

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : PIERRET, Dorothee, ROLLINDE, Cyrille

Titre : « Le contexte réglementaire du microcrédit en France », in *Exclusion et Liens financiers, Rapport du centre Walras 2002*, pp. 404-407

Editeur : Economica, Paris

Date : 2002

iram

Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DU MICROCRÉDIT EN FRANCE

Dorothee Pierret, Cyrille Rollinde¹

L'étude dont nous résumons ici les principaux résultats s'inscrit dans une réflexion sur l'extension du crédit à but social en France². Ce type de crédit s'est considérablement développé au cours de ces dix dernières années et constitue une réponse à ce qui a été appelé le « creux bancaire ». L'objectif est de montrer comment les structures de crédit social parviennent aujourd'hui à offrir des produits de crédit à des personnes en situation d'exclusion compte tenu des contraintes imposées par le cadre législatif bancaire français.

En effet les activités de crédit sont, en France, le monopole des banques (y compris le droit de collecter de l'épargne pour prêter) et sont à ce titre fortement réglementées par les autorités bancaires qui surveillent l'accès à la profession, établissent les textes réglementaires et suivent la bonne santé financière des établissements de crédit en raison des risques que leur défaillance éventuelle peut faire courir aux déposants et au financement de l'économie.

En France, la distribution de crédits est traditionnellement réservée aux banques ou à des établissements soumis aux mêmes règles de fonctionnement que celles-ci. Ainsi la loi bancaire de 1984 ne s'applique-t-elle pas seulement aux entreprises qui collectent des dépôts dans un sens étroit du terme, mais à toutes les institutions qui distribuent d'une façon habituelle des prêts, quelle que soit l'origine des ressources remboursables utilisées à cet effet.

La notion de crédit retenue par la loi est très large puisque aux termes de l'article 3 :

« constitue une opération de crédit tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement ou une garantie. »

Si les banques détiennent le monopole de l'activité de crédit cela ne signifie en aucun cas qu'elles ont l'obligation d'offrir des produits de crédit. C'est cette inadéquation (monopole / obligation) qui rend l'offre de crédit insatisfaisante pour certaines catégories de clientèle, la situation de monopole empêchant le développement de formules alternatives.

En matière de collecte de fonds le monopole bancaire est également très étendu. En vertu de l'article 2 de la loi bancaire :

1. Dorothee Pierret est chargée de programme à l'Iram (Institut de recherche et d'application des méthodes de développement). Elle est spécialisée sur les questions de microfinance, systèmes monétaires alternatifs et appui à la micro-entreprise. Cyrille Rollinde est directeur d'Eficea (Épargne, financement, information des créateurs).
2. Cet article résume la partie française d'une étude financée par l'Union européenne (DG V), intitulée « Conditions réglementaires pour l'extension du crédit à but social ». Voir U. Reifner, D. Pierret, C. Rollinde 2001.

« sont considérés comme fonds reçus du public les fonds qu'une personne recueille d'un tiers, notamment sous forme de dépôts, avec le droit d'en disposer pour son propre compte, mais à charge pour elle de les restituer ».

Le monopole bancaire se limite toutefois à la réception de fonds remboursables dans un délai inférieur à deux ans. Suivant l'article 10 :

« 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 à terme. »

L'exercice de ces activités dites de banque (octroi de crédit, collecte d'épargne) est donc strictement légiféré et réservé aux établissements ayant un agrément de la Banque de France et soumis à une surveillance particulière. Il existe une possibilité pour les établissements de petite taille d'obtenir un agrément en se regroupant. En vertu de l'article 14 du décret n°84-708 du 24 juillet 1984, le CECEI (Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement) peut, pour les réseaux mutualistes et coopératifs, et après avis de l'organe central, délivrer un agrément collectif à une caisse régionale ou fédérale pour elle-même et pour les caisses locales qui lui sont affiliées ou qui sont affiliées comme elle à une fédération régionale, lorsque la liquidité et la solvabilité des caisses locales sont garanties du fait de cette affiliation. Les établissements ainsi agréés sont alors considérés comme constituant un établissement unique pour l'application de la réglementation prudentielle.

Parmi l'ensemble des établissements de crédit, la loi bancaire distingue deux groupes principaux : les établissements bénéficiant d'un agrément de plein exercice (les banques, banques mutualistes ou coopératives, caisses de crédit municipal) et les autres ne disposant que d'un agrément restreint (sociétés financières et institutions financières spécialisées). Seul le premier groupe est habilité à recevoir des fonds du public, les sociétés financières ne pouvant collecter des ressources non remboursables avant deux ans. Enfin le montant de capital minimum pour créer ces dernières est plus bas (1,15 million d'euros au lieu des 5,35 millions d'euros pour la création d'un établissement de plein exercice). L'article 18 stipule :

« Les sociétés financières ne peuvent effectuer que les opérations de banque résultant soit de la décision d'agrément qui les concerne, soit des dispositions législatives et réglementaires qui leurs sont propres [...] Les institutions financières spécialisées sont des établissements de crédit auxquels l'État a confié une mission permanente d'intérêt public. Elles ne peuvent effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à cette mission, sauf à titre accessoire. »

Enfin, il existe des institutions financières spécialisées dont le statut est réservé à des institutions dont le rôle est attribué par l'État pour des missions spécifiques.

La NEF et la caisse solidaire du Nord - Pas-de-Calais sont deux exemples de structures octroyant du crédit à but social dans le cadre de la loi bancaire. Un projet de loi sur la création d'une Caisse solidaire nationale a été déposé en décembre 2001 par le secrétariat d'État à l'Économie solidaire. Cette caisse solidaire aurait fonction d'organe central auprès de caisses solidaires locales, facilitant l'essaimage de caisses solidaires du type « caisse solidaire du Nord - Pas-de-Calais », qui resteraient dans le cadre de la loi bancaire mais en reporteraient certaines contraintes à un niveau centralisé. Les deux établissements qui existent aujourd'hui (NEF et Caisse solidaire du Nord - Pas-de-Calais) sont des sociétés coopératives au capital variable qui ont adopté le statut de société financière. Parmi les contraintes les plus importantes qui s'imposent à elles, citons le coefficient d'exploitation et les limitations en matière de collecte d'épargne.

Certains établissements bancaires à vocation particulière jouent ou pourraient être amenés à jouer un rôle dans le développement du crédit à but social en France. On peut citer à ce titre la Caisse des dépôts et consignations qui intervient dans le montage de nombreuses structures faisant du crédit à but social en dehors du cadre bancaire ou encore les caisses d'épargne et de prévoyance qui se sont vues confier en 1999 une mission d'intérêt général de « lutte contre l'exclusion bancaire et financière ».

Si certains établissements de crédit à but social ont adopté le statut de société financière on observe toutefois que la majorité des actions de crédit social se fait dans le cadre d'exception à la loi bancaire. En effet la loi bancaire prévoit une dérogation dans le cadre de l'article 11 pour les organismes à but non lucratif. C'est à ce titre qu'intervient l'association pour le droit à l'initiative économique. D'autres structures comme les plates-formes d'initiatives locales se basent sur l'article 3 autorisant l'octroi de « prêts non onéreux » (le crédit à taux zéro ne requiert pas de licence bancaire).

Le plus délicat pour les structures en dehors du cadre bancaire demeure la collecte des ressources et le financement de leur fonctionnement. D'une manière générale, pour les banques comme pour les structures non bancaires, les marges réalisées sur l'octroi de petits crédits sont faibles et peuvent difficilement être dégagées exclusivement sur les seuls intérêts appliqués aux prêts. Seul un traitement de masse rendrait envisageable une couverture interne des frais de fonctionnement. Pour ce qui est des ressources, les crédits ne pouvaient, jusqu'à présent et dans le cas des structures non bancaires, être financés que sur des fonds propres limitant ainsi le volume de crédits octroyés. Les fonds utilisés sont en général des fonds publics transformés en prêts ou permettant d'abonder un fonds de garantie facilitant l'accès au secteur bancaire.

Les organismes de crédit social (sociétés financières ou associations) disposent de fonds largement abondés par les pouvoirs publics : que ce soit la Caisse solidaire du Nord - Pas-de-Calais au sein de laquelle le conseil régional possède un tiers du capital, les fonds de garantie mis en place par FFA (Fondation France active) ou encore les PFIL (Plates-formes d'initiatives locales) mobilisant systématiquement des fonds des collectivités locales.

Les instruments utilisés sont les suivants :

- subvention transformée en prêt ;
- subvention pour fonds de garantie ;
- les avances remboursables considérées comme des fonds propres.

L'accès à ce type de ressources permet notamment aux associations de contourner l'obligation qui leur était faite jusqu'à présent de prêter uniquement sur leurs fonds propres. La dérogation à la loi bancaire a récemment été amendée. L'article 11 de la loi bancaire a été modifié en 2001 avec la possibilité désormais ouverte aux organismes à but non lucratif de recourir à l'emprunt auprès d'établissements bancaires pour prêter.

L'État intervient également dans le cadre de l'appui au crédit à but social que ce soit à travers la Sofaris, le dispositif Eden (Encourager le développement des entreprises nouvelles) ou le PCE (Prêt pour la création d'entreprise). A travers ces initiatives, l'État tente à la fois de soutenir les programmes d'appui à la création d'entreprise et d'inciter le secteur bancaire à s'impliquer dans le financement de très petites entreprises.

La loi française accorde des dérogations aux pratiques de crédit à but social mais régit par ailleurs fortement le crédit en général.

La répression de l'usure figure dans le Code de la consommation (art. L.313-3 à L.313-6), modifié dernièrement par la loi n°89-1010 du 31 décembre 1989 relative au surendettement des ménages.

Les taux effectifs moyens sont déterminés trimestriellement par la Banque de France, à partir d'une enquête auprès de certains établissements de crédits considérés comme représentatifs. En ce qui concerne le microcrédit, le taux est le même que pour tous les établissements. Il est actuellement de 8,29 % pour des prêts d'une durée initiale supérieure à deux ans, à taux variable, et de 10,39 % pour des prêts d'une durée initiale inférieure ou égale à deux ans.

Ainsi, que ce soit à l'intérieur du cadre bancaire classique ou dans le domaine associatif, dans le cadre d'un dispositif d'État ou à l'initiative de la société civile, on constate depuis une dizaine d'années le développement de l'activité des organismes offrant du crédit social. Deux scénarios sont aujourd'hui envisageables : le développement de structures favorisant la médiation bancaire et visant à impliquer davantage les banques classiques dans le financement des micro-entreprises d'une part, la reconnaissance d'un statut spécifique pour des structures de microcrédit ayant un statut particulier dans le cadre bancaire d'autre part.