départ à la retraite du salarié. Les dérogations pour déblocage anticipé sont plus nombreuses dans le cas des PEE et PEI. Une plus grande diversification des placements est également imposée dans le cas des PERCO, avec notamment une interdiction d'utiliser ce support pour les plans d'actionnariat salarié, afin de limiter les risques financiers à long terme.

Il existe quatre possibilités pour abonder les PEE, PEI et PERCO :

- ◆ les sommes versées aux salariés au titre de la réserve spéciale de participation de façon obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés et de façon facultative pour les autres entreprises ;
- ◆ les sommes versées au titre de l'intéressement lorsque un accord d'entreprise institue ce mécanisme complémentaire de rémunération ;
- ◆ les versements complémentaires du salarié, à titre volontaire, sur ses ressources propres, dans la limite du quart des rémunérations brutes annuelles ;

Annexe VIII

- ◆ les abondements éventuels de l'entreprise, jusqu'à 300 % des versements réalisés par le salarié (intéressement + versement volontaire), dans la limite d'un plafond défini par la sécurité sociale.

Les sommes provenant de ces quatre canaux sont réinvesties sur différents supports selon la nature du plan d'épargne considéré.

Tableau 5 : Supports d'investissement des différents types de plan d'épargne salariale

Plan d'épargne salariale	Type de support d'investissement
PEE	Actions de l'entreprise
	Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) en titres de l'entreprise
	Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) diversifiés
	Société d'investissement à capital variable (SICAV)
	Société d'investissement à capital variable d'actionnariat salarié (SICAVAS)
PEI	Fonds commun de placement d'entreprise (FCPE) diversifiés
	Société d'investissement à capital variable (SICAV)
PERCO	Au moins trois FCPE ou SICAV présentant des profils de risques différents

Source : Guide de l'épargne salariale de l'AMF.

PEE, PEI et PERCO apparaissent comme des enveloppes juridiques et fiscales qui permettent aux épargnants et à l'entreprise de bénéficier d'avantages fiscaux pour les sommes engagées à ce titre.

Tableau 6 : Principaux avantages fiscaux des plans d'épargne salariale

Source de financement	Exonération pour le salarié	Exonération pour l'entreprise
Réserve spéciale de participation	Impôt sur le revenu sur la somme investie, les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales
Intéressement	Impôt sur le revenu sur la somme investie, les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales
Versements complémentaires pour le salarié	Impôt sur le revenu sur les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales
Abondement de l'entreprise	Impôt sur le revenu sur la somme investie, les plus-values et les revenus de placement, charges sociales	Charges sociales

Source : Guide de l'épargne salariale de l'AMF.

Ces avantages fiscaux ne sont conservés que si les sommes sont épargnées au moins cinq ans pour les PEE et PEI et jusqu'à la retraite pour les PERCO. Les possibilités de déblocage anticipé permettent toutefois de bénéficier des avantages fiscaux avant le terme de l'épargne.

Par ailleurs, la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et la contribution solidarité autonomie (CSA) ne sont pas exonérées.

Tableau 7 : Évolution de l'encours d'épargne salariale

Encours (Md€)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (30-6)
Plans d'épargne salariale	51,98	47,90	56,82	56,81	69,13	82,38	87,64	71,43	76,5
dont PERCO	-	-	-	0,07	0,33	0,76	1,4	1,8	2,3
Évolution (N/N-1)		-7,8 %	+18,6 %	=	+21,7 %	+19,2 %	+6,4 %	-18,5 %	+7,1 %

Source : DGTPE.

Annexe VIII

L'épargne salariale connaît une croissance rapide (+ 50 % en huit ans) avec une forte irrégularité des évolutions annuelles. On observe ainsi de fortes baisses des encours lorsque les marchés financiers s'effondrent (-7,8 % en 2002, -18,5 % en 2008) et de fortes hausses entre 2003 et 2006.

Les PERCO ne représentent encore qu'une part très minoritaire de l'encours (3 % en 2009) mais la croissance de la collecte est soutenue et atteint près de 30 % par an ces deux dernières années.

1.3.3.2. L'épargne salariale solidaire

Afin de diversifier les supports financiers des plans d'épargne salariale et d'augmenter les ressources disponibles pour le secteur de l'économie solidaire, la réglementation a imposé en deux temps l'obligation pour les entreprises de proposer à leurs salariés des fonds commun de placement d'entreprise solidaire (FCPES) parmi les supports diversifiés de leurs plans d'épargne salariale. Pour les PERCO, cette obligation a été prévue dès leur création en 2003 (article L. 3334-13 du code du travail) alors que pour les PEE et les PEI elle n'a été rendue obligatoire qu'à compter du 1^{er} janvier 2010 par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (article L. 3332-17 du code du travail).

Selon l'article L. 214-39 du code monétaire et financiers, la composition de ces FCPES obéit à une règle de partage des investissements entre activités solidaires « pour une part, comprise entre 5 et 10 %, de titres émis par des entreprises solidaires agréées en application de l'article L. 443-3-2 du code du travail ou par des sociétés de capital-risque visées à l'article 1er-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ou par des fonds communs de placements à risques (FCPR), visés à l'article L. 214-36, sous réserve que leur actif soit composé d'au moins 40 % de titres émis par des entreprises solidaires mentionnées à l'article L. 443-3-2 du code du travail ».

Le reste du capital (entre 90 et 95 %) est investi selon les règles classiques de gestion des OPCVM.

La réglementation des FCPES renvoie ainsi à une définition administrative des entreprises solidaires via l'article L. 443-3-2 du code du travail. Cet article a été abrogé au 1^{er} mai 2008 et la définition des entreprises solidaires se retrouve désormais à l'article L. 3332-17-1 du code du travail complété par les articles R. 3332-21-1 à R. 3332-21-5 du même code.

Sont considérées comme entreprises solidaires les entreprises dont les titres de capital, lorsqu'ils existent, ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé et qui :

- ◆ soit emploient au moins 30 % de salariés parmi les catégories suivantes :
 - contrats aidés ;
 - contrat de professionnalisation ;
 - personnes qui, rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, ont besoin d'un accompagnement social ;
 - personnes dont la qualité de travailleur handicapé a été reconnue ;
- ◆ soit sont créées ou reprises par un entrepreneur appartenant aux catégories susmentionnées ;

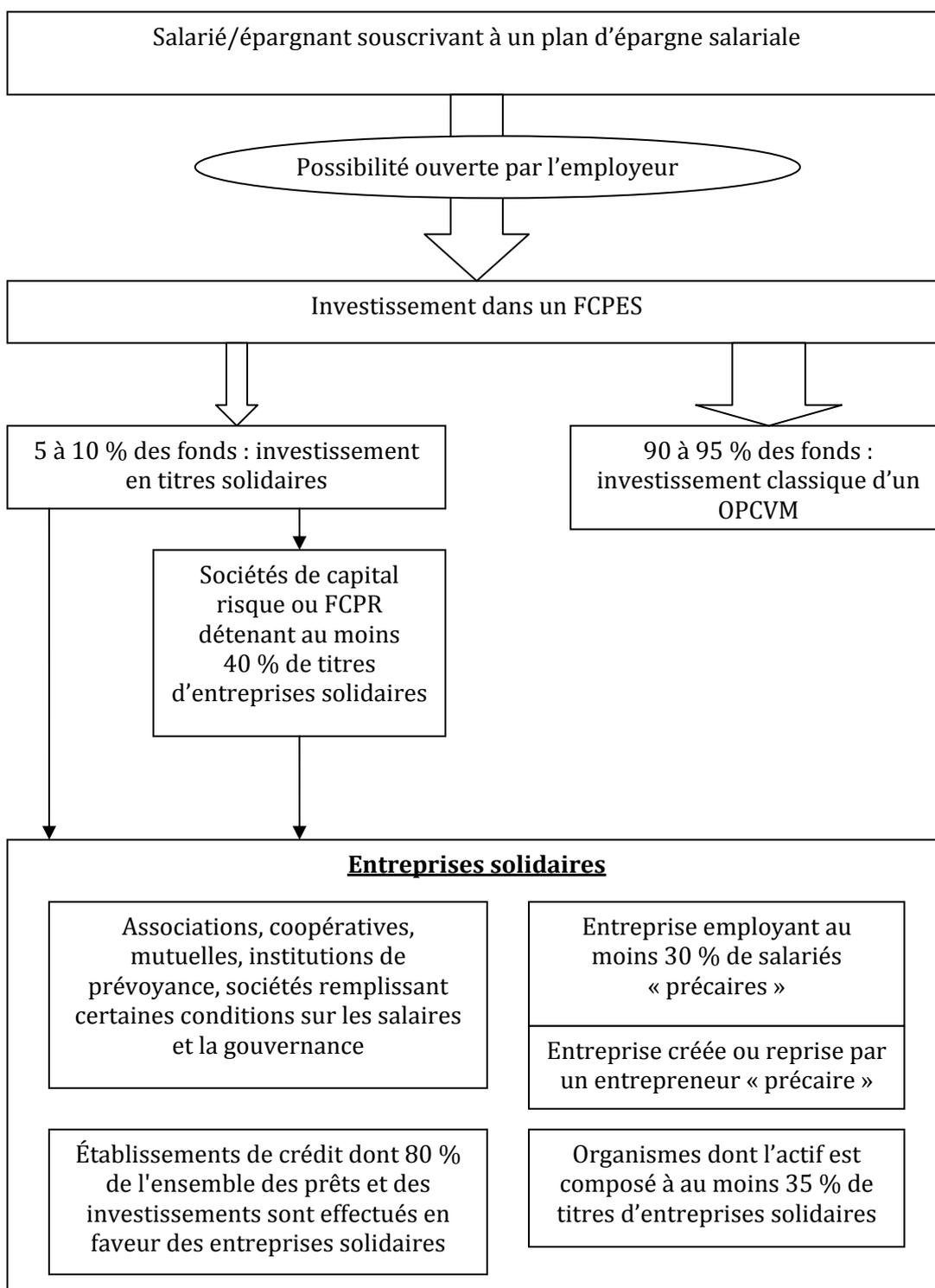
Annexe VIII

- ♦ soit remplissent certaines règles en matière de rémunération de leurs dirigeants et salariés si elles sont constituées sous forme d'associations, de coopératives, de mutuelles, d'institutions de prévoyance ou de sociétés dont les dirigeants sont élus par les salariés, les adhérents ou les sociétaires. Ainsi, la moyenne des sommes versées, à l'exception des remboursements de frais dûment justifiés, aux cinq salariés ou dirigeants les mieux rémunérés n'excède pas, au titre de l'année pour un emploi à temps complet, cinq fois la rémunération annuelle perçue par un salarié à temps complet sur la base de la durée légale du travail et du salaire minimum de croissance.

Les entreprises solidaires sont agréées par l'autorité préfectorale. Cet agrément est accordé pour une durée de deux ans pour une première demande et de cinq ans en cas de renouvellement. Les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées conventionnées par l'État sont agréées de plein droit.

Sont assimilés à ces entreprises les organismes dont l'actif est composé pour au moins 35 % de titres émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires.

Graphique 4 : De l'épargnant à l'entreprise solidaire



Source : Mission IGF.

Annexe VIII

Administrativement, les entreprises solidaires sont uniquement caractérisées par leur nature et non par leur fonction. On peut également noter que la réglementation retient deux types d'entreprises tout à fait différentes : celles qui emploient des personnes en situation de précarité (économie solidaire) et celles qui prennent une forme juridique particulière (économie sociale). D'autre part, la définition retient à la fois les entreprises elles-mêmes et les organismes intermédiaires prêtant à ces entreprises ou détenant une partie de leur capital.

In fine, on peut avoir un effet de dilution très fort sur le principe de solidarité dans cette chaîne de financement. Un salarié qui investirait 1 € dans un FCPES, qui lui-même investirait 5 % du fonds dans un FCPR détenant 40 % de titres solidaires, qui investirait dans un organisme dont l'actif est composé à 35 % de titres d'entreprises solidaires, respecterait l'ensemble de la réglementation, mais seulement 7‰ de l'investissement se retrouverait dans une véritable entreprise solidaire, soit 0,7 c€.

Le même schéma peut se reproduire lorsque des fonds nourriciers investissent dans des fonds maîtres en provoquant une dilution de la part solidaire. Afin de palier cette incohérence, l'AMF a élaboré un amendement à l'article L.214-39 du code monétaire et financier pour règlementer l'investissement des FCPES dans d'autres OPCVM.

Encadré 1 : Projet d'amendement à l'article L.214-39

L'actif de ces fonds solidaires est composé :

a) Pour une part, comprise entre 5 et 10 %, de titres émis par des entreprises solidaires agréées en application de l'article L3332-17-1 du code du travail ou par des sociétés de capital-risque visées à l'article 1er-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ou par des fonds communs de placements à risques, visés à l'article L. 214-36, sous réserve que leur actif soit composé d'au moins 40 % de titres émis par des entreprises solidaires mentionnées à l'article L3332-17-1 du code du travail ;

b) Pour le surplus, de titres financiers admis aux négociations sur un marché réglementé, de parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières investies dans ces mêmes titres et, à titre accessoire, de liquidités.

« L'actif des fonds solidaire peut, dans les conditions de l'article L. 214-34, être investi en actions ou parts d'un seul organisme de placement collectif en valeurs mobilières respectant la composition des fonds solidaires. »

Ou

« Les fonds solidaires peuvent, dans les conditions de l'article L. 214-34, être nourricier d'un organisme de placement collectif en valeurs mobilières respectant la composition des fonds solidaires. »

Cet amendement permettra d'éviter la dilution des fonds dans un schéma maître/nourricier mais ne permettra pas de limiter la dilution décrite plus haut qui découle de la définition extensive des entreprises solidaires.

En volume, l'épargne solidaire connaît une forte progression des montants collectés avec des fluctuations liées au choc des marchés financiers en 2008.

Tableau 8 : Évolution de l'encours de l'épargne salariale solidaire

Encours (M€)	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (30/06)
Épargne salariale	56 810	69 130	82 380	87 640	71 430	76 500
FCPES	85	266	398	599	478	550

Source : DGTPE.

Annexe VIII

L'épargne salariale solidaire représente plus de 500 M€ en 2009, dont 5 à 10 % est investi dans des entreprises solidaires, soit 25 à 50 M€. Au 1^{er} juillet 2009, il existait 53 FCPES dont 45 fonds multi-entreprises et 8 fonds dédiés. Ces 8 fonds représentaient 60 % de la collecte avec une part importante en provenance des salariés de Carrefour, Axa et Alstom². Ces résultats sont la conséquence de la politique d'épargne salariale de ces grands groupes qui ont choisi comme support par défaut de leur plan d'épargne un FCPES et qui concentrent l'abondement volontaire de leur entreprise sur les sommes investies par les salariés dans ce fond.

L'obligation faite aux entreprises de proposer un FCPES à leurs salariés à partir du 1^{er} janvier 2010 pourrait avoir un impact très fort sur le dynamisme de l'épargne salariale solidaire. Si les grands groupes adoptent la même politique que les groupes cités ci-dessus, en application de leur politique de responsabilité sociale des entreprises, certains FCPE existants pourraient être transformés en FCPES et les FCPES existants pourraient être davantage abondés en ayant une meilleure visibilité aux yeux des salariés.

Si seulement 10 % des fonds de l'épargne salariale étaient investis dans des FCPES, la part solidaire pourrait représenter près de 1 Md€ à moyen ou long terme, soit une multiplication par plus de 20 par rapport à la situation actuelle.

2. Un mode d'investissement alternatif

2.1. Des frontières floues avec la finance classique

Aux côtés de la finance classique dont le seul indicateur de succès est la rentabilité des investissements, des comportements alternatifs de placement voient le jour pour intégrer des dimensions supplémentaires aux modalités de gestion financière. On retrouve ainsi la catégorie des investissements socialement responsables (ISR) qui se basent sur une notation ou une catégorisation des supports d'investissement selon leur bienfaisance ou leur mieux-disance en matière sociale ou environnementale. Ainsi, la plupart des acteurs de l'ISR refusent d'investir dans les industries de l'armement ou de l'alcool, et flèchent leurs investissements, au sein d'un secteur économique, vers les entreprises qui présentent le meilleur bilan social ou environnemental. La rentabilité de ce type de placements n'est pas le seul critère mais elle reste un critère essentiel de l'ISR par construction des supports d'investissement.

La finance solidaire considère *a contrario* que la rentabilité ne doit pas être un critère principal de choix, voire ne doit pas être un critère du tout. Cela ne veut pas dire que l'épargnant ou l'investisseur n'attend aucun retour sur son placement, mais la finalité de l'investissement doit être plus importante que sa rentabilité. La question centrale de l'investissement solidaire est donc la finalité de l'investissement dont on verra qu'elle n'est pas toujours aisée à qualifier. En bâtissant la logique financière sur ce que produira pour la société chaque euro investi et non sur ce qu'il rapportera à l'investisseur, la finance solidaire poursuit une logique alternative de financement d'une nouvelle économie.

A ce jour, le seul volet règlementaire concerne les fonds de l'épargne salariale solidaire dont une partie doit être investie dans des « entreprises solidaires » qualifiées par la loi et agréées par l'autorité administrative. Toutes les autres procédures qui sont décrites dans cette annexe résultent de comportements volontaires d'épargnants désireux d'investir leur argent avec une finalité plus altruiste ou plus solidaire.

² Source : édition 2009 du baromètre professionnel de la finance solidaire – FINANSOL.

Annexe VIII

Les définitions ci-dessus appelant des jugements subjectifs sur la nature des investissements, les contours de la finance solidaire ne sont pas faciles à définir, sans frontière très claire avec le monde classique de la finance et de l'investissement socialement responsable.

2.2. FINANSOL, acteur central du secteur en France

En France, et de façon pionnière en Europe, une association indépendante de la puissance publique s'est positionnée sur le thème de la finance solidaire afin de promouvoir cette nouvelle façon d'investir, de crédibiliser l'action des parties prenantes du secteur et de labelliser les véhicules financiers correspondant aux principes de la finance solidaire (tels qu'ils sont définis par les membres de l'association).

L'association est composée d'adhérents répartis en trois collèges :

- ◆ une trentaine de financeurs solidaires : ADIE, France active, Habitat et humanisme, Garrigue, solidarités nouvelles pour le logement, Babyloan,... ;
- ◆ une vingtaine d'établissements financiers actifs dans le domaine des placements d'investissement solidaire par la commercialisation de produits d'épargne responsable (Banque populaire, BNP Paribas, Natixis, Crédit coopératif...), de l'épargne salariale solidaire (Crédit agricole, Macif, Société générale, Agicam...) et des placements d'épargne de partage (Crédit mutuel, Banque postale, LCL, Crédit municipal de Nantes, crédit coopératif...)
- ◆ une dizaine d'institutions et de personnalités qualifiées : fondation Charles Mayer pour le progrès de l'homme, comité catholique contre la faim et pour le développement...

Sur le plan de la promotion et de la communication, l'association FINANSOL publie un baromètre annuel de la finance solidaire. Elle organise également la semaine de la finance solidaire et fait une action de conseil et de promotion auprès des banques pour développer les outils de la finance solidaire.

La fondation de l'association repose toutefois sur son action de labellisation des produits financiers solidaires. Pour cela, elle a créé un dossier de demande de labellisation qui est instruit par les équipes de FINANSOL avant de passer devant un comité d'experts indépendants décisionnaire. Chaque labellisation est donnée pour une durée indéterminée avec un contrôle annuel du comité de labellisation. Ce comité est composé de neuf personnalités qualifiées issus de la société civile (économiste, représentants d'associations solidaires, consultants). Une redevance annuelle allant de 330 à 3 300 € est facturée aux financeurs solidaires en échange du label FINANSOL.

2.3. Des indices de solidarité plus que des critères de solidarité

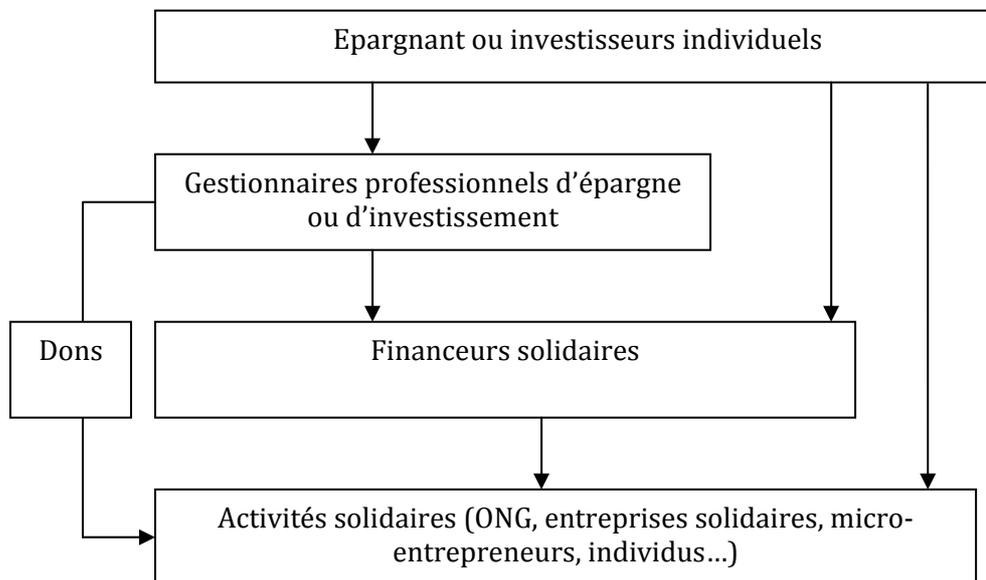
Pour labelliser des supports financiers en fonction de leur intérêt social, il est nécessaire d'établir une liste de critère permettant d'objectiver les jugements du comité de labellisation. Avant d'analyser les critères retenus par FINANSOL, il est important de bien distinguer les acteurs de la chaîne du financement solidaire qui se répartissent selon quatre catégories :

- ◆ les épargnants individuels qui investissent directement dans des financeurs solidaires, dans des entreprises solidaires en fonds propres (dans le cadre des cigales par exemple) ou qui souscrivent à des produits financiers d'épargne ou d'investissement solidaire ;
- ◆ les collecteurs de l'épargne ou de l'investissement solidaire : ce sont des professionnels de la finance qui proposent dans leurs produits des placements solidaires ;
- ◆ les financeurs solidaires qui récupèrent une partie de l'épargne ou de l'investissement solidaire pour financer leurs actions ;

Annexe VIII

- ◆ les ONG, personnes ou entreprises dans lesquels investissent les financeurs solidaires et qui bénéficient *in fine* de la finance solidaire.

Graphique 5 : La chaîne du financement solidaire



Source : Mission IGF.

Plusieurs stratégies de labellisation sont possibles pour qualifier l'investissement solidaire. On peut essayer de qualifier précisément les activités solidaires et de tracer les flux financiers descendants pour voir si les opérateurs intermédiaires investissent dans ces activités. On peut également qualifier les modalités d'investissement des financeurs solidaires, sans regarder précisément les activités solidaires financées, et tracer les flux entre gestionnaires professionnels, épargnants et financeurs solidaires.

La première option a été retenue par l'État pour définir l'épargne salariale solidaire en définissant le concept d'entreprises solidaires (cf. 2.3.3). FINANSOL n'a pas opté pour cette stratégie et appuie davantage son jugement sur les modalités de financement que sur la nature ou la forme des activités financées.

Afin de labelliser les produits financiers correspondant à la logique de la finance solidaire, FINANSOL a défini une grille d'analyse des placements.

Tableau 9 : Critères de labellisation de FINANSOL

Critères de solidarité	Critères de transparence et d'information
L'épargne doit remplir <u>au moins une des deux conditions suivantes</u>	L'organisme gestionnaire de l'épargne met en œuvre <u>les deux points suivants</u>
Sous réserve de contraintes légales, au moins 5 à 10 % de l'épargne collectée finance des activités solidaires	<ul style="list-style-type: none"> ◆ le bulletin de souscription doit présenter clairement le caractère solidaire de l'épargne ; ◆ une information doit parvenir aux souscripteurs sur l'utilisation solidaire qui a été faite des fonds.
Au moins 25 % du revenu ou de la performance de l'épargne est versé sous forme de don à des	Un correspondant épargne solidaire est désigné par le gestionnaire de l'épargne pour informer ses

Annexe VIII

Critères de solidarité	Critères de transparence et d'information
L'épargne doit remplir <u>au moins une des deux conditions suivantes</u>	L'organisme gestionnaire de l'épargne met en œuvre <u>les deux points suivants</u>
organismes solidaires (ONG,...)	réseaux de distribution sur les produits d'épargne solidaire et les financements réalisés

Source : Baromètre professionnel de la finance solidaire 2009- FINANSOL.

Au-delà des critères de transparence sur les modalités de gestion de l'épargne, FINANSOL intègre ainsi dans son label deux façons d'intégrer un concept de solidarité dans la finance :

- ◆ par une redistribution des produits de l'épargne ; cette condition concerne notamment les placements de partage et s'apparente à du don ou de la subvention ;
- ◆ par la finalité des placements qui doivent financer des activités solidaires.

Les deux critères sont en partie tautologiques car ils appellent une définition plus avancée des activités solidaires ou des organismes solidaires pour apprécier la qualité du support financier. Ils reposent donc en grande partie sur une appréciation qualitative du comité du crédit quant à l'utilité sociale des activités financées. La labellisation de FINANSOL est donc davantage basée sur des indices et des appréciations que sur des critères totalement objectifs.

En application de ces critères le nombre de placements labellisés par FINANSOL est en constante augmentation avec une croissance marquée depuis 2005. Le nombre de produits de finances solidaires a ainsi doublé en moins de cinq ans, soulignant l'intérêt des gestionnaires de portefeuille et des épargnants pour ce type de placements.

Tableau 10 : Évolution du nombre de placements labellisés par FINANSOL

	2005	2006	2007	2008	Nov. 2009
Nombre de placements labellisés	47	57	66	84	102

Source : Baromètre professionnel de la finance solidaire 2009- FINANSOL.

Il faut ajouter à ces chiffres les produits d'épargne salariale solidaire qui ne sont pas toujours labellisés par FINANSOL mais qui règlementairement doivent investir une part de leurs fonds dans des entreprises solidaires. En novembre 2009, sur les 53 fonds d'épargne salariale solidaire recensés par l'association française de gestion (AFG), seuls 24 étaient labellisés par FINANSOL. Certains fonds n'ont pas demandé le label car ils sont uniquement destinés aux salariés d'une entreprise particulière et n'ont pas besoin de visibilité externe (par exemple le fonds AXA). Certaines sociétés de gestion n'ont pas de démarche de développement de leur gamme de financement solidaire et n'ont donc pas besoin du label. Enfin, certains fonds peuvent investir leur participation solidaire dans d'autres fonds, ce qui a pour effet de diluer la poche solidaire sous le seuil de 5 % imposé par la loi (cf. 2.3.2). Le label ne peut être accordé dans ce cas.

2.4. De plus en plus d'épargnants solidaires

S'il n'est pas possible de connaître le nombre d'épargnants ayant souscrits à des FCP ou à des SICAV solidaires, les autres produits montrent une croissance importante de l'attrait de ce type de supports auprès du public.

Ainsi, le nombre d'épargnants ayant investi dans des actions non cotées ou des comptes à terme a doublé de 2003 à 2008 passant de 20 000 à 40 000 capital-investisseurs solidaires. De même, alors que le nombre de souscripteurs des livrets de partage avoisinait les 2 000 personnes en 2003, il atteint désormais plus de 20 000 épargnants.

Annexe VIII

Les livrets d'investissement solidaire (hors livrets de partage) ont connu une stagnation autour de 15 000 souscripteurs de 2003 à 2006 avant de connaître une forte augmentation du nombre de personnes engagées qui a atteint 24 000 épargnants en 2008.

Au total, ces trois catégories d'épargne, dont l'encours est égal à un tiers de la collecte globale d'épargne solidaire, rassemblent donc 85 000 souscripteurs en 2008, en augmentation de 250 % sur cinq ans.

3. Des débouchés limités à ce jour

3.1. De l'épargnant à l'activité solidaire : les circuits financiers de l'épargne solidaire

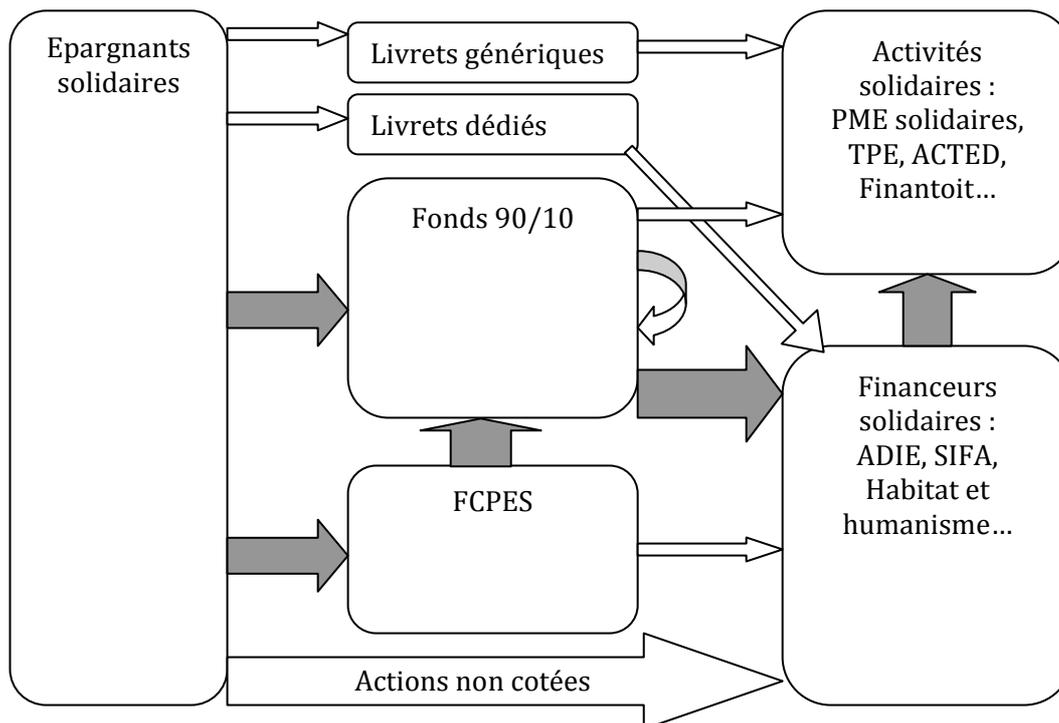
Hors produits de partage qui sont construits sur une logique de don, la finance solidaire gère un encours de 195 M€ dans les actions non cotées et les comptes à terme, et un encours de 141 M€ de part solidaire des placements financiers. Ces fonds collectés en amont auprès des épargnants sont injectés dans l'économie solidaire. Ils peuvent être investis directement dans des activités solidaires ou être fléchés vers des intermédiaires, les financeurs solidaires, qui financeront les activités solidaires.

Tableau 11 : L'investissement solidaire en 2008

Support d'investissement solidaire	Encours (en M€)
Actions non cotées	140
Comptes à terme	55
Sous-total investissement direct dans les activités solidaires	195
Livrets d'investissement solidaire	168
Fonds 90/10	410
Épargne salariale solidaire	479
<i>Sous-total placements financiers solidaires</i>	<i>1 057</i>
Dont part solidaire	141

Source : FINANSOL.

Graphique 6 : Circuits financiers de l'épargne solidaire



Source : FINANSOL et Mission IGF.

Le circuit d'investissement le plus simple est celui du capital-investissement puisque dans ce cas, les épargnants prennent directement des parts de capital des financeurs solidaires.

Le circuit financier des livrets est également relativement simple. L'épargnant peut souscrire à deux types de livrets d'investissement :

- ◆ les livrets génériques de type CODEVAir qui financent directement des activités solidaires (prêt à vocation environnementale des particuliers et entreprises pour CODEVAir) ;
- ◆ les livrets dédiés dont la part solidaire est investie intégralement dans des financeurs solidaires spécifiques (par exemple le livret NEF du crédit coopératif).

Le circuit de gestion des autres placements financiers est plus complexe. Afin de simplifier la lecture du graphique ci-dessus, les flèches grises matérialisent les principaux flux pour ce type d'investissement.

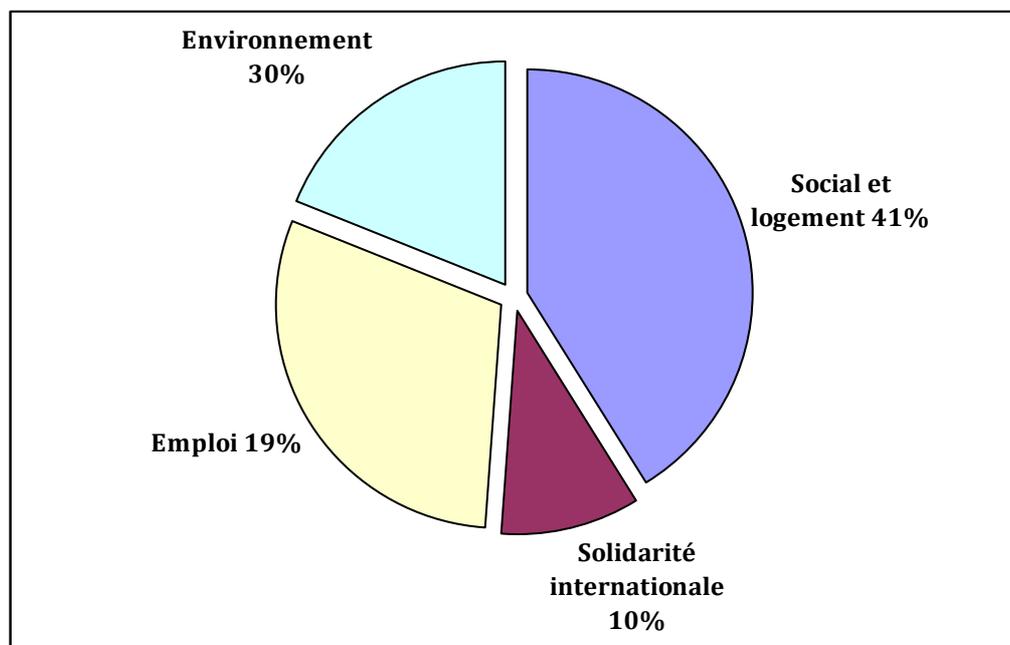
Les épargnants solidaires peuvent souscrire à des fonds 90/10 de façon volontaire ou bien souscrire aux FCPES proposés par leur entreprise dans le cadre des dispositifs spécifiques de l'épargne salariale. Les FCPES sont réinvestis majoritairement dans des fonds 90/10 maîtres. Ces fonds 90/10 investissent la part solidaire des placements dans des financeurs solidaires qui eux-mêmes investissent dans des activités solidaires.

De façon marginale, les FCPES sont en relation directe avec les financeurs solidaires et les fonds 90/10 avec les activités solidaires. On observe également des flux financiers importants entre fonds 90/10 qui correspondent à l'abondement des fonds maîtres par les fonds nourriciers (flèche courbée qui revient vers les fonds 90/10 dans le graphique ci-dessus).

3.2. Des débouchés concentrés sur les trois grandes thématiques du développement durable

Outre les ONG recevant les dons issus des produits de partage, les activités financées par la finance solidaire sont très diversifiées. Ainsi, les 379 M€ d'épargne solidaire investis en 2008 ont irrigué quatre domaines principaux : le logement, l'environnement, l'emploi et la solidarité internationale

Graphique 7 : Débouchés de la finance solidaire en 2008



Source : FINANSOL.

La rubrique « social et logement » arrive en tête des investissements de l'épargne solidaire grâce au poids du logement social (38 %) qui draine une large part des fonds. Cette prépondérance s'explique à la fois par le besoin de capitaux dans ce secteur et par la force des associations qui le composent, à l'image d'Habitat et humanisme.

Avec 30 % des investissements, l'emploi est le second bénéficiaire de la finance solidaire. Les organisations impliquées œuvrent dans le champ de l'insertion pour l'emploi dans 14 % des cas et créent des emplois liés à l'environnement dans 8 % des cas. Le reste des interventions concerne l'égalité des chances (5 %) et la revitalisation des territoires (3 %).

La troisième catégorie utilisatrice d'épargne solidaire est l'environnement et notamment le secteur des énergies renouvelables avec 19 % des investissements.

Enfin, la solidarité internationale, principalement le microcrédit, attirent 10 % des fonds.

3.3. Des canaux de distribution très restreints

Comme indiqué au I, l'épargne solidaire collectée par les intermédiaires financiers ou l'achat d'actions non cotées par les épargnants privés n'est pas investie directement dans des entreprises solidaires. Elle est drainée vers des financeurs solidaires dont le rôle est de gérer des projets solidaires ou de financer des entreprises solidaires.

Annexe VIII

L'étage intermédiaire formé par ces financeurs solidaires est fortement concentré. Seul un petit nombre d'organismes ont atteint une taille critique leur permettant de générer assez d'activité pour utiliser les flux financiers collectés par les produits d'épargne solidaire.

Parmi ces organismes, la NEF, Habitat et Humanisme, l'ADIE, la SIFA représentent une écrasante majorité des utilisateurs de finance solidaire. A elle-seule, la NEF draine environ 130 M€, suivi par Habitat et humanisme et la SIFA avec plus de 50 M€ pour chaque organisation. Le reste des organisations se ressourçant sur des fonds solidaires est très éclaté avec des tickets de moins de 10 M€. On retrouve notamment l'ADIE, la SIDI, Oikocredit et la caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais.

Un seul acteur du microcrédit, l'ADIE, bénéficie donc à ce jour des flux de l'épargne salariale solidaire pour des montants très limités, de l'ordre de 5,2 M€ en 2008. Cette ressource est obtenue à prix modéré avec un taux de rémunération fixé à 1,5 % par l'association. Par comparaison, la SIFA utilise cette ressource à coût nul.

Si les changements produits par la LME créent une croissance forte de l'encours de l'épargne salariale solidaire, cette ressource pourra devenir abondante dans les années qui viennent. La croissance prévisible du microcrédit ayant pour conséquence une croissance parallèle des besoins de refinancement du secteur, l'épargne salariale pourrait y trouver un réservoir d'investissement important. Paradoxalement, l'ADIE ne compte que très légèrement sur ce canal de refinancement pour assurer sa croissance. Elle prévoit une augmentation de ressource de 1 M€ par an d'ici 2010 dans son plan de financement contre près de 10 M€ d'augmentation par an de ressources bancaires classiques. Le jeu des garanties pourrait expliquer cette stratégie, les banques prenant 30 % du risque alors que les fonds d'épargne salariale n'en prennent aucune part.

On est ainsi dans une situation où les ressources de l'épargne solidaire pourraient croître assez fortement grâce aux changements de réglementation de l'épargne salariale, sans que les débouchés pour cette épargne soient assurés à ce jour. En particulier, le goulot d'étranglement constitué par l'étage des financeurs solidaires, en petit nombre à ce jour, pourrait freiner le développement de la finance solidaire par une difficulté à trouver des projets en adéquation avec les objectifs économiques et sociaux recherchés.

4. Comment réguler le secteur ?

4.1. Vers une qualification de l'utilité sociale des placements

Comme nous l'avons vu précédemment (cf.1.3), le label FINANSOL repose sur des critères tautologiques qui font peser sur le comité de labellisation une part importante d'appréciation qualitative. Afin de dépasser les difficultés potentielles de ce dispositif liées à la subjectivité des jugements, FINANSOL a mené des réflexions pour déboucher sur une qualification de l'utilité sociale des placements financiers. Une grille de lecture comprenant trois volets a ainsi été déterminée. Elle s'appuie sur les principes de la finance solidaire, sur les modalités de financement des financeurs solidaires et sur l'utilité sociale finale des investissements.

4.1.1. Les principes d'investissement solidaire

En analysant les pratiques des financeurs solidaires, FINANSOL a recensé les caractéristiques communes suivantes :

- ◆ investissements qui visent à relier des épargnants souhaitant utiliser leur argent de manière responsable et des personnes entreprenant des activités utiles à la cohésion sociale, à la lutte contre l'exclusion ou au développement durable ;

Annexe VIII

- ◆ investissements qui visent au développement de l'ensemble des parties-prenantes et non principalement à la maximisation de la valeur détenue par les actionnaires ;
- ◆ investissements qui financent en priorité des activités qui pour des raisons sociales, économiques, géographiques, n'ont pas ou peu accès au circuit de financement traditionnel ;
- ◆ transparence d'information sur les activités financées et les modalités de financement ;
- ◆ investissements qui comportent une procédure d'accompagnement (conseil, aide à la négociation d'autres financements, participation à la gouvernance,...) ;
- ◆ investissements réalisés après une étude approfondie portant à moyen et long terme pour réduire l'asymétrie d'information et limiter les exigences de garantie ;
- ◆ en cas d'échec du projet, étude des solutions possibles de révision du contrat avant mise en œuvre des garanties ;
- ◆ information sur les motifs du refus de financement, le cas échéant.

Ces caractéristiques communes peuvent être classées en trois catégories : le caractère solidaire de l'investissement, la relation entre le financeur solidaire et le bénéficiaire et la volonté de combler les manquements du marché financier classique. Tous ces critères pourraient servir de grille de labellisation pour la finance solidaire.

Toutefois, cette définition butte encore sur la notion de caractère solidaire de l'investissement qui est défini de façon tautologique puisque cela regroupe « les activités utiles à la cohésion sociale, à la lutte contre l'exclusion ou au développement durable » qui ne sont pas précisément définies.

4.1.2. Les modalités d'investissement des financeurs solidaires

FINANSOL a ainsi poursuivi son analyse pour trouver une batterie de critères qui puissent caractériser quelques types de financements solidaires dans des secteurs d'activités bien précis. Ce travail a été réalisé pour le capital-risque solidaire, le microcrédit, les garanties et l'investissement foncier.

Tableau 12 : Caractéristiques de certaines catégories d'opérateurs solidaires

Modalités de financement	Caractéristiques particulières
Apport en fonds propres / quasi fonds propres	La prise de participation par entreprise est plafonnée à 30 % des voix de l'assemblée générale
	La durée d'engagement du financeur dans chaque entreprise est au minimum de 3 ans
	Le financeur accorde un droit de priorité aux dirigeants et/ou associés et/ou salariés de l'entreprise pour le rachat des parts à l'issue du financement
	Le financeur n'exige aucune garantie financière ou personnelle à l'entreprise ni au porteur de projet
	Le taux d'intérêt annuel de l'avance en compte-courant d'associé est inférieur à 6 %
Prêt / Microcrédit	Le financeur adapte le prêt/microcrédit aux capacités de remboursement du porteur de projet (taux d'intérêt, différé de remboursement)
	Le financeur est transparent quant au coût réellement supporté par l'emprunteur : composition du taux d'intérêt, frais de dossier, frais de gestion, assurances, garanties,...
	Le financeur adapte ses exigences de garanties aux projets et porteurs de projets : par exemple, par la mise en place d'un système de caution pour les porteurs de projets ayant peu ou pas de garanties financières et/ou personnelles

Annexe VIII

Modalités de financement	Caractéristiques particulières
Garantie	Le financeur rémunère sa garantie à un taux qui n'excède pas 5 % du montant couvert
	La proportion du prêt couverte par la garantie est au minimum de 50 %
Foncier	Le loyer proposé par le financeur est conventionné (plafonné PLAI, PLUS, PLS) ou, pour le foncier agricole, se situe au minimum à 20 % au-dessous du prix moyen au m ² de la surface agricole dans la région
	Le loyer proposé par le financeur est adapté aux ressources du locataire
	Le financeur propose le rachat du bail de location aux familles qui réunissent des conditions suffisantes de viabilité

Source : Baromètre professionnel de la finance solidaire 2009- FINANSOL.

Ces critères en tant que tel ne couvrent pas l'intégralité des actions des opérateurs du microcrédit, du foncier ou du capital-risque. En cela, ils sont imparfaits et ne permettent pas d'avoir une garantie totale sur le contenu de solidarité des financements réalisés et sur l'utilité sociale réelle des actions financées. Toutefois, ils donnent un nombre important d'indices sur la politique d'investissement des opérateurs.

4.1.3. Des critères pour cerner l'utilité sociale des investissements

Les modalités de financement décrites ci-dessus concernent uniquement les principales catégories de financeurs solidaires. Elles cherchent à borner le champ d'action de ces intermédiaires financiers, sans que la relation entre ces critères et l'utilité réelle des investissements consentis pour l'intérêt général ne soit totalement établie ou garantie. FINANSOL a donc poursuivi sa réflexion pour déterminer au niveau le plus fin, celui de l'activité solidaire, quels critères pourraient qualifier l'utilité sociale des investissements.

Trois dimensions ont été étudiées et précisées à cet effet : la nature des activités financées ou des personnes bénéficiaires, l'impact direct des activités financées et la contribution des activités financées au développement social.

Tableau 13 : Critères d'utilité sociale sur la dimension activités et bénéficiaires

Nature des activités financées ou des personnes bénéficiaires
Plus des deux tiers des salariés bénéficiaires des investissements réalisés sont en situation précaire (bénéficiaires de <i>minima</i> sociaux, demandeurs d'emploi...)
Plus des deux tiers des salariés bénéficiaires des investissements réalisés vivent sous le seuil de pauvreté
Plus du tiers des salariés bénéficiaires des investissements réalisés ont moins de 30 ans ou plus de 60 ans
Plus d'1/5ème des salariés bénéficiaires des investissements réalisés est reconnu travailleur handicapé par la loi
Plus des deux tiers des salariés bénéficiaires des investissements réalisés sont sans qualification ou n'ont pas le baccalauréat
Plus de 80 % des activités financées ne disposaient pas de partenaires bancaires antérieurs au financement
Plus de la moitié des activités financées sont des entreprises solidaires agréées
Plus de la moitié des activités financées sont situées en zone sensible (ZUS, ZRR...)

Source : FINANSOL

On retrouve dans ces critères les principales catégories d'exclusion de la société : exclusion du marché du travail, exclusion territoriale et exclusion bancaire.

Tableau 14 : Critères d'utilité sociale sur l'impact des activités financées

Nature des activités financées ou des personnes bénéficiaires
Plus de la moitié des emplois financés sont des emplois en contrats aidés
Plus de la moitié des activités financées sont des micro-entreprises
Plus du tiers des logements financés répondent aux critères PLAI ou PLATS
Plus de la moitié des personnes bénéficiaires deviennent locataires au bout d'un an (rachat du bail)
Plus des deux tiers des activités financées sont dans des filières biologiques valorisées par un label reconnu
Plus des 95 % des microcrédits font l'objet d'un recouvrement
Plus des deux tiers des activités financées sont dans des filières de commerce équitable valorisées par un label affilié au Fair trade labelling organization

Source : FINANSOL

L'impact des activités financées est mesuré par le recours aux dispositifs publics de lutte contre l'exclusion (logement social, contrats aidés, microcrédit) ou par l'utilisation d'autres labels qualifiant certains types d'investissement (filières biologiques, commerce équitable). Ces critères ressemblent davantage à des indicateurs de résultat que d'impact. Par exemple, le recours à un emploi aidé ne garantit en rien l'inclusion sociale du bénéficiaire.

Tableau 15 : Critères d'utilité sociale sur la dimension développement social

Nature des activités financées ou des personnes bénéficiaires
Plus du tiers des activités financées contribue à la cohésion sociale en répondant à un ou plusieurs des critères suivants : inclusion du bénéficiaire dans une forme de coopération, participation à la lutte contre l'exclusion, promotion de la diversité entre des groupes d'âge, de culture ou de sociabilité différentes, participation à l'égalité des chances hommes/femmes
Plus du tiers des activités financées contribue à l'innovation sociale en répondant à l'un des critères suivants : organisation selon les formes de l'économie sociale, inscription dans l'économie non marchande, l'action favorise le principe « un homme = une voix »
Plus du tiers des activités financées contribue au développement humain en répondant à l'un des critères suivants : valorisation de l'autonomie et des compétences du bénéficiaire, effet de levier sur l'amélioration des conditions de vie (accès à la santé, à l'éducation)
Plus du tiers des activités financées contribue à la préservation de l'environnement en répondant à l'un des critères suivants : participation à la sensibilisation au respect de l'environnement, promotion des activités de préservation de l'environnement
Plus du tiers des activités financées contribue au développement local en répondant à l'un des critères suivants : l'action favorise la revitalisation d'un territoire défavorisé, l'action favorise le développement de services de proximité, l'action favorise l'utilisation ou l'exploitation des ressources locales

Source : FINANSOL

Les critères d'utilité sociale se réfèrent à des catégories d'action (promotion de la diversité, lutte contre l'exclusion, préservation de l'environnement, revitalisation les territoires, conditions de vie). Ils laissent une large part à l'interprétation.

4.2. Lancer une réflexion de place pour anticiper la croissance du secteur

Les enjeux liés à la finance solidaire sont devant nous, dans la mesure où les récentes adaptations réglementaires devraient favoriser la croissance du secteur. Parallèlement, un public plus large semble sensibilisé au développement d'une finance véhiculant d'autres valeurs, suite à la crise financière affectant l'économie mondiale depuis 2007.

La finance solidaire se trouve à la croisée de ces tendances, entre des épargnants en demande et des produits financiers qui se développent principalement par la volonté d'acteurs pionniers.

Annexe VIII

L'encours financier est encore faible par rapport au marché global de l'épargne mais l'enjeu symbolique est fort pour les épargnants qui souscrivent à la finance solidaire et pour le secteur en général.

Le système actuel repose sur deux circuits parallèles de labellisation : l'association FINANSOL qui décerne son label en fonctions de critères définis par la place et la définition officielle des entreprises solidaires qui repose sur un agrément de l'autorité préfectorale.

Ces deux systèmes ne rebouclent pas dans la mesure où FINANSOL agit en amont des circuits financiers, au niveau des produits d'épargne, alors que l'Etat donne des agréments aux acteurs de terrain de l'économie solidaire et à certains acteurs intermédiaires. Comme les deux grilles de lecture ne coïncident pas, il est difficile pour l'épargnant d'y voir clair sur l'utilité sociale réelle de ses placements.

Le risque est fort que la croissance du secteur s'accompagne de la multiplication de labels concurrents, à l'image de ce qui s'est produit pour l'agriculture biologique ou pour le commerce équitable. Le résultat serait un brouillage de l'image du secteur et une information imparfaite des épargnants sur la nature des placements et la qualité des débouchés de l'épargne.

La démarche proposée par FINANSOL est perfectible mais intéressante. La grille de lecture proposée permet de rassembler des indices suffisants pour qualifier la part solidaire de l'investissement, sans tomber dans le caractère mécanique de la définition de l'Etat. Le lancement d'une réflexion de place sur le sujet, à même de modifier la structure réglementaire, permettrait d'anticiper et de structurer la croissance future de ce marché d'épargne.

ANNEXE IX

Liste des personnes sollicitées

Annexe IX

- ◆ **Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**
 - Cabinet du ministre
 - Franck SAUDO, conseiller
 - Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)
 - Hervé de VILLEROCHÉ, chef du service du financement de l'économie
 - Alexis ZAJDENWEBER, chef du bureau services bancaires et moyens de paiement –BANCFIN4
 - Nadine PARE, adjointe au chef de bureau services bancaires et moyens de paiement, BANFIN4
 - Fanny LETIER, chef de bureau financement des entreprises-FINENT2FINENT 2
 - Olivier GENAIN, adjoint au chef de bureau financement des entreprises-FINENT2
 - Catherine LE RUDULIER, adjointe au chef de bureau Epargne et Marché financier, FINENT1
 - Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
 - Olivier WICKERS, sous-direction de l'insertion et de la cohésion sociale, sous-directeur
 - Mathilde MANDONNET, sous-direction de l'insertion et de la cohésion sociale, chargée de mission à la mission ingénierie de l'emploi
 - Corinne VAILLANT, sous-direction FSE, sous-directrice
 - Monsieur Grégory BROUSSEAUD, sous-direction FSE, adjoint à la sous-directrice
 - Pierre LE DOUARON, sous direction politique de formation, adjoint au sous-directeur
 - Direction générale de l'INSEE
 - Jean-Marc BEGUIN, directeur de la direction des statistiques d'entreprise
 - Magda TOMASINI, chef de division à la division revenus et patrimoines des ménages, département des prix à la consommation, ressources et conditions de vie des ménages, direction des statistiques démographiques et sociales
 - Direction Générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS)
 - Gaëtan RUDANT, chef de bureau compétitivité et développement des entreprises
 - Philippe VRIGNAUD, bureau compétitivité et développement des entreprises
 - Délégation Interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale
 - Jérôme FAURE, délégué interministériel
- ◆ **Haut commissariat aux solidarités actives**
 - Jean-Benoît DUJOL, directeur de cabinet adjoint
- ◆ **Pôle Emploi**
 - Serge LEMAITRE, directeur, direction des services aux clients
 - Odile MARCHAL, directrice du programme promotion de la diversité
 - Jacqueline Guillemain, offre de service aux entreprises

Annexe IX

◆ Caisse des dépôts

- Direction du développement territorial et du réseau (DDTR)
 - Philippe BRAIDY, directeur de la direction du développement territorial et du réseau
 - Jean-Marc MAURY, directeur du développement économique et de l'économie sociale
 - Adelphe de TAXIS du POET, responsable du pôle économie sociale
 - Marc SAINT OLIVE, responsable pôle entrepreneurs
 - Valérie FANTIN, expert financier, pôle innovations et microcrédits sociaux
 - Pascal POUZET, chargé de mission, pôle innovations et microcrédits sociaux
- Direction régionale du Languedoc Roussillon
 - Hervé TONNAIRE, directeur régional, direction régionale Languedoc-Roussillon
 - Bernard GUINOT, directeur territorial, investissement et politiques territoriales
 - Christine PUJOL-NOEL, chargée de développement territorial, pôle politiques territoriales
 - Gilles KARILA, chargé de développement territorial, pôle politiques territoriales

◆ Banque de France

- Observatoire de la microfinance
 - Michel CAMDESSUS, président de l'observatoire de la microfinance, président du COSEF
 - Paul LORIDANT, Secrétaire général de l'observatoire de la microfinance
- Direction générale des statistiques (DGS)
 - Marc CHAZELAS, directeur adjoint des services à la direction des statistiques monétaires et financières (DSMF)
 - Daniel GABRIELLI, directeur adjoint des services à la direction des statistiques monétaires et financières (DSMF)
- Direction générale des activités financières et de place (DGAFP)
 - Yves NACHBAUR, directeur des services à la direction des entreprises

◆ Commission Bancaire

- Direction de la surveillance générale du système bancaire
 - Guy LEVY RUEFF, directeur adjoint des services
 - Henry DE GANAY, directeur des services et du secrétariat juridique

◆ Organismes intervenant dans le domaine de la micro-finance

- Réseau européen de la micro-finance (REM)
 - Philippe GUICHANDUT, directeur
- Association pour le droit à l'initiative économique
 - Maria NOWAK, présidente
 - Emmanuel LANDAIS, directeur général
 - Axel CAVALIERI, secrétaire général
 - Catherine LEFEBVRE, directrice financière
 - Amélie BENAIS, directrice du développement de l'accompagnement
 - Thierry RACAUD, directeur des études et du plaidoyer

Annexe IX

- Laure COUSSIRAT-COUSTERE, directrice du développement du crédit
- Arnaud BERGER, directeur du marketing
- Pierre SILVY, coordinateur des comités de crédit
- Bernard VIGNIER, coordinateur des bénévoles
- Sandrine LABORDE, chef de projet
- Xavier FABRE, directeur régional, direction régionale Languedoc-Roussillon
- Alexandre RUTECKI
- Fatima EL KADDAR, chargée de clientèle, agence ADIGO Nîmes
- Florence BARBIEUX, responsable crédit, agence Lille
- Marie SORREAU, conseillère crédit Lille
- Djamila OUAHBA, conseillère accompagnement
- France Active
 - Christian SAUTTER, président
 - Jacques PIERRE, directeur général
 - Nelly HORSIN,
 - Christel DUBROCA, directrice Essonne Active
- France Initiative
 - Anne CHATAURET, déléguée générale
 - Franck MAURRAS, directeur de Gironde Initiative
 - Jean-Baptiste COURTINE, Gironde Initiative, consultant, formateur création et reprise d'entreprises
 - M. TEMPEZ, président du comité d'agrément de Gironde Initiative
 - M^{me} JOUHAUT, antenne agréée par Gironde Initiative
- Réseau Boutiques de Gestion
 - Brigitte FERRY, délégué général
 - Marc MERY, secrétaire général
- CRÉA-SOL
 - Daniel BOCCARDI, président
 - Frédéric N'GUYEN, directeur général
- Caisse sociale de développement local
 - Guy POIRIER, directeur général
- Planet Finances
 - Arnaud VENTURA, vice-président
 - Gérard PEDRAGLIO, vice président
 - Emmanuelle JAVOY, managing director, Planet Rating
 - Bianca Fischer LETHANH, responsable administration et finance, Financités
- Secours Catholique
 - François SOULAGE, président
 - Alain BERNARD, responsable du département Emploi-économie solidaire
- Chambre régionale de surendettement social (CRESUS)
 - Jean Louis KIEHL, président

Annexe IX

- Crédit Municipal de Paris
 - Bernard CANDIARD, directeur général
 - Anne GLOUX, chef de projet
- FINANSOL
 - François de WITT, président
 - Guillaume LEGAUT, directeur
 - Frédéric FOURRIER, responsable de l'observatoire des finances solidaires
 - Anthony DEGOUVE, chargé de mission de l'observatoire des finances solidaires
- BABYLOAN
 - Arnaud POISSONNIER, président de Babyloan
- OSEO
 - Jean-Marc DURAND, directeur du développement et de la stratégie
 - Martial ROZIER responsable du département développement des activités bancaires, direction du développement et de la stratégie
- Réseau Entreprendre
 - Bruno TESSON, directeur général
- ◆ **Associations et organismes professionnels**
 - Fédération française des Banques (FFB)
 - Ariane OBOLONSKY, directrice générale
 - Valérie OHANNESSIAN, directrice générale adjointe
 - Patrick STOCKER, études et activités bancaires et financières, banque de détail et banque à distance
 - Paris Europlace
 - Arnaud de BRESSON, directeur général
 - Vanessa MENDEZ, directrice adjointe à la communication
 - Emmanuel de LUTZEL, BNP Paribas, responsable micro-finance Groupe
 - Xavier de BAYSER, Crédit Agricole Ideam Asset Management, Président
- ◆ **Professionnels du secteur de la banque**
 - Crédit coopératif
 - Hugues SIBILLE, directeur général délégué, adjoint du président
 - Karol SACHS, chargé de mission à la direction générale
 - Audrey AZILAZIAN, mission financements solidaires et alternatifs
 - Erwan AUDOUIT, mission partenariats
 - Caisse d'épargne
 - René DIDI, directeur du développement, caisse nationale
 - Pierre DUTRIEU, directeur du développement durable et intérêt général
 - Cédric TURINI, chargé de projet Missions intérêt général
 - Bruno DAMBRUNE, responsable département missions d'intérêt général et développement durable, Caisse d'Épargne Nord France Europe
 - Michel ROUVILLAIN, chef de projet Parcours Confiance Lille
 - Dorothee VANRENTREGEM, chargée de mission Parcours Confiance Lille
 - Paul-Victor SANCHEZ, directeur département partenariats et prescriptions, direction marché des professionnels, caisse d'épargne Aquitaine-Poitou-Charentes

Annexe IX

- Groupe Banque Populaire
 - Edouard DELMON, directeur des relations de Place, direction de la coordination banque commerciale
 - Christian LE SEAC'H, directeur du département du marché des professionnels, direction du développement
- Crédit Agricole
 - Jean PHILIPPE, directeur général de la caisse régionale crédit agricole mutuel Pyrénées-Gascogne
- Crédit Mutuel
 - Marie-Christine CAFFET, directrice du développement
 - Véronique PEYROT, direction du développement
- Société Générale
 - Bernard DUPUY, Banque de détail France
 - Catherine PEREZ
 - Pascale MASSÉ
 - Anne Marie MALARS
- Banque Postale
 - Michèle SIMON-JEAN, responsable de la prospective concurrentielle, direction de la stratégie
 - Dominique DRAN, responsable du marché clientèle spécifiques, direction du marketing
- ◆ **Personnalités qualifiées**
 - Michel LECOMTE, président d'honneur de l'association française des sociétés financières
 - Kent HUDSON, chercheur
 - Pascal VINARNIC, président de la fondation DEMETER