



2015/2042(INI)

22.5.2015

PROJET DE RAPPORT

sur la mise en œuvre de l'instrument européen de microfinancement Progress
(2015/2042(INI))

Commission de l'emploi et des affaires sociales

Rapporteur: Sven Schulze

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la mise en œuvre de l'instrument européen de microfinancement Progress (2015/2042(INI))

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulé "Mise en œuvre de l'instrument européen de microfinancement Progress – 2013" (COM(2014)0639),
 - vu l'évaluation intermédiaire de l'instrument européen de microfinancement Progress du 5 mai 2015¹,
 - vu le règlement (UE) n° 1296/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme de l'Union européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et modifiant la décision n° 283/2010/UE instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale² (ci-après "l'instrument"),
 - vu la décision n° 283/2010/UE du Parlement et du Conseil du 25 mars 2010 instituant un instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale³,
 - vu sa résolution du 24 mars 2009 contenant des recommandations à la Commission sur une initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi⁴,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales et l'avis de la commission du contrôle budgétaire (A8-0000/2015),
- A. considérant que la microfinance peut contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020; considérant que la microfinance peut sortir les personnes concernées de la pauvreté et améliorer l'inclusion sociale;
- B. considérant que l'objectif de l'instrument est d'accroître l'accès au financement des chômeurs et autres personnes défavorisées, ainsi que des microentreprises, ce qui crée ensuite des emplois et stimule la croissance dans les communautés locales;
- C. considérant que l'instrument améliore les conditions auxquelles les emprunteurs peuvent obtenir des prêts et rend le financement accessible à des personnes qui ne pourraient pas en bénéficier autrement; considérant que l'instrument est utilisé par des intermédiaires du microfinancement dans 22 États membres; considérant que son objectif global est

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7760>.

² JO L 347 du 20.12.2013, p. 238.

³ JO L 87 du 7.4.2010, p. 1.

⁴ JO C du 6.5.2010, p. 85.

d'octroyer 46 000 microcrédits d'ici à 2020, pour un montant total estimé à 500 millions d'euros;

- D. considérant que le taux de remboursement par les emprunteurs est estimé à 95 %; considérant que l'instrument aide les personnes sans emploi à démarrer leur propre activité et les travailleurs indépendants à maintenir ou à développer leurs microentreprises en termes d'emplois maintenus, de nouvelles embauches et de chiffre d'affaires généré; considérant que l'instrument atteint des régions reculées de l'Union et crée de l'activité économique;
- E. considérant que le soutien aux minorités demeure difficile à évaluer, dans la mesure où la plupart des intermédiaires du microfinancement ne destinent pas spécifiquement leurs activités au renforcement du soutien aux minorités; considérant que les bénéficiaires des microcrédits ne se considèrent pas nécessairement comme faisant partie d'un groupe marginalisé ou qu'ils craignent des discriminations en cas de divulgation de leur origine ethnique;
- F. considérant que le ratio de 40 % de femmes et de 60 % d'hommes chefs d'entreprise a quasiment été atteint et qu'il est bien supérieur à la moyenne de l'Union;
- G. considérant que les services de développement des entreprises tels que la formation et l'encadrement sont essentiels à la réussite et à la pérennité d'une microentreprise;
- H. considérant que l'absence de financement des entreprises de l'économie sociale a été recensé parmi les lacunes de l'instrument;
- I. considérant que des éléments indiquent que la microfinance permet aux entreprises de passer de l'économie souterraine à une activité économique déclarée;
- J. considérant qu'il existe un potentiel de synergies entre l'instrument et le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et d'autres Fonds de l'Union, qui permettrait de prévenir les doublons inutiles;

Élargissement de l'accès à la microfinance

1. souligne qu'un instrument financier tel que l'instrument concerné est primordial en période de crise financière pour faire en sorte que les chômeurs et les microentreprises puissent accéder au financement;
2. invite instamment la Commission et le Fonds européen d'investissement (FEI) à rendre le volet microfinancement et entrepreneuriat social du programme EaSI opérationnel dans les meilleurs délais afin de garantir l'accès des bénéficiaires aux fonds; espère que le programme EaSI parviendra à pallier les lacunes de l'instrument;
3. invite la Commission à évaluer l'adéquation de l'actuelle définition du microcrédit en vue de garantir que les futurs instruments financiers correspondront aux besoins du marché; se félicite du fait que le solde et les remboursements de l'instrument seront reversés au budget du volet microfinancement et entrepreneuriat social du programme EaSI, ce qui permettra d'accroître le nombre de garanties et d'instruments financés proposés aux emprunteurs de microcrédits;

Groupes cibles et rapports sur l'incidence sociale

4. déplore que, du fait de l'absence de rapports bien définis sur la situation sociale, l'incidence sociale de l'instrument ne soit pas mesurée plus précisément sur le plan de la création d'emplois, de la viabilité des entreprises et du soutien aux groupes minoritaires; propose dès lors que des indicateurs adaptés soient élaborés et encourage la Commission à déterminer s'il convient de préciser davantage la définition des groupes cibles;
5. invite le FEI à faire appliquer les dispositions prévues dans les accords conclus avec les intermédiaires du microfinancement leur imposant de coopérer plus étroitement avec les organisations représentant les groupes minoritaires afin d'atteindre ces derniers avec plus d'efficacité;
6. invite la Commission à améliorer les méthodes d'évaluation de la viabilité des entreprises après le remboursement d'un microcrédit;
7. invite la Commission et le FEI à améliorer les rapports sur les bénéficiaires et les intermédiaires du microfinancement, tout en reconnaissant qu'un équilibre doit être trouvé pour ne pas faire peser une charge disproportionnée sur les intermédiaires du microfinancement; souligne que la plupart des informations nécessaires à un rapport adéquat sont fournies par les emprunteurs de microcrédits en vue d'obtenir un prêt;
8. demande à la Commission de s'attacher à atteindre l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'accès aux microfinancements et d'envisager à l'avenir un ratio cible égal pour les hommes et les femmes chefs d'entreprise;

Soutien à l'économie sociale

9. regrette que l'instrument ne finance pas un nombre suffisant d'entreprises sociales; se félicite dès lors qu'un pourcentage spécifique du budget du programme EaSI soit destiné au financement des entreprises sociales;
10. encourage la Commission à suivre de près ce nouveau dispositif, tout en veillant à l'établissement de rapports appropriés par les intermédiaires du microfinancement;
11. invite la Commission à évaluer et, le cas échéant, à réviser le plafond fixé pour les prêts accordés aux entreprises sociales au titre du programme EaSI, de sorte à répondre aux besoins du marché;

Services de formation et d'encadrement et complémentarité avec d'autres instruments

12. salue la possibilité prévue dans le cadre du programme EaSI de financer le renforcement des capacités des intermédiaires du microfinancement et l'assistance technique qui leur est apportée, afin d'améliorer leur niveau de professionnalisme et les services qu'ils fournissent, et de recueillir et de traiter des données en vue de permettre un meilleur retour d'informations sur l'instrument;
13. déplore le fait que les services de développement des entreprises, y compris la formation et l'encadrement, ne puissent être financés directement au titre du programme

EaSI et invite la Commission à envisager de nouvelles solutions de financement;

14. recommande à la Commission et aux États membres de renforcer leur coopération stratégique concernant le programme EaSI, le FSE et d'autres programmes nationaux éventuels afin d'améliorer l'assistance fournie aux emprunteurs de microcrédits sur le plan de la formation, de l'encadrement et de l'ensemble du soutien qui leur est apporté pour améliorer la viabilité des entreprises;
15. se félicite de la possibilité d'utiliser les crédits du FSE pour le volet microfinancement et entrepreneuriat social du programme EaSI et invite la Commission et le FEI à mieux informer les intermédiaires du microfinancement des possibilités prévues à l'article 28 du règlement portant dispositions communes¹;
16. invite la Commission et les États membres à veiller à ce que le FEIS puisse financer les microentreprises;

Intermédiaires du microfinancement

17. recommande que les accords entre les intermédiaires du microfinancement et le FEI soient plus souples et plus faciles à comprendre, ce qui permettrait à des intermédiaires du microfinancement plus petits d'entrer rapidement sur le marché;
 18. demande à la Commission et au FEI de déterminer comment il serait possible de faire profiter des avantages de l'instrument à un public plus large, au-delà des exigences en vigueur imposées aux intermédiaires du microfinancement;
 19. invite les États membres à développer le secteur de la microfinance et à recourir à l'instrument, en examinant les possibilités pour des intermédiaires non bancaires d'entrer sur le marché du microcrédit sans dépendre d'une banque partenaire;
 20. encourage la Commission à renforcer son dialogue avec les acteurs de la microfinance (intermédiaires, acteurs bancaires ou non bancaires, réseaux tels que le Réseau européen de la microfinance) sur la conception des produits qui sont proposés dans le cadre des programmes financés par l'Union;
 21. encourage le FEI à enquêter pour déterminer si les intermédiaires du microfinancement respectent le code européen de bonne conduite pour l'octroi de microcrédits;
- ooo
22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

¹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte

L'octroi de microcrédits trouve ses origines en Asie du Sud et en Amérique latine, où les premières initiatives de microcrédits ont vu le jour il y a plus de quarante ans et où, dans la grande majorité, elles opèrent avec grand succès depuis lors.

Les effets positifs pour l'économie locale des pays en développement obtenus en matière de lutte contre la pauvreté grâce à l'octroi de microcrédits ont inspiré l'Union européenne, qui a créé l'instrument européen de microfinancement Progress ("l'instrument") en 2010, en le dotant d'un budget global de 205 millions d'euros, afin d'offrir, également en Europe, aux personnes défavorisées sur le plan social et financier la possibilité de bâtir une existence décente.

L'instrument n'est actuellement disponible que dans 22 des 28 États membres, ce qui s'explique par la diversité des niveaux de développement des économies nationales au sein de l'Union, les divers intérêts des marchés et les conditions réglementaires.

La Commission a dressé le bilan de l'instrument en dernier lieu en 2013 dans son rapport de mise en œuvre et a également élaboré un rapport intermédiaire sur l'instrument, dont la période de validité court encore jusqu'en 2016.

L'instrument européen de microfinancement Progress comporte une dimension sociale et facilite l'accès aux microcrédits en vue de la création ou du développement de microentreprises. Il ne finance pas directement les microentrepreneurs, mais il permet aux intermédiaires du microfinancement de l'Union participant au programme d'octroyer plus de prêts grâce à un degré de solvabilité plus élevé permis par la possibilité de se refinancer auprès de l'instrument.

Ce dernier est un instrument important et efficace pour atteindre les objectifs de l'Union en matière d'emploi et d'affaires sociales dans le cadre de la stratégie Europe 2020. En effet, la création de nouvelles entreprises permet d'offrir un nombre considérable de nouveaux emplois. Près de 85 % de ces emplois sont créés dans des microentreprises.

Il existe par conséquent une forte demande en microcrédits qui émane de personnes qui n'ont pas la possibilité d'obtenir un prêt auprès du secteur bancaire traditionnel, car elles constituent pour ce dernier un groupe cible pouvant représenter des coûts particulièrement prohibitifs.

L'instrument aide à (ré)intégrer le marché du travail, à libérer un potentiel entrepreneurial, à acquérir de nouvelles compétences au moyen de la formation ou de l'encadrement et donne de la dignité aux personnes en leur donnant les moyens de mener leur vie de manière autonome.

Selon la définition de l'Union encore en vigueur (et discutable), un microcrédit accordé à une microentreprise (soit une entreprise qui emploie moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros, conformément à l'article 2 du règlement établissant un programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI)) ne dépasse pas le montant de 25 000 EUR.

Groupes cibles

L'instrument est avant tout un instrument de politique sociale et, seulement en deuxième intention, un instrument de politique économique. Il se concentre en effet sur les groupes cibles dont la participation à l'économie n'a à ce jour pas reçu une attention suffisante: les chômeurs (de longue durée), les bénéficiaires d'une assistance sociale, les immigrés, les membres des minorités ethniques, les personnes qui travaillent dans l'économie informelle ou qui vivent dans des régions rurales défavorisées, et les femmes.

Caractéristiques particulières de l'instrument européen de microfinancement Progress

Pour les banques, les microcrédits octroyés aux groupes cibles décrits ci-dessus constituent des transactions risquées et coûteuses, d'autant que, en plus du crédit en lui-même, elles requièrent un accompagnement nécessitant beaucoup de ressources humaines pour orienter ces projets d'entreprises et assurer leur mise en œuvre (formation et encadrement). Tous ces éléments rendent le microcrédit onéreux et ses marges faibles, ce qui fait que sa commercialisation est peu attrayante.

Cette réalité signifie que l'activité de microfinancement sera toujours distincte du secteur bancaire traditionnel, car son objectif de cohésion sociale lui confère une dimension de politique sociale. L'octroi de microcrédits fait sens d'un point de vue économique et social, car le soutien financier apporté à la réalisation de l'autonomie coûte moins cher aux institutions publiques que les indemnités de chômage, sans compter qu'il sert de tremplin aux personnes pour démarrer une activité commerciale.

Bilan de l'instrument à mi-parcours

Globalement, on peut considérer que l'instrument est une réussite. En effet, si des ressources financières suffisantes étaient disponibles, une demande bien plus grande pourrait même être satisfaite. 13 252 microcrédits pour une valeur de 124,6 millions d'euros ont été accordés, soit légèrement moins que l'objectif de 142,4 millions d'euros.

Beaucoup si ce n'est tous les groupes cibles ont été atteints.

Le ratio visé de 40 % de femmes et de 60 % d'hommes chefs d'entreprises a été manqué de peu (37 % des bénéficiaires sont des entrepreneuses), bien que les intermédiaires de crédit n'avaient pas tous mis en place des programmes spécifiques pour la création d'entreprises par des femmes. Ces chiffres représentent une part de femmes chefs d'entreprise sans précédent, bien supérieure à la moyenne de l'Union. L'objectif devrait néanmoins être de tendre vers la parité.

D'après le rapport intermédiaire, 17 % des personnes interrogées n'avaient pas pu, auparavant, obtenir un prêt traditionnel auprès d'une banque. 68 % des personnes interrogées ont répondu qu'elles demandaient un prêt pour la première fois et 56 % ont déclaré qu'elles pensaient ne

pouvoir obtenir un prêt à des conditions similaires auprès d'aucun autre établissement. 43 % des personnes interrogées vivent, selon leurs propres dires, sous le seuil de pauvreté national – soit un taux bien plus élevé que la moyenne de l'Union (18,2 %). 17 % se sont même décrites comme des personnes démunies – soit près du double de la moyenne dans la population de l'Union.

L'instrument abaisse donc efficacement le seuil permettant d'obtenir un crédit.

L'efficacité de l'instrument est moins évidente pour ce qui est des groupes défavorisés et de l'économie sociale, ce qui peut s'expliquer, d'une part, par le fait que de nombreux bénéficiaires de crédits ne se décrivent pas comme étant membres d'une minorité (ethnique) de peur de faire l'objet de discriminations et, d'autre part, par le caractère lacunaire des données collectées dû à des indicateurs inadaptés ou insuffisamment développés et par l'inadéquation de l'obligation de faire rapport qui y est associée.

L'efficacité en matière d'économie sociale est faible, car, premièrement, beaucoup d'intermédiaires n'ont pas mis en place de programmes spécifiques pour ce secteur de l'économie et, deuxièmement, les entreprises de l'économie sociale ont souvent besoin de plus de moyens que le montant permis par la définition du microcrédit. Ces lacunes semblent avoir été reconnues dans le règlement relatif au programme EaSI: l'article 26, point c), garantit un meilleur accès des entreprises sociales au financement. Il convient d'examiner si le plafond prévu audit article correspond aux besoins du marché.

La pérennité des emplois créés est encore difficile à évaluer à l'heure actuelle, dans la mesure où de nombreux crédits au titre de l'instrument ont été octroyés il y a moins d'un an. Il importe toutefois de faire en sorte de pouvoir continuer à suivre le succès des microentreprises sur le marché même lorsque leur prêt est arrivé à échéance.

Attribution de crédits du FSE à l'instrument EaSI au titre du règlement portant dispositions communes

Il importe tout particulièrement de pouvoir attribuer des crédits du FSE à l'instrument EaSI. Conformément à l'article 38, paragraphe 1, point a), du règlement portant dispositions communes, il est possible de permettre aux autorités du FSE d'octroyer une partie des moyens financiers de ce dernier à d'autres instruments de l'Union tels que l'instrument EaSI. Les moyens financiers régionaux issus du FSE attribués par exemple à l'instrument EaSI devraient dès lors être dépensés dans la même région.

Le compartiment spécifique prévu pour le FSE dans le cadre de l'instrument EaSI devrait respecter les paramètres généraux de ce dernier (effet de levier minimal par exemple), même si certaines conditions spécifiques pourraient également être ajoutées (groupes cibles particuliers, comme les jeunes, les femmes et les personnes handicapées, par exemple).

Cet accord comprendrait les règles générales des instruments financiers du programme EaSI, ainsi que les règles s'appliquant spécifiquement à la section concernée. Ces règles spécifiques pourraient, par exemple, assurer que les garanties et les prêts sont utilisés au profit de personnes ou d'entreprises du pays ou de la région relevant du programme opérationnel, tout en ciblant éventuellement des populations spécifiques comme les jeunes ("contribution réservée").

L'avantage réside non seulement dans le fait que l'entité mandatée (le FEI) a déjà été choisie

par la Commission, mais aussi que la quasi-totalité des paramètres des instruments financiers sont déjà arrêtés.

Les États membres recourant à cette option verraient leur charge administrative réduire, puisque la gestion et le contrôle des crédits relèveraient de la responsabilité du FEI.

Les États membres et leurs régions peuvent ainsi fusionner leur capacité de financement en mettant en commun les ressources nationales et européennes, et ils peuvent bénéficier de l'expertise du FEI dans la gestion des instruments financiers.

Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et microentreprises

Tous les groupes au sein de la commission EMPL se sont accordés pour dire qu'il conviendrait que les crédits du FEIS soient également accessibles aux microentreprises. Cette position est répétée ici.

Conclusion

Les microcrédits ne fonctionnent pas uniquement dans les pays en développement, mais aussi ici en Europe. Dans nos pays, il convient toutefois de les considérer avant tout comme des instruments de politique sociale visant à donner leur chance à des personnes en proie à des difficultés sociales.

D'autres dispositifs existent pour soutenir les PME et les idées novatrices. La définition du microcrédit en vigueur dans l'Union doit être repensée et adaptée aux réalités d'aujourd'hui. Cela vaut aussi pour le montant maximal des crédits, qui n'est pas suffisant dans tous les pays de l'Union. La possibilité offerte à des acteurs non bancaires de servir d'intermédiaires du microfinancement devrait être étendue à tous les États membres. Il devrait être possible de financer l'aide apportée par des experts pour le développement d'un plan d'entreprise et l'accompagnement d'une idée commerciale (formation et encadrement) au titre du programme EaSI.

De manière générale, votre rapporteur recommande la poursuite de l'instrument européen de microfinancement Progress, pourvu qu'il soit tenu compte des améliorations du programme EaSI et des suggestions faites dans le présent rapport.