

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p 4
1. LA RENAISSANCE DU TRAVAIL INDEPENDANT EN EUROPE A L'OREE DU XXIE SIECLE	p 6
2. LE DEVELOPPEMENT DU MICROCREDIT DANS LE MONDE ET EN EUROPE	p 8
3. LES PROPOSITIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL INDEPENDANT ET DES MICROENTREPRISES	p 13
3.1. Un statut d'entrepreneur mieux valorisé	p 13
3.2. Un environnement institutionnel et réglementaire plus porteur	p 14
3.3. Accès au financement	p 17
3.3.1. Fonds propres	p 17
3.3.2. Quasi-fonds propres	p 18
3.3.3. Crédit	p 18
3.3.4. Soutien de l'Europe au financement des microentreprises	p 24
3.4. Amélioration de la situation des microentreprises par rapport à la concurrence	p 26
3.4.1. La trésorerie des microentreprises	p 26
3.4.2. L'accès aux marchés publics	p 26
3.4.3. Le développement des formes mutualistes d'organisation	p 27
3.5. La formation et l'accompagnement	p 27
4. LES AVANTAGES ET LES RISQUES DES PROPOSITIONS FORMULEES	p 30

Annexe 1 : Les programmes de microcrédit en Europe

Annexe 2 : Principaux indicateurs de suivi des programmes de microcrédit

Annexe 3 : Réglementation des institutions de microfinance

Définitions

Le travail indépendant (self-employment) correspond à l'entreprise sans salariés.

La très petite entreprise (TPE), telle qu'elle est définie en France, compte moins de 10 salariés.

La microentreprise, notion utilisée sur le plan international, compte généralement moins de 5 employés, y compris les non salariés.

Le crédit solidaire ou le microcrédit se définit par

- sa cible : population à bas niveau de revenu, correspondant pour l'essentiel, dans les pays industriels à celle des chômeurs ou bénéficiaires d'aide sociale,
- le faible montant des prêts, correspondant aux capacités d'endettement de la population cible,
- la volonté de s'inscrire dans une démarche d'institution financière, couvrant ses coûts de capital, risque et frais de gestion, afin d'assurer la pérennité d'accès au capital de la population cible.

Cette définition correspond à celle adoptée sur le plan international par les institutions de microcrédit du Tiers Monde et les bailleurs de fonds internationaux. Le crédit solidaire ou le microcrédit ne se confond donc pas avec les « banques sociales » qui ont une vocation plus large.

INTRODUCTION

*« They are bad discoverers who say there
is no land when they see nothing but sea »
(Francis Bacon)*

- Le travail, le capital et les relations entre l'Etat et les citoyens subissent une mutation profonde dans le cadre de l'évolution démographique, sociale et technologique de cette fin de millénaire

Le présent rapport sur l'intégration des exclus par le travail indépendant et le microcrédit s'inscrit dans une réflexion plus large sur le travail, le capital et les relations entre l'Etat et les citoyens dans le cadre des évolutions démographiques, sociales et technologiques de la fin du XXe siècle.

- La précarisation du travail s'accompagne du développement de l'initiative économique

Le rallongement de la durée de vie, la montée de l'exclusion sociale, la révolution technologique basée sur l'information ainsi que la décentralisation de l'organisation économique remettent en cause les cadres institutionnels et mentaux, fondés sur la prééminence de l'emploi salarié. Celui-ci inspire jusqu'aux modalités de l'aide sociale, qui se traduit par des « revenus de substitution » conditionnés par la recherche d'emploi salarié, toute autre forme d'emploi étant ignorée et négligée. La défense des « privilèges acquis », fruit des longues années de luttes syndicales, occulte l'évolution profonde du travail vers plus d'initiative et de créativité et moins de sécurité institutionnelle¹. Le vrai enjeu consiste à canaliser cette évolution, de façon à réaffirmer la valeur du travail comme base du contrat social en tentant de réduire la précarité et l'exclusion plutôt qu'en bloquant l'initiative. C'est dans cette perspective que se situe le renouveau du travail indépendant en Europe

- La concentration du capital s'accroît

Comme le travail, le capital subit une profonde évolution. La transmission du patrimoine est plus tardive. Les richesses ont tendance à se concentrer non seulement au niveau mondial mais aussi au niveau de la nation. Le capitalisme, qui n'a plus à se justifier sur le plan social, depuis la chute du communisme, devient de plus en plus élitiste.

L'enjeu consiste ici à freiner, fût-ce de façon marginale, la concentration du capital, qui ne permet pas la meilleure utilisation des ressources, en tentant de combiner la tendance à la création des petites unités de production avec la mise à disposition des exclus d'un « capital de substitution » et l'accès au crédit, leur permettant de créer leur propre emploi. Cette mise à disposition des travailleurs indépendants du capital d'investissement nécessaire à la création de leur propre emploi est parallèle au développement de l'épargne salariale et à la mise à disposition de l'ensemble des salariés d'entreprise des bons d'investissement (stock-options) les associant aux performances de l'entreprise.

¹ Cette évolution est décrite dans le rapport dirigé par Alain Supiot pour la Commission Européenne, « Au-delà de l'emploi » (Flammarion).

« L'économie solidaire de marché », dans laquelle s'inscrit une telle évolution, se distingue de la société d'assistance par le fait qu'elle reste basée sur l'initiative et l'échange et qu'elle utilise les instruments financiers au bénéfice de tous. Elle se distingue du libéralisme par le rôle régulateur de l'Etat et la solidarité de la société civile.

- Les relations Etat-citoyen dérivent vers la dépendance, pour les plus démunis

L'histoire a fait une boucle. Le combat syndical avait pour but de réduire l'exploitation des travailleurs, mais aussi de refuser le paternalisme des patrons pour sauvegarder la dignité de la classe ouvrière. La protection sociale, gagnée de haute lutte, a, au-delà de ses effets bénéfiques, l'effet pervers de recréer la dépendance des sans-emploi par rapport à l'Etat et de les mettre au ban des exclus. Elle est devenue un paternalisme d'Etat. Cette dépendance constitue un danger pour les bénéficiaires, qui perdent contact avec le monde du travail. Elle représente une lourde charge pour l'économie et un risque pour la démocratie et la paix sociale. Seules les politiques actives de l'emploi peuvent restaurer un contrat social basé sur la dignité et ouvert sur l'avenir, plutôt que fondé sur la charité et bloqué par un horizon sans espoir. L'expérience de l'ADIE en France, comme celle d'autres programmes de microcrédit dans le monde, montre la capacité d'initiative des exclus et le potentiel de solidarité qui existe dans les sociétés industrielles, en dépit de la prééminence du salariat et de l'aide sociale de l'Etat-providence. C'est ce potentiel d'initiative et de solidarité, qu'il s'agit d'exploiter.

1. LA RENAISSANCE DU TRAVAIL INDEPENDANT EN EUROPE A L'OREE DU XXIE SIECLE

« Perdu dans la foule obscure, il m'a fallu plus de science et de calculs pour subsister seulement, qu'on en a mis depuis cent ans à gouverner toutes les Espagnes ».

(Figaro de Beaumarchais)

L'Union Européenne comptait en 1995 près de 17 millions de très petites entreprises (moins de 10 salariés), représentant un emploi de l'ordre de 37 millions et un chiffre d'affaires de plus de 3 000 milliards d'écus. Dans ce total, le nombre des entreprises sans salarié s'élevait à 9,3 millions, représentant 10,9 millions de personnes actives et un chiffre d'affaires de 609 milliards d'écus.

Si l'on regarde la structure pyramidale des entreprises dans l'Union des quinze, on voit le rôle important joué par les TPE qui constituent 93 % du nombre total des entreprises et assurent un tiers des emplois. Une entreprise sur deux est une entreprise individuelle sans salarié et un salarié sur cinq travaille dans une très petite entreprise.

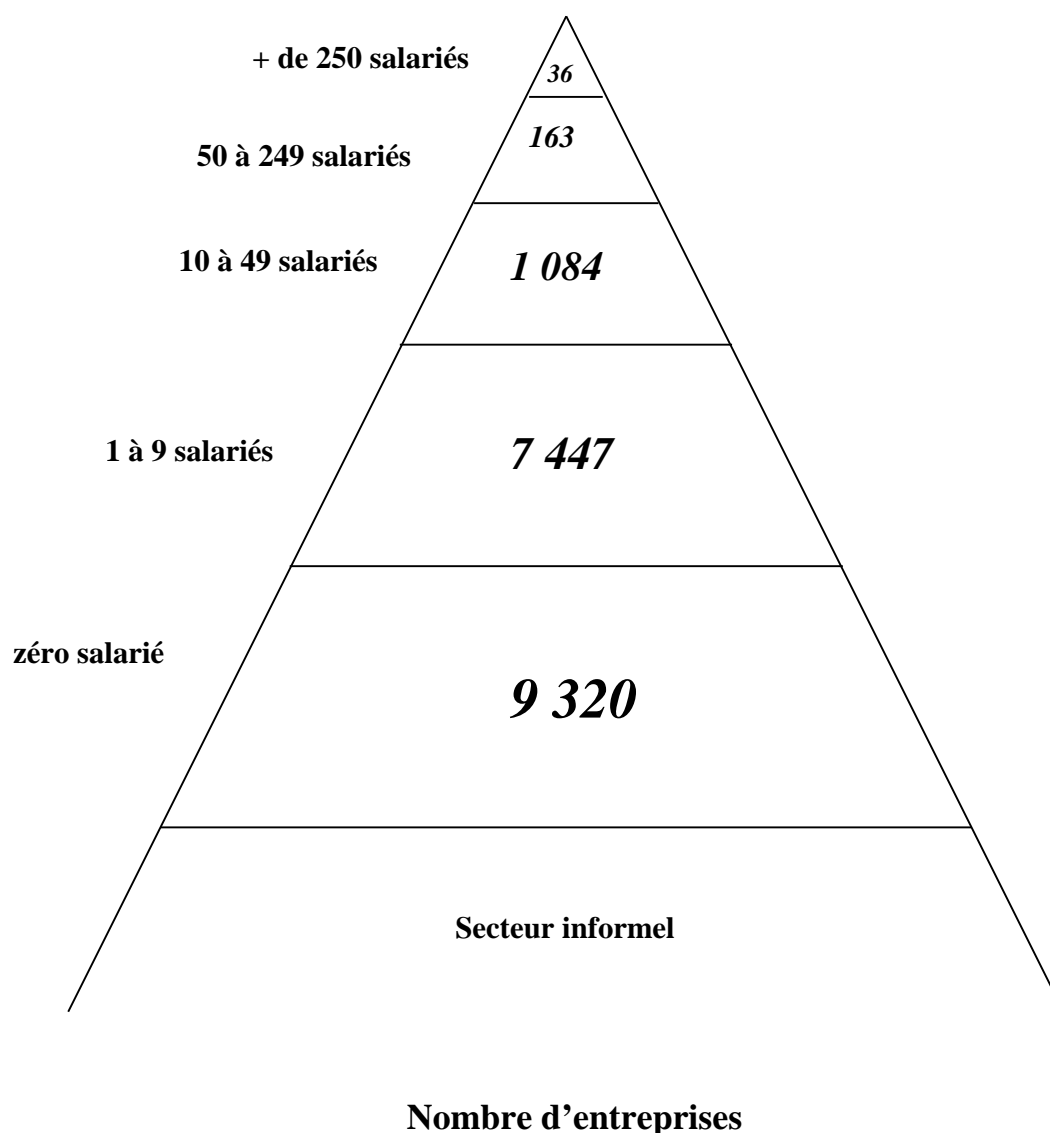
Elles peuvent être représentées sous forme d'une pyramide, le nombre des entreprises de chaque catégorie étant inversement proportionnel à sa taille. Par un curieux effet d'optique, seul le sommet, qui est le plus soumis à l'érosion, est visible à l'opinion publique.

Pourtant les bases méconnues de la pyramide, celles qui créent l'emploi à travers les activités génératrices de revenu (activités non encore formalisées), le travail indépendant et les très petites entreprises,

- représentent le tiers de l'emploi total,
- sont, pour une large part à l'origine de l'emploi futur,
- vont avoir une importance croissante au prochain millénaire avec le développement des technologies de communication et la montée des services.

Les statistiques ne montrent que partiellement l'importance du secteur informel et ne permettent pas de saisir pleinement le processus de mutation dans une situation où les blocages institutionnels orientent une large partie du travail indépendant vers le secteur informel, particulièrement développé en Europe du Sud, mais aussi, de plus en plus en France. Seul le Royaume-Uni, qui a tenté d'encourager le passage du « welfare » au « workfare » connaît une croissance forte du travail indépendant officiel. Partout ailleurs, la politique hésitante basée davantage sur la défense du passé que sur la conquête de l'avenir laisse s'effriter l'emploi salarié, sans tenter, pour autant, de redéfinir le cadre de l'emploi indépendant.

Les entreprises en Europe (milliers) : distribution par classe d'effectifs
(Source : Eurostat, Les entreprises en Europe - cinquième rapport)



On assiste ainsi à la diversification des types d'emploi et à la multiplication de ses formes précaires, sans pouvoir dire clairement s'il s'agit encore de l'emploi salarié - comme par exemple dans le cas des « faux salariés » employés par des sociétés de portage - où si l'on est déjà dans le domaine de l'emploi indépendant, comme dans le cas des entreprises n'ayant qu'un seul client, résultant de l'externalisation des fonctions d'une grande entreprise. Le travail atypique se généralise dans toute l'Europe, au point que les syndicats italiens ou espagnols ont désormais une section spéciale représentant ce type de travailleurs.

Le travail indépendant qui correspond en gros aux 9 millions d'entreprises sans salarié² se développe rapidement en fonction de nouvelles technologies de communication, de la montée des services et de l'externalisation des fonctions des grandes entreprises. Ces entreprises dont le coût total au démarrage est inférieur à 10 000 euros, se créent pour l'essentiel dans le secteur du commerce et des services, mais aussi dans celui de l'artisanat, du transport, du bâtiment et de l'agriculture.

Le travail indépendant traditionnellement développé en Europe du Sud a connu une croissance rapide au Royaume-Uni dans les années 80. Si en Allemagne un créateur d'entreprise sur six est un chômeur, en France le rapport est proche de un sur deux. Contrairement aux entreprises innovantes auxquelles s'intéressent en priorité les responsables politiques et économiques, le travail indépendant est à la portée des travailleurs non qualifiés, comme des personnes ayant fait des études universitaires. La réussite tient davantage à l'esprit d'entreprise et à l'énergie déployée, qu'au niveau d'études. Dans tous les cas, l'initiative du créateur a besoin, pour réussir, du soutien d'un réseau de solidarité, créé sur une base mutualiste ou à travers un accompagnement approprié.

2. LE DEVELOPPEMENT DU MICROCREDIT DANS LE MONDE ET EN EUROPE

Une microentreprise n'a souvent pas d'accès direct aux banques, d'où l'intérêt des institutions de microfinance, qui interviennent au moyen des prêts à intérêt. Comme tout produit financier, le crédit solidaire doit être adapté aux besoins et contraintes de ses clients. Ceux-ci peuvent se résumer comme suit :

- faible capacité de remboursement et de prise de risque, exigeant des prêts de faible montant à relativement court terme,
- simplicité d'accès, correspondant à un niveau d'éducation souvent limité des emprunteurs et à la peur des « papiers », attisée par l'expérience de l'aide sociale,
- accès continu au crédit au-delà du premier prêt et bancarisation progressive des clients.

• *L'accès au crédit pour les microentrepreneurs est plus important que le coût du crédit*

Contrairement à l'idée reçue, l'accès au crédit est beaucoup plus important pour les personnes en difficulté que son coût. En toute logique, pour assurer l'accès permanent des publics démunis au crédit, il faut des institutions de microfinance pérennes, qui couvrent l'ensemble des coûts : coût du capital (ou au moins le coût de l'inflation permettant de préserver ce capital), coûts de gestion et d'accompagnement, particulièrement élevés par rapport au faible montant des prêts, et coût du risque. Or, contrairement aux pays en voie de développement, le taux d'intérêt ne peut pas être très élevé. Du côté des emprunteurs il est limité par une rentabilité plus faible des activités économiques, due notamment au coût élevé des charges sociales. Du côté des prêteurs, il bute sur des frais de personnel plus élevés, la masse plus faible de la clientèle, et dans certains cas sur des lois d'usure, qui fixent un plafond, qu'il ne doivent pas dépasser. Il est important, néanmoins, que le taux d'intérêt du microcrédit corresponde, au moins, au taux normal du marché pour marquer la sortie d'une sphère d'aide sociale vers une sphère d'échanges économiques et financiers où l'argent a un coût. Il est

² Le travail non salarié, qui est une autre façon d'approcher le travail indépendant, est évalué à 15% de l'emploi civil total en Europe. Les statistiques des différents pays ne sont pas cependant tout à fait homogènes.

également essentiel que les opérateurs gardent la préoccupation majeure de réduire les coûts de gestion et de risque.

- ***Les méthodes du microcrédit en Europe doivent s'adapter au contexte local***

Les programmes de microcrédit développés dans le Tiers Monde ont su mettre au point des méthodes spécifiques, qui contrairement aux méthodes des banques ne se fondent pas sur des garanties réelles, mais sur une relation de proximité avec l'emprunteur. Le remboursement est basé sur la pression sociale et les prêts de montant croissant, pour inciter les emprunteurs à rembourser. Les coûts opérationnels des petits prêts sont réduits par l'intermédiation du groupe.

En fait, les méthodes varient en fonction des activités financées. Si les activités génératrices de revenu - et plus particulièrement celles en milieu rural - se prêtent à une approche de groupe solidaire ou de caisse villageoise, les microentreprises sont souvent financées de façon individuelle. Elles exigent une analyse plus approfondie et dans bien de cas un appui en matière de formation et/ou de conseil de gestion.

Groupes cibles et méthodologies

Méthodologie	Activités génératrices de revenu	Microentreprises	Petites entreprises
Prêts individuels			
Prêts de groupes			
Fonds de crédit revolving gérés collectivement			

Les méthodes pratiquées dans les pays en voie de développement, basées pour une large part sur la solidarité du groupe d'emprunteurs, sont difficiles à appliquer dans les sociétés industrielles, par suite de la dispersion de la clientèle et de la rupture des solidarités traditionnelles.

Quelques exemples sont cités dans l'encadré qui suit. Fundusz Mikro, en Pologne, est une exception à la corrélation habituelle entre la taille des projets financés et les méthodes de groupe. Elle est due à la fois à la clientèle choisie (entreprises existantes) et au différentiel de taux d'intérêt rendu possible par leur niveau élevé, proche de 30 %. Cette expérience est de même inspiration que les sociétés de caution mutuelle des petits artisans.

En France, l'ADIE pratique l'approche individuelle avec la caution de l'entourage pour la moitié au moins du prêt et tente, dans la mesure du possible, de pratiquer des prêts de montant croissant, qui créent une motivation de remboursement. Cette progressivité n'est pas toujours possible dans le cas de création d'entreprises qui exigent souvent un investissement initial. Les « cercles de créateurs » créés a posteriori apportent un soutien mutuel aux créateurs, en leur permettant d'échanger entre eux et de bénéficier d'une formation permanente. L'approche de groupe est utilisée avec succès pour les gens de voyage. Une nouvelle

expérimentation est en cours dans les quartiers en difficulté pour former des groupes de jeunes, qui ont besoin d'une formation plus poussée.

Exemples de solidarité de groupe en Europe

Parmi les exemples de groupes solidaires en Europe, on peut citer les Fonds villageois en Albanie où le crédit est distribué par un comité villageois, élu, chargé également de la collecte des remboursements. La ligne de crédit est suspendue en cas de retard. Le système qui couvre plus de 200 villages et a permis de distribuer 15 000 prêts, à un taux de remboursement de 100 %.

Les groupes solidaires limités à quelques membres, généralement des femmes, fonctionnent en Bosnie (programme BOSPO destiné aux femmes déplacées par suite de la guerre, financé dans le cadre du Projet d'Initiatives Locales de la Banque Mondiale), à Nijni Novgorod, en Russie dans le cadre du programme d'Opportunity International financé par US Aid, mais aussi, à plus petite échelle, en Norvège, notamment pour les femmes de pêcheurs dans les îles Lofoten (programme Kwinnebanken Norgesnett). Tous ces projets distribuent des prêts de faible montant et s'inscrivent dans des réseaux de solidarité particuliers.

S'agissant des prêts plus importants, Fundusz Mikro, en Pologne, accorde un rabais de taux d'intérêt aux petites entreprises qui demandent des prêts groupés.

- ***L'offre crée la demande***

Comme tous les produits financiers, le microcrédit se développe généralement en fonction de la demande. C'est parce que les paysans allemands étaient opprimés par l'usure, que Raiffeisen, au milieu du siècle dernier, a lancé les premières coopératives d'épargne crédit. C'est pour la même raison que Muhammad Yunus a créé, un siècle plus tard, au Bangladesh, la Grameen Bank et que de nombreux programmes du même type se sont développés en Asie, en Amérique Latine et plus récemment en Afrique. D'après le rapport établi par la Banque Mondiale dans le cadre du programme « Sustainable Banking for the Poor », en septembre 1995, l'encours total des prêts dans les 206 institutions qui ont répondu à l'enquête s'est élevé à 7 milliards de dollars pour 13 millions d'emprunteurs.

En Europe de l'Ouest, la demande ne s'est pas manifestée spontanément, du fait de l'existence de l'Etat-Providence et d'une aide sociale massive, qui, à force de se calquer sur le modèle salarié, a oublié son objet principal, qui est de permettre aux personnes assistées de redevenir autonomes. Contrairement aux pays en voie de développement, contrairement dans une certaine mesure à l'Amérique du Nord où l'esprit d'entreprise fait partie de la culture et où les programmes de microcrédit se comptent désormais par centaines, ce n'est pas la demande qui crée l'offre en France et en Europe de l'Ouest ; c'est l'offre qui crée la demande. Cette situation exige un investissement de départ en matière d'information, d'accueil et de développement, sans commune mesure avec d'autres régions du monde.

A contrario, en Europe Centrale et Orientale la désintégration des grandes entreprises publiques et le caractère limité de l'aide sociale, attisent la demande de financement des microentreprises et permettent un développement rapide des programmes de microcrédit. Leur nombre atteint une cinquantaine, alors que dans les pays de l'Union Européenne, il

n'existe que cinq programmes délivrant un nombre de prêts significatifs (voir en annexe 1 la liste des organismes de microcrédit de l'Union Européenne).

Les organisations de microfinance qui se sont créées en Europe Centrale et Orientale présentent une grande variété. Des associations villageoises d'épargne crédit, en Albanie, dont les prêts moyens aux petits paysans sont de l'ordre de 500 euros, jusqu'à Fundusz Mikro, en Pologne, qui prête 1500 euros en moyenne à des petites entreprises n'ayant pas accès aux banques, les caractéristiques communes de ces programmes sont l'excellent taux de remboursement (entre 95 % et 99%) et un effort d'institutionnalisation.

À titre d'exemple, le « Projet des Initiatives Economiques », financé en Bosnie Herzégovine par la Banque Mondiale, pour mettre le microcrédit à la disposition des populations les plus éprouvées par la guerre, a pu, en deux ans, financer 25 000 projets allant des activités génératrices de revenu à des microentreprises, alors qu'en dix ans d'efforts, dans un pays où le nombre des chômeurs équivaut presque à la population de la Bosnie-Herzégovine, l'ADIE n'a financé que 7 000 projets, avec un rythme annuel qui est actuellement de 2 000 microentreprises par an.

Même si les activités ne sont pas toujours du même type, même si le problème de financement a pu être résolu plus facilement en Bosnie, même si le gouvernement de Bosnie-Herzégovine a pris soin d'exonérer pendant 3 ans, de façon dégressive, les entreprises nouvellement créées de toutes charges sociales ou fiscales, il reste que « nécessité faisant loi », l'initiative des personnes en difficulté a été d'autant plus forte qu'il n'existait pas d'alternative d'aide sociale permanente.

- *Les programmes de microcrédit ne trouvent pas actuellement, dans l'Union Européenne, les conditions de leur extension et de leur pérennité*

Les programmes de microcrédit dans les pays en voie de développement fondent leur extension et leur pérennité sur l'importance et la densité de la clientèle, qui permettent de réduire les coûts opérationnels, et sur un revenu élevé, rendu possible par un cadre réglementaire qui ne définit pas de limites au taux d'intérêt pratiqué. Celui-ci peut être fixé très haut par suite du coût élevé du capital dans le secteur informel et de la rentabilité des activités génératrices de revenu, dont le bénéfice n'est pas amputé par des charges sociales ou fiscales. L'expérience prouve que l'accès au crédit est beaucoup plus important pour les petits emprunteurs que le taux d'intérêt, dont le poids sur des petits crédits à durée limitée reste faible.

En Europe de l'Ouest, la prééminence du salariat et de l'aide sociale restreint la population cible au démarrage, et limite du même coup le volume des opérations et la productivité du dispositif, entraînant un coût opérationnel élevé. Par ailleurs, les réglementations bancaires en vigueur limitent l'activité financière des ONG et, dans certains pays, notamment en France, fixent un plafond au taux d'intérêt pratiqué. Celui-ci ne pourrait pas, en tout état de cause, être très élevé, dans la mesure où le bénéfice des microentreprises est surimposé par des charges sociales. Par ailleurs aussi, les lois bancaires ne prennent pas en considération le microcrédit. Le capital minimum d'une société financière est généralement élevé et les modalités de supervision ainsi que les règles prudentielles prévues pour les banques, sont mal adaptées au caractère spécifique des petits prêts fondés sur une relation de proximité avec l'emprunteur. Curieusement, les banques poussent le crédit à la consommation aboutissant souvent à des situations de surendettement, qui bloquent le crédit productif. Les directives des banques centrales sont plus contraignantes pour le crédit aux personnes que pour le crédit aux

sociétés. Ainsi, dans les conditions actuelles, l'extension et la pérennité du microcrédit sont bloquées par des contraintes légales, résultat d'un manque de visibilité du travail indépendant et/ou d'un manque de clairvoyance et de sensibilisation des pouvoirs publics.

- ***Les microentreprises financées ont besoin non seulement d'accès au crédit, mais aussi de « capital de substitution ».***

Dans les pays en voie de développement, le microcrédit finance essentiellement des activités informelles et plus particulièrement le fonds de roulement des petites activités commerciales ou artisanales. L'équipement étant quasi inexistant et les délais de paiement immédiats, les microactivités peuvent se passer de fonds propres. Il n'en est pas de même dans les pays industriels de l'Union Européenne où les chômeurs créent des entreprises dûment enregistrées et ont besoin de financer non seulement le fonds de roulement mais aussi un minimum d'investissement et de frais fixes (local, camionnette, équipement, etc), sans compter les lourdes charges sociales et/ou fiscales. Dans les conditions d'un pays industriel, une entreprise, aussi petite soit-elle, a besoin d'un minimum de fonds propres, qui manque, précisément, aux chômeurs et allocataires d'aide sociale. Au-delà de l'épargne personnelle, le plus souvent inexistante, au-delà du soutien de la famille ou du groupe ethnique (souvent à travers le mécanisme des tontines), les chômeurs créateurs d'entreprises ont besoin d'un coup de pouce des pouvoirs publics sous forme de capital de démarrage.

Grâce à l'Aide aux Chômeurs Créateurs et Repreneurs d'Entreprise (ACCRE) mise en place, il y a plus de 20 ans par Raymond Barre, la France jouait un rôle précurseur dans le domaine du « capital de substitution » appelé ainsi par analogie avec le « revenu de substitution » accordé aux personnes sans ressources. L'ACCRE comprenait une prime (32 000 F, soit 4 900 Euros, en 1995) et l'exonération des charges sociales (20 000 F environ, soit 3 000 Euros) pendant un an. La prime a été supprimée en 1996 à la faveur des économies budgétaires et sous la pression des artisans et commerçants établis, qui considéraient qu'elle leur créait une concurrence déloyale. Cette suppression eut pour résultat le maintien dans le travail au noir d'une large part des activités, provoquant une concurrence autrement dangereuse pour les entreprises déclarées. Cette forme d'aide en capital existe de façon ponctuelle dans d'autres pays étudiés (PYBT au Royaume-Uni et SIG en Italie), essentiellement au bénéfice des jeunes. Elle est également accordée, de façon très inégale, par certaines collectivités locales, notamment en France et en Grande-Bretagne.

- ***Les microentreprises ont besoin de services financiers de façon continue***

Le financement des microentreprises est souvent considéré dans une optique statique à court terme, celui de la création immédiate d'emplois, permettant de sortir les sans emploi des statistiques de chômage. C'est le point de vue de l'Etat dont les contraintes politiques et le mode de fonctionnement budgétaire poussent vers un soutien ponctuel à effet immédiat. Or l'économie est un tissu continu d'unités de production de taille différente et son développement est un processus dynamique où chaque entreprise a besoin de financement non seulement au démarrage, mais aussi pour assurer son développement. Si l'objectif du microcrédit, dans les pays industriels disposant d'un réseau bancaire particulièrement dense, n'est pas de se substituer aux banques, il doit être clair que les programmes de microcrédit ne peuvent pas lâcher leurs clients au milieu du gué et doivent assurer le financement du développement, jusqu'à ce que les microentreprises intègrent les circuits bancaires classiques.

3. LES PROPOSITIONS POUR LE DEVELOPPEMENT DU TRAVAIL INDEPENDANT ET DES MICROENTREPRISES

En dépit des différences de contexte institutionnel, les propositions formulées dans ce rapport s'appliquent, dans leurs grandes lignes, à tous les pays membres de l'Union européenne. La Commission Européenne peut avoir un rôle important à jouer dans leur diffusion et application.

3.1. Un statut d'entrepreneur mieux valorisé

« Laissez les faire »
(Turgot)

Face à la croissance économique rapide des pays d'Europe Centrale et Orientale et leur intégration prochaine à l'Union Européenne, face à la croissance démographique de l'Afrique qui ne peut qu'accroître l'immigration, face enfin à la mondialisation de l'économie et à la concurrence des Etats-Unis, les pays membres de l'Union Européenne se trouvent devant un choix politique majeur entre une société d'assistés et une société entrepreneuriale. En dépit des difficultés politiques de mise en œuvre, sur le fond, ce choix est tranché d'avance : si l'on considère la faible croissance démographique et le vieillissement de la population, le poids des retraites s'ajoutant à celui de l'aide sociale ne pourra être porté par la population active. Aussi tout doit être fait pour reconnaître le statut d'entrepreneur, son rôle de créateur de richesses, qu'il s'agisse des jeunes sortant des écoles de commerce ou de l'université, ou des chômeurs sans haute qualification.

Les propositions communes au niveau de l'Europe portent d'abord sur la reconnaissance du travail indépendant en vue d'une véritable démocratisation de la création d'entreprise.

Propositions

- **Campagne de vulgarisation auprès de l'opinion publique** sur la part réelle des microentreprises dans l'économie nationale, leurs contraintes et leurs conditions de développement. Cette campagne doit viser à la reconnaissance du processus « biologique » de la création : une entreprise a besoin de 2 à 3 ans pour trouver son équilibre financier et sa place sur le marché. Elle doit permettre également la reconnaissance de l'activité économique génératrice de revenu, qui ne correspond pas nécessairement à la création d'une entreprise formelle (activité à temps partiel, pluri-activité).

Cette campagne pourra s'appuyer sur la publication des success stories et l'utilisation de tous les médias, notamment de la presse et des radios locales, s'inspirant des expériences déjà menées par certains réseaux (ex : la MAG2 en Italie). On ne pourra mener une véritable politique de soutien à la création d'entreprise aussi longtemps que celles-ci ne seront pas visibles aux yeux des citoyens et des gouvernants et que l'image virtuelle de l'économie ne correspondra pas à la réalité.

- **Introduction de la sensibilisation à la création d'entreprise dans les cursus scolaires** à travers la valorisation de l'acte d'entreprendre dès l'école primaire, des cours de gestion et l'information sur l'environnement des entreprises dans les classes supérieures.
- **Suppression des discriminations existantes par rapport au travail salarié**, et notamment :
 - reconnaissance de la préparation d'un projet de création d'entreprise comme justification des droits à l'indemnité de chômage. À l'heure actuelle, pour continuer à percevoir ses droits, un chômeur doit généralement prouver qu'il a eu des contacts avec des employeurs potentiels,
 - droit à l'indemnité de chômage en cas d'échec de l'entreprise créée. Il est aberrant que le salarié d'une entreprise qui arrête son activité ait droit à l'indemnité, alors que l'entrepreneur qui a créé cet emploi ne puisse en bénéficier,
 - égalité des prestations de sécurité sociale par rapport aux salariés.
- **Recherche de nouvelles formes de représentation des travailleurs indépendants.**

Les travailleurs indépendants, et plus particulièrement ceux qui créent leur entreprise ne sont pas représentés ni par les syndicats patronaux, ni par les syndicats des travailleurs. Dans de nombreux cas, ils se heurtent aux chambres de commerce et chambres de métiers, plus soucieuses de protéger leurs ressortissants que de développer l'emploi. Aussi, il est important qu'ils puissent assurer eux-mêmes la défense de leurs intérêts.

À défaut de pouvoir se rassembler sur le lieu de travail, les microentrepreneurs ont aujourd'hui la chance de pouvoir communiquer sur Internet. S'inspirant des cercles des créateurs, qu'elle organise au niveau local, l'ADIE prépare la mise en place d'un cercle de créateurs virtuel, qui aurait la triple fonction d'échange entre les créateurs, d'information et de représentation auprès des Pouvoirs Publics. Il s'agirait ainsi de l'embryon d'un véritable syndicat virtuel des chômeurs créateurs d'entreprise. Il est bien évident que les organisations des travailleurs indépendants, quelles qu'elles soient, ont intérêt à nouer des liens avec les organisations professionnelles classiques, bien qu'en règle générale, celles-ci aient oublié le rôle de protection sociale qu'avaient jadis les corporations d'artisans. Ces corporations, dont il ne reste, à tort, que le souvenir négatif de « corporatisme », pourraient retrouver un sens avec le développement du travail indépendant.

3.2. Un environnement institutionnel et réglementaire plus porteur

*« Imite le moins possible les hommes dans leur énigmatique
maladie de faire des nœuds »
(René Char)*

Les choix des personnes en difficulté sont basés, comme ceux de tous les acteurs économiques, sur une évaluation des avantages et des risques. Ces derniers jouent un rôle d'autant plus important que la personne a moins de ressources et plus de charges de famille.

Une personne au chômage ne peut abandonner ses allocations chômage et prendre le risque de créer, si elle perd, en plus, la gratuité des droits à la protection sociale et doit payer des cotisations élevées, avant même d'avoir gagné le premier sou. L'homo economicus a tout intérêt à garder la sécurité des indemnités de chômage ou de l'aide sociale et d'arrondir ses revenus en travaillant au noir.

Si l'on considère le coût du chômage pour la collectivité, l'Etat, de son côté, a tout intérêt à maintenir de façon dégressive l'exonération des cotisations sociales qu'il accorde aux chômeurs, pendant la période de démarrage de l'entreprise, plutôt que de torpiller ce démarrage par des charges excessives, comme c'est le cas en France.

Si le passage de l'aide à la création d'entreprise est peu incitatif pour les publics au chômage, l'environnement juridique, fiscal et administratif pèse très lourd sur l'ensemble des entreprises européennes : le coût total des contraintes administratives a été estimé en 1995 à 150 à 250 milliards d'écus par l'Observatoire Européen des PME. L'incidence de cet environnement réglementaire sur les petites entreprises, du simple fait de leur taille, est proportionnellement 10 à 20 fois plus forte que sur les grandes. D'après une étude faite en Grande-Bretagne, les petites entreprises dépensent 2% de leur chiffre d'affaires pour appliquer la réglementation de la TVA. Aussi, l'exonération de la TVA pour les microentreprises, au Royaume-Uni et en France, est-elle parfaitement justifiée.

La complexité est particulièrement décourageante dans le domaine du droit du travail et de la réglementation fiscale, conçus pour des grandes entreprises. Elle est variable en fonction des traditions des différents pays. De façon un peu schématique :

- au Royaume Uni, pays de droit oral, où le libéralisme économique a remis en cause, dans les années 80, le Welfare State, l'espace de liberté laissé au citoyen est le plus important,
- en France, la tradition d'un état centralisé et le poids de la fonction publique (27 % de la population active) a pour résultat une réglementation complexe freinant l'initiative économique,
- en Allemagne, le carcan de la réglementation est renforcé par le sens de la discipline des citoyens,
- en Italie, la tradition du secteur informel triomphe de toute tentative de réglementation.

L'avantage de l'Union Européenne est de pouvoir dépasser ces traditions culturelles différentes en s'inspirant des meilleures pratiques de chaque pays. C'est le but des propositions formulées ci-dessous.

Propositions

• **Elimination des obstacles à la sortie du chômage vers la création d'emploi.** Dans beaucoup de pays de l'Union Européenne, le chômage ou l'aide sociale sont une trappe dans laquelle on tombe pour des raisons indépendantes de sa volonté, mais dont il est très difficile de sortir. Bien que plusieurs pays acceptent de prolonger les allocations pendant une période limitée à la sortie du chômage, curieusement en Allemagne cette mesure touche les chômeurs, mais pas les personnes bénéficiant de l'aide sociale, alors qu'en France elle touche les bénéficiaires des revenus de substitution, mais pas les chômeurs. Les barrières de qualifications existent traditionnellement en Allemagne pour toutes les professions artisanales.

En France, elles ont été mises en place en avril 1998, sous pression des artisans établis, et empêchent les personnes travaillant au noir d'enregistrer leur entreprise, alors que le gouvernement a pris, par ailleurs, des mesures positives pour limiter le travail au noir. Le « Training for Work Programme » au Royaume-Uni comprend une formation obligatoire de 13 semaines, qui n'a aucun sens pour un vendeur ambulant. La répression de l'activité indépendante fictive lancée en Allemagne par la loi du 1.1.1999 risque d'exclure du marché et de renvoyer vers le chômage un grand nombre de travailleurs indépendants. Pour toutes ces raisons, sans parler des charges sociales qui seront évoqués plus loin, la sortie vers l'emploi présente un grand risque pour les personnes bénéficiant de la protection sociale. Ce n'est qu'en articulant de façon plus motivante le statut de chômeur et celui de créateur de son propre emploi, que l'on pourra transformer les assistés en créateurs de richesse.

- **Amélioration du statut juridique de l'entrepreneur.** De façon assez uniforme (de 65% en Italie à 78 % en Allemagne), les microentrepreneurs choisissent le statut d'entreprise individuelle tant pour des raisons de simplicité administrative que pour des raisons d'apport minimum exigé pour la création d'une société à responsabilité limitée. Cet apport varie de 1,5 euros au Royaume-Uni, à 25 600 euros en Allemagne. L'homogénéisation de cet apport à un niveau raisonnable ou la possibilité d'une libération progressive du capital des sociétés unipersonnelles permettrait de réduire la responsabilité financière des microentrepreneurs.

- **Simplification des formalités administratives.** Si les statuts juridiques sont assez semblables dans différents pays, les formalités d'enregistrement, et plus encore les formalités à remplir après l'enregistrement, demeurent compliquées. Le système le plus simple est celui du Royaume-Uni, basé pour l'essentiel sur la reconnaissance de la microentreprise par le marché, remplaçant avantageusement les autorisations administratives a priori.

- **Révision du droit du travail.** Elle est rendue indispensable par l'évolution et la diversification des formes du travail. Le point le plus important serait la légalisation de l'activité économique génératrice de revenus par la création d'un statut transitoire entre celui du demandeur d'emploi et celui de l'entrepreneur.

- **Révision de la réglementation fiscale et sociale.** Conçue pour les grandes entreprises, ajoutant une couche de complexité à chaque changement des politiques économiques et sociales, la réglementation fiscale et sociale crée une charge insupportable pour les microentreprises qui ne disposent pas de personnel pouvant prendre en charge le travail correspondant, au demeurant improductif. La règle en matière de réglementation devrait consister à faire assumer par l'administration la charge de la complexité qu'elle génère, libérant les microentrepreneurs pour les tâches de production ou de vente. L'allègement du carcan administratif et son adaptation aux capacités des microentreprises est la condition de la démocratisation de la création d'entreprise.

- **Réduction de la surimposition du travail.** Au-delà de la complexité administrative, le développement de son propre emploi est freiné par la surimposition du travail à travers des charges sociales excessives et inadaptées. S'il est normal, en effet que le travail soit le support des retraites ou des assurances chômage, il est difficile de le justifier pour les assurances maladie ou les allocations familiales, dont le coût devrait normalement peser sur l'ensemble des citoyens, à travers le système fiscal.

3.3. Accès au financement

Comme toute entreprise, les microentreprises ont besoin d'accès continu à différentes formes de financement. Pour répondre à ces besoins multiples, les propositions de l'ADIE, qui ont recueilli l'accord de ses partenaires, sont les suivantes :

3.3.1. Fonds propres

Le capital-risque, sous forme de participation au capital, ne peut s'appliquer qu'aux sociétés. Peu de microentreprises adoptent ce statut juridique et peu d'entre elles sont suffisamment connues pour pouvoir en bénéficier, sauf à travers des clubs d'épargne investissant dans des entreprises locales, comme c'est le cas des Cigales, en France. Dans certains cas, les personnes qui se mettent à leur compte peuvent bénéficier du soutien financier de leur famille et, dans le cas de certains groupes ethniques, du produit des tontines. Mais, en règle générale, l'intervention en fonds propres des Pouvoirs Publics correspond à une prime de démarrage versée aux créateurs d'entreprises par certaines collectivités locales – plus particulièrement au Royaume-Uni et en France- et par des fondations, qui visent généralement des publics spécifiques et notamment les jeunes. C'est par exemple le cas du « Prince's Youth Business Trust » en Grande Bretagne et de la SIG (Societa per l'Imprenditorialità Giovanile) en Italie.

La prime de démarrage est particulièrement justifiée pour les chômeurs qui, par nature, ont peu ou pas de fonds propres. La prime correspond, dans ce cas, au remplacement d'un « revenu de substitution » qui peut se prolonger pendant une très longue période, par un « capital de substitution » rarement supérieur à une année de revenu minimum, qui permet à l'assisté de sortir de la dépendance et devenir créateur de richesse et citoyen à part entière.

Propositions

- **Développer le « capital de substitution » aux chômeurs créateurs d'entreprises, leur permettant de sortir du système d'aide sociale.** Cette aide n'est pas différente, dans son principe, des nombreuses aides au démarrage accordées aux entreprises plus importantes. Compte tenu du montant moyen des microprojets – environ 10 000 euros – la prime pourrait être fixée à un niveau inférieur au revenu minimum annuel.
- **Lier l'octroi de la subvention à celui d'un prêt de type bancaire.** À défaut d'apport personnel, l'octroi du crédit témoigne de l'engagement de l'emprunteur dans le projet financé et permet de responsabiliser le bénéficiaire. Du point de vue du donateur, la bonne utilisation de la subvention est garantie de façon simple et efficace en faisant valider le projet par l'organisme prêteur - banque ou organisme de microfinance qui en assure aussi le suivi.

C'est le système adopté en France par certaines régions qui accordent une prime aux chômeurs créateurs d'entreprises financés et accompagnés par l'ADIE (voir étude France).

- **Promouvoir la possibilité de faire cofinancer par le Fonds Social Européen le « capital de substitution » des chômeurs créateurs d'entreprise.** Cette possibilité appliquée dans le cadre de la prime ACCRE, accordée en France aux chômeurs créateurs d'entreprise jusqu'à fin 1996, mais aussi en Allemagne (« Überbrückungsgeld »), en Italie (par la SIG), et dans le cadre du programme expérimental européen « Capital local à finalité sociale » mérite d'être

promue systématiquement. Le cofinancement à 50% par le FSE est un apport précieux pour inciter les entrepreneurs à sortir du travail au noir et rendre leurs entreprises moins fragiles.

• **Développer l'épargne de proximité investie dans la création et le développement des entreprises locales**

- en étendant, le cas échéant, le champs des avantages fiscaux,
- en développant des produits spécifiques ou en étendant le champs des produits existants,
- en développant des clubs d'investissement local et en facilitant la cession des parts.

3.3.2. Quasi-fonds propres

Certains pays européens, par exemple l'Allemagne, ont développé des systèmes de financement en quasi-fonds propres qui visent les PME, mais peu se sont intéressés aux microentreprises.

Pour les entreprises individuelles, le moyen le plus simple est l'intervention sous forme de prêt d'honneur, subordonné par rapport au prêt de type bancaire. Ce prêt à taux 0 en France ou à très faible taux en Grande Bretagne (« soft loan schemes »), est fait sans garantie. Les quasi-fonds propres peuvent aussi être fournis sous forme de prêt participatif, dont les intérêts et les modalités de remboursement sont fonction des résultats de l'entreprise.

Si, à première vue, l'intervention en quasi-fonds propres paraît moins coûteuse du point de vue des Pouvoirs Publics et plus responsabilisante pour le créateur, son coût réel est, en fait, élevé, compte tenu du risque et des coûts de suivi relativement lourds par rapport au faible montant des prêts et de l'impossibilité pour les fonds de couvrir ces coûts. De plus, les prêts d'honneur subissent souvent la dérive de se positionner, non pas en complément, mais en concurrence des prêts bancaires. Ils augmentent ainsi inutilement la dépense publique, (alors que le crédit pourrait être assuré par les banques), sans avantage final pour le créateur, qui a besoin, non seulement de quasi-fonds propres, mais aussi d'accès permanent au crédit.

Proposition

• **Développer des prêts d'honneur et/ou des prêts participatifs aux microentreprises, sous réserve qu'ils soient complémentaires et subordonnés par rapport aux prêts bancaires.** Il est important que ces deux conditions soient remplies pour ne pas créer une confusion sur leur rôle. Hybrides entre prêt et subvention pour les premiers, prêt et participation au capital pour les seconds, ils ne peuvent remplacer vraiment ni l'un ni l'autre, mais peuvent jouer un rôle de levier intéressant. L'Etat et les collectivités locales peuvent avoir intérêt à subventionner les fonds des prêts d'honneur et ou les prêts participatifs si ceux-ci servent de levier à des prêts bancaires mais ils n'ont aucun intérêt à les financer pour qu'ils se substituent aux banques. Plutôt que financer en direct des fonds de prêts d'honneur ou des prêts participatifs, les pouvoirs publics et autres bailleurs de fonds peuvent avoir intérêt à financer le risque et la bonification du taux d'intérêt.

3.3.3. Crédit

Au-delà des problèmes de marché, évoqués plus haut, le développement du microcrédit au sein de l'Union Européenne, se heurte à un cadre institutionnel, qui ne l'avait jamais pris en

compte. Or, en dehors de sa fonction de financement classique, le crédit a aussi une fonction sociale évidente. Sans mettre en cause la répartition des richesses présente, il permet la création des richesses futures. Dans une société démocratique, son accès devrait donc être ouvert à tous. L'apport de la microfinance, telle qu'elle est pratiquée dans le Tiers Monde a été de concilier cette finalité sociale avec celle de l'équilibre financier des banques, en utilisant des méthodes appropriées à la clientèle. L'application de ces méthodes exige une réglementation appropriée, qui devrait être mise en place rapidement avant que la microfinance se développe dans le désordre.

Solutions institutionnelles à court terme

Si les lois sur les associations et les lois bancaires varient d'un pays à l'autre, les solutions qui sont plus ou moins praticables partout en Europe pour assurer l'accès des publics défavorisés au microcrédit sont, à court terme :

- **Les prêts sur fonds propres des associations ou fondations.** Cette solution applicable au démarrage, pour tester les méthodes et maîtriser les coûts et les impayés, ne peut servir, sauf cas exceptionnel, de base à l'extension du microcrédit.
- **Le partenariat avec les banques**, qui consiste à faire financer par celle-ci les prêts à un public qu'elles refusent de financer directement, en externalisant une part du risque et des frais de gestion, ainsi que la totalité de l'accompagnement. C'est le système pratiqué en France par l'ADIE avec la plupart des banques mutualistes et trois caisses de Crédit Municipal, qui délèguent à l'association l'ensemble de l'intermédiation financière et sociale entre elles et les chômeurs créateurs d'entreprises.

Globalement ce partenariat correspond à l'objectif majeur d'intégration progressive des exclus dans les circuits bancaires. Il a l'inconvénient, toutefois, de ne pas assurer l'autonomie financière et la pérennité du crédit solidaire.

- **Les fonds de garantie existent dans la plupart des pays et permettent de couvrir une partie du risque.** Leur défaut principal est de couvrir les prêts aux PME, plutôt qu'aux microentreprises. C'est le cas du « Small Firms Loan Guarantee Scheme » introduit en Grande Bretagne en 1981. En France le « Fonds de Garantie d'Insertion par l'Economie » financé, lui aussi, par l'Etat, accepte depuis 1996 de garantir les prêts aux chômeurs créateurs d'entreprises par une garantie de portefeuille bien adaptée au faible montant des prêts.
- **La cession de créances** consiste à faire des prêts sur fonds propres de l'association ou fondation et à vendre ensuite les créances, avec une décote, aux établissements bancaires. Cette pratique a été mise au point par l'ADIE avec l'appui et l'approbation de la Banque de France. Elle doit pouvoir être appliquée dans les autres pays membres, mais nécessite une masse de crédit suffisante.

La décote, calculée en fonction du taux moyen d'impayés, peut être réduite par le transfert à l'acheteur de la garantie des créances.

- **La création des caisses spécialisées dans le microcrédit dans le cadre des institutions coopératives.** Cette solution est particulièrement aisée dans le cadre des « credit unions » en Angleterre et en Irlande, dans la mesure où elles ne sont pas soumises à la loi bancaire et donc

à une réglementation conçue pour le crédit classique. Elle a l'avantage de faire participer la population à son propre développement en mobilisant l'épargne locale.

Propositions institutionnelles à plus long terme

• **Créer un continuum des institutions de microfinance.** Il n'est pas possible de laisser le monopole du crédit aux institutions financières si celles-ci n'irriguent qu'une partie de l'économie nationale. À plus long terme, et dans la mesure où l'Union Européenne et ses pays membres reconnaîtraient l'importance du microcrédit pour le développement du travail indépendant, l'objectif visé doit être la création d'un environnement institutionnel permettant l'existence d'un continuum d'institutions de microcrédit³, depuis la petite association locale jusqu'à la société financière, et l'encouragement de leur intervention auprès des publics et dans les zones en difficulté. L'intervention de l'Union Européenne est importante, car les lois bancaires des Etats membres vont souvent au-delà des directives européennes qui ont pour objectif majeur la protection de l'épargne.

Continuum des institutions de microfinance

Institution	Financement	Indicateurs et ratios pruden- tiels	Institution et mode de supervision
Association ou fondation	Dons, subventions, mise à disposition des fonds (traité d'apport). Partenariat avec les banques, cession de créances.	Population cible, taux d'impayés, de risque, et de perte, indicateurs d'efficience et de couverture de coûts. Voir annexe 2.	Autocontrôle.
Association de Microfinance (à créer)	Les mêmes + possibilité d'emprunter pour prêter.	Idem. Voir annexe 2.	Agrément auprès du Ministère des Finances ; communication de rapports périodiques.
Caisse coopérative à capital variable	Capital social, épargne, lignes de crédit.	Règles applicables aux établissements bancaires (sauf en Irlande et au Royaume-Uni, où les « credit unions » ne sont pas soumises à la loi bancaire). Ces règles pourraient être adaptées aux caractères spécifiques du microcrédit. Voir annexe 3.	Supervision des caisses par l'institution faitière ou par une unité spécialisée.
Société financière à agrément limité	Capital social, dette subordonnée, lignes de crédit, fonds communs de placement.	Règles applicables aux établissements bancaires, à adapter aux caractères spécifiques du microcrédit. Voir annexe 3.	Supervision par la Banque Centrale.

³ La réflexion sur le continuum des institutions de la microfinance a été lancée par la Banque Mondiale (Hennie von Greuning, Joselito Gallardo et Bikki Randhava : « A framework for the Regulation of Microfinance Institutions » ; Décembre 1998. Les propositions de ce rapport s'inspirent de cette réflexion et des travaux menés par la Banque Mondiale en liaison avec les représentants des banques centrales et des opérateurs du microcrédit en Europe Centrale et Orientale et notamment en Bosnie.

L'objectif de ce continuum d'institutions financières est de permettre à un programme de grandir, en préservant, à chaque stade, les règles prudentielles et l'efficacité opérationnelle. La création d'un tel continuum d'institutions de microfinance suppose la révision des lois sur les associations et des lois bancaires, en complétant les dispositions existantes en fonction des caractéristiques propres de ce type d'institutions :

Associations de microfinance à but non lucratif. Dans le cas du microcrédit, ce type d'association aurait le droit d'emprunter pour prêter sous réserve d'agrément préalable et de rapport périodique. Plus précisément, les associations de microfinance pourraient se caractériser par les dispositions suivantes :

- *Activité limitée* à la distribution des prêts visant à financer l'activité économique des publics démunis n'ayant pas directement accès aux banques, sans collecte d'épargne.
- *Montant des prêts limité*, le plafond étant de l'ordre de 10 000 à 20 000 euros (ce plafond est souvent fixé en fonction du PIB par tête, qui pour l'ensemble des pays membres est de l'ordre de 20 000 euros.
- *Agrément* en tant qu'activité financière, bénéficiant souvent de la garantie de l'Etat (c'est le cas en France à travers le Fonds de Garantie d'Insertion par l'Economique) auprès du Ministère des Finances, et communication des rapports annuels, prouvant qu'elle ne s'écarte pas des objectifs et limites fixés,
- *Auto contrôle* basé sur le suivi des indicateurs et ratios prudentiels appropriés (voir annexe 2),
- *Exonération fiscale*, compte tenu du caractère non lucratif de l'activité, mais possibilité de réaliser des bénéfices, sous réserve que ceux-ci soient réinvestis dans le programme,
- *Sources de fonds* : intérêts sur prêts et placements de trésorerie, dons, subventions, legs,
- *Autorisation d'emprunter* pour prêter en garantissant les emprunts avec les actifs y compris les prêts,
- *Possibilité de mener une activité de formation et d'accompagnement* directement liée à l'activité de prêt,
- *Possibilité de former des groupements professionnels* pour assurer en commun certaines tâches administratives, financières ou techniques, permettant des économies d'échelle, pour assurer un système d'autocontrôle ou pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de microcrédit.

Coopératives d'épargne crédit

Le statut des banques coopératives ou des « credit unions », existe dans tous les pays de l'Union Européenne. Curieusement, les directives européennes autorisent les « credit unions » du Royaume-Uni et d'Irlande à fonctionner dans le cadre du « Consumer Credit Act » et non pas des lois bancaires, ce qui simplifie grandement les contraintes réglementaires. Dans les deux cas, il est possible de créer, à l'intérieur du réseau, des caisses spécialisées dans la

microfinance. Les contraintes réglementaires seront cependant plus difficiles à satisfaire dans le cas des banques coopératives. Dans les deux cas :

- *le capital social* est limité aux cotisations de quelques membres (en France il suffit de sept membres versant 100 francs chacun),
- *les activités de la caisse* peuvent couvrir aussi bien le crédit que l'épargne ou l'assurance,
- les risques sont mutualisés à l'intérieur du réseau,
- la supervision de la caisse et la communication des renseignements demandés par la banque centrale est assurée par l'institution faîtière qui a le statut d'établissement bancaire, ou, comme c'est le cas en Allemagne, par une unité spécialisée.

Si les banques coopératives ou credit unions n'ont pas tiré parti de ces dispositions (sauf quelques cas en Irlande) c'est essentiellement parce qu'elles ne connaissent pas le « métier » de crédit solidaire et qu'elles sont soumises comme les autres banques aux exigences de rentabilité et de concurrence.

Sociétés financières à vocation de microcrédit

- *Société à vocation commerciale*, organisée sur la base des lois bancaires, ayant pour vocation de financer l'activité économique des publics démunis n'ayant pas accès direct aux banques,
- *Capital* souscrit auprès des investisseurs publics et privés (associations, banques, fondations, entreprises, personnes privées, collectivités locales, Etat),
- *Emprunts* mobilisés auprès des investisseurs publics et privés et sur la base des titres émis ; autorisation de garantir les emprunts avec les actifs y compris les prêts,
- *Autorisation de prêter*, de prendre des garanties et de les réaliser en cas de besoin,
- *Réglementation* adaptée aux caractéristiques spécifiques du microcrédit (voir annexe 3)

• **Revoir la politique des taux d'intérêt effectifs et préciser la définition de l'épargne**

Taux d'intérêt : Dans une institution financière, quelle qu'elle soit, le revenu des intérêts doit couvrir normalement le coût des ressources financières, le coût du risque ainsi que les frais de gestion, en assurant autant que possible la rentabilité des fonds propres. Partant du double constat que l'accès au crédit est plus important pour les personnes démunies que le coût du crédit et que l'institutionnalisation du microcrédit exige la couverture progressive des coûts, assurant son autonomie par rapport aux aléas d'un financement à base de dons, les institutions de microcrédit dans le Tiers Monde pratiquent généralement des taux d'intérêt élevés pouvant monter jusqu'à 20 ou 30 % au-dessus du taux d'inflation.

Si de tels taux ne sont pas praticables en Europe où la rentabilité du capital investi dans les petites entreprises est plus faible que dans le secteur informel du Tiers Monde, le taux d'usure tel qu'il est fixé, par exemple en France, est incompatible avec le coût du petit crédit.

Dès lors, les solutions doivent être recherchées dans deux directions :

- externalisation des surcoûts d'accompagnement et de formation, qui sont du domaine des biens et services publics, subventionnés par les collectivités locales, l'Etat et le FSE.
- Assouplissement des règles du taux d'usure, si elles existent. Par leur faible montant et le point de vue de l'emprunteur, plus concerné par le montant des échéances et leur compatibilité avec le revenu généré par le projet, que par le taux d'intérêt, les petits prêts à l'activité économique pourraient être assimilés aux prêts personnels ou prêts à la consommation, plutôt qu'aux prêts professionnels. C'est le cas, comme on l'a vu plus haut, au Royaume-Uni, où le microcrédit est pratiqué dans le cadre du « Consumer Credit Act », et non pas dans celui du « Banking Act », mais aussi en France, dans le cadre du partenariat de l'ADIE avec le Crédit Municipal. L'information des emprunteurs sur le TEG semble être une protection suffisante contre les abus.

Epargne obligatoire : Dans beaucoup de pays, les institutions de microcrédit pratiquent des formes d'épargne obligatoire,

- sous forme d'une caution versée par l'emprunteur au moment du déblocage du prêt, remboursée lorsque le prêt lui-même est remboursé,
- ou sous forme d'un taux d'intérêt payable d'avance, dont une partie est rendue à l'emprunteur si le remboursement du prêt ne subit pas de retards et d'incidents de recouvrement.

Ces pratiques sont très différentes de l'épargne, telle qu'elle est définie habituellement. Elles n'entraînent aucun risque pour le système financier. Dans les deux cas, l'emprunteur est créancier net de l'institution de microfinance et le non-remboursement de la somme qu'il a versée n'entraîne une perte pour lui, qu'au cas où l'institution de microfinance ne tiendrait pas sa promesse, une fois le prêt remboursé. Si la collecte d'épargne est légalement limitée aux banques, ces formes d'épargne obligatoire ont été traitées dans de nombreux pays comme une exception, dans la mesure où elles sont plutôt une forme de garantie pour les institutions de microfinance. Elles sont décrites comme telles dans le contrat de prêt et elles n'alimentent pas le fonds de prêts avec un coefficient multiplicateur, mais sont gardées sous forme de dépôt de garantie. Le risque pour l'emprunteur ne peut être éliminé en cas de faillite ou de liquidation de l'institution. Il est cependant très faible et l'épargne obligatoire doit être alors traitée à parité avec les autres dettes.

• **Suppression des segmentations existantes par âge, sexe, origine ou statut**⁴. Les pays membres de l'Union Européenne se plaisent à distinguer des populations cibles très spécifiques en ce qui concerne l'accès aux différentes formes de microcrédit. Ainsi, il existe dans différents pays et notamment dans ceux qui ont fait l'objet de l'étude, des fonds de petit crédit ou de garantie pour les femmes, pour les jeunes, pour les handicapés ou pour les immigrés. Si l'on peut concevoir des aides au démarrage différenciées concernant certaines catégories de la population, il est difficile de justifier ces discriminations positives ou négatives pour le microcrédit, qui normalement devrait être ouvert à toutes les personnes ayant la capacité de créer une activité économique, et n'ayant pas accès aux banques.

⁴ A noter qu'il existe aux Etats Unis une loi « Equal Opportunity Act », qui assure l'accès au crédit à toutes les personnes qui peuvent y prétendre, sans discrimination de race, couleur, religion, origine nationale, sexe, situation familiale ou âge.

3.3.4. Soutien de l'Europe au financement des microentreprises

S'agissant d'une innovation financière et sociale qui présente un intérêt commun pour la lutte contre l'exclusion et le développement de l'emploi dans tous les pays membres, l'Europe peut jouer un rôle décisif dans son introduction et son développement, à travers notamment la préparation du rapport sur le financement social (« social banking ») votée au Parlement Européen en octobre 1999. Les propositions qui pourraient être examinées dans ce cadre sont notamment :

Propositions

- **Intégrer dans les directives bancaires européennes une réglementation adaptée aux caractéristiques spécifiques de la microfinance. (voir annexe 3)**

Cette adaptation pourrait être faite sur la base de l'observation des programmes existants à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union Européenne.

- **Faire entrer le développement des microentreprises dans les interventions de la BEI**

À la suite du sommet d'Amsterdam, la Banque Européenne d'Investissement (BEI) cofinance avec les Etats membres des fonds communs de placement à risque pour les entreprises innovantes à potentiel. Le financement des chômeurs et des exclus pouvant être considéré comme une innovation sociale, la BEI pourrait financer de la même manière les fonds de quasi-fonds propres destinés aux entreprises individuelles (prêts d'honneur, prêts participatifs), y compris celles, de plus en plus nombreuses, créées par des chômeurs et des exclus.

De même, la BEI pourrait contribuer davantage au financement des fonds de garantie mis en place par les Etats membres pour les prêts aux très petites entreprises.

- **Institutionnaliser la démarche des opérateurs de microcrédit en créant un fonds spécial pour le développement du microcrédit**

Le crédit solidaire ne peut se développer dans la précarité actuelle liée à l'approche budgétaire des financeurs publics. Il a besoin d'une approche financière permettant d'assurer son extension et sa pérennisation.

Aussi, au-delà de l'initiative immédiate évoquée plus haut, on pourrait imaginer une initiative plus importante consistant en la création d'un Fonds Européen pour le Financement du Microcrédit. Ce fonds aurait pour objet de financer les opérateurs de microcrédit intervenant auprès des publics en difficulté et/ou dans les quartiers en difficulté, sous forme de prêt à taux 0, garantie, prise de participation ou dotation en fonds propres, etc.

Ce fonds pourrait entrer en partenariat avec des institutions financières nationales telles que la Caisse des Dépôts et Consignations en France, qui ont à la fois la volonté et les moyens de lutter contre l'exclusion financière, pour soutenir l'action des ONG et des institutions financières intervenant dans ce domaine⁵.

⁵ Un fonds de ce type a été créé aux Etats Unis en 1994 sous le nom de Community Development Financial Institutions Fund. Il finance toutes les institutions financières – aussi bien les associations que les banques-intervenant au service des zones ou des publics en difficulté. Il intervient sous forme de prêt, participation au capital, subvention, assistance technique.

- **Mettre au point un système d'information et de suivi**

L'importance de financement public au démarrage et l'objectif d'autonomie financière, aussi lointain qu'il soit dans le cadre actuel, exige la mise en place d'un système de suivi évaluation. Le système d'information et de suivi, mis au point par les institutions de microfinance internationales, devrait être adapté au contexte des pays membres de l'Union Européenne. Ce système, permettant de clarifier les concepts et d'assurer le suivi des performances à travers des indicateurs financiers et opérationnels, est essentiel si on veut évaluer et améliorer les programmes, donner plus de transparence aux politiques et s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. Une liste des principaux indicateurs utilisés par les programmes de microcrédit est jointe en annexe 2.

- **Créer un centre européen de formation et d'appui**

Compte tenu du retard pris par les pays membres de l'Union Européenne en matière de microfinance, il semble utile de créer un centre de formation et d'appui aux programmes de microfinance à l'image de celui qui a été créé en Europe Centrale et Orientale. Ce centre apporterait son appui aux programmes de microcrédit dans le domaine de l'information sur les meilleures pratiques en matière de microfinance, de formation, d'assistance technique et d'échanges. Comme MFC, ce centre pourrait s'appuyer sur les travaux du CGAP en adaptant les méthodes au contexte des économies industrielles à forte composante de protection sociale.

Le Centre de Microfinance pour les Pays d'Europe Centrale et Orientale et les Nouveaux Pays Indépendants

Le MFC a été créé à Varsovie en 1996, par trois praticiens de la microfinance : Rosalind Copisarow, Ken Vander Weele et Maria Nowak, qui en est présidente.

Le centre a pour mission d'apporter son appui aux institutions de microfinance, de réduire la pauvreté, de créer l'emploi et de privatiser l'économie en développant le travail indépendant et les microentreprises.

Depuis trois ans le nombre des programmes de microcrédit membres du MFC n'a cessé de croître : ce dernier compte aujourd'hui 43 institutions de microfinance des Balkans au Kazakhstan . Le centre organise une conférence annuelle, qui permet aux membres d'échanger leurs expériences et de débattre des problèmes communs tels l'environnement institutionnel. Il organise, par ailleurs, des formations en anglais et en russe sur le lancement et le développement des programmes de microfinance, la gestion financière, la comptabilité, la politique de taux d'intérêt et la maîtrise du risque. Le centre bénéficie du soutien financier de plusieurs bailleurs de fonds et du soutien technique du CGAP. Il a pu développer une expertise locale dans les différents domaines de la microfinance. L'essentiel de ses stages est assuré désormais par des experts de la région.

Par ailleurs le Community Reinvestment Act de 1977, amendé en 1995, encourage les banques qui collectent des dépôts dans les zones défavorisées, à intervenir en fonction des mérites propres du prêt et non pas en fonction du quartier dans lequel se situe le projet.

3.4. Amélioration de la situation des microentreprises par rapport à la concurrence

La petite taille est souvent un handicap par rapport à la concurrence et par rapport aux clients, lorsque le rapport des forces est trop inégal. Aussi des solutions doivent être recherchées dans trois domaines :

3.4.1. La trésorerie des microentreprises

L'une des causes de mortalité les plus fréquentes des entreprises nouvellement créées est le manque de trésorerie, lié autant à la faiblesse des fonds propres qu'aux délais de paiement dépassant souvent 90 jours. Les microentreprises, qui ont souvent des donneurs d'ordre privilégiés, sont particulièrement démunies face à ces retards, leur force de négociation étant très faible.

Proposition

- **Limiter les retards de paiement en réclamant des intérêts compensatoires**

Les grandes entreprises ont tendance à transférer leurs problèmes de trésorerie sur les petites, qui ont pourtant plus de difficulté à obtenir des découverts bancaires. Aussi, il est proposé de s'inspirer des mesures prises au Royaume-Uni, qui a mis en place, en 1994, dans le cadre du « Enterprise Reinvestment Scheme », le « Prompt Payment Code ». Cette mesure permet aux TPE et PME de réclamer des intérêts compensatoires aux grosses entreprises et à l'administration en cas de non respect des délais de paiement. Dans le cas de retard de paiement de l'administration, une autre solution pourrait être l'obtention d'un délai compensateur sur une dette fiscale de l'entreprise.

3.4.2. L'accès aux marchés publics

Du fait de leur manque de moyens, les microentreprises ont rarement l'accès à l'information et la possibilité d'accès aux marchés publics.

Proposition

- **Réserver les marchés intérieurs à 100 000 euros à des TPE, à travers une procédure simplifiée d'appel d'offres.**

Cette mesure pourrait s'inspirer de l'exemple de la Small Business Administration Américaine qui réserve les marchés inférieurs à 100 000 dollars aux PME, auxquels elle attribue, auparavant des certificats de compétence. Les TPE devraient bénéficier par ailleurs d'une procédure d'appel d'offre simplifiée.

Compte tenu de la faible taille des microentreprises, les marchés publics concernés pourraient être surtout des marchés des collectivités locales et des marchés de sous-traitance

3.4.3. Le développement des formes mutualistes d'organisation

Dans toutes les périodes de rupture et de transformation rapide de l'économie, comme celle que nous vivons actuellement, la nécessité de prendre des risques doit être compensée par la solidarité de groupe.

L'Italie montre l'exemple de réseaux de microentreprises à spécialisation flexible qui, en mutualisant les fonctions d'approvisionnement, de commercialisation ou de crédit permettent de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer les rapports de force par rapport aux partenaires extérieurs, en préservant l'initiative et la responsabilité individuelle. La mutualisation peut aussi être un moyen de surmonter certaines discriminations de fait, comme par exemple celle des normes ISO, par rapport aux entreprises qui démarrent.

Proposition

- **Favoriser le regroupement des travailleurs indépendants en réseaux, permettant de renforcer leurs compétences et/ou de mutualiser certaines fonctions.**

3.5. La formation et l'accompagnement

Si dans les pays en voie de développement, les activités économiques génératrices de revenu se déroulent dans un cadre informel et font partie de la culture traditionnelle, il n'en est pas de même dans les pays industriels, où le travail indépendant est soumis, comme nous l'avons vu, à une réglementation très stricte en matière d'enregistrement, tenue de comptabilité, charges sociales et fiscales et où l'organisation du marché, comme celle de la production sont beaucoup plus complexes. Face à cette complexité, les entrepreneurs potentiels, qui n'ont pas d'expérience préalable pour ce qui concerne les jeunes ou une expérience de salarié pour les autres, se trouvent souvent démunis et ont besoin d'appui en matière de :

- information sur le cadre réglementaire et ses changements continuels,
- formation à la gestion, préalable et continue,
- conseil juridique, conseil à la gestion, conseil en marketing, etc.

Ce soutien est d'autant plus important qu'une grande partie des chômeurs créateurs d'entreprises a un niveau de formation bas.

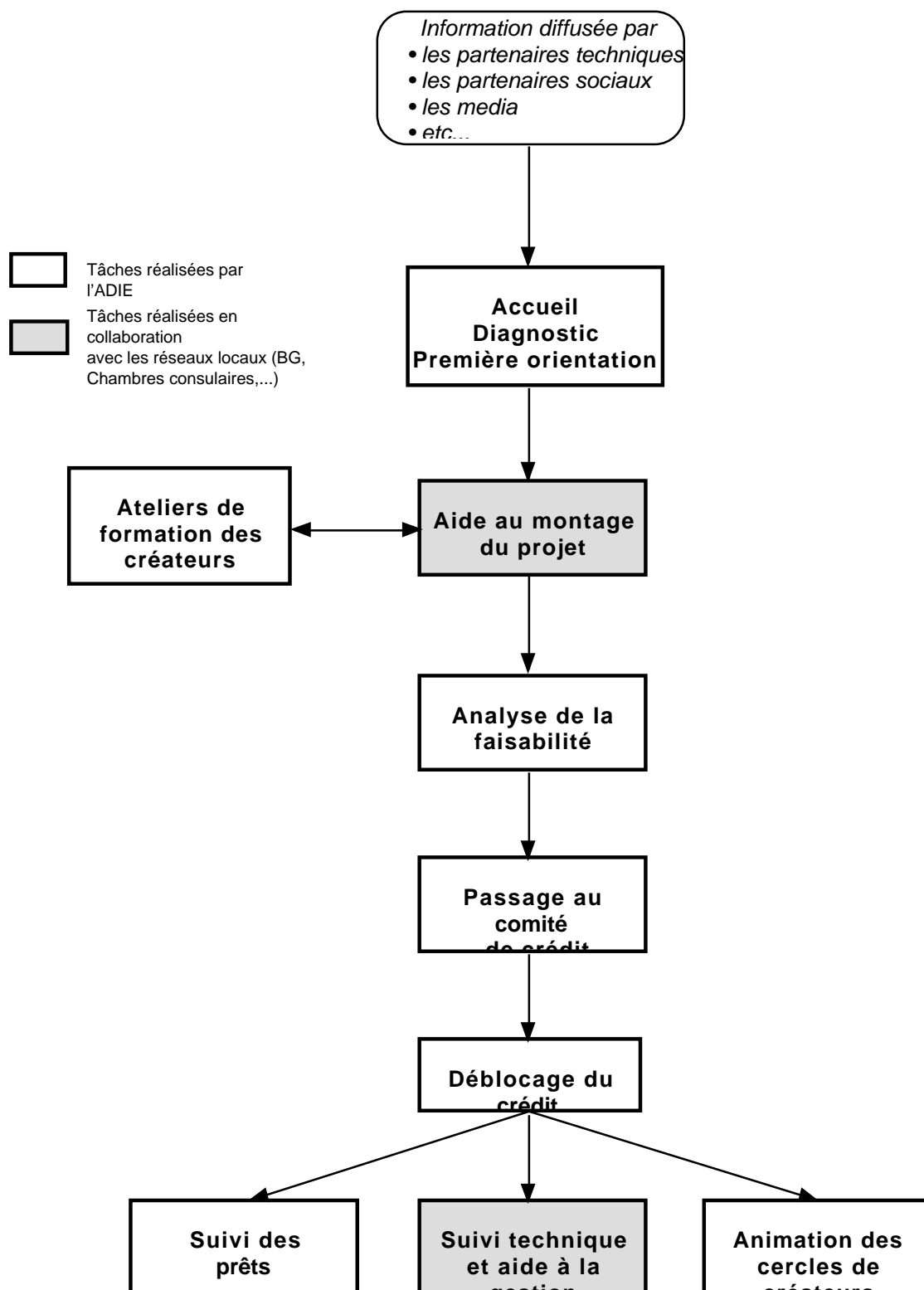
Bien qu'il existe dans tous les pays membres des dispositifs de formation, beaucoup sont trop sophistiqués ou trop théoriques. Les stages « parking » sur la création d'entreprise comptent parmi les participants des personnes qui viennent pour toucher une allocation de stage plus élevée que le revenu minimum d'insertion. Dans bien de cas, la formation ne débouche pas sur la création d'entreprise, faute de financement. De même le conseil se limite souvent à l'établissement des dossiers administratifs, trop compliqués pour un citoyen de niveau moyen.

Propositions

- **La formation et le conseil devraient être liés directement au projet.**

- **Les opérateurs de microcrédit qui sont, en même temps, fournisseurs de services de formation et d'accompagnement, devraient les gérer en centres de coût séparés.** Les services de formation et d'accompagnement, rendus généralement nécessaires dans les Etats-providence, du fait des distorsions du marché, sont, en effet, du domaine des biens et services publics. Comme tels ils peuvent être financés sur subvention, alors que les services financiers doivent normalement couvrir leurs coûts. La séparation en deux centres de coût permet d'assurer la transparence de gestion et de rechercher des modes de financement adaptés à chaque type d'opération.
- **Le développement du bénévolat** permet d'assurer le parrainage des créateurs, de faciliter leurs relations avec l'administration et de leur apporter des prestations spécifiques (conseil marketing, conseil juridique, etc.) qui, dans des entreprises plus importantes sont apportés par des services ou des consultants spécialisés. Ce bénévolat a été testé avec des résultats très positifs par le PYBT et l'ADIE.
- **La combinaison du suivi individuel et du suivi collectif** permet, à la fois, de répondre aux besoins spécifiques des microentrepreneurs et de créer des échanges d'idées, services et produits entre les créateurs. Les cercles de créateurs peuvent être le support d'une formation permanente et l'embryon d'une organisation professionnelle évoquée plus haut.

Méthodologie d'accompagnement utilisée par l'ADIE



4 . LES AVANTAGES ET LES RISQUES DES PROPOSITIONS FORMULEES

« Des gens comme moi, il y en a plein, qui un jour peut-être, à force de faire de nous des sans-droit, parce que sans-travail et sans-salaire, vont décliner. On va, peut-être nous exclure jusqu'à devenir des sans-devoir »

(Parole de chômeur)

Les propositions formulées dans le présent rapport ne présentent qu'un risque limité.

- **Pour les populations en difficulté**, elles ne remettent pas en cause les systèmes de protection sociale dans leur ensemble, mais leur articulation dissuasive par rapport à l'emploi et plus encore par rapport à la création d'activité économique. La vraie finalité de l'aide sociale est d'aider les personnes exclues du marché du travail à retrouver autonomie et dignité. La création de son propre emploi est une des voies pour y arriver.

- **Pour les contribuables**, elles réduisent considérablement le coût du chômage. Si dans l'état des choses actuel, les programmes de microcrédit montés de façon acrobatique, dans un environnement institutionnel hostile, ne peuvent couvrir leurs charges, le coût financier des emplois créés est inférieur au coût annuel du chômage.

Comparaison du coût de la création d'un emploi indépendant en France, par rapport au coût annuel du chômage

	Francs
Accompagnement	10 000
Risque	2 000
Chèques conseil	4 000
Prime régionale éventuelle	10 000
TOTAL	26 000 francs, soit 4 000 Euros

Ces 4 000 Euros sont à comparer au coût annuel d'un chômeur, évalué par le Ministère de l'Emploi à 120 000 francs (18 300 euros), en prenant en compte les coûts directs et le manque à gagner des impôts et cotisations sociales. Ce calcul très rudimentaire ne prend pas en compte les coûts humains et les pathologies sociales : dégradation des capacités professionnelles, dépression, violence, drogue, Au prix de 500 euros par jour de prison ou d'hôpital, ces coûts arriveraient vite à des montants astronomiques.

Par ailleurs, si le chiffre d'affaires de chaque microentreprise individuelle paraît faible (autour de 300 000 F par an, soit 45 000 Euros, pour celles que finance l'ADIE), le chiffre d'affaires total des entreprises qui pourraient être créées grâce au microcrédit (potentiel que l'on peut estimer très grossièrement à 360 000 entreprises en Europe) peut être évalué à 108 milliards

de francs (16,5 milliards d'Euros), générant un montant de l'ordre de 2 milliards d'Euros de TVA, plus une somme à peu près équivalente pour le paiement des autres contributions (essentiellement cotisations sociales –fiscalisées ou non- et impôt sur le revenu). Les programmes mis en œuvre dans les pays membres, tels que le « Enterprise Allowance Scheme » au Royaume-Uni ou l'ACCRE en France montrent l'élasticité de l'offre d'entreprises créées par rapport au soutien apporté par l'Etat. Leur suppression paraît d'autant plus injustifiée.

- **Pour les opérateurs**, la mise en œuvre des programmes de microcrédit a été testée en vraie grandeur non seulement dans les pays du Tiers Monde, mais aussi dans les pays industriels et notamment en France où elle correspond à une réalité concrète. Sa difficulté dans un pays industriel tient au fait qu'elle ne peut être menée sans le soutien des Pouvoirs Publics, tant en matière d'environnement institutionnel que de couverture de surcoûts. Or l'administration n'a pas toujours une vision globale de la création d'entreprise. Les responsabilités sont souvent dispersées, aboutissant à des contextes institutionnels complexes, incohérents et instables, où l'avantage d'une mesure positive est immédiatement annulé par une mesure en sens inverse. Il ne sert à rien, par exemple, d'accorder une aide au démarrage, si on tue ensuite l'entreprise sous le poids de charges sociales, avant qu'elle ait eu le temps de s'installer sur le marché. Il n'est pas très efficace, non plus, de subventionner les coûts d'accompagnement avec un retard de versement d'un an, qui bloque le fonctionnement des programmes. Le risque majeur pour les programmes de microcrédit est un risque de dépendance et de pollution par les logiques administratives, qui ne sont pas de même nature que les logiques financières.

Face à ces risques, les propositions formulées dans ce rapport présentent, en revanche, de nombreux avantages :

- **Développement de nouvelles formes d'emploi et lutte contre l'exclusion**

Dans une Europe où la pauvreté touche désormais 57 millions de personnes, le soutien au développement du travail indépendant permet d'ouvrir un horizon d'espoir à ceux qui n'ont plus aucune chance de retrouver un travail salarié. Il s'inscrit dans la tendance de la nouvelle révolution industrielle, basée sur les nouvelles technologies et le développement des services.

- **Initiative économique et auto promotion des exclus**

Dans une société vieillissante, le poids de retraites s'ajoutera à celui des charges sociales pour créer un fardeau insupportable pour la population active. Le risque du maintien du *statu quo* est celui d'une remise en cause brutale de la protection sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté ont, en effet, toujours été caractérisées par le balancement entre « la potence ou la pitié »⁶. Pour prendre l'exemple de la Grande-Bretagne, la remise en cause du Welfare State par Margaret Thatcher n'est que le rappel de la remise en cause, en 1834, de la loi de Speenhamland, qui, en accordant un complément de salaire à tous ceux dont le salaire était insuffisant pour vivre, empêchait la création d'un marché de travail. On passa ainsi de « l'avilissement d'une misère protégée », suivant l'expression de Karl Polanyi⁷, à l'abandon total des pauvres face à la grande machine capitaliste, qui les a broyés, jusqu'à ce qu'ils aient appris à se défendre à travers l'action syndicale. Libérer le potentiel d'initiative des exclus est un moyen de transformer les chômeurs en sujets des politiques d'emploi alors qu'ils n'en sont

⁶ Titre du livre de Bronislaw Gieremek, historien et actuel Ministre des Affaires Etrangères de la Pologne, sur la pauvreté au Moyen Age

⁷ Karl Polanyi : la grande transformation

qu'objets. C'est le choix d'une société entrepreneuriale et solidaire fondée sur la dignité, contre une société d'assistés, ayant pour effet une passivité acquise, qui se transmet à la génération suivante.

▪ **Une nouvelle forme de relation entre le capital et le travail**

Il est temps aussi de dépasser les clivages idéologiques qui datent de plus d'un siècle : l'idée que le travail est un agrégat, dont les composantes individuelles sont dépourvues d'initiative, l'idée que le capital ne peut qu'exploiter le travail. Le développement du travail indépendant offre une perspective commune à tous les courants politiques et syndicaux. Une perspective où la liberté d'entreprendre se conjugue avec la solidarité de la société et où le capital se combine directement avec le travail, pour donner naissance à une forme de capitalisme populaire parallèle au développement de l'actionariat d'entreprise.

• **Renforcement des droits de l'homme**

À l'aube du troisième millénaire, il est temps de rénover la déclaration universelle des droits de l'homme qui ne parle que du travail salarié et de sa protection, alors que les trois quarts de la population mondiale dans les pays en voie de développement, vivent du travail indépendant et que celui-ci prend un nouvel essor dans les pays industriels. Le droit à l'initiative économique, dénié formellement, pendant la période communiste, en Europe Centrale et Orientale, ne doit pas être limité, *de facto*, dans les pays membres de l'Union Européenne par le manque d'accès au crédit et un environnement institutionnel défavorable.

▪ **Renforcement de la démocratie locale**

Enfin, le crédit solidaire a aussi une dimension politique. La dépendance des exclus par rapport à l'Etat est un danger pour la démocratie. La décentralisation de décisions économiques, l'autonomie financière des citoyens renforcent la démocratie locale à la base. Elles réduisent l'inégalité des chances et la dualité croissante de l'économie, qui favorise les réflexes de révolte des exclus et les réflexes de peur des nantis, menant tout droit à des extrémismes dangereux pour la démocratie. En faisant confiance aux plus démunis, le crédit solidaire ne les aide pas seulement à retrouver confiance en eux-mêmes, il permet aussi de renouer le lien social.

Annexe 1 : Les programmes de microcrédit en Europe

• Programmes ayant atteint un volume de prêts significatif

ADIE, France
14 rue Delambre
75014 PARIS

PYBT, Royaume-Uni
18 Park Square East
LONDON NW14LH

WWB, Espagne
Fundacion Laboral WWB en Espana
P° Marqués de Zafra n°7
1° Planta
28028 MADRID

First Step, Irlande
Jefferson House,
Eglington Road,
Donybrook
DUBLIN 4

Kwinnenbanken Norgesnett, Norvège
Informasjonskontoret v/Inger Thomassen
postboks 39
N-830 Kabelvåg

Les Credit Unions, très nombreuses en Irlande (536 coopératives) et au Royaume-Uni (659 coopératives) délivrent également des petits prêts à leurs membres. On estime que 10% de ces prêts concernent des projets de création de microentreprise : on peut donc considérer que ces 1200 credit unions, mises bout à bout, sont le principal fournisseur de microcrédit en Europe.

• Programmes de taille plus modeste et/ou en démarrage

WEETU, Royaume-Uni
Sackville Place
44-48 Magdalen Street
NORWICH NR3 1JU

ANDC, Portugal
av Elias Garcia 76-1E
1050 LISBONNE

CREDAL, Belgique
16 place de l'Université
1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

Fondation du Roi Baudoin, Belgique
rue Brederode 21
1000 BRUXELLES

Annexe 2 : Principaux indicateurs de suivi des programmes de microcrédit

Production, portefeuille, clients

Production	<p>Nombre des prêts accordés durant la période considérée</p> <p>Nombre des prêts décaissés durant la période considérée</p> <p>Montant des prêts décaissés</p> <p>Montant moyen des prêts décaissés</p> <p>Nombre d'entreprises financées durant la période considérée</p> <p>Nombre d'emplois créés durant la période considérée (emplois créés durant la première année)</p>
Portefeuille	<p>Nombre de prêts en cours au commencement de la période considérée</p> <p>Montant de l'encours (capital restant dû) au commencement de la période considérée</p> <p>Arriérés (Montant des échéances appelées et non réglées) au commencement de la période considérée</p> <p>Nombre de prêts en cours à la fin de la période considérée</p> <p>Montant de l'encours (capital restant dû) à la fin de la période considérée</p> <p>Arriérés (Montant des échéances appelées et non réglées) à la fin de la période considérée</p> <p>Variation de l'encours sur la période considérée</p>
Clientèle	<p>pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale et de demandeurs d'emploi</p> <p>pourcentage de jeunes de moins de 26 ans</p> <p>pourcentage de femmes</p> <p>pourcentage d'entreprises individuelles, sociétés, autres</p> <p>répartition commerce, services, artisanat de production, bâtiment, agriculture, industrie...</p> <p>taux de survie à 2 et 5 ans</p> <p>nombre d'emplois créés à 2 et 5 ans</p>

Intérêts, compte de résultat, bilan

Taux d'intérêt	Taux d'intérêt nominal Frais de dossier, commissions.. Taux Effectif Global Taux de base bancaire Taux d'inflation annuel Taux d'usure
Compte de résultat	Montant et part des frais de personnel Montant et part des provisions Mode d'enregistrement des provisions (3 échéances impayées) Montant et part des pertes Mode d'enregistrement des provisions (terme échu depuis plus d'un an) intérêts créditeurs subventions résultat
Bilan	Encours des prêts Disponibilités Fonds propres et assimilés

Solidité financière

INDICATEUR	OBJECTIF	RATIO
Capitalisation	Dans quelle proportion vos fonds propres contribuent-ils à la création de revenus?	$\frac{\text{Situation nette}}{\text{Total de l'actif}}$
Endettement sur fonds propres	Quelle est l'importance de l'endettement par rapport à votre situation nette?	$\frac{\text{Emprunts à rembourser}}{\text{Situation nette}}$
Liquidité	Le financement prévu est-il suffisant pour couvrir la prochaine période d'activité?	$\frac{\text{Trésorerie disponible}}{\text{Prévisions de décaissement}}$

Fonctionnement

INDICATEUR	OBJECTIF	RATIO
Coût par franc prêté	Coût moyen du prêt	$\frac{\text{Charges de l'exercice (liées aux activités de crédit)}}{\text{Montant total des prêts accordés durant l'exercice}}$
Coût par prêt	Coût moyen du prêt	$\frac{\text{Charges de l'exercice (liées aux activités de crédit)}}{\text{Nombre de prêts accordés durant l'exercice}}$
Coût par client	Coût moyen par emprunteur	$\frac{\text{Charges de l'exercice (liées aux activités de crédit)}}{\text{Nombre d'emprunteurs actifs}}$
Autosuffisance	Equilibre de l'activité de crédit	$\frac{\text{Produits de l'exercice (liés aux activités de crédit)}}{\text{Charges de l'exercice (liées aux activités de crédit)}}$
Efficiences du personnel affecté au crédit	Nombre de prêts sont gérés par un agent de terrain	$\frac{\text{Nombre de prêts en cours}}{\text{Nombre d'agents de terrain}}$
Efficiences du personnel administratif	Nombre de prêts par agent administratif	$\frac{\text{Nombre de prêts en cours}}{\text{Nombre d'agents administratifs}}$

Impayés

OBJECTIF	RATIO
Mesurer l'importance des retards de paiement	<u>Montant des échéances appelées et non réglées des prêts en cours /</u> Encours des prêts
Mesurer l'importance des non remboursements	<u>Montant cumulé des échéances appelées et non réglées de tous les prêts accordés durant la période considérée /</u> Montant cumulé des échéances appelées de tous les prêts accordés durant la période considérée
Mesurer la santé du portefeuille	<u>Encours des prêts présentant plus de 3 échéances de retard /</u> Encours des prêts
Avec quel retard les clients remboursent-ils leur prêt?	<u>Encours des prêts présentant plus d'une échéance de retard /</u> Encours des prêts <u>Encours des prêts présentant plus de 2 échéances de retard /</u> Encours des prêts <u>Encours des prêts présentant plus de 3 échéances de retard /</u> Encours des prêts <u>Encours des prêts présentant plus de 6 échéances de retard /</u> Encours des prêts
Mesurer le niveau des créances irrécouvrables	<u>Montant des prêts irrécouvrables de l'exercice /</u> Encours moyen de l'exercice
Mesurer le niveau des créances irrécouvrables	<u>Montant cumulé des prêts irrécouvrables durant la période considérée /</u> Montant cumulé des prêts accordés durant la période considérée

Annexe 3

Réglementation des institutions de microfinance⁸

Introduction

La microfinance s'est développée dans beaucoup de pays du Tiers Monde en dehors de toute réglementation. Cette liberté lui a permis d'innover et de mettre au point des méthodes adaptées à sa clientèle, avant d'être soumise à des règles qu'elle a contribué elle-même à forger. Ainsi la Grameen Bank est réglementée par une loi spécialement votée à cet effet. L'ONG PRODEM, en Bolivie, a créé une banque commerciale, BancoSol, en influençant largement la réglementation existante. Cette démarche pragmatique est plus difficile à imaginer en Europe où la réglementation bancaire est beaucoup plus présente qu'en Asie ou en Amérique Latine et étouffe les initiatives des ONG avant qu'elles aient pu se développer. Aussi, il n'est pas inutile d'évoquer les aménagements de la réglementation comme une condition à priori du développement de la microfinance, même si ces aménagements doivent être mis en place de façon progressive et pragmatique à partir des expériences réalisées en vraie grandeur à l'intérieur et à l'extérieur des pays membres.

1. Finalités de la réglementation des institutions de microfinance

La réglementation bancaire a une double finalité :

- préserver l'intégrité du système financier,
- protéger les petits épargnants.

Les opérations de microfinance en Europe n'ont, à ce stade, qu'un effet marginal sur le système financier et sur l'épargne. Dans la mesure où les ressources viennent, au moins au démarrage, des fonds publics, une certaine réglementation peut cependant être nécessaire pour assurer une bonne utilisation de ces fonds. Cette réglementation peut avoir comme effet non seulement de professionnaliser les institutions de microfinance, mais aussi les bailleurs de fonds, qui, en règle générale, ont une approche plus administrative que financière.

2. Profil du risque des institutions de microfinance

Pour être efficace, la réglementation doit correspondre aux caractéristiques spécifiques du risque du microcrédit dans quatre domaines.

- Gouvernance et droits de propriété

Les risques dans ce domaine sont d'autant plus importants que la majorité des institutions de microfinance ne sont pas soumises à la supervision des banques centrales. Le financement sur fonds publics des ONG, dont le capital n'a pas d'actionnaires, peut comporter un risque de dérive vers des objectifs purement sociaux ou vers un manque de rigueur dans la gestion. En sens inverse, le caractère aléatoire du financement des surcoûts de fonctionnement par les Pouvoirs Publics rend les ONG de microfinance particulièrement vulnérables.

⁸ Cette annexe est inspirée par les travaux des institutions de microfinance et notamment le Microfinance Network : Shari Berenbach et Craig Churchill, Regulation and supervision of microfinance institutions.

- Management

Les risques de management sont liés à la décentralisation des opérations et au coût élevé des petits prêts. Toute baisse de production et tout rallongement des délais de remboursement ont des effets immédiats sur les résultats financiers. De même, toute augmentation des impayés peut avoir des effets d'entraînement graves. Le système d'information et de suivi est essentiel pour assurer une gestion efficace.

- Portefeuille

Contrairement aux prêts bancaires, les prêts effectués par les institutions de microcrédit ne comportent généralement pas de garantie réelle. Les cautions personnelles ont davantage un rôle de pression sociale. Dans beaucoup de cas, elles ne peuvent pas être appelées. Une formation insuffisante du personnel ou un manque de supervision peuvent provoquer une détérioration rapide du portefeuille.

- Activité innovante

Les programmes de microfinance étant nouveaux dans les pays membres de l'Union Européenne, ils comportent les risques de toute activité innovante : croissance rapide, produits financiers et méthodes à tester, connaissance imparfaite du marché, etc.

L'ensemble de ces risques doivent être pris en compte alors que certains autres, comme par exemple la concentration des risques n'ont pas lieu d'être.

3. Conditions d'agrément et de réglementation

Compte tenu de ces caractéristiques spécifiques, la réglementation des institutions de microfinance peut nécessiter des adaptations sur les points suivants :

- Capital

La dotation en fonds propres des associations venant le plus souvent de l'Etat ou des collectivités locales, qui manquent d'expérience dans ce domaine, ceux-ci peuvent avoir intérêt à passer par l'intermédiaire d'une institution financière, pour autant que celle-ci acquière elle-même l'expérience de la microfinance. Cette pratique est fréquente sur le plan international. Ainsi, par exemple, l'US Aid passe par le Accion Gateway Fund pour investir dans ses filiales en Amérique Latine et la Fondation Ford passe par South Shore Bank pour investir dans BRAC (Bangladesh).

Le capital initial minimum des sociétés financières pourrait être réduit, compte tenu du faible volume des opérations, de la petite taille des prêts et du risque statistiquement limité.

- Qualifications des dirigeants

La composition du Conseil d'administration et de la direction doit réaliser un équilibre entre les compétences financières classiques et celles propres à la microfinance, peu développées au sein de l'Union Européenne. La formation aux méthodes du microcrédit est, de ce point de vue essentielle.

- Limitation des prêts sans garantie réelle

Dans beaucoup de pays, la réglementation bancaire limite le pourcentage des prêts sans garantie dans le portefeuille des institutions financières. Les institutions de microcrédit nécessitent une approche plus flexible, puisque leurs prêts se font sans garantie réelle.

- Reporting

Le système de gestion des prêts conçu par les banques pour des opérations financières plus importantes peut nécessiter une adaptation en fonction du volume, du montant et de la durée des opérations de microcrédit.

- Dossiers des prêts

Ils sont souvent plus succincts que ceux des banques et parfois plus proches des dossiers de prêts à la consommation.

- Examen du portefeuille

Pour les petits prêts la tendance globale compte plus qu'un échantillon de prêts individuels.

- Ouverture des agences et des permanences

Elles ne doivent pas être limitées, compte tenu du caractère de proximité du microcrédit.

- Ratios de coûts de gestion

Ils sont par nature plus élevés que ceux des banques.

- Taux d'usure

Le plafonnement du taux d'intérêt applicable peut rendre impossible la couverture des coûts.