

Analyse



Pourquoi proposer du
microcrédit personnel ?
Rôle et intérêt des
pouvoirs publics

Réseau **Financement
Alternatif**

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Dispositif permettant à des personnes exclues du crédit bancaire de bénéficier de petits crédits tout en faisant l'objet d'un accompagnement personnalisé, le microcrédit personnel apparaît comme un outil pertinent de lutte contre l'exclusion financière, mais également de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Quel rôle les pouvoirs publics peuvent-ils jouer dans ce dispositif ? Quel intérêt les autorités publiques ont-elles à soutenir cette activité ? Quatre études de cas menées en Belgique et à l'étranger apportent une première réponse à ces questions.

1 Introduction

Le projet européen CAPIC¹ s'est attaché à analyser 4 dispositifs de microcrédit personnel dans autant de pays européens : la Belgique, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Les initiatives étudiées ont pour point commun de reposer sur un partenariat où pouvoirs publics, entreprises privées et associations ou entreprises d'économie sociale jouent chacun un rôle bien déterminé. Dans notre pays, l'attention s'est portée sur le seul prêteur belge à ce jour, Crédal Plus ASBL, présent en Belgique francophone. Cette activité de crédit social accompagné s'est développée en partenariat avec une fondation bancaire (Belfius Foundation) et un pouvoir public régional (Région wallonne).

Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour soutenir le microcrédit personnel

Cette analyse constitue le deuxième volet d'un triptyque destiné à tirer des enseignements utiles des projets mis en lumière par le projet CAPIC, avec un point d'attention particulier sur les apprentissages applicables, respectivement, aux pouvoirs publics, aux entreprises privées et aux associations ou entreprises d'économie sociale. L'analyse se concentre ici sur le rôle qui peut être joué par les pouvoirs publics et sur l'intérêt que ceux-ci sont susceptibles de retirer d'une telle implication dans le développement des activités de microcrédit.

2 Quel rôle pour l'autorité publique ?

L'État a un rôle important à jouer dans le domaine du microcrédit personnel. Dans une vision strictement commerciale de cette activité, octroyer des microcrédits n'est pas vraiment rentable pour le prêteur. Cette analyse coût-bénéfice ne prend toutefois pas en compte l'ensemble des bénéfices sociétaux générés par le microcrédit personnel. En somme, celui qui supporte les coûts (le prêteur) n'est pas celui qui en

¹ CAPIC – *Cooperation for Affordable Personal Inclusive Credit* – est un projet financé par la Commission européenne. Pour en savoir plus, visitez le site d'EFIN : www.fininc.eu. Vous y trouverez notamment les études de cas (en anglais) pour chacune de ces pratiques, et beaucoup d'autres choses encore (un film de témoignages, des conclusions et recommandations...)

Un support public financier et/ou non financier

profite le plus (les pouvoirs publics). Dès lors, un soutien financier des autorités publiques est souvent nécessaire pour assurer le développement du microcrédit personnel.

C'est particulièrement le cas lorsque l'on souhaite proposer des taux d'intérêt à des niveaux très bas. En Belgique et en France, le coût du crédit (le taux d'intérêt) qui peut être facturé dans le cadre d'un crédit à la consommation est limité par la loi. En conséquence, le prêteur est généralement dans l'impossibilité de couvrir les frais de fonctionnement de ses activités de microcrédit avec le taux d'intérêt proposé : une aide publique est nécessaire. À l'inverse, au Royaume-Uni, les *credit unions* peuvent proposer des crédits à des taux d'intérêt élevés (30-35 %), ce qui leur permet de couvrir elles-mêmes leurs frais de fonctionnement.

Un support public apporte également des avantages indéniables, tels qu'une meilleure communication auprès du grand public ou la possibilité de favoriser l'échange de bonnes pratiques. Enfin, les autorités publiques sont également susceptibles d'avoir un impact à travers la régulation mise en place pour encourager ou décourager l'exercice de cette activité.

2.1 Support financier

En ce qui concerne le support financier accordé aux activités de microcrédit personnel, il existe trois niveaux d'intervention possibles pour les pouvoirs publics :

- assurer le financement des crédits (apport de capital) ;
- assurer le financement des coûts de fonctionnement des prêteurs ;
- couvrir les risques de défaut de paiement des crédits au moyen d'un fonds de garantie.

2.1.1 Garantir les crédits accordés, de manière partielle ou complète

Au vu des quatre pays étudiés par CAPIC, le rôle principal des autorités publiques consiste souvent à diminuer les risques supportés par l'organisme de crédit en garantissant à ce dernier la couverture des défauts de crédit.

Le fonds de garantie de la Région wallonne couvre les défauts de crédit jusqu'à 100 000 euros. En Italie, une garantie publique partielle est disponible dans certains cas. L'administration publique (la Province de Pistoia) dispose en effet d'un fonds de garantie protégeant les crédits approuvés pour des bénéficiaires identifiés par le département de service social provincial.

En France, l'État est intervenu en 2005 pour favoriser l'accès au crédit de toute une partie de la population. Un Fonds de cohésion sociale destiné à garantir les microcrédits personnels accordés par les banques à hauteur de 50 % a été créé. Ce fonds public est géré par la Caisse des dépôts. Pour activer la garantie, les banques sont tenues d'organiser un suivi effectif des bénéficiaires de crédit en partenariat avec des structures sociales. Avec la création de ce fonds, le risque final est désormais réparti entre les banques et les autorités publiques. Lorsqu'un microcrédit n'est pas remboursé, 50 % de la somme restant due au prêteur (la banque) est versée par le Fonds de cohésion sociale.

Comme le montre l'exemple français, la couverture partagée des risques facilite le partenariat avec des banques. Grâce à la prise en charge de 50 % des risques, le fonds public couvre exactement le risque complémentaire lié au microcrédit personnel par rapport à un crédit à la consommation classique (7 % de défaut de paiement pour le microcrédit personnel, contre environ 3,5 % pour le crédit à la consommation classique).

2.1.2 Aider les prêteurs en prenant en charge (en tout ou en partie) les frais de fonctionnement

Les autorités publiques peuvent venir en aide aux organismes prêteurs à travers le (co)financement de leur personnel ou de leurs coûts opérationnels.

La Région wallonne intervient, par exemple, à hauteur de 37 % dans le financement du personnel, et finance 50 % des autres coûts. Le subside accordé est de 150 000 euros par an.

2.1.3 Aider au financement des prêts

Les autorités publiques ont aussi la possibilité d'intervenir dans le financement des prêts accordés en fournissant du capital à cette intention. Toutefois, cela demande un investissement plus conséquent.

Dans les quatre pays étudiés, le soutien public le plus conséquent fut l'œuvre du gouvernement britannique, d'autant plus que ce soutien s'est produit à un échelon national. Au Royaume-Uni, le gouvernement a, en effet, créé, en 2004, un Fonds de croissance destiné à accroître l'accessibilité des prêts personnels abordables proposés par le secteur tiers (sans but lucratif), soit des organismes tels que les *credit unions* et les institutions financières de développement communautaire. Concrètement, le fonds a fourni du capital aux prêteurs du secteur tiers afin d'augmenter les prêts aux

Offrir une garantie publique ou financer des prêts ?

ménages souffrant d'exclusion financière. Il a également aidé à couvrir une partie des coûts administratifs et de personnel des prêteurs. Enfin, le fonds a financé le développement de la capacité des prêteurs du secteur tiers.

Cette aide publique a généré une expansion considérable de l'accessibilité du crédit à faible coût pour les personnes financièrement exclues. Le Fonds de croissance a notamment incité les *credit unions* à introduire des produits de prêt instantanés sans passer par l'exigence traditionnelle d'épargner préalablement pendant une période de 12 semaines avant de devenir éligible pour l'octroi d'un prêt. Ce changement a ouvert l'accès aux *credit unions* à de nombreuses personnes qui auraient pu éprouver de réelles difficultés à épargner avant de pouvoir solliciter un prêt. Entre juillet 2006 et mars 2011, date de la fermeture du Fonds de croissance, 405 134 prêts bénéficiant de son aide ont été accordés (dont 85 % à travers des *credit unions*), pour une valeur totale de 175 millions de livres sterling.

2.1.4 Quel mode de financement pour les pouvoirs publics ?

Contrairement aux subsides, des fonds publics destinés à la garantie ou au financement des prêts ne doivent pas nécessairement être considérés comme des dépenses, mais plutôt comme un investissement.

Si les activités de microcrédit sont bien gérées, ces fonds peuvent rester actifs pendant des années sans nécessiter une recapitalisation. Les pertes enregistrées sur les financements non récupérés ou le paiement des garanties aux prêteurs sont en effet susceptibles d'être compensées par les gains générés par la gestion de la partie inutilisée du fonds.

Cependant, pour les pouvoirs publics, la mise à disposition d'un fonds visant à financer des prêts ne constituerait pas l'outil le plus efficace pour dynamiser l'offre de microcrédits. En effet, le problème principal des prêteurs consiste à financer leurs frais de fonctionnement. Or, avec la création d'un fonds public, les frais de fonctionnement augmenteraient corrélativement à la hausse des prêts accordés. En effet, le coût d'instruction d'un dossier est fixe et, dans notre pays, les taux d'intérêt maximums autorisés sont trop faibles pour compenser ces frais.

De plus, fournir le capital ne semble pas le plus important. Les banques, par exemple, disposent de suffisamment de capital. À l'inverse, ramener le risque des microcrédits personnels pour les prêteurs bancaires à un niveau égal à celui des autres crédits à la consommation qu'ils fournissent (à l'instar du modèle français) faciliterait les partenariats avec les banques.

Dès lors, il apparaît plus pertinent pour les pouvoirs publics de garantir les prêts pour permettre aux banques d'offrir ce type de produits, plutôt que de jouer eux-mêmes le rôle de banquiers en prenant la place de banques qui ne feraient pas leur travail.

De même, en assurant une partie des frais de fonctionnement, les pouvoirs publics encouragent l'offre de microcrédit car ils compensent le manque à gagner issu des faibles taux d'intérêt.

2.2 Support non financier

2.2.1 Atteindre le public

L'identification du public cible – c'est-à-dire des personnes à faibles revenus qui ont un besoin financier et social avéré mais se voient refuser l'accès au crédit traditionnel – peut être effectuée par un ou plusieurs partenaires. Il arrive parfois que l'autorité publique locale informe les citoyens. Les services sociaux ont par ailleurs une position privilégiée pour évaluer les besoins des défavorisés et vérifier que le microcrédit constituera bel et bien un élément positif pour son bénéficiaire – dont il ne faudrait pas accroître la précarité, par un effet pervers. Ce rôle de filtre est essentiel pour conserver un faible taux de défaut de paiement.

Dans l'étude de cas belge par exemple, le premier contact avec le public ciblé est majoritairement assuré par une sélection de services sociaux ou de médiateurs de dette. Les services sociaux publics (CPAS), situés dans toutes les municipalités, sont en effet composés de travailleurs sociaux qui fournissent des conseils budgétaires ou font de la médiation de dettes. Ils forment un réseau structuré sur lequel les activités du projet s'appuient pour identifier les bénéficiaires potentiels.

En Italie, le département de service social de la Province de Pistoia est également impliqué dans le projet, puisqu'il a la tâche de désigner les personnes dont l'accès au crédit sera facilité par la protection accordée par le fonds public de garantie.

2.2.2 Améliorer la compréhension globale et l'efficacité du microcrédit

Grâce à sa présence sur l'ensemble du territoire national, l'État est le mieux placé pour coordonner un apprentissage mutuel et favoriser l'échange des meilleures pratiques. Cela nécessite de documenter et d'évaluer ce type d'initiatives, à travers

l'implémentation d'une base de données partagée par exemple. De plus, étant donné leur rôle institutionnel, les pouvoirs publics ont la capacité de solliciter l'ensemble des acteurs du secteur pour développer et mettre en place des outils de suivi *ex post*.

En France, la Caisse des dépôts – organisme public national – a ainsi financé une étude d'impact importante sur le microcrédit personnel, dont les résultats sont parus en 2013. Cette étude² permet d'asseoir l'efficacité du dispositif et la pertinence d'un soutien public au regard des bénéfices sociétaux générés.

2.3 Un partenariat nécessaire

Bien que (comme la preuve en a été faite ci-dessus) les autorités publiques puissent apporter une plus-value à plusieurs niveaux, il est difficilement imaginable que les pouvoirs publics interviennent seuls. Il apparaît important de pouvoir compter sur des partenaires fiables auxquels les pouvoirs publics adjoindront un support technique et/ou financier. Dans ce cadre, le partenariat entre les 3 types d'entités (public, privé et social) constitue une valeur ajoutée importante pour cette activité particulière. Cette collaboration a d'ailleurs été de mise dans l'ensemble des projets étudiés par CAPIC. La force de cette tripartite est qu'elle permet à chaque partie de rester au plus proche de son cœur de métier et de ses compétences, ce qui constitue un gage d'efficacité, de professionnalisme et d'économie.

3 Pourquoi les pouvoirs publics devraient-ils s'intéresser au microcrédit personnel ?

3.1 La prévention du surendettement est une mesure complémentaire aux services gratuits de médiation de dettes

Microcrédit personnel et pouvoirs publics : des intérêts convergents

Lorsqu'un microcrédit est accordé à bon escient et est accompagné d'un suivi adéquat, cet outil produit des effets préventifs contre le mécanisme de surendettement car :

- il propose un crédit adapté, avec un risque faible de défaut de paiement ;
- l'équilibre budgétaire est amélioré par divers conseils (augmentation des ressources et des économies) ;
- il apprend à calculer le disponible nécessaire au remboursement du crédit.

2 GLOUKOVIEZOFF Georges, REBIERE Nicolas. *Étude d'impacts : microcrédit personnel garanti*. 2013.

De plus, comparé à la médiation de dette, son coût est beaucoup plus faible. La procédure de médiation de dette nécessite en effet souvent plusieurs années de suivi, à raison de 2 à 4 rendez-vous par an. Au final, ces deux mesures, l'une préventive et l'autre curative, œuvrent de manière complémentaire pour lutter contre le surendettement.

3.2 Combattre l'exclusion bancaire et financière

La grande majorité des personnes bénéficiant d'un microcrédit personnel n'ont pas accès à un crédit classique. Le microcrédit répond à un besoin financier (mais aussi social) auxquels les acteurs traditionnels n'apportent pas de solution adaptée à l'heure actuelle.

Encourager l'activité de microcrédit relève dès lors d'une mission d'intérêt public pour combattre l'exclusion bancaire et financière. Le microcrédit personnel apporte partiellement une réponse au problème de l'exclusion bancaire en permettant de se financer à un coût raisonnable en accédant à un crédit adapté à ses besoins. Cependant, l'exclusion bancaire reste un phénomène plus large : difficulté d'accès et d'utilisation d'un compte bancaire et des moyens de paiement associés...

On en trouve un bon exemple en France. L'obligation qui y est donnée aux banques d'assurer un suivi social des emprunteurs pour justifier l'intervention du Fonds de cohésion sociale a pour objectif de créer ou recréer des relations entre les banques et le public exclu.

3.3 Améliorer les conditions de vie des publics vulnérables et combattre l'exclusion sociale

La lutte contre le surendettement va de pair avec la volonté d'améliorer les conditions de vie des personnes défavorisées. Dans ce cadre, le microcrédit personnel a prouvé son utilité en améliorant les conditions de logement, en résolvant des difficultés familiales, en améliorant l'estime de soi... Le recours au microcrédit offre la possibilité à des ménages économiquement défavorisés de résoudre des problèmes sociaux et de surmonter certains moments critiques passagers (frais de santé, éducation, achat de matériel de travail, frais de loyer, surendettement...).

Le soutien au microcrédit doit ainsi être vu comme un outil servant à maintenir la cohésion sociale et permettant à des personnes fragilisées ne disposant que de faibles revenus de se réintégrer dans la société. La Région wallonne considère d'ailleurs son soutien au microcrédit comme une mission de service public : son action vise à combattre l'exclusion sociale.

3.4 Aider au maintien ou à l'accession sur le marché du travail

Bien que le microcrédit soit personnel, il est également susceptible, dans la mesure où il améliore la mobilité ou le niveau de formation des bénéficiaires, d'avoir un effet bénéfique sur le maintien de la situation professionnelle ou sur l'accession au marché du travail. En effet, obtenir un microcrédit personnel pour acheter ou entretenir son véhicule peut s'avérer crucial pour conserver son emploi ou être embauché. Supposons, par exemple, que la réparation d'un véhicule nécessaire pour travailler ou pour se rendre sur son lieu de travail se monte à 500 euros. Sans accès au crédit, une personne à faibles revenus qui peut épargner tout au plus 50 euros par mois devra attendre 10 mois avant de faire réparer son véhicule. Entretemps, comment fera-t-elle pour garder son travail ?

D'autres microcrédits personnels offrent la possibilité de suivre une formation, d'obtenir son permis de conduire ou de s'équiper d'internet, soit autant d'atouts de nature à accroître les chances des bénéficiaires de trouver un emploi.

3.5 Assurer l'éducation financière des publics défavorisés

La procédure d'accompagnement des bénéficiaires d'un microcrédit inclut une éducation financière, à travers des conseils pour éviter une mauvaise gestion de budget : mise à plat de la situation budgétaire et recherche d'économies et de ressources supplémentaires. Même lorsque le microcrédit n'est pas accordé au bout de la procédure de demande, de tels conseils permettent d'améliorer la situation budgétaire des demandeurs.

Pour les bénéficiaires du microcrédit – généralement des personnes à faibles revenus, le suivi prodigué offre également la possibilité d'apprendre à gérer un crédit et à mieux distinguer les types de crédit adaptés ou non à leurs besoins et à leurs finances.

3.6 Réduire les dépenses publiques

Last but not least, un soutien public à l'outil de microcrédit peut s'avérer intéressant financièrement, puisqu'il est susceptible de générer des économies pour le budget public. Ainsi, si l'octroi d'un prêt permet l'achat d'une voiture et le maintien de l'emploi, une économie sera réalisée sur les subsides (non) versés pour le chômage. De même, comme il en déjà été fait mention, l'utilisation de cet outil de prévention contre le surendettement réduit les dépenses publiques portant sur les travailleurs sociaux qui s'occupent de la médiation de dettes.

Une enquête réalisée en 2005 en Belgique illustre cet argument financier. Sur les 48 bénéficiaires d'un crédit dédié à la mobilité, 29 ménages ont pu accéder à un contrat de travail ou le conserver. Quel impact cela a-t-il généré pour l'État ? Un chômeur coûtant 25 681 €/an à l'autorité publique, éviter ou réduire 6 mois d'allocations de chômage aux 29 bénéficiaires a engendré une épargne de 372 374 € (soit 29 personnes x 25 681/2).

Bien entendu, cette estimation ne prend en compte ni les bénéfices sociaux additionnels pour les bénéficiaires du crédit, ni les coûts supportés par l'État pour son soutien au programme de microcrédit. Parmi ceux-ci, le fonds de garantie est potentiellement le coût le plus variable, puisqu'il dépend du nombre de défauts de paiement.

Cependant, l'usage montre que si le risque de crédit est évalué avec soin (toutes les demandes ne sont pas automatiquement acceptées), le nombre de défauts de remboursement des crédits n'est pas nécessairement plus élevé que dans le marché traditionnel. Le taux de défaut (calculé ici comme le montant des microcrédits non recouverts sur le total des montants accordés) est de 1,72 % en Belgique (entre 2003 et 2008) et de 6,94 % en France.

4 Conclusion

Aujourd'hui, le microcrédit accompagné reste sous-développé et, par conséquent, sous-utilisé. Pourtant, ce mécanisme, qui atteint efficacement des citoyens à faibles revenus, remplit à de nombreux égards une mission d'intérêt général. En ce sens, il mériterait d'être davantage soutenu par les pouvoirs publics.

Néanmoins, le microcrédit personnel ne constitue qu'un des rouages permettant de mettre un terme à l'exclusion sociale et financière. Il conviendrait donc de le considérer comme un outil complémentaire aux dispositifs existants. Les autorités publiques ne doivent pas perdre de vue le fait que cet outil a été créé en réponse à la problématique de l'exclusion bancaire. La multiplication de ce type de crédits ne constitue pas *de facto* un motif de satisfaction : elle reflète le déni ou l'abandon par les banques d'une frange précarisée de la population. Il convient donc de travailler simultanément à l'inclusion bancaire de ce public. Les dispositifs qui incluent les banques comme prêteurs sont à ce niveau plus efficaces.

Par ailleurs, la situation budgétaire actuelle de nombreux États, aux finances publiques limitées, pourrait conduire à utiliser le microcrédit comme une alternative aux prestations publiques. Les premiers signes d'un tel biais sont apparus en France. Cela poserait un grave problème pour l'avenir du microcrédit.

*Retrouvez toutes
nos analyses sur
www.financite.be*

*Arnaud Marchand
Décembre 2013*