

**POUR UNE CONTRIBUTION DIRECTE OU
INDIRECTE
DE L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTE
FINANCIERE
A LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION BANCAIRE ET
FINANCIERE**

Jean-Michel Servet

Editeur du Rapport Exclusion et liens financiers,
éditions Economica Centre Walras,
CNRS-Université Lumière Lyon 2

**LE CONTEXTE D'UN DEBAT PUBLIC SUR LE ROLE ACTUEL ET LE DEVENIR
DES ORGANISATIONS DE MICROFINANCE EN FRANCE**

Les organisations de microfinance ont au cours de la dernière décennie, de plus en plus et de mieux en mieux, été reconnues par les pouvoirs publics aux niveaux européen, nationaux et locaux. La presse s'en fait l'écho et elles bénéficient d'une opinion publique très largement favorable. Un débat sur leur rôle actuel et sur leur devenir est de fait engagé à la suite de l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale le 2 mai dernier et l'ouverture au Sénat en octobre d'une discussion des divers articles du projet de loi sur les nouvelles régulations économiques. Ce projet de loi comporte en effet, à la suite de son adoption par l'Assemblée nationale, deux articles relatifs aux organisations de finance de proximité.

L'article 6 propose de modifier l'article 15 de la loi du 24 janvier 1984 réglementant en France l'activité et le contrôle des établissements de crédit en indiquant que :

«Pour fixer les conditions de son agrément, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement peut prendre en compte la spécificité de certains établissements de crédit appartenant au secteur de l'économie sociale et solidaire. Il apprécie notamment l'intérêt de leur action au regard des missions d'intérêt général relevant de la lutte contre les exclusions ou de la reconnaissance effective d'un droit au crédit »

Quant à l'article 13 de ce même projet de loi, il prévoit de compléter l'article 11 de la loi bancaire de 1984 par un alinéa indiquant que l'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas :

«aux associations sans but lucratif faisant des prêts pour la création et le développement d'entreprises par des chômeurs ou titulaires des minima sociaux sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit ou des institutions ou services... »

Jusqu'à selon cette même loi de 1984 (article 11), les organismes sans but lucratif ne pouvaient dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social n'accorder que sur leurs ressources propres des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants. On doit remarquer qu'en France l'appréciation des conditions d'agrément des établissements financiers, de l'exercice de la surveillance et d'éventuelles sanctions relèvent du CECEI - Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement- qui est une structure associant l'administration, la banque centrale, des personnalités qualifiées et des représentants de la profession (et non une structure relevant seulement de l'administration ou de la banque centrale). Dans un souci de protection affirmée des épargnants, les établissements financiers avaient jusqu'à été très soucieux de maintenir le niveau très élevé de capital ou de dotation permettant à un établissement de collecter des fonds pour les re prêter. On constate que l'Allemagne par exemple, à la différence du Royaume-Uni, connaît des restrictions analogues pour les opérations de crédit. Ces réglementations restrictives qui agissent à la fois sur la collecte de l'épargne mais aussi sur les prêts, ont pour objectifs, outre de protéger les épargnants, de maintenir des conditions concurrentiels identiques pour tous les établissements et d'éviter des risques systémiques pour l'ensemble du système de financement du pays. La protection légale de l'exercice des activités bancaires et de crédit ne s'accompagne pas pour les établissements agréés, faut-il le souligner, d'une obligation d'un véritable service minimum en matière de fourniture de services bancaires ou financiers pour les établissements ainsi protégés. Une charte éthique de la profession tient lieu d'engagement, et son efficacité est contestée.

Les modifications proposées dans le projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques paraissent aller dans le sens de revendications d'organisations telles que la Caisse solidaire du Nord Pas de Calais, la Nouvelle Économie Fraternelle ou l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique d'agir comme des établissements de crédit autonomes dans les secteurs et champs particuliers qui sont les leurs (lutte contre l'exclusion, éthique, développement local, etc.). Il est vrai que, compte tenu de l'évolution des contraintes légales et réglementaires depuis le XIXe siècle et du capital exigé d'un établissement de crédit, il serait aujourd'hui pratiquement impossible de recréer en France le Crédit mutuel ou les Banques populaires, dans leurs conditions d'origine.

Ce projet de modification de la loi de 1984 sur les établissements de crédit paraît avoir aussi l'approbation pleine et entière de l'association française des banques et des établissements de crédit, d'habitude très soucieuse de la protection des conditions dites « concurrentielles » en particulier à l'encontre des Caisses d'épargne ou de La Poste justifiant leurs « privilèges » par le surcoût engendré par des activités non rentables maintenues en faveur de populations ou dans de zones géographiques périurbaines ou rurales en marge. Ceci laisse à penser que les banques jugent ce « secteur du marché » définitivement non rentable alors que ce préjugé est combattu par un certain nombre d'intervenants de terrain et d'organisations internationales (comme la CNUCED) qui affirment qu'à terme « prêter aux pauvres peut être rentable » en transposant le cas devenu emblématique, mais aussi contesté, de la Grameen Bank du Bangladesh.

LES RISQUES D'UNE REFORME DE LA LOI BANCAIRE DE 1984

Nous comprenons parfaitement les mobiles de ceux qui luttent dans le domaine de la finance solidaire et qui vivent au quotidien une limitation de leur capacité d'expansion du fait du cadre légal et réglementaire actuel et doivent se contenter d'un agrément restreint (telles les sociétés financières comme la NEF -Nouvelle économie fraternelle- ou la Banque solidaire du Nord Pas de Calais) ou d'un statut d'association à but non lucratif (comme l'ADIE -Association pour le droit à l'initiative économique-, le réseau Entreprendre ou les PFIL -Plates-formes d'initiatives locales-). Nous estimons qu'actuellement en France pas plus de 10.000 créations d'entreprise (sur 170.000) sont le résultat de l'action de la finance solidaire alors qu'il existe un potentiel considérable de création d'entreprises : l'écart entre chaque année entre ceux qui expriment un projet de création d'entreprise et ceux qui entreprennent effectivement est supérieur à six pour un (1,2 million de créateurs potentiels contre 170.000 créateurs). L'État s'est révélé très largement inefficace pour agir directement dans le domaine : selon l'Agence pour la création d'entreprise seulement 3% des créateurs recourent à l'une des 1200 formes dispositifs d'aides ou de subventions à la création (d'origine européenne, nationale ou locale).

Toutefois, chacun doit être parfaitement conscient que si le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques était approuvé en l'état en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, les banques pourraient se trouver à bon compte largement déchargées d'une quelconque responsabilité en matière de lutte contre l'exclusion bancaire et financière.

Actuellement en France, moins d'un quart des créateurs d'entreprise bénéficie d'un concours bancaire. Ce n'est pas parce que les banques n'agissent pas ou très peu dans le domaine qu'il convient de leur en donner quitus. Il y a quelques mois le service de communication de l'Association Française des Banques lançait un concours à l'intention des étudiants des établissements d'enseignement supérieur sur l'exclusion bancaire et financière. Cette question est-elle devenue aux yeux des banques largement sans objet puisqu'elles pourraient en reporter désormais la responsabilité sur l'État et les milieux supposés spécialisés dans la lutte contre l'exclusion et pour l'intégration économique.

À la dynamique des institutions de l'économie sociale et solidaire dont se serait une vocation, d'établissements investis de cette mission d'intérêt général (tels que la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne ou La Poste) et au soutien de l'État et des collectivités territoriales, sans doute aussi de certaines formes de mécénat privé et de fondations, incomberait alors l'essentiel de la prise en charge du financement de la création d'entreprise par des chômeurs, par des travailleurs précaires, par des bénéficiaires de minima sociaux par exemple, de façon générale par tous ceux qui ne pourraient pas fournir des garanties bancaires reconnues.

Le développement de sortes d'établissement de crédit pour «les pauvres » risque de réorienter fortement l'articulation développée au cours des dix dernières années entre les mouvements associatifs de terrain, certains établissements financiers et l'État dans ses structures locales et nationales, en particulier à travers des dispositifs type ACCRE (Aide aux Chômeurs Créateurs

ou Repreneurs d'Entreprise) ou EDEN (Encouragement au Développement d'Entreprises Nouvelles).

Là où émergeaient des pratiques innovantes mariant des mécanismes de solidarité et des logiques de l'intérêt privé, mêlant efficacement des interventions de la puissance publique aux niveaux nationaux, régionaux et locaux, des mouvements associatifs et du privé soumis à des contraintes de profit, le législateur français contemporain paraît trancher pour l'institution dans ce domaine d'une opposition entre logique sociale et logique privée, ceci à l'encontre par exemple des analyses et recommandations des études menées dans sept pays développés, dont la France, par l'Organisation Internationale du Travail dans le cadre du programme Microfinance for self-employment-entreprise creation by the unemployed et présentées fin mai à Bonn.

Jusqu'à des structures à caractère associatif et coopérateur jouaient en matière financière un rôle de médiateur entre les porteurs de projet et le milieu bancaire. Le recours aux établissements financiers n'avait pas seulement une incidence technique mais aussi un caractère symbolique fort d'intégration à la communauté des acteurs économiques. Le fait d'être, pour ces nouveaux entrepreneurs, clients de ce qui apparaîtra nécessairement comme des « banques pour pauvres » risque d'être un facteur de stigmatisation accrue à l'encontre même du projet d'intégration par « l'économique »

... ET DES OPPORTUNITES NOUVELLES

Toutefois, les quelques lignes du projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques consacrées aux organismes financiers de finance solidaire (dont l'application montrera seule la portée réelle) appellent l'explicitation d'un cadre nouveau d'intervention dans le domaine. Cette réforme ouvre donc des opportunités. Le débat en la matière ne devrait pas porter sur la seule exclusion financière, au sens d'une limitation pour obtenir un prêt pour créer une entreprise, mais sur l'ensemble des exclusions bancaires et financières que subissent une fraction de la population.

Nous n'abordons ici qu'une partie de la dimension financière de la création d'auto-emploi ou de très petites entreprises, qui n'en constitue qu'un aspect parmi de multiples autres. Parallèlement (et dans le prolongement des rapports des députés Besson et Bockel et des avancées déjà accomplies sur les formalités de création des entreprises et sur les incitations fiscales aux investissements et de soutien associatif), devrait se développer une réflexion sur les conditions d'exercice de certaines professions, sur la représentation des très petites entreprises, sur la préservation des droits sociaux pour les chômeurs créateurs, sur la couverture sociale des entrepreneurs, sur les handicaps pour la trésorerie des très petites entreprises que constituent les conditions d'assujettissement à la TVA ou les délais de paiement par l'État et les grandes entreprises, sur les conditions d'appel d'offre pour les marchés publics, sur le droit de faillite personnelle, etc.

Ces opportunités sont de deux ordres.

D'une part, une possibilité offerte à des organisations ayant des finalités sociales de se livrer directement à des opérations de collecte de l'épargne et de prêt, qui apparaît comme une déréglementation ou une dérégulation, et qui est en fait une réglementation nouvelle, rend nécessaire la définition de critères d'évaluation des activités de ces nouvelles organisations financières, leur labellisation et donc une meilleure connaissance et un contrôle spécifique de leurs activités. Cette labellisation porte elle-même en germe une limitation du nombre d'établissements reconnus aptes à se livrer à ce type d'activité et une différence de plus en plus marquée de ces derniers avec les petites structures, en général à vocation locale. Ces dernières se verraient sans doute rapidement limitées principalement à l'activité d'accueil et d'accompagnement des porteurs de projet.

Actuellement, hors professions libérales, certains ont évalué à plus de 3000 le nombre de structures d'accompagnement en France à la création d'entreprise. Une professionnalisation accrue des acteurs dans leur domaine particulier pourrait se développer, ainsi qu'une meilleure distinction (et évaluation) des rôles de financement proprement dit et de couverture du risque de ceux d'accueil, d'expertise, de formation, de suivi, d'accompagnement individuel et collectif, etc. Une plus grande clarté dans les dispositifs et une plus grande efficacité des acteurs en résulteraient.

D'autre part, le nouveau cadre légal proposé n'implique pas, sous réserve de dispositions complémentaires, que la communauté financière dans son ensemble soit aussi rapidement et à bon compte, dédouanée de toute responsabilité pour ce qui est de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière. L'éthique du respect de la confiance des épargnants qui confient des fonds aux établissements financiers ne suffit pas à les absoudre de toute responsabilité sociale dans le domaine. Les établissements financiers reçoivent de la puissance publique le droit d'exercer leurs activités et ils exercent ainsi collectivement un service public pour ce qui est des paiements et des financements (d'où les réflexions qui peuvent être menées sur les services de base). Ils bénéficient d'une protection de l'État par un contrôle public des règles de concurrence. Ce service est exercé de façon différenciée : ils ont des implantations différentes, des produits spécifiques et par conséquent des clientèles ayant des caractéristiques sociales et des coûts de gestion et des risques différents. La rentabilité des différents clients et espaces n'est pas la même et la gestion de certaines populations relève davantage de la notion de service public administré (ou de l'obligation de service de base) pour des « usagers » que d'une cible commerciale. Les petits prêts ont un coût relatif plus élevé et une nécessité d'accompagnement plus forte pour diminuer les risques de non remboursement. Certains établissements financiers (principalement ceux qui relèvent de l'économie dite sociale, coopérative et mutualiste ou ceux qui sont investis explicitement par l'État de cette mission) soutiennent des initiatives de la finance solidaire, proposent à leurs clients des placements éthiques ou solidaires ; d'autres ne le font pas. Le renforcement de l'exclusion bancaire et financière est un risque collectif permanent si elle est laissée à la seule logique de la compassion (pour reprendre l'expression des milieux néo-conservateurs nord-américains et du programme électoral du président Bush).

Pour compléter le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques en redéfinissant les droits et obligations de tous les acteurs de la communauté financière on peut en la matière de s'inspirer notamment de l'expérience développée depuis plus d'une vingtaine d'années aux États-

Unis à travers le CRA, Community Reinvestment Act., système lui-même renforcé sous l'administration Clinton.

Dans le cas français, nous suggérons une évaluation de la contribution directe et indirecte de chacun des établissements financiers dans la lutte contre l'exclusion financière et bancaire. En comparant les lieux d'implantation et les clientèles de chacun des établissements par rapport à une moyenne nationale ou régionale, il est dès lors possible d'établir pour chacun d'eux un profil selon le pourcentage d'allocataires d'un minimum social, de chômeurs, etc. parmi les ouvertures de compte ou les titulaires de compte, de prêts inférieurs à 10.000 euros pour les créateurs d'entreprise, par exemple. Le soutien aux organisations (notamment sous forme de cessions de créances) devrait aussi faire partie des critères de cette notation. Ainsi, un établissement se situera en dessous de, au dessus de ou dans la moyenne des autres établissements financiers (ou par rapport à un niveau que les instances de réglementation fixeraient). Comme cela se pratique pour la formation de la main d'œuvre ou l'accueil de salariés à handicaps, les établissements financiers, . pour ceux qui se situeraient en dessous de l'indicateur moyen (ou de l'objectif fixé par les autorités), devraient acquitter une contribution spécifique pour la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, . et pour ceux qui se situeraient en dessus de l'indicateur moyen (ou de l'objectif fixé par les autorités), pourraient recevoir une subvention de fonctionnement ou un crédit d'impôt.

Cette taxation positive ou négative contribuerait ainsi de fait notamment à abonder des fonds de garantie, de prêt ou de participation ou à couvrir les frais spécifiques d'accueil, de formation et d'accompagnement des porteurs de projet ainsi que les expertises des projets. Il s'agit ici donc de contribuer à diminuer fortement le fossé existant entre les porteurs de projet qui déclarent ne pas trouver de financement et les financeurs qui affirment ne pas recevoir de candidats « crédibles »

Les règles dites de concurrence entre établissements ne se trouveraient pas affectées, tout en pouvant intégrer un objectif public explicite de lutte contre l'exclusion bancaire et financière. On devrait ainsi pouvoir mieux développer d'une part un droit effectif au compte pour tous et, si ce n'est un droit au crédit, un droit d'entreprendre pour ceux qui le souhaitent et présentent des chances jugées raisonnables de réussir.

De telles dispositions rendraient nécessaire une meilleure connaissance de l'exclusion bancaire et financière et de son évolution et le développement de cursus de formation initiale et permanente adaptés. La création d'un observatoire chargé non seulement de la notation des établissements financiers, de la mesure de l'exclusion bancaire et financière et de son évolution, ainsi que de l'impact des mesures de soutien à la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, serait nécessaire (ou la dévolution de ces fonctions à une structure existante). Ces dispositions pourraient aussi permettre de réamorcer de façon dynamique, et en s'en donnant les ressources financières, l'articulation des établissements financiers, mais aussi des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers -qui en tant qu'établissements publics ont une responsabilité propre dans le soutien à la création d'entreprise-, avec les organisations de l'économie sociale et solidaire déjà impliquées dans la lutte contre l'exclusion financière.

