

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.2007
COM(2007) 708 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance
et de l'emploi**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi

1. POURQUOI UNE INITIATIVE DANS CE DOMAINE ?

Le microcrédit, qui prend de nombreuses formes et remplit des fonctions diverses, est souvent utilisé dans les États membres et régions de l'Union européenne comme un moyen d'encourager le travail indépendant et la création et le développement des micro-entreprises. Dans de nombreux cas, il est lié à des mesures destinées à favoriser le passage du chômage à un travail indépendant. Le microcrédit peut donc jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'inclusion sociale, conformément à l'accent mis aujourd'hui sur la «flexisécurité»¹ (combinaison entre la flexibilité et la sécurité sociale)².

S'il est vrai qu'un secteur de microcrédit actif existe dans de nombreux États membres et régions, et que des actions ont été entreprises au niveau communautaire pour renforcer la croissance de ce secteur, il est manifeste que beaucoup plus pourrait être fait. Dans sa communication de 2006 sur le financement des PME, la Commission a attiré l'attention sur l'un des obstacles au développement du microcrédit, exhortant les États membres

«à veiller à ce que leur législation nationale encourage la mise à disposition des microcrédits (prêts inférieurs à 25 000 euros). Les prêts de ce type constituent un moyen important d'encourager l'initiative entrepreneuriale, notamment des femmes et des membres de minorités ethniques, sous la forme d'une activité indépendante ou d'une micro-entreprise. Cet instrument favorise non seulement la compétitivité et l'esprit d'entreprise mais également l'intégration sociale»³.

La présente communication propose des moyens d'éliminer cet obstacle et d'autres, ou d'en réduire la portée. Elle propose les mesures concrètes suivantes.

Tout d'abord, elle invite les États membres à adapter les cadres institutionnels, juridiques et commerciaux nationaux nécessaires à l'établissement d'un environnement plus favorable au développement du microcrédit. La Commission est disposée à aider les États membres dans le ciblage des objectifs et à procéder au recensement des bonnes pratiques réglementaires.

Elle propose ensuite la création d'une nouvelle entité, dotée d'un personnel spécialisé, qui serait chargée

¹ COM(2007)359 – «Vers des principes communs de flexisécurité»

² Le présent document ne traite donc pas de questions liées à l'«inclusion financière» ou à la «microfinance». Ces notions plus larges englobent d'autres services financiers tels que l'épargne, la micro-assurance ou les transferts.

³ COM(2006)349 – 29/6/2006 – p.7 – «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: Financer la croissance des PME – Promouvoir la valeur ajoutée européenne»

- de dispenser une assistance technique et un soutien général à la consolidation et au développement des institutions de microfinancement (IMF) non bancaires dans les États membres et les régions;
- de fournir des informations sur cette initiative et d'en assurer la publicité auprès des États membres, des régions, des banques et des IMF en général. Ce travail comprendrait la publication de brochures et l'organisation de conférences, de séminaires, de visites d'échange, etc.;
- de mettre à disposition des manuels techniques, des guides et des logiciels destinés à aider les IMF à adopter les meilleures pratiques, avec l'assistance de centres spécialisés; d'élaborer des lignes directrices pour la création et la gestion d'IMF, etc.;
- d'assurer un meilleur accès au financement pour des «IMF modèles» choisies, par l'allocation de ressources financières (capital de départ) associée à une assistance technique.

Le financement de cette entité se ferait sur le budget d'assistance technique existant des Fonds structurels (Fonds européen de développement régional – FEDER) gérés par la Commission européenne. Étant donné l'intérêt manifesté par le Fonds européen d'investissement dans ce domaine, l'entité pourrait être gérée par ce Fonds, également responsable de l'initiative JEREMIE qui soutient l'accès au financement des PME.

2. APPARITION D'UN ECART ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE MICROCREDITS EN EUROPE

En Europe, le microcrédit s'adresse généralement à deux catégories: les «micro-entreprises», définies comme les entreprises qui emploient moins de 10 personnes (soit environ 91% de toutes les entreprises européennes), et les «personnes défavorisées» (au chômage ou inactives, recevant une aide sociale, les immigrés, etc.) qui souhaitent travailler pour leur propre compte mais n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels. Le microcrédit revêt une importance particulière dans les zones rurales et peut jouer un rôle important dans l'intégration des minorités ethniques et des immigrés, du point de vue tant économique que social. L'annexe 2 fournit un aperçu de la subdivision du marché.

Au cours des dernières décennies, l'UE est passée d'un tissu économique dominé par des entreprises industrielles de grande taille à une présence plus importante d'entreprises plus petites, parfois d'une seule personne, essentiellement actives dans les services. Cette évolution de fait a conduit à une demande de microcrédits plus importante. Si seulement 16% de la population active européenne exerce un emploi indépendant, 45% des Européens préféreraient aujourd'hui travailler pour leur compte plutôt que comme salariés⁴. Au niveau de l'UE dans son ensemble, la demande potentielle en microcrédits qui pourrait être couverte par des institutions financières non bancaires pour la création de nouvelles entreprises pourrait être largement supérieure à un demi million de nouveaux clients⁵. Ce chiffre pourrait augmenter de manière significative dans les prochaines années, en raison de la demande

⁴ Enquête Eurobaromètre 06/2004

⁵ Ce calcul, fondé sur des chiffres d'Eurostat, est exposé à l'annexe 4.

potentielle, du recyclage des microcrédits et de l'impact positif que devrait avoir l'initiative proposée en matière de microcrédit.

Il semble assez difficile d'évaluer les disponibilités ou l'offre en microcrédits dans les États membres. En ce qui concerne le volume des prêts individuels, les estimations semblent indiquer que le microcrédit européen typique est de l'ordre de 7000 à 8000 euros. Des études menées par le Centre de microfinance pour l'Europe centrale et de l'est (MFC) dans des États membres d'Europe centrale et orientale, et dans toute l'Union européenne par le Réseau européen de la microfinance (REM), fournissent des informations sur le volume des prêts. Les banques elles-mêmes ne conservent pas de statistiques spécifiques sur les microcrédits, et les rares données dont elles disposent peuvent être ambiguës dans la mesure où certains prêts sont classés parmi les crédits personnels, tandis que d'autres font partie d'une catégorie plus large de prêts aux PME ou sont, dans certains pays, combinés avec des prêts agricoles. Les coopératives d'épargne et de crédit, fortement développées en Europe centrale et orientale, et les caisses de crédit mutuel (*credit unions*) du Royaume-Uni et d'Irlande prêtent essentiellement aux particuliers et ne font pas de distinction entre la partie du prêt qui est utilisée en tant que microcrédit aux entreprises et, par exemple, la partie utilisée pour la consommation privée⁶.

Dans l'ensemble, le microcrédit se développe dans nombre des nouveaux États membres et une tendance similaire a pu être observée au cours des dernières années dans l'UE-15. Beaucoup reste toutefois à faire pour exploiter pleinement ce potentiel⁷, notamment eu égard à la demande virtuelle évoquée plus haut.

3. VERS UNE INITIATIVE EUROPEENNE POUR LE MICROCREDIT

Une analyse attentive de la dynamique de l'offre et de la demande en microcrédits montre que les opérations de microcrédit doivent être vues dans un contexte élargi de dispositions juridiques et de mesures d'assistance, parce que le système financier, l'emploi et la protection sociale sont imbriqués. Bien que le microcrédit ne soit pas un concept nouveau, il est important d'observer que les divers États membres de l'Union le manient différemment, en fonction du cadre politique et de la législation en place. De fait, l'UE et les États membres ont déjà pris des mesures pour favoriser le microcrédit, mais celles-ci s'avèrent très spécifiques et quelquefois uniquement applicables au niveau local.

Le microcrédit se base sur une approche financière du développement des entreprises, de sorte que le coût du capital, les risques et les charges d'exploitation sont couverts de manière appropriée, garantissant la pérennité des institutions et des services fournis. Le problème d'un accès approprié des micro-entreprises et des travailleurs indépendants potentiels au financement demeure toutefois, et est reconnu en tant que tel. Tant le Conseil que la Commission européenne, en partenariat avec les autorités nationales, ont engagé une série d'actions (voir annexe 3).

Il est cependant peu probable que l'offre en microcrédits augmente de manière suffisante et à un rythme raisonnable grâce à ces seules mesures et aux efforts de certains États membres, si

⁶ Voir annexe 5.

⁷ Par exemple, d'après l'analyse de l'évolution du marché réalisée par le MFC en Pologne, à la demande du FEI, seulement 15% des micro-entreprises ont recours au microcrédit. Il s'agit là d'une lacune de marché correspondant à deux millions de clients potentiels environ.

des actions mûrement réfléchies et globales, définies par les autorités aux niveaux national et communautaire, ne sont pas prises. Bien qu'elles soient de plus en plus conscientes du potentiel du marché des microcrédits, il semble que les banques s'engagent dans des activités de microcrédit (directement ou, plus souvent, en partenariat avec des institutions non bancaires) lorsqu'elles y sont encouragées par des mécanismes d'aide publique (tels que le programme communautaire PHARE, le Fonds européen d'investissement ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement).

Il est donc possible d'agir davantage dans ce domaine, en s'appuyant sur les actions menées au niveau communautaire, et sur le travail des banques et des IMF et leur coopération mutuelle. L'initiative proposée comporte quatre volets:

- (1) amélioration de l'environnement juridique et institutionnel dans les États membres;
- (2) création d'un climat encore plus favorable à l'esprit d'entreprise;
- (3) encouragement de la diffusion des bonnes pratiques, notamment par la formation;
- (4) apport de capital financier supplémentaire pour les organismes de microcrédit.

Étant donné qu'en général les banques permettent déjà l'accès au financement des micro-entreprises existantes et des entreprises débutantes (*start-ups*) traditionnelles, le présent document s'intéresse à un segment plus difficile, que l'on pourrait appeler le marché «non bancable»⁸. Il convient toutefois d'observer que toute amélioration de l'environnement institutionnel et de la diffusion des bonnes pratiques bénéficiera aux deux segments.

3.1. Volet n° 1: Amélioration de l'environnement juridique et institutionnel dans les États membres

Le cadre institutionnel en place dans les États membres semble souvent mal adapté au développement du microcrédit. De fait, c'est parce que le microcrédit n'est généralement pas spécifiquement pris en compte dans la législation nationale ou communautaire que les statistiques le concernant sont si peu développées.

Pour libérer le potentiel de croissance du microcrédit, un investissement important en ressources publiques, limitées, n'est toutefois pas nécessaire. Au contraire, l'un des intérêts du microcrédit réside dans sa capacité à s'auto-alimenter à long terme. En général, l'intervention nécessaire consistera donc en une série d'actions visant à améliorer ce qu'il est globalement possible d'appeler l'environnement juridique et institutionnel du microcrédit.

Sept domaines dans lesquels des améliorations peuvent être obtenues au niveau national sont présentés ci-après, accompagnés, le cas échéant, d'exemples de bonnes pratiques.

Créer un environnement permettant le développement d'institutions de microfinancement (IMF) et couvrant tous les segments de clientèle

Compte tenu du nombre et de la diversité des clients potentiels, tous les types de banques et d'IMF bancaires et non bancaires devraient avoir un accès facile aux ressources financières leur permettant de développer le microcrédit. Cela implique que les banques soient encouragées à développer ce type d'opérations. Un tel développement pourrait être obtenu par

⁸ Personnes ne disposant pas de garanties, d'un emploi stable ou d'un historique de crédit.

une augmentation des garanties d'emprunt et, à mesure que les portefeuilles se développent, d'une titrisation. Cela suppose également que les caisses de crédit mutuel ou institutions similaires engagées dans des opérations de microcrédit conservent ou obtiennent l'autorisation de collecter l'épargne et soient habilitées à financer des activités génératrices de revenu.

À noter que la Commission, en coopération avec les États membres et le Comité européen des contrôleurs bancaires (CEBS), gère un site Internet⁹ intitulé «Groupe pour la transposition de la directive des fonds propres (DFP)», où le grand public peut poser des questions sur la directive relative aux fonds propres réglementaires. Ce support serait également disponible pour toute clarification sur la gestion des microcrédits conformément aux règles énoncées dans la DFP.

Soutenir la viabilité du microcrédit en assouplissant le plafonnement des taux d'intérêt

En plus des mesures spécifiques à différentes catégories d'intermédiaires, il existe des mesures communes à toutes les institutions et à tous les programmes de microcrédit. L'une d'entre elles consiste à assouplir le plafonnement des taux d'intérêt pour les prêts aux entreprises, qui bloque toute possibilité de couvrir les coûts du microcrédit. Il convient de souligner qu'en raison du volume peu important et de la faible durée des prêts, la valeur absolue des intérêts reste faible même si le taux est élevé. Pour les micro-entrepreneurs d'Europe comme d'ailleurs, l'aspect le plus important est un accès facile au crédit. Dans les États membres où des plafonds sur taux d'intérêt existent, il est conseillé de fixer ceux-ci à un niveau suffisamment élevé pour permettre aux établissements prêteurs de couvrir leurs coûts, tout en évaluant régulièrement l'impact économique et social – comme cela se fait par exemple en Irlande – afin que la sécurité des emprunteurs ne soit pas mise à mal. En Allemagne, le taux d'intérêt dans un secteur donné ne peut être supérieur à deux fois le taux moyen ou excéder ce dernier de plus de 12 points¹⁰.

Permettre aux IMF d'avoir accès aux bases de données sur les emprunteurs et leur faciliter l'évaluation des risques

Entre autres mesures générales, l'accès aux données des centres d'information sur la solvabilité des emprunteurs est important pour toutes les institutions de microcrédit, y compris celles à caractère non bancaire. Dans certains pays, notamment au Royaume-Uni, les institutions financières dédiées au développement local (*community development finance institutions*) sont encouragées à fournir des données à ces centres d'information. Dans d'autres pays, en France notamment, ces informations sont détenues par la Banque centrale, et les institutions de microcrédit reconnues ne peuvent pas encore y avoir accès.

L'utilisation commune, à l'échelle de l'Union européenne, de bases de données sur l'insolvabilité et les pertes dans le secteur de la microfinance (particuliers, entreprises et IMF), alliées à des instruments d'évaluation conformes aux meilleures pratiques dans ce secteur, peuvent aider les établissements de crédits à développer des opérations de microfinance. De tels instruments, utilisés par des banques expertes dans la gestion du risque de crédit, permettrait à ces dernières de tirer pleinement profit des dispositions de la directive sur les

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/transposition_fr.htm

¹⁰ Voir annexe 8.

fonds propres¹¹. Le développement de ces bases de données devrait idéalement être confié à des acteurs du marché.

Il est important d'observer que les apports nécessaires en capital social peuvent être limités par des garanties d'emprunt et, à mesure que les portefeuilles se développent ou se combinent, par la titrisation.

Réduire les charges d'exploitation par des régimes fiscaux favorables

Des régimes fiscaux plus favorables sont également importants pour ce secteur émergent, qu'ils consistent en exonérations fiscales pour les IMF ou en réductions d'impôts pour les particuliers ou les entreprises qui investissent dans leurs activités ou interviennent par l'octroi de subventions. Au Royaume-Uni, un régime d'allègement fiscal dans l'intérêt de la collectivité (*Community Interest Tax Relief*) permet ainsi aux particuliers et aux entreprises de déduire de leur revenu imposable sur cinq ans 25% d'un investissement effectué sous forme de prêts, de titres ou de capital-risque. En France, la loi sur le mécénat autorise, s'agissant des particuliers, un abattement fiscal de 66% pour les dons réalisés dans une limite de 20% du revenu imposable et, s'agissant des entreprises, un abattement de 60% pour les versements à concurrence de 0,5% du chiffre d'affaires.

Adapter la réglementation et la supervision nationales aux spécificités de la microfinance

Selon la législation de l'UE¹², les IMF sont soumises à la réglementation prudentielle communautaire et supervisées en conséquence si elles reçoivent des dépôts et autres fonds remboursables du public. Si elles ne reçoivent pas de dépôts ou autres fonds remboursables du public et qu'elles ne font pas l'objet d'une consolidation prudentielle par un établissement de crédit, la directive sur les fonds propres réglementaires ne les oblige pas à se soumettre à des exigences spécifiques harmonisées en matière de fonds propres. Lorsque les États membres appliquent des règles prudentielles à des institutions qui ne reçoivent pas de dépôts de clients, il est important que toute nouvelle réglementation ou supervision soit proportionnée à son coût et aux risques inhérents aux IMF, afin de ne pas mettre un frein à l'offre en microcrédits et à la croissance d'IMF spécialisées.

Garantir l'application de règles du marché unique au microcrédit

En Europe, l'harmonisation des réglementations autorise les banques agréées dans un État membre de l'UE à opérer dans d'autres pays de l'Union sous forme de services transfrontaliers ou par l'établissement de succursales. Il y aurait lieu d'examiner dans quelle mesure et à quelles conditions des droits similaires pourraient être accordés aux fournisseurs de microcrédits qui ne sont pas des établissements de crédit au sens du droit communautaire.

Appliquer les normes de réglementation et de comptabilité au microcrédit

L'expérience a montré, notamment en Roumanie, qu'une surréglementation peut avoir un impact négatif sur le développement du microcrédit si elle limite la souplesse de fonctionnement ou impose des contraintes importantes aux prêteurs. Ce risque peut être réduit si les meilleures pratiques sont préalablement recensées et si le cadre législatif proposé est jaugé à l'aune de la réalité des opérations nationales de microcrédit. Une façon d'accroître la

¹¹ Directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

¹² Article 4 de la directive 2006/48/CE.

visibilité du microcrédit à long terme serait de l'identifier en tant que tel au niveau de la pratique bancaire et des nouvelles normes de comptabilité (IFRS).

3.2. Volet n° 2: Création d'un climat encore plus favorable à l'esprit d'entreprise

Le passage de l'Europe à une économie fondée sur la connaissance, les services et les nouvelles technologies, prôné dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée de 2005, pourrait être favorisé si une attention plus grande était portée à trois facteurs autour desquels la relation entre la création d'entreprises et le microcrédit s'articule à trois niveaux différents: adaptation du cadre institutionnel pour les micro-entreprises; facilitation de la transition du chômage à la création d'une micro-entreprise; fourniture d'un support technique aux micro-entrepreneurs.

Améliorer le cadre institutionnel pour les travailleurs indépendants et les micro-entreprises

Les politiques de l'emploi doivent de plus en plus garantir l'égalité de traitement entre les travailleurs indépendants et les salariés. La reconnaissance du travail indépendant et des micro-entreprises passe par une campagne d'information et de sensibilisation en direction du grand public, dans les écoles, les universités et les agences pour l'emploi. Elle nécessite des mesures visant à abaisser les barrières juridiques, fiscales et administratives, telles que l'exemption des charges sociales pour les entreprises débutantes, des procédures d'enregistrement simplifiées pour les nouvelles micro-entreprises et l'accès à des débouchés plus nombreux et moins coûteux. En Allemagne, un nouveau concept, la «Ich AG» ou entreprise uninominale, véhicule l'idée que l'emploi indépendant est un choix de carrière viable et intéressant. En France, la création des micro-entreprises est reconnue comme un moyen d'intégrer les sans-emploi, qui bénéficient de certaines exonérations de charges sociales au cours des trois premières années.

Concevoir des solutions permettant aux sans-emploi et aux bénéficiaires d'une aide sociale de réussir le passage au travail non salarié

Il est essentiel de faciliter la transition du chômage, ou de l'assistantat, au travail indépendant. Les mesures utilisées peuvent consister en aides publiques octroyées à titre temporaire pendant la période de transition, combinées à des dispositions autorisant le retour au bénéfice des allocations chômage ou de l'aide sociale en cas d'échec. En Irlande, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent ainsi continuer à percevoir cette aide de manière dégressive, sur quatre ans. Une telle politique nécessite que le personnel des services sociaux et des agences pour l'emploi soit spécifiquement formé aux différents aspects de la création d'entreprise et du travail indépendant, afin d'être en mesure de conseiller les candidats potentiels.

Accroître les chances de succès des nouvelles micro-entreprises grâce à des services de formation, de tutorat et d'aide au développement des entreprises

S'il est vrai que le microcrédit peut aider les créateurs d'entreprises et les exclus à bénéficier d'un financement, il est certain que l'accès au financement ne suffit pas en soi à résoudre tous les problèmes du côté de la demande. La complexité de l'environnement des micro-entreprises exige que des services d'aide au développement des entreprises soient disponibles et demande, de la part de l'entrepreneur débutant, diverses compétences qu'il ne possède souvent pas. Former, guider ou entraîner le créateur d'entreprise est essentiel pour améliorer ses chances de réussite. Étant donné que les services d'aide au développement des entreprises ont un coût, ils réduisent l'attrait des micro-entreprises pour le secteur bancaire commercial. L'expérience

montre que ces services reposent souvent sur une aide publique ou bénévole. Enfin, dernier point et non le moindre, la sous-traitance d'activités liées aux transactions de prêt (élaboration de plans d'entreprise, contrôle des entreprises, etc.) permet de faciliter l'accès au crédit. Une utilisation plus importante des ressources du FEDER, du FSE (Fonds social européen) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) aux fins de promouvoir l'esprit d'entreprise, l'innovation et la création d'entreprises pourrait également aider à combler le fossé (voir annexe 7).

Proposition 1

De la théorie à la pratique: promouvoir le développement du microcrédit et des micro-entreprises au niveau national

L'une des manières de faire progresser la mise en œuvre des dix points énumérés sous les volets 1 et 2 serait d'inviter les États membres à lancer un programme de réformes pour améliorer les conditions du microcrédit, en fonction de leur situation et de leurs priorités nationales. Conformément à l'axe de la stratégie de Lisbonne consistant à améliorer l'accès au financement en général et à promouvoir le microcrédit en particulier, les États membres sont encouragés à adopter au titre de leurs programmes de réforme nationaux toutes les mesures nécessaires à la création d'un environnement plus favorable au développement du microcrédit, en adaptant leurs cadres institutionnels, légaux et commerciaux respectifs. La Commission peut également aider les États membres en définissant des objectifs quantitatifs en matière de prêts et en procédant au recensement des bonnes pratiques réglementaires.

3.3. Volet n° 3: Promotion de la diffusion des bonnes pratiques

La capacité des institutions bancaires et non bancaires de poursuivre leurs activités et de mener des actions durables est un critère essentiel de la valeur du microcrédit. Utiliser des aides publiques pour des mesures temporaires vouées à disparaître si les subventions publiques sont suspendues est inefficace. Il est plus utile de soutenir le développement de services bancaires et d'IMF non bancaires pérennes, en les encourageant à partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques et à utiliser un langage commun qui les aidera à coopérer de manière plus efficace. S'il est vrai que les établissements non bancaires ont beaucoup à apprendre des banques, l'inverse est également vrai, car les méthodes mises au point pour octroyer et recouvrer des microcrédits diffèrent des méthodes bancaires traditionnelles. Cet échange de savoir-faire permettrait entre autres une meilleure intégration de méthodes quantitatives telles que le *scoring* (notation des clients), qui commencent à s'étendre au microcrédit, et des contacts générateurs de confiance, desquels dépendent le micro-projet et son remboursement. La diffusion des bonnes pratiques est un facteur important pour le développement du microcrédit, et continuera d'être soutenue par des centres de documentation tels que le Centre de microfinance pour l'Europe centrale et de l'est (MFC), le Réseau européen de la microfinance (REM)¹³ et les banques elles-mêmes.

Un organisme central doté d'une expertise en microfinance

L'étendue du travail à accomplir justifie la mise en place d'une surveillance et d'une coordination qui pourraient par exemple être assurées par un organisme central doté d'une

¹³ Le MFC et le REM sont déjà très actifs dans le domaine de l'information, de la formation, de l'assistance technique etc.

expertise financière et sociale, de la capacité de contrôler et de coordonner les actions en faveur du microcrédit, et d'agir en tant qu'interlocuteur permanent des acteurs sur le terrain. Le FEI, déjà engagé dans JEREMIE et dans des systèmes de garantie de microcrédits pour le compte de la Commission européenne, a prouvé sa capacité opérationnelle dans ce domaine.

Un label «microcrédit» spécifique pour mieux associer les citoyens de l'UE

Il devrait être possible d'augmenter les fonds disponibles pour les IMF en prenant des mesures destinées à encourager les particuliers ou les entreprises socialement responsables à investir dans celles-ci. Les «fonds d'investissement verts» attirent de plus en plus les apports et l'épargne privés. De même, un label de microcrédit spécifique pourrait être développé afin d'améliorer la visibilité des fonds d'investissement consacrés au microcrédit, d'améliorer la confiance des citoyens dans les instruments de placement relevant de la microfinance et de canaliser les ressources vers les IMF présentant les meilleures performances sociales et financières.

Nécessité d'un code de bonne conduite pour les IMF

L'une des façons de renforcer la confiance dans un label du microcrédit serait l'élaboration d'un code de bonne conduite pour les IMF, qui représenterait un excellent moyen de diffuser la déontologie et les meilleures pratiques en matière de respect des consommateurs au niveau des IMF. Il conviendrait idéalement que ce code soit élaboré par les différentes parties prenantes. Il serait basé sur les performances sociales et financières des IMF, comme décrit à la section 4 (Communication et évaluation) et prendrait en compte leur attitude commerciale.

Les IMF seraient tenues de fournir des informations sur leur statut juridique, leur système de supervision et leur respect du code de conduite dans les documents qu'elles publient.

3.4. Volet n° 4: Apport de capital financier supplémentaire pour les nouvelles IMF non bancaires

Pour stimuler le microcrédit en Europe, une série complexe d'initiatives faisant appel à la participation des parties prenantes et des institutions nationales et européennes est nécessaire. Nombre des propositions développées dans les pages précédentes soulignent l'importance qu'une action au niveau communautaire pourrait revêtir pour l'impulsion et la coordination d'actions en faveur du microcrédit. Afin de relever ce défi, la Commission entend renforcer sa contribution en créant, dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, un organisme de microcrédit spécifique fournissant financement et assistance technique aux nouvelles IMF non bancaires, afin d'accroître l'offre en microcrédits.

Cet organisme ciblerait les IMF non bancaires les plus prometteuses, par des appels de propositions. Il combinerait idéalement la fourniture d'une assistance technique et un financement alimenté par diverses sources telles que les Fonds structurels communautaires, la BEI, le réseau EUROFI, des banques et des donateurs. Il aurait pour objectif d'aider les IMF à devenir autonomes et contribuerait à améliorer l'utilisation du microcrédit dans l'UE, par la réalisation d'analyses de marché, l'établissement de lignes directrices et l'encouragement de mesures de formation et d'apprentissage intégrant les meilleures pratiques sur le terrain.

Proposition 2

Une structure de soutien spécialisée pour le microcrédit

Afin qu'une telle entité puisse être mise sur pied rapidement et de manière économique, il est proposé que le Fonds européen d'investissement (FEI) crée une unité spécialisée au sein de son service JEREMIE.

Les activités de cette unité consisteraient à fournir une assistance technique et un soutien général à la consolidation et au développement des IMF, par exemple par la gestion des informations et de la publicité destinées aux États membres, aux régions, aux banques et aux IMF en général au sujet de l'initiative pour le microcrédit; par la publication de brochures, l'organisation de conférences, de séminaires et de visites d'échange, etc.; l'élaboration de manuels et de guides destinés à encourager l'application des bonnes pratiques en matière de création et de gestion d'IMF; la facilitation de l'accès des IMF au financement, par la mobilisation de ressources financières (capital de départ).

Le financement du personnel de l'unité et du travail d'assistance technique aux IMF serait prélevé sur le budget d'assistance technique des Fonds structurels gérés par la Commission européenne.

Des propositions pour le fonctionnement du micro-fonds sont présentées à l'annexe 9.

4. COMMUNICATION ET EVALUATION

La communication est nécessaire pour sensibiliser toutes les parties prenantes, les autorités publiques, les banquiers, les intermédiaires financiers et les utilisateurs finaux à l'initiative pour le microcrédit. Des campagnes appropriées doivent être conçues pour soutenir le lancement de l'initiative et des informations spécifiques au domaine doivent être fournies en permanence. Elles devront être conçues de manière à assurer la promotion à long terme du microcrédit en Europe.

Il conviendra de porter une attention particulière à l'évaluation à différents niveaux, afin d'estimer l'impact économique et social de l'initiative dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Les objectifs devront être fixés de bonne heure, afin que les changements puissent être mesurés (voir annexe 10).

5. CONCLUSION

L'initiative proposée vise au développement du microcrédit dans l'Union européenne, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, et représente une étape supplémentaire vers la réalisation des objectifs de la communication de la Commission intitulée «Financer la croissance des PME – Promouvoir la valeur ajoutée européenne»¹⁴. Elle recommande la mise en place d'une structure de soutien spécialisée dans le microcrédit, qui permettrait le développement de services de tutorat essentiels pour soutenir les micro-emprunteurs créant une entreprise, et de développer des bonnes pratiques de marché par la création d'un label «microcrédit» spécifique et l'élaboration d'un guide de bonne conduite. L'initiative vise également à améliorer les apports en capitaux et propose la création d'un fonds pour le microcrédit, qui aiderait à financer les activités de prêt des IMF. Compte tenu des changements nécessaires au niveau des cadres institutionnels et juridiques nationaux qui entourent le microcrédit, il est proposé que ces aspects soient intégrés au cycle de gouvernance annuel de la stratégie de

¹⁴ COM(2006)349 - p.7.

Lisbonne. En d'autres mots, leur inclusion dans les programmes de réforme nationaux pourrait encourager les États membres à adopter les réformes appropriées, au regard de leurs situations respectives pour encourager le microcrédit. Des campagnes de communication adaptées doivent être menées pour stimuler le microcrédit en Europe et contribuer à son développement à long terme, et des évaluations doivent être réalisées. Tous ces éléments sont complémentaires et fondamentaux pour le développement d'un environnement favorable à la pérennité et à l'expansion du microcrédit en Europe.

Cette initiative s'inscrit dans la politique communautaire d'encouragement de l'esprit d'entreprise et de l'initiative économique, de promotion de la «flexisécurité» et de l'inclusion des personnes défavorisées, et de développement du capital humain et de renouvellement des liens sociaux fondés sur la confiance, qui correspondent au vrai sens du mot «crédit». La mise en œuvre de cette initiative devrait dans un premier temps stimuler l'esprit d'entreprise et la création d'emplois, avec des effets directs et indirects sur la croissance. Dans les pays où il existe d'importantes minorités ethniques, par exemple en Europe centrale, ou qui accueillent de nombreux immigrants, le microcrédit pourrait jouer un rôle important dans l'intégration tant économique que sociale des groupes concernés.

Les propositions contenues dans cette initiative fourniraient une base pour le lancement d'actions concrètes visant à développer et à mettre en œuvre le microcrédit en Europe.

6. ANNEXES

6.1. ANNEX 1: About micro-credit

Micro-credit is the extension of very small loans (micro-loans) to entrepreneurs, to social economy enterprises, to employees who wish to become self-employed, to people working in the informal economy and to the unemployed and others living in poverty who are not considered bankable. It stands at the crossroads between economic and social preoccupations. It contributes to economic initiative and entrepreneurship, job creation and self-employment, the development of skills and active inclusion for people suffering disadvantages.

Micro-credit has also proven its cost effectiveness as a public policy tool, costing a fraction of equivalent passive labour market measures: the average cost of support for micro-credit schemes in Europe is reported to be under € 000 per job created¹⁵.

Experience shows a survival rate of well over 60 % after two years for businesses set up thanks to micro-credit. In purely economic terms public support for micro-credit is worthwhile even if the job created only lasts a year.

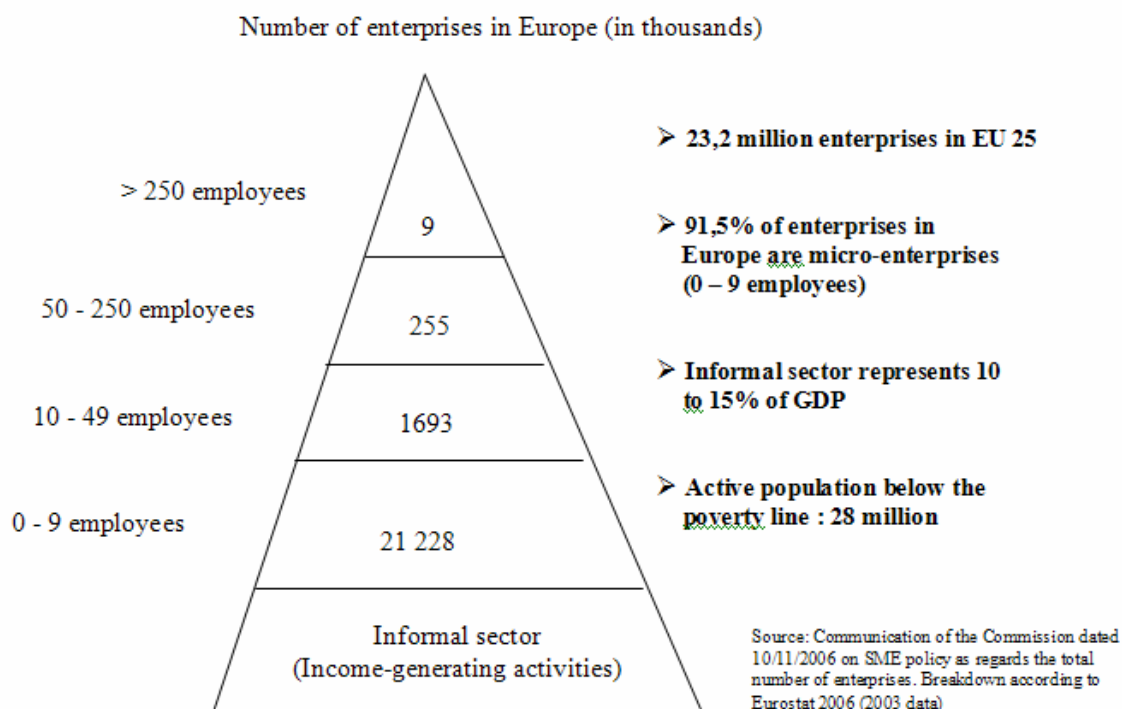
Micro-credit is defined by:

- its target: micro-entrepreneurs, the self-employed, and socially excluded people lacking access to traditional sources of capital;
- its object: the creation or expansion of income-generating and job-creating activities or micro-enterprises, whose principal need is usually the financing of initial investment or of the working capital;
- the small amount of the individual loans required which in turn relates to the limited debt-servicing capacity of the target clientele. Typically, this amount does not exceed EUR 25 000. The average micro-loan provided by Micro-finance Institutions (MFIs) in Europe is approximately 7 700 euros;¹⁶
- a more labour-intensive delivery system for making loans, involving greater knowledge of borrower capacity and a close relationship with the borrower, especially during the start-up phase of the micro-enterprise, through mentoring and general business support.

¹⁵ Estimates of between €1 000 and €8 000 - Financial Instruments of the Social Economy in Europe and their impact on job creation, 1997. Under €5 000 - Finance for Local Development 2002: <http://www.localdeveurope.org>

¹⁶ This amount varies according to the target population and the GDP per inhabitant. According to Overview of the Micro-credit Sector in Europe (EMN, 2004- 2005), the average micro-loan in the EU-15 is €10 240, while in new Member States (EU-12) it is €3800.

6.2. ANNEX 2: The market pyramid



6.3. ANNEX 3: Review of Community initiatives on micro-credit

- The new JEREMIE (Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises) scheme has been set up with the support of the European Investment Fund (EIF) to improve access to finance, including micro-credit, in European regional programmes for 2007-2013. It can provide micro-credit, guarantees for both loans and equity and venture capital finance to SMEs. In the past, national and regional programmes supported by the Structural Funds have provided capital and other support in a less systematic way for micro-credit operations, for example, in disadvantaged urban areas.

- Under the growth and employment initiative (1998-2000),¹⁷ and the multi-annual programme for the promotion of enterprise and entrepreneurship, in particular SMEs (2001-2005),¹⁸ the European Union provided partial guarantees to cover portfolios of micro-loans for borrowers lacking security. These provisions have been extended to cover 2007-2013 with the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP).¹⁹ This micro-credit guarantee window is managed by the European Investment Fund (EIF) on behalf of the European Commission.
- The Community Action Programme to Combat Social Exclusion (2002-2006) supported the European Microfinance Network (EMN) and the Microfinance Centre (MFC) for Central and Eastern Europe and the New Independent States with a view to promoting microfinance as a tool to fight social and economic exclusion and to promoting micro-entrepreneurship and self-employment.
- With the same support, these organisations and Community Development Finance Association (CDFA – United Kingdom) led the trans-national exchange project "From exclusion tot inclusion through micro-finance" whose purpose was to reduce the lack of information exchange between organizations working in the area of social and financial exclusion in the East and West. New Member States have developed micro-credit with strong institutions capable of serving thousands of socially and financially excluded people, but are now facing an environment which has new challenges and opportunities. Western institutions have developed tools that fit the EU environment (such as a mix of financial and non-financial services to excluded people) but their programmes tend to have a relatively smaller client base due to design issues and generally stricter environment. The final reports provide new data about characteristics of micro-credit in the EU, based on a mapping exercise, and express recommendations to policy makers, practitioners and networks.
- Under the same programme, a study of “policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion” (2005) showed that micro-credit might play a more important role in the active inclusion of vulnerable groups of people if policies in the economic, employment and social fields were retargeted accordingly. He elaboration of different relevant policy dimensions - the micro-entrepreneurial context, the legal framework, funding and support, the “financial bridge” and the “welfare bridge”- has lately allowed the creation of a tool for a multidimensional and contextualised benchmarking of national microfinance environments named "Evaluation Scorecard" (see Annex 6).
- Since 2001 the EQUAL initiative has supported 300 development partnerships developing and testing new ways to promote “Entrepreneurship for All”. These partnerships have identified key barriers or obstacles that prevent disadvantaged groups and deprived areas from being able to set up viable businesses, developed integrated support packages,

¹⁷ Council Decision (98/347/EC) of 19 May 1998 on measures of financial assistance for innovative and job-creating small and medium-sized enterprises (SMEs) - the growth and employment initiative, OJ L 155, 29.5.1998.

¹⁸ Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship, and in particular for small and medium-sized enterprises (SMEs) (2001-2005), OJ L 333, 29.12.2000,

¹⁹ Decision No 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013), OJ L 310, 9.11.2006.

including microfinance, and demonstrated the advantages and benefits of an integrated approach (focusing on creating an entrepreneurial culture, providing tailor-made business support, facilitating access to finance, and supporting business consolidation and growth). EQUAL also supported a platform and a number of conferences for exchanging and validating good practice in supporting inclusive entrepreneurship.

- Article 11 of Regulation 1081/2006/EC on the European Social Fund states that ESF “[...] assistance shall take the form of non-reimbursable individual or global grants, reimbursable grants, loan interest rebates, micro-credits, guarantee funds and the purchase of goods and services in compliance with public procurement rules.”
- Under the new generation of rural development programmes, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) may co-finance expenditure in respect of an operation comprising contributions to support venture capital funds, guarantee funds and loan funds. EAFRD supports also the creation and development of micro-enterprises²⁰
- The newly created European Globalisation Adjustment Fund, which can intervene to mitigate the economic and social impacts of restructuring and relocation, can provide support for redundant workers to create new businesses or move into self-employment.²¹
- The Commission has organised working groups on micro-credit with representatives of Member States, and a 2004 conference in Brussels in partnership with the institutional networks concerned. In April 2006, a report "The regulation of Micro-credit in Europe"²² and in November 2003, a report “Micro-credit for small businesses and business creation: bridging a market gap.”²³ were published
- Single market initiatives have included the integration of the financial services market and the simplification of administrative constraints on enterprises. In this area, administrative and other constraints represent a much bigger obstacle, relative to their size, for micro-enterprises than for larger businesses. The "White Paper on financial services"²⁴ and the "Green Paper on retail financial services in the single market"²⁵ have provided useful guidance in this respect.
- Efforts have been made to simplify competition and state aid rules regarding the granting of public aid to micro-enterprises.²⁶
- In 2005 and 2006, the European Investment Fund (EIF) supported microfinance through securitisation in two milestones transactions in the Western Balkans and South-East Europe. The EIF structured and co-arranged the securitisation of loans to microfinance institutions and acted as a guarantor in the first securitisation of micro-loans in Europe.

²⁰ Article 71(5) of Regulation No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005, and Articles 50 to 52 of Regulation No 1974/2006 (the relevant implementing rules), OJ L 368, 23.12.2006.

²¹ Regulation (EC) No 1927/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 – OJ L 406 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund, OJ L 406, 30.12.2006.

²² http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/microcredit_regulation_report_2007.pdf

²³ Commission Working Paper SEC (2004) 1156.

²⁴ COM(2005) 629 of 1.12.2005.

²⁵ COM(2007) 226 of 30.04.2007.

²⁶ Commission Regulation No 1998/2006 of 15.12.2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid, OJ L 379, 28.12.2006.

- “Preparatory Action for SMEs in the new financial environment”, a development of PHARE’s SME Finance Facility, is encouraging institution-building by funding technical assistance for small, regional banks and credit institutions, especially in the new Member States, with a particular focus on micro-loans to SMEs.²⁷

²⁷ Commission Decision PE/2004/2632.

6.4. ANNEX 4: Estimated demand for micro-credit in the EU

Micro-loans for Commencing Business Activity

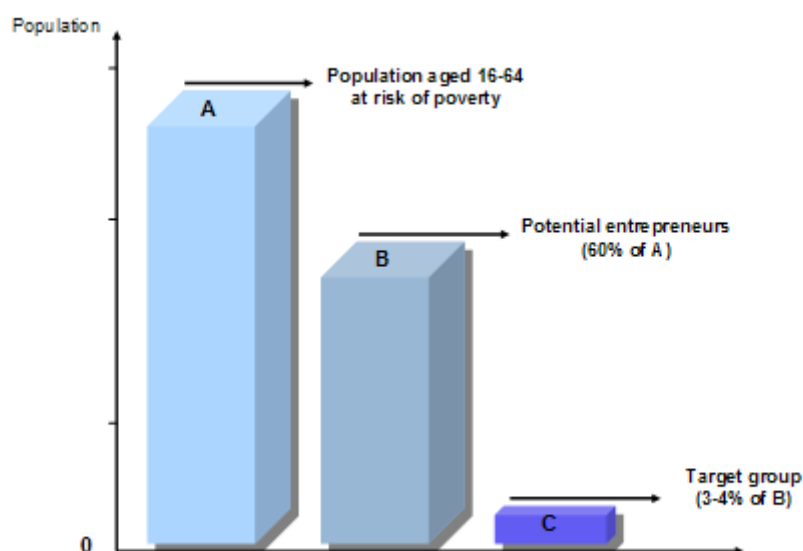
EIF has analysed access to debt financing by SMEs and potential entrepreneurs in the framework of JEREMIE evaluations. The following figures are based on the last Eurostat data available (2004) and examine the provision of micro loans primarily by non-banking financial institutions (loan funds, micro finance institutions, credit unions, etc.) to the disadvantaged group of people 'at risk of poverty' subject to the following assumptions:

At risk of poverty group – group in relative income poverty, i.e. individuals living in households where equivalised income is below the threshold of 60% of the national equivalised median income²⁸

Potential entrepreneurs – group of people of productive age (16-64) facing the risk of poverty; it is assumed that on average only 45% of this group would be willing to set up micro-enterprises (source : Eurobarometer 2005).

Target group – number of potential entrepreneurs who actually have set up micro businesses; it is assumed that this group represents at most 4% of potential entrepreneurs (source : ILO²⁹ study 2002 on micro-finance in industrialized countries).

The methodology for estimating demand for micro finance for commencing business activity can be shown as follows:



²⁸ See Eurostat's definition ('Income Poverty and Social Exclusion in the EU 25', Statistics in Focus – Population and Social Conditions, 13/2005) and data available at: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

²⁹ ILO : International Labour Office

According to this methodology, the figures can be calculated for the EUR15 (old) Member States and EU-12 (new) Member States as follows

Population aged 15-64³⁰: EU-15 : 250 m (2005)
EU-12 : 70 m (2005)

At risk of poverty³¹: EU-15 : 16 % (2005)
EU-12 : 16 % (2005)

Potential entrepreneurs³²: 45 %

Target group³³: 3% to 4%

Average amount of a micro loan³⁴: EU-15 : € 10 240
EU-12 : € 3 800

Potential demand for micro credit

EU-15

EU-12

A: 258 m * 16% = 41.2 m

A: 72.2 m * 16% = 11.5 m

B: 41.2 m * 45% = 18.6 m

B: 11.5 m * 45% = 5.19 m

C: 18.6 m * 3% = 557 000 loans

C: 5.19 Mio * 3% = 155 900 loans

Potential demand for micro-loans for EU-15:

557 000 * €10 000 = €5 570 million

Potential demand for micro-loans for EU-12:

155 900 * €3 800 = €575 million

TOTAL EU-27

712 900 loans - €6 145 million

³⁰ Eurostat data (see Footnote 28)

³¹ Source : Eurostat

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&_screen=detailref&language=fr&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000

³² Eurobarometre 2005 : 45%. Field information indicate that this figure may however be higher

³³ Source : ILO study (2002) "Micro-finance in industrialized countries: helping the unemployed to start a business", p.4. The above mentioned calculations are prudently made on a 3% assumption

³⁴ European Micro-finance Network Working Paper No 4 'Overview of the micro-credit sector in Europe 2004-2005', page 5, December 2006. Please note that average amounts differ significantly among Member States.

6.5. ANNEX 5: Supply of micro-credit in Europe

Information about the supply of micro-credit in Europe (27) is very uncertain. The MFC and EMN conducted two surveys in 2005, but they provide only a partial view of the real situation.

The MFC survey covers the ten countries of Central and Eastern Europe that are new members of the European Union. It lists bank and non-bank institutions providing microfinance and loans to SMEs in these countries. In both cases available statistics cover much more than micro-credit alone. In many countries no data are available. Adding up country figures thus provides only a rough figure, but the total number of clients by different types of institutions is estimated at 671 000.

The EMN survey covers the pre-2004 European Union (15 Member States), three new members (Poland, Slovakia and Hungary), Switzerland, and Norway. With a few exceptions, it does not cover the banking sector and micro-credit cooperatives. In all, 110 organisations responded, of which 89 are de facto lenders, while the others work in partnership with Spanish savings banks. Here, too, the figures are only very approximate. The major conclusions that can be drawn from the survey are as follows:

- At present the three large MFIs created before 1996 dominate the market. Out of a total of 27 000 loans disbursed in 2005, Adie (France), Finnvera (Finland) and Fundusz Mikro (Poland) account for 70%. The first of these, created by volunteers without up-front capital, works in partnership with banks; the second was set up at the initiative of the state; the third has benefited from exceptional funding (to the tune of USD 20 million) from USAID.
- At the extreme opposite, 65% of MFIs disburse no more than 100 loans a year.
- The majority of institutions are very young: 70% were set up after 2000, and 17% from 2005.
- In the EU-15, the sector's growth rate was on the order of 15% between 2004 and 2005.
- The average loan amount is 7 700 euros, with wide variations (€10 240 in the EU-15 and €3 800 in the new member countries).
- The sector's average repayment rate is 92%.
- Over half the MFIs offer parallel advisory and training services.

The diversity of MFIs is illustrated in the following table.

Diversity of micro-credit institutions in Europe

Type of Institution	Examples
Special windows of commercial banks	Bulgaria, Romania supported by the EBRD
Special windows of savings banks	La Caixa (Spain)
Savings bank foundations	Un Sol Mon (Spain) Créasol (France)
Public development banks	Finnvera (Finland)
Private companies	Fundusz Mikro (Poland)
Microfinance banks	ProCredit Banks (Bulgaria and Romania)
Credit unions	United Kingdom, Ireland, Czech Republic, Romania, etc.
Non-bank institutions	Adie (France), ANDC (Portugal) NCN (Norway)

The ProCredit Banks, specialising in microfinance, are undergoing rapid expansion in Bulgaria and Romania, as well as in many countries bordering the EU. At this stage they do not appear replicable in Western Europe.

Credit unions represent a significant part of the small-loan market in several member countries, but are not geared primarily to production credit.

6.6. ANNEX 6: The segmentation of the micro-credit market

Segment	Clients	Suppliers	Public support
<p><u>Bank micro-credit</u></p> <p>Upper segment, Loans up to 25 000 euros + equity³⁵</p>	<p><u>Bankable clientele</u></p> <p>Existing micro-enterprises</p> <hr/> <p>Traditional micro-enterprises in start-up phase</p>	<p>Commercial, cooperative and savings banks</p> <p>Banks specialising in micro-credit (<i>e.g: ProCredit Banks in Bulgaria, and Romania</i>)</p> <p>Savings & credit cooperatives, or credit unions (<i>e.g: SKOK in Poland</i>)</p>	<p>Guarantee funds Securitisation</p> <hr/> <p>Start-up capital complementing micro-credit</p> <p>Risk capital (<i>e.g: EBRD in Central Europe, OSEO in France, ICO in Spain</i>)</p> <p>Subsidies to banks for excess operating costs (<i>e.g: KfW in Germany</i>)</p> <p>Business support services</p>
<p><u>Non-bank Micro-credit</u></p> <p>Lower segment : Up to 7 500 euros + equity³⁶</p>	<p><u>Clientele not immediately bankable</u></p> <p>Self-employed and micro-enterprises created by persons in difficulty: unemployed, social welfare recipients, immigrants, Ethnic minorities, etc.</p>	<p>Non-bank micro-finance institutions (MFIs)³⁷ recognised in banking law (<i>e.g : Adie, France</i>)</p> <p>Bank foundations (<i>e.gx : Un sol Mon, Spain</i>)</p> <p>Special bank windows or branches (<i>e.g: la Caixa, Spain</i>)</p>	<p>Start-up subsidies, guarantees</p> <p>Subsidies to MFIs to cover excess of operating costs and business support services</p>
<p>Local finance</p> <p>Institutions not subject to bank regulation</p>	<p>Traditional micro-enterprises, micro-enterprises set up by people in difficulty</p>	<p>Local funds (<i>ex: Poland</i>)</p> <p>Community finance (<i>e.g: CDFI in UK</i>)</p> <p>Solidarity finance (<i>e.g: FIR, FFA in France</i>)</p>	<p>Subsidies; Credit lines, if so authorised</p>

³⁵ The indicative amount for total financing is €15 000 to €50 000.

³⁶ The indicative amount of the total financing is €15 000.

³⁷ MFIs : micro-finance institutions

Two specific business models have been developed in Europe to serve the micro-credit market:

- Direct intervention by financial institutions addresses the bankable clientele segment. It is often facilitated by guarantee funds (such as CONFIDI in Italy) and official advisory agencies such as chambers of commerce offsetting costs, including risks;
- Partnership between financial institutions and non-banking institutions, serving as intermediaries for a public that is not immediately bankable, but which becomes so, once it acquires a balance sheet and credit history. Since in some countries (e.g. Portugal and Italy) lending by non-banks is not allowed, partnerships between banks and business support services leave the non-bank sector the task of preparing projects and monitoring loan repayment, while the financial institution grants the loan and accounts for it in its balance sheet. In other countries, MFIs are authorized to borrow and on-lend

6.7. ANNEX 7: Providing mentoring and business support

Micro-credit has already proved to be an efficient tool to promote entrepreneurship and self-employment among people who do not have access to finance or who are furthest from the labour market where they can benefit from adequate mentoring. Successful experiences have demonstrated that even low-qualified people and people facing social difficulties can recover autonomy through self-employment if they are properly accompanied through the development of a project. However, setting up and increasing investment in loan funds, which offer micro-credit, does not suffice and not all business proposals or people are "investment ready"

This is why the provision of business development services is important. These may include assistance with business plans, management, bookkeeping and computer training, identification of suppliers and support for marketing, as they are essential to ensure proper operations and help the new entrepreneur build a sustainable activity. Business development services may utilise both direct contact and new technologies (Internet, mobile telephone).

Traditional micro-enterprises very often receive advice from institutional networks such as chambers of commerce and crafts. People in difficulty receive such support from social networks and, in some countries, local authorities. Incubators and networks supported by the EC, such as European Information Centres and Innovation Relay Centres, could play an important part in this activity.

In implementing their strategies for micro-credit development, Member States could usefully mainstream good practice developed in EQUAL-led development partnerships since 2001. As the Structural Funds and especially ESF can provide assistance to Member States and support national or multi-country initiatives on training, common report standards and the application of new technologies to financial services, the Commission intends to support the following initiatives through ESF technical assistance in order to intensify the use of micro-credit as a tool for active inclusion of all on the labour market:

- research aiming to improve knowledge of the target groups, their social and economic situation and their financial and business needs;
- integrated tools to assess the effectiveness of support schemes and actions to promote inclusive entrepreneurship locally or regionally;
- validation of and exchange of good practice in mentoring and business support services complementing the provision of micro-credit, with the aim of financial capacity building among micro-credit customers (teaching people how to manage income flows in such a way that they can gradually capitalise their activities);
- validation and exchange of good practice in capacity building for microfinance institutions, including the development of benchmarking and accreditation services in order to provide a means to track and guide progress;
- research on issues associated with the transition from welfare to entrepreneurship with a view to supporting the development of products and methods suited to the specific needs of micro-credit customers.

Other ways of supporting micro-enterprises are the options for creation of new SMEs under the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) as well as the

establishment of business networks between them in rural areas. Training support and upgrading of the skills are also eligible ways of enhancing the business development of these business units. Provision of basic services under the EU rural development policy, including ICT, further facilitates their operations and adaptability to the economic situation and to the competitive markets in which they operate.

These initiatives at European level will complement policies on micro-credit at national level taking into account that there is a need for an approach that combines delivery of loans and mentoring.

6.8. ANNEX 8: Comments on financial institutions delivering micro-credit

Banks

As regards banks, the new Capital Requirements Directive³⁰ (implemented on 1 January 2007), gives banks the option of using different methods to calculate their capital requirements, ranging from simple allocation into different categories of loan, to the use of sophisticated quantitative modelling techniques. The new capital rules are more risk-sensitive, in that they differentiate between types of loan based on the risk of the underlying borrower.

- For direct bank loans to micro-enterprises or individuals, either standard retail bank's weighting or internal rating and loss assessments apply.

Under the standard approach, the weighting of assets applicable to a ratio of 8% equity is 75%, thus yielding an effective ratio of 6%. As noted above, this is a reduction from the 8%, which was applied under the old scheme (100% x 8%).

Under the internal rating approach, used by larger, more sophisticated banks, as far as the bank has not sufficient track records to demonstrate the actual repayment rates, micro-credit may be considered as relatively riskier and on the whole less attractive, given its higher distribution costs, than other types of loans.

For encouraging banks to use an internal approach tailored to microfinance, it may be relevant to build common data bases collecting information at EU-level on default and losses related to micro finance (individuals, enterprises), as well as common rating tools consistent with the best practices in the sector. This may demonstrate the actual micro-finance cost of risk and encourage incomers to enter this market.

- For credit lines provided to MFIs, specific ratings may be relevant. This approach would also be facilitated by establishment of a common data base and a common rating tool mentioned above, consistent with standard criteria, making it possible to measure the results of non-bank MFIs from the point of view of risk.

In both cases the required contribution of equity capital could be limited by loan guarantees and, as portfolios develop or are combined, by securitization.

Credit unions

- Credit unions are mutual financial cooperatives, one of the core principles of which is that funds deposited by members are utilised to provide loans to members. The members of a credit union are linked by a "common bond" of membership (geography, employer, vocational, common interest, etc) which creates a strong community link for the cooperative.

Credit unions provide micro- and social finance services to their members. They play a major role in providing micro-credit in many EU regions. However, in some EU Member States in which credit unions operate, they face limitations as regards savings mobilisation from their members and provision of small loans to legal persons such as small businesses.

³⁰ Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.

It may be possible for micro-enterprises (or the individuals running them) to fall within a particular common bond, but a general permission to lend to any micro-enterprise cannot exist as there would then be no difference between a credit union and a bank. It is the common bond (i.e., a restricted client base on both sides of the balance sheet) that is the main argument for credit unions to be exempt from EU banking regulation and supervision.

Non-bank institutions

- **As regards non-bank institutions**, in several European countries these are not authorised to lend or can only lend their capital. The principal step would thus be to authorise them to borrow from banks in order to play the role of intermediary vis-à-vis a clientele which the banks cannot reach directly. It might also be useful to authorise them to finance their activities with withdraw able share capital exempt from bank regulation, as is the case in the United Kingdom for Community Development Finance Institutions, or as it is the case with wage savings in France for institutions recognized as “solidarity enterprises.” It must be underlined however that if non-bank institutions would finance their activities via retail savings, then they are taking deposits and would fall within the definition of "credit institution", and be regulated / supervised accordingly.

All MFIs

- **Finally, as regards all MFIs**, taking micro-credit into account by creating a specific category for retail credit for banks and non-bank institutions, would allow to develop statistics and appropriate rules for micro-credit. Attention should also be paid to lifting within definite limits the interest rate caps on credit to enterprises, as this would contribute to help these operators to better cover their operating costs and envisage sustainability;

Similarly, access to records of borrower performance should be considered as a factor of development of micro-credit, as helps reducing risks, and hence, costs.

6.9. ANNEX 9: A possible scheme for the Micro-fund

The objective of the European initiative for the development of micro-credit is the promotion of micro-credit throughout the EU. One of the measures foreseen in the initiative concerns the setting up of a fund (“Fund”) providing seed capital and technical assistance to selected non-banking Micro-finance Institutions (MFIs), helping them to become self-sustainable and creating models for the whole sector. It is proposed that the Fund, would be managed by EIF.

The Fund’s legal structure will be chosen having regard to various aspects, including taxation. More in particular the Fund’s legal form should permit:

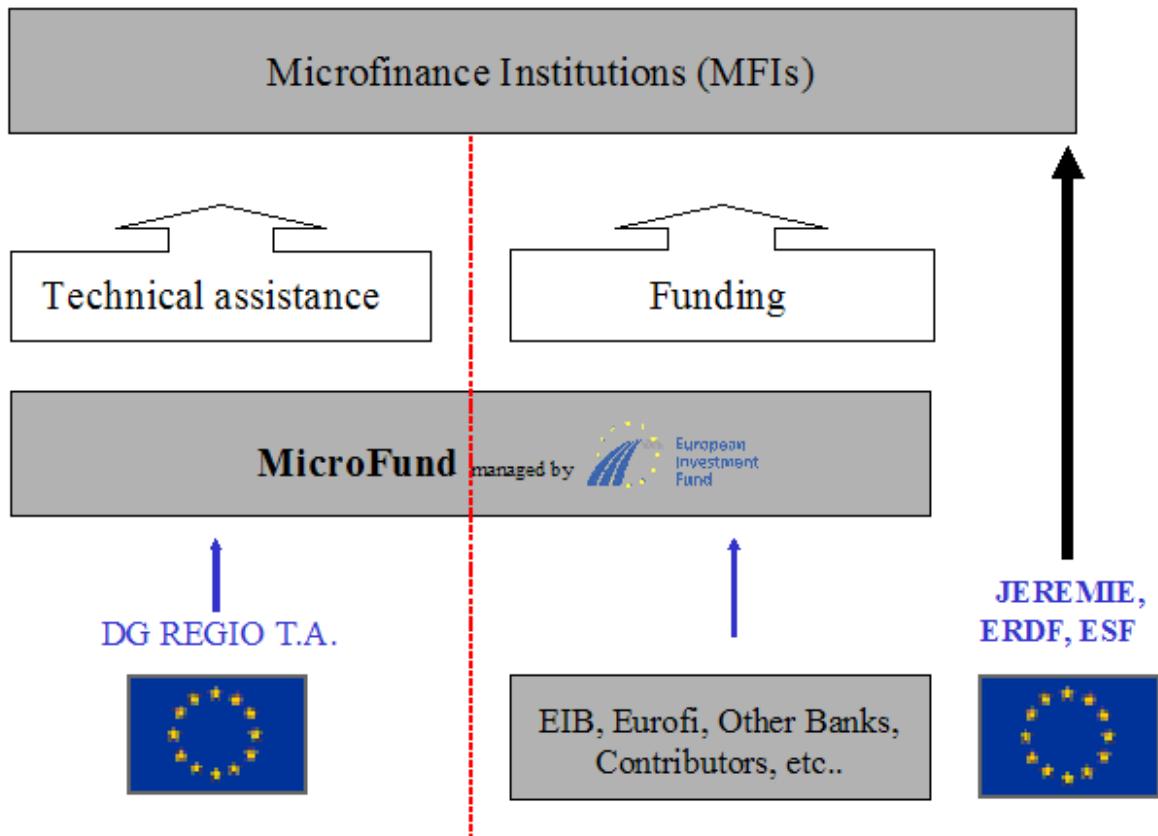
- (a) to raise capital in the form of equity, donations, issuance of bonds (including bonds with different repayment priorities), debt financing etc;
- (b) to invest directly in MFIs by means of senior and subordinated/junior debt, equity investments, contributions to risk funds and reserves, start- up grants etc;
- (c) to invest in operations providing indirect funding to MFIs (both debt and equity), including the participation in structured operations originated by MFIs such as securitisation transactions.

In addition, the Fund is expected attract a variety of investors/donors which may have different investment preferences e.g. in terms of risk profile of the investments, geographic areas of operation of the MFIs, or actions/type of investments to be carried out and entities to be financed. This aspect may be solved by the possibility offered by the Luxembourgish law of setting up “umbrella funds”, i.e. to create several separate compartments under a single legal entity.

The Luxembourgish legal framework offers a wide range of legal forms for this type of funds, either as incorporated companies (SICAV, SICAF, SICAR, Fonds d’investissment specialisés) or non-incorporated companies (Fonds de placement).

The Fund’s investor base could include:

- (d) Donors/sponsors;
- (e) Shareholders and Investors (banks-Eurofi, EIB, EC, private persons, foundations, etc);
- (f) Investors/donors/sponsors with specific objectives



6.10. ANNEX 10: A multidimensional Evaluation Scoreboard

Evaluation could be conducted at different levels. Member States could conduct an annual evaluation of the progress of micro-credit for the Spring European Council, to be included in the Commission's Spring report. In order to achieve this, the European initiative for Micro-credit should be incorporated into the National Lisbon Reform Plans. Under the open method of coordination,³¹ progress in meeting individualised, national targets relating to micro-credit could be evaluated by applying a scoring system based on the different factors of progress noted above. An example of such a scoring system is given below.

For micro-credit supported by the European regional programmes, progress could also be monitored in the network or in Regions for Economic Change. This activity would take the form of twinning between regions participating in the JEREMIE programme, promoting mutual exchanges on best practice. While currently geared to technological innovation, the Network of Regions for Economic Change could perfectly well open itself to social and financial innovation.

Evaluation could also include activities by banks and investment funds. Their micro-credit activities could be explicitly included in the rating agencies' criteria for socially responsible investment.

Finally, a code of conduct would enable micro-credit institutions financed by JEREMIE to be monitored and evaluated on the basis of international social and financial performance indicators. They could also be subject to more precise rating by specialised agencies. Financing of MFIs from European funds would be linked to their results, and would inevitably have an impact on their private financing as well.

The following graph shows six countries' scores as given in a micro-credit study carried out for the Directorate-General for Employment and Social Affairs in 2004.³²

The two networks (MFC and EMN) are currently developing software (eScorecard) that should make it possible to produce annual national and European reports with a view to monitoring the national environments in which micro-credit is developing. Support for such an initiative would facilitate evaluation.

³¹ The OCM is based on the common definition of objectives and measuring tools, comparison of performance among States and exchange of best practice (benchmarking).

³² Policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion by FACET BV, Evers Jung, New Economics Foundation, supported by MFC and EMN.

