

La médiation du crédit aux entreprises, un exemple d'une nouvelle forme d'intervention publique

Par **Jeanne-Marie PROST**

Ex-Médiatrice nationale du crédit aux entreprises

Face aux risques considérables avec la crise financière de septembre 2008 qui menaçaient d'une déstabilisation de l'ensemble de l'économie par un arrêt brutal du financement bancaire des entreprises, l'État est intervenu rapidement et massivement pour soutenir le système bancaire. Ce soutien a pris notamment la forme d'un renforcement des fonds propres des banques (20 milliards d'euros de prêts en fonds propres remboursables ont été attribués aux banques) et d'environ 80 milliards d'euros de prêts accordés aux banques par la Société de financement de l'économie française (SFEF), créée fin 2008.

Globalement, cette intervention a permis d'éviter une crise bancaire majeure qui aurait plongé l'économie dans une récession encore plus profonde. Cependant, malgré ces actions de soutien au système bancaire, le risque de voir se multiplier les faillites d'entreprises confrontées à une chute brutale de leur financement restait élevé. Afin d'intervenir rapidement pour soutenir le système productif dans cette phase difficile, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a annoncé fin octobre 2008 la nomination d'un Médiateur national du crédit aux entreprises.

2008 : Création de la médiation du crédit aux entreprises, un mode d'intervention imposé aux banques dans un contexte de crise

La nomination de M. René Ricol en tant que Médiateur du crédit aux entreprises institue dans le contexte du plan de soutien aux banques une mission nouvelle, celle d'éviter que les entreprises ne soient confrontées à des restrictions de crédit. Le positionnement de la nouvelle médiation est très clair, et ce dès le premier jour de sa création : s'assurer qu'aucune entreprise ne soit confrontée à des refus injustifiés d'octroi de crédits de la part des banques.

La création de la médiation du crédit est un des aspects du plan de relance mis en place par le gouvernement de l'époque : l'État intervient directement pour soutenir le système bancaire à la fois par des prêts accordés aux banques via la SFEF et par l'élargissement de la garantie d'Oseo et des crédits à court terme ; en contrepartie, il impose la médiation.

Dès sa création, la mission répond à trois impératifs : proximité, réactivité et gratuité.

Son mode de fonctionnement est extrêmement simple : tout chef d'entreprise confronté à un refus de financement opposé par sa banque peut saisir le médiateur du crédit, sur le site <http://mediateurducredit.fr>. Dans un délai de 48 heures maximum, l'entrepreneur est rappelé par la succursale de la Banque de France de son département. Le médiateur départemental, après avoir qualifié le dossier, informe les banques en cause de la saisine de la médiation. Cette information déclenche le processus et produit deux conséquences très simples : même si la banque a opposé une fin de non-recevoir à la demande de l'entreprise, elle a l'obligation de rediscuter le dossier sous l'égide du médiateur, et pendant toute la durée de la médiation, la banque doit maintenir l'ensemble de ses concours bancaires à l'entreprise plaignante. Le cadre de la médiation est donc très sécurisant pour l'entreprise, puisque pendant tout le temps que durent les discussions avec la banque sous l'égide du médiateur, elle peut continuer d'utiliser ses lignes de financement.



Photo © Hamilton/REA

« La nomination de M. René Ricol en tant que Médiateur du crédit aux entreprises institue dans le contexte du plan de soutien aux banques une mission nouvelle, celle d'éviter que les entreprises ne soient confrontées à des restrictions de crédit. » René Ricol, Médiateur du Crédit aux entreprises, Paris, juillet 2009.

La création de la médiation du crédit aux entreprises correspond donc à un mode d'intervention souple : recourir au Médiateur revient, pour une entreprise, à imposer à sa banque la discussion, mais pas la solution : le Médiateur ne peut obliger la banque à prêter, son rôle est de faire émerger un accord entre les parties en présence.

Une structure légère reposant sur un accord avec les banques

Cette volonté de créer une structure légère et efficace se retrouve dans la signature de l'Accord de place entre l'État (ministres des Finances et de l'Économie), le Gouverneur de la Banque de France, le Médiateur national du crédit et le Président de la Fédération bancaire française. Il convient de noter que ce n'est pas la loi qui fixe le cadre juridique de la médiation du crédit. C'est en fait l'Accord de place qui engage les parties signataires (notamment les banques, via la Fédération bancaire française - FBF) et qui fixe les règles et organise l'action de la Médiation.

L'Accord a été signé en 2009 pour une période de deux ans. Il a été renouvelé régulièrement, en avril 2011, puis en mars 2013, à chaque fois pour deux ans. De fait, ce cadre contractuel qui voit les parties engagées par leur signature se révèle parfaitement adapté à la mission de la Médiation.

En parallèle, dès 2009, un accord du même type est mis en place avec les assureurs-crédit pour s'assurer que ceux-ci ne procèdent pas à des restrictions drastiques de garanties, ce qui aurait pu conduire à des faillites en chaîne via l'impact de ces restrictions sur le crédit interentreprises. Cet accord a été reconduit et approfondi en juin 2013.

La volonté du gouvernement de déployer la médiation au plus près du terrain l'a conduit à s'appuyer sur le réseau territorial de la Banque de France.

Compte tenu de son rôle prééminent dans la cotation des entreprises, son réseau était particulièrement qualifié pour remplir cette mission, et ce d'autant plus que la perception de ce choix par les banques ne pouvait qu'être rassurante pour celles-ci. Cette décision a permis à la Médiation, en s'appuyant sur un réseau préexistant, d'être opérationnelle dès les premiers jours de sa création, une équipe nationale restreinte étant chargée du pilotage et de l'animation de la mission.

La Médiation s'est également appuyée, dès sa création, sur la mise en place d'un réseau dit de Tiers de confiance de la médiation, qui apportent bénévolement leur appui et leur expertise aux chefs d'entreprise qui en font la demande pour constituer leur dossier de saisine de la Médiation. Au-delà de cet appui technique, le réseau des Tiers de confiance contribue à faire connaître le dispositif.

Au moment de son lancement, afin d'être en mesure d'intervenir rapidement, le véritable défi qu'a dû relever la Médiation a consisté à se faire connaître des trois millions de TPE et PME. Ce réseau de Tiers de confiance a permis une diffusion large et rapide des services offerts par la Médiation grâce à son réseau étendu et diversifié (Chambres des métiers et de l'artisanat, Chambres de commerce et d'industrie, Fédérations patronales, Fédérations d'artisans, Ordre des experts comptables...). L'écosystème des petites entreprises étant en permanence mouvant, cet effort de communication doit sans cesse être renouvelé.

En contribuant à développer une culture du dialogue, la médiation du crédit aux entreprises a trouvé sa place auprès des principaux acteurs : les entreprises, les banques et les organisations socio-professionnelles

Dans un premier temps, la création de la Médiation du crédit a suscité une certaine méfiance auprès des banques, qui redoutaient une forme d'ingérence extérieure dans leurs décisions d'accorder ou non un crédit, ou tout au moins d'influencer leurs réponses.

Mais, rapidement, celles-ci ont constaté que les médiateurs procédaient à une instruction approfondie des dossiers avant de conduire la négociation entre elles et les entreprises plaignantes.

Le médiateur se livre en particulier à une analyse financière poussée de la situation afin de contribuer à dégager la meilleure solution possible à l'issue de la négociation. L'objectif est de permettre à l'entreprise de poursuivre ou de développer son activité, sans exposer la banque à un risque inconsidéré. Dans la plupart des dossiers qui se concluent par un succès, l'entreprise comme la banque ont dû consentir des efforts pour adapter ou réviser leurs stratégies ou leurs engagements afin de repartir sur une base plus solide. Cela montre qu'il existe un cercle vertueux de la médiation : face à un refus de crédit (trop souvent formulé sans véritable explication), la médiation permet d'établir un contact, de rétablir un dialogue, puis une négociation pour dégager une solution qui soit acceptée par l'entreprise et la banque.

Au fil des mois, les partenaires financiers ont constaté le grand professionnalisme des médiateurs dans le traitement des dossiers. D'un interventionnisme redouté sous couvert de médiation, on est passé à un mode de règlement accepté par toutes les parties. Le choix de la Banque de France pour assurer la mission partout sur le territoire a également beaucoup contribué à conférer à la Médiation une image d'indépendance et de neutralité. Ainsi, les renouvellements des Accords de place, en avril 2011 et en mars 2013, ont fait l'objet d'un consensus de toutes les parties, et le prochain renouvellement de l'accord (prévu pour février 2015) ne dérogera pas à cette règle.

Toute la démarche du système de la médiation repose sur le dialogue et une négociation fondée sur une expertise ap-

profondie et objective des dossiers. Le médiateur n'impose rien, il ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte ou de coercition dans la mise en œuvre d'une solution de financement pérenne. En aucun cas, il n'imposera une décision de financement à une banque. Ainsi, le taux de succès des dossiers traités en médiation se situe autour de 60 %. Mais, si la médiation a des effets vertueux, elle n'a pas pour autant d'effet miraculeux : une entreprise confrontée à de lourdes difficultés financières ou sectorielles devra s'orienter vers d'autres procédures, telles que la saisine du tribunal de commerce. Plus la médiation sera saisie en amont, c'est-à-dire dès le moment où l'entreprise peut se trouver confrontée à un problème de découvert ou est en mesure d'anticiper une difficulté de règlement d'une échéance, plus la probabilité de trouver rapidement une solution sera grande.

La mise en place du dispositif a également conduit les banques à faire évoluer leurs organisations internes pour améliorer la détection et le traitement des dossiers conflictuels ou difficiles.

En 2009, première année d'exercice de la Médiation du crédit aux entreprises, le nombre de dossiers présentés a été très élevé (16 700). Ce nombre a diminué de moitié l'année suivante, pour évoluer entre 4 000 et 4 500 à partir de 2011.

L'apport de l'Observatoire du financement des entreprises : une médiation enrichie par une fonction d'observation et de proposition

Le Médiateur national du crédit aux entreprises préside également l'Observatoire du financement des entreprises. L'Observatoire, mis en place en 2010, regroupe les principaux acteurs du financement des entreprises : représentants des organisations professionnelles, des entreprises et des sociétés financières, des acteurs publics du financement (BPI France, CDC), ainsi que les principaux fournisseurs publics d'analyses et de statistiques (Banque de France, INSEE, DGE, DGTrésor).

L'Observatoire a un rôle privilégié à jouer dans l'analyse des problématiques du financement des entreprises (notamment des ETI, des PME et des TPE) et dans la formulation de recommandations. Il est régulièrement mandaté en ce sens par les ministres de l'Économie et des Finances. Sa démarche rejoint celle de la Médiation : établir le dialogue entre l'ensemble des acteurs du système, analyser les difficultés et les points de blocage et présenter des solutions concrètes qui seront mises en œuvre.

On est ainsi bien loin d'un État interventionniste qui impose des règles aux acteurs économiques. Cette démarche pragmatique assure une plus grande efficacité. Une meilleure connaissance des difficultés de financement et la mise en lumière de relations conflictuelles dans un espace de dialogue neutre et ouvert vont favoriser l'émergence de propositions concrètes, et surtout acceptées par tous les acteurs. Ce consensus permettra de mettre en œuvre rapidement les actions ou les mesures proposées. Progressivement, ce

processus va conduire à une plus grande transparence et à restaurer la confiance entre les entreprises et les banques, c'est-à-dire entre les acteurs clés de l'économie.

Le dernier rapport élaboré par l'Observatoire en juin 2014 et portant sur le financement des TPE illustre parfaitement cette démarche. L'Observatoire a tout d'abord mené une analyse approfondie, qui a permis de montrer que l'extraordinaire hétérogénéité des TPE explique le fait que des points de vue très différents sur leurs difficultés de financement puissent cohabiter. L'Observatoire a ensuite mené des auditions à la fois de représentants du monde de l'entreprise et des grands réseaux bancaires afin de comprendre les frustrations des uns, et les objectifs et les contraintes des autres. Cela a conduit l'Observatoire à faire cinq recommandations concrètes aux banques pour améliorer leurs relations avec les dirigeants de TPE. C'est sans aucun doute parce que les banques font partie de l'Observatoire et parce qu'elles ont été au cœur des discussions pendant toute l'élaboration du rapport, qu'elles ont accepté de prendre cinq engagements

clés correspondant à l'axe des recommandations de l'Observatoire dès la remise par ce dernier de son rapport aux Ministres. Ces engagements sont aujourd'hui en cours de mise en œuvre.

L'Observatoire a donc permis de générer un consensus sur un sujet sensible et d'obtenir des engagements concrets de la part des différents acteurs, sans qu'il ait été besoin pour ce faire de recourir à la loi.

On pourrait donc évoquer, en conclusion, une intervention publique paradoxale : initiée par l'État dans le cadre d'une intervention puissante, à l'automne 2008, la Médiation est intervenue pour aider 30 000 entreprises et a permis de préserver environ 360 000 emplois.

Mais, au-delà, elle a contribué à faire évoluer de manière sensible le comportement des établissements de crédit et à les mobiliser durablement sur l'objectif du financement de toutes les entreprises.