

**Un outil au service de la croissance et de la cohésion sociale
- Le développement du microcrédit au sein de l'Union Européenne -**

Résumé

Définition du microcrédit

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 leur permettent de créer ou de développer des microentreprises ou des activités génératrices de revenu.

Développement actuel en Europe

Le microcrédit s'est développé très vite, dès 1992, dans plusieurs pays d'Europe Centrale et Orientale. Le taux de croissance du secteur est très rapide (67% par an en moyenne). En Europe de l'Ouest, mis à part la France et la Grande Bretagne, son développement est relativement récent. Le nombre total des clients reste assez limité à ce stade, même si la croissance des prêts, là aussi, est rapide variant de 25 à 100% par an.

La distribution a pris des formes diverses (guichets de banques commerciales, banques spécialisées en microcrédit, coopératives d'épargne-crédit, associations).

Obstacles institutionnels qui entravent le développement du microcrédit

- l'interdiction pour les institutions de microcrédit dans certains pays d'emprunter pour prêter
- le plafonnement du taux d'intérêt qui ne permet pas de couvrir les surcoûts inhérents à la distribution du crédit de faible montant
- la nouvelle réglementation du Comité de Bâle dont les exigences en fonds propres tiennent peu compte des spécificités du microcrédit

Perspectives

Le marché potentiel du microcrédit en Europe est estimé selon le Réseau européen de Micro Finance au minimum 11 millions de clients. Ce marché est rentable et permet la création d'institutions financières pérennes combinant performances financières et sociales. Le développement du microcrédit exige un appui des institutions de microfinance à leur démarrage, un soutien financier aux services non bancaires (conseil au micro entrepreneurs) et la levée des obstacles institutionnels ; le but final reste, bien entendu, la couverture des coûts de crédit. Le microcrédit doit s'inscrire effectivement dans le cadre de la stratégie de Lisbonne tant en matière de

croissance que de cohésion sociale. Fondé sur une philosophie d'initiative, et le développement des petites entreprises, il a un impact considérable sur l'emploi.

Actions à entreprendre au niveau européen

- Un inventaire des meilleures pratiques européennes en matière d'environnement législatif et réglementaire des microentreprises et du microcrédit, à initier par la Commission européenne (DG entreprises et DG Marché intérieur..).

Il aurait pour objectif de préciser le statut qu'il est souhaitable de réserver aux institutions de microcrédit européennes. Trois points semblent d'ores et déjà primordiaux :

- leur permettre d'emprunter pour prêter
 - déplafonner les taux d'intérêt pour rendre possible la couverture de leurs coûts
 - adapter la réglementation du Comité de Bâle
-
- Une forte communication autour de l'initiative commune JEREMIE de la DG Regio et du Fonds Européen d'Investissement (FEI) pour que les Etats membres et les régions en tiennent compte dans le cadre de leur programmation pour les fonds du FEDER.
 - La poursuite du financement par la DG Emploi et Affaires sociales de la formation et du conseil de gestion aux chômeurs créateurs d'entreprise.
 - L'élaboration des dispositions juridiques appropriées pour favoriser le recours à la titrisation, en facilitant ainsi la garantie du microcrédit (Commission européenne : DG Ecfm, Markt, ...).
 - Une plus grande implication des Commissions « Affaires Economiques et Monétaires » et « Emploi et Affaires sociales » du Parlement européen pour contribuer notamment à la mise en place des propositions précédentes.
 - En définitive, un plan d'action du microcrédit similaire à celui qui existe pour le capital investissement doit être élaboré par les services de la Commission pour en assurer son développement

Un outil au service de la croissance et de la cohésion sociale : Le développement du microcrédit au sein de l'Union Européenne

Définition du microcrédit

Dans sa définition internationale, 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 leur permettent de créer ou de développer des microentreprises ou des activités génératrices de revenu. L'intérêt du microcrédit est de lier un objectif social et une approche financière visant à couvrir les coûts. Du point de vue social, il permet ainsi de lutter plus efficacement contre la pauvreté et l'exclusion, en recyclant les ressources disponibles. Du point de vue des banques, il ouvre un marché nouveau où le faible montant des opérations est compensé par leur nombre. La microfinance est une notion plus large, englobant l'ensemble des produits financiers : épargne, micro-assurance, transferts, garantie, etc.

Développement actuel en Europe

Venu du Sud, où il compte désormais plus de 100 millions de clients, le microcrédit s'est développé très vite, dès 1992, dans plusieurs pays d'Europe Centrale et Orientale. Parmi les nouveaux membres et les pays candidats, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie sont les plus avancés. Différentes formes d'institutions coexistent. Les réseaux des « credit unions » (coopératives d'épargne-crédit) sont les plus développés (78% du portefeuille total du microcrédit), suivis par les banques spécialisées en microfinance (16%), les institutions non bancaires (5%) et les guichets spécialisés des banques commerciales touchant le segment supérieur du marché (1%). Le taux de croissance du secteur est très rapide (67% par an en moyenne), plus particulièrement pour les banques de microfinance (105%) et le guichet spécialisé des banques commerciales (70%). Les « credit unions » qui correspondent à la tradition coopérative du mouvement Raiffeisen, continuent à développer leur activité sans augmenter sensiblement le nombre de leurs membres. Les organisations de microcrédit jouent un rôle important sur les segments de marché plus difficiles à atteindre. La moitié d'entre elles couvrent leurs coûts.¹

En Europe de l'Ouest, mis à part la France et la Grande Bretagne où le microcrédit a été lancé à la fin des années 1980, son développement est relativement récent. Il n'a pas bénéficié de la rupture du système économique et du soutien des institutions internationales, comme ce fut le cas en Europe Centrale et Orientale. Il a pris des formes diverses : partenariat association/banques en France, institution financière publique en Finlande, Caisses d'Epargne intervenant directement ou à travers une fondation en Espagne. Le nombre total des clients reste relativement limité à ce stade, même si la croissance des prêts, là aussi, est rapide variant de 25 à 100% par an.

¹ Informations de l'enquête menée par le Micro Finance Centre relatives à l'année 2004

Perspectives

1. Demande

La demande du microcrédit est soutenue par trois grandes tendances :

- L'importance croissante des très petites entreprises

Contrairement aux idées reçues, la très grande majorité des entreprises en Europe sont des très petites entreprises (environ 21 millions²). Cette part ne peut qu'augmenter avec la désindustrialisation, la montée des services et le développement des nouvelles technologies. Beaucoup de ces très petites entreprises et notamment celles qui se créent, n'ont pas accès au crédit.³ Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de la politique en faveur des PME, la Commission européenne a déjà eu l'occasion de souligner l'importance qu'elle accordait à ce secteur pour accroître l'emploi en Europe.

- Le poids du chômage et de l'exclusion

Le nombre de chômeurs dans l'Europe à 25 est évalué à 18,5 millions soit 8,6% de la population active. Celui de personnes en dessous de la ligne de pauvreté à 69 millions. Dans un pays comme la France, 1/3 des emplois nouveaux sont liés à la création d'entreprise et 40% des créateurs d'entreprise viennent du chômage. La création de son propre emploi devient donc l'une des voies vers l'insertion.

- L'importance du secteur informel

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, il existe un large secteur de petites activités informelles génératrices de revenus⁴ qu'il est important d'intégrer dans l'économie afin qu'elles puissent se développer, s'officialiser et participer, comme les autres, aux dépenses publiques.

La demande est en grande partie cachée et révélée progressivement par l'offre. Il n'est donc pas facile d'évaluer son potentiel. En Europe Centrale et Orientale, le taux de pénétration du microcrédit est estimé autour de 5% du marché potentiel et la progression très rapide de l'activité des institutions de microfinance confirme l'importance du gisement potentiel. Le marché actuel en Europe représente au moins 4 millions de microentreprises (20% du nombre total des microentreprises) et au minimum 7 millions d'activités informelles en cours de régularisation⁵. Ce marché a toutes chances de se développer au fur et à mesure que l'opinion publique évolue,

² D'après l'enquête du réseau européen pour la recherche sur les PME d'août 2001 dans 19 pays d'Europe, il existe 20,5 millions de PME dans ces pays, dont 93% sont des microentreprises (de 0 à 9 salariés). Si l'on applique ce pourcentage pour l'ensemble des pays de l'UE 25 (23 millions selon le bulletin d'information de la DG entreprise et industrie de la Commission européenne en date de janvier-mars 06), on obtient une approximation du nombre de microentreprises dans cette zone, soit 21 390 000.

³ En France, 20% seulement des entreprises en création ont accès au crédit.

⁴ Dans les pays de l'OCDE, d'après Friedrich Schneider, l'économie informelle est estimée entre 14,2% et 15,1% du PIB ; elle comprend 3 types d'activités, celles à caractère criminel, l'emploi salarié non déclaré, et enfin les activités génératrices de revenu qui sont celles nous intéressant ici.

⁵ L'hypothèse prise est qu'au moins le quart de la population active en dessous du seuil de pauvreté (environ 30 millions) exerce une activité informelle qu'elle souhaiterait régulariser.

que les blocages institutionnels sont levés et que l'offre de microcrédit acquiert plus de visibilité.

2. Offre

Compte tenu de la densité du secteur bancaire en Europe occidentale, il est difficile d'imaginer que le microcrédit puisse s'étendre, comme dans les pays du Sud, en dehors d'un partenariat impliquant les banques. L'Europe Centrale et Orientale offre une préfiguration du marché futur caractérisé par un continuum d'institutions non bancaires, « credit unions », banques spécialisées et banques commerciales couvrant différents segments du marché. En Europe de l'Ouest, le développement ne fait que commencer pour deux raisons principales : la prise de conscience plus difficile de l'opinion publique quant à l'évolution de l'économie ; l'environnement législatif et réglementaire inadapté du microcrédit et des microentreprises.

Dans les deux cas, la condition nécessaire au développement de la microfinance est sa rentabilité, ce qui suppose d'une part la réduction des coûts opérationnels et du risque et d'autre part l'augmentation du volume, la diversification des produits et l'adoption de taux d'intérêt au niveau approprié. Si le risque est généralement bien maîtrisé, des progrès peuvent encore être faits en matière de coûts opérationnels en utilisant des nouvelles technologies et en développant des méthodes d'aide à la décision inspirées du « scoring ».

3. Conditions du développement

Les conditions de développement de la microfinance se situent dans trois domaines : celui de l'information de l'opinion publique, du financement et de l'environnement institutionnel.

- Information

Elle peut jouer un rôle important pour faire évoluer l'opinion publique vers une meilleure compréhension de la nouvelle révolution économique basée sur les services et les nouvelles technologies. La mise en œuvre effective de la stratégie de Lisbonne suppose une vision dynamique de l'économie qui comporte, par nature, une part de risque. Ce risque ne sera pas accepté, aussi longtemps que les Européens n'auront pas une vision plus claire de l'avenir et du rôle primordial de l'initiative économique.

Par sa politique de communication et ses réseaux (euro info centers), la Commission peut jouer un rôle important. Une action permanente de communication en faveur du microcrédit serait très utile.

- Financement

Comme toute activité nouvelle, le développement du microcrédit exige un investissement au démarrage qui peut être à la fois public et privé. Ainsi, le développement du microcrédit en Europe Centrale et Orientale a été lancé grâce à

des fonds de l'aide internationale⁶ ; en Espagne, il est essentiellement pris en charge par les Caisses d'Epargne et en France il est soutenu à la fois par les fonds publics et par le secteur bancaire. Dans tous les cas, le soutien du secteur de la microfinance est plus long pour les segments de clientèle les plus difficiles à atteindre (populations les plus démunies, populations rurales), l'objectif final restant, dans tous les cas, de couvrir progressivement les coûts et d'arriver à une rentabilité financière permettant de faire appel à des financements de type commercial.

Dans cette logique, JEREMIE⁷ peut jouer un rôle majeur en apportant la diversité des ressources nécessaires (assistance technique, subventions, prêts, fonds propres, capital-risque, garanties) à la maturation du secteur et en servant de levier à des financements privés.

En Europe de l'Ouest où la complexité des réglementations est la plus grande, les services de conseil, de soutien et de formation à la gestion jouent un rôle important pour la réussite des entreprises financées. Ils sont financés par des collectivités locales et l'Etat, avec l'appui du Fonds Social Européen. Dans certains pays, et notamment la France et le Royaume Uni, des bénévoles conseillent et accompagnent les créateurs d'entreprises.

- Environnement institutionnel

L'environnement institutionnel du crédit a été conçu dans le cadre d'un modèle industriel et d'une offre bancaire plus restreinte. Il n'est pas adapté à la réalité des PME et moins encore à celle des microentreprises et du microcrédit.

Au niveau du microcrédit, les obstacles majeurs sont le plafonnement du taux d'intérêt, qui ne permet pas de couvrir les surcoûts inhérents à la distribution du crédit de faible montant et le monopole des banques qui empêche les institutions non bancaires de développer leur activité dans le champ spécifique de la microfinance. Ces dispositions avaient leur intérêt il y a un siècle pour lutter contre l'usure. Elles se justifient moins aujourd'hui compte tenu de la concurrence existant entre les banques et des taux généralement bas. On peut noter cependant que des abus peuvent exister dans certains pays comme le Royaume-Uni où l'absence de réglementation entraîne des pratiques prédatrices en matière de crédit à la consommation.

Enfin, la nouvelle réglementation du Comité de Bâle pourrait également freiner le développement du microcrédit. En effet, en conditionnant les exigences de fonds propres en fonction de modèles d'évaluation des risques, elle favorise les crédits et les opérations faciles à évaluer parce que fondées sur des méthodes reconnues, au détriment d'opérations tout aussi sûres compte tenu de leur diversité mais moins faciles à évaluer en l'absence d'une méthodologie appropriée. La diversification du risque que procure le microcrédit mériterait donc d'être reconnue comme un élément de réduction des exigences de fonds propres.

⁶ Banque Mondiale, US Aid, KFW, etc.

⁷ JEREMIE (joint european resources for micro to medium enterprises) est une initiative commune de DG Regio et du FEI qui vise, dans le cadre du FEDER, à améliorer l'accès des PME aux financements et à encourager le développement du microcrédit pour la période 2007-2013.

Compte tenu du développement rapide du secteur de microfinance, il serait souhaitable que le Comité de Bâle et/ou la Commission Européenne fassent un inventaire des bonnes pratiques en matière de réglementation du microcrédit. De nombreux pays, parmi lesquels des pays européens comme la France et la Bulgarie, ont en effet amendé leur cadre législatif pour faciliter l'accès au crédit du plus grand nombre.

Au niveau des microentreprises, les obstacles majeurs sont la surtaxation du travail (en ce qui concerne notamment les cotisations sociales), la complexité administrative ("red tape") qui fait peser une charge fixe relativement plus lourde sur les unités de production de petite taille et rend nécessaire un accompagnement actif des créateurs d'entreprise (« mentoring »), la difficulté de constituer des fonds propres nécessaires en complément du crédit pour la création de microentreprises nouvelles, enregistrées en règle générale sous le régime d'entreprise individuelle, et enfin la rareté et le coût élevé des locaux professionnels.

- Les modèles de développement

Les modèles de développement du microcrédit au sein de l'Union Européenne sont les mêmes que ceux existant déjà dans le reste du monde. Compte tenu de la maturité moindre du secteur au sein de l'Union, la transformation des activités subventionnées en activités « bancables » ne peut qu'être progressive.

Dans un premier temps, le partenariat entre les banques et les institutions non bancaires se traduit soit par un apport de clientèle et des prêts octroyés par la banque, soit par des lignes de crédit accordées par la banque aux institutions de microfinance qui jouent ainsi le rôle de détaillants et de sas d'entrée dans les circuits bancaires classiques. Cette coopération apporte un bénéfice mutuel aux deux parties : les banques acquièrent des informations spécifiques sur ce segment de clientèle et externalisent les surcoûts opérationnels ; les institutions de microfinance, pour leur part, améliorent leurs méthodes en s'inspirant des techniques bancaires en matière d'accueil ou de « scoring ».

Le partenariat peut se développer également à travers la participation au capital, aux coûts opérationnels et à la couverture du risque ou à travers la titrisation. On peut espérer que grâce notamment au partenariat public-privé développé dans le cadre de JEREMIE, les banques étendront leurs interventions aux segments supérieurs de la clientèle du microcrédit, les organisations non bancaires s'orientant vers les segments plus bas, dont les coûts opérationnels sont plus élevés.

Il n'est pas évident, à ce stade d'affirmer si et quand la création des banques ou des filiales spécialisées en microfinance à l'image des ProCredit Banks pourrait avoir un sens en Europe de l'Ouest. Dans l'immédiat, les projets sporadiques de « banque sociale » orientée vers une clientèle de personnes démunies se heurtent à une double barrière : impossibilité de couvrir les coûts et « ghettoïsation » des plus pauvres. Il est probable, en revanche, que la Poste jouera un rôle croissant dans la bancarisation des exclus, comme c'est le cas dans le reste du monde.

D'une façon générale, la diversification des produits continuera à se développer, qu'il s'agisse de l'épargne, que seules les banques sont autorisées à collecter, des transferts dont le marché peut devenir plus concurrentiel ou des micro-assurances qui sont dès à présent à l'étude dans différents pays.

Conclusion

Le marché du microcrédit en Europe peut être estimé au minimum à 11 millions de clients. Ce marché est potentiellement rentable pour autant que les différents acteurs évitent la « tentation humanitaire » et visent la création d'institutions financières pérennes combinant performances financières et sociales. Le développement du microcrédit exige un appui au démarrage des institutions de microfinance, un soutien financier aux services non bancaires (« coaching ») et la levée des obstacles institutionnels, le but final restant, bien entendu, la couverture des coûts de crédit. Même si la rentabilité financière des opérations peut être assez longtemps inférieure à celle des autres activités bancaires, la rentabilité économique d'une telle politique est évidente. Elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne tant en matière de croissance que de cohésion sociale. Fondée sur une philosophie d'initiative, et le développement des petites entreprises, elle a un impact considérable sur l'emploi.

Actions à entreprendre :

***Au niveau de la Commission européenne :**

1) Un inventaire des meilleures pratiques européennes en matière d'environnement législatif et réglementaire des microentreprises et du microcrédit, sous la houlette de DG entreprises et DG Marché intérieur. Il aurait pour objectif de préciser le statut qu'il est souhaitable de réserver aux institutions de microcrédit européennes. Trois points⁸ semblent d'ores et déjà primordiaux :

- leur permettre d'emprunter pour prêter
- déplafonner les taux d'intérêt pour rendre possible la couverture de leurs coûts

⁸ A titre d'exemple :

Pays	Plafonnement du taux d'intérêt	Impossibilité de prêter pour emprunter pour les IMF non bancaires
Allemagne	Non	oui
Belgique	Oui	non
Espagne	Non	oui
Finlande	Non	Oui (sauf pour Finvera qui a une autorisation exceptionnelle)
France	Non	Non (mais nécessité d'une autorisation du Ministère des Finances)
Hongrie	Oui	non
Pays-Bas	Oui	non
Pologne	Oui	non
Royaume-Uni	Non	non (mais nécessité d'avoir une licence)
Slovaquie	Non	non (mais nécessité d'un jugement de la banque centrale)

-adapter les exigences du Comité de Bâle sur les fonds propres liés à leurs portefeuilles

2) Une forte communication autour de l'initiative JEREMIE de la DG Regio et du FEI afin que les régions en tiennent compte dans le cadre de leur programmation pour les fonds du FEDER pour la période 2007-2013.

3) La poursuite du financement par la DG Emploi et Affaires sociales de la formation et du conseil de gestion aux chômeurs créateurs d'entreprise.

4) L'élaboration des dispositions juridiques appropriées pour favoriser le recours à la titrisation, en facilitant ainsi la garantie du microcrédit (DG Ecfm, Markt,...).

5) En définitive, un plan d'action sur le microcrédit similaire à celui qui existe pour le capital investissement devrait être élaboré par les services de la Commission européenne.

****Au niveau du Parlement européen***

Une action forte et coordonnée des Commissions « Affaires Economiques et Monétaires » et « Emploi et Affaires sociales » du Parlement européen pourrait avoir un impact important sur la mise en place des propositions précédentes et le développement du microcrédit.

****Au niveau des banques***

Leur responsabilité sociale se combine avec l'ouverture d'un nouveau marché où la faiblesse du montant unitaire des opérations serait largement compensée par le nombre des opérations. L'expérience des Etats-Unis dans le cadre du Community Reinvestment Act, comme celle de l'Europe Centrale et Orientale ouvre des perspectives prometteuses à cet égard.