



Bruxelles, le 18.12.2012
COM(2012) 769 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'application de la directive 2006/48/CE au microcrédit

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Le paysage du microcrédit dans l'Union européenne.....	4
2.1.	Le microcrédit est un concept qui a plusieurs définitions.....	4
2.2.	Le large spectre des définitions se reflète dans la diversité des prestataires de microcrédit	5
2.2.1.	Aperçu des types d'institutions qui proposent des microcrédits au sein de l'UE	5
2.2.2.	Les établissements bancaires jouent un rôle déterminant dans l'UE, même si le microcrédit n'est souvent pour eux qu'une activité annexe.....	5
2.2.3.	Les établissements non bancaires qui accordent principalement des microcrédits constituent un autre groupe de prestataires important.....	6
2.2.4.	Le secteur public est l'un des acteurs les plus influents sur le marché du microcrédit	6
3.	Contrôle prudentiel des activités de microcrédit au sein de l'UE résultant de l'application de la directive 2006/48/CE	7
3.1.	Une grande partie des prestataires de microcrédit sont exemptés de l'application des exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE.....	7
3.2.	Plusieurs facteurs tendent à atténuer l'impact des exigences prudentielles de la directive 2006/48/CE sur les activités de microcrédit, même si elle impose certaines contraintes	8
3.2.1.	La directive 2006/48/CE ne tient pas compte de la nature spécifique du microcrédit.	8
3.2.2.	L'accès aux mécanismes de garantie publics permet aux prestataires de microcrédit de réduire sensiblement le niveau des fonds propres requis pour couvrir le risque de crédit auquel ils sont exposés	8
3.2.3.	La plus grande partie du microcrédit peut être exemptée de la limite applicable aux grands risques destinée à réduire le risque de concentration	10
3.2.4.	Les exigences de la directive en termes de gestion des risques aident les microprêteurs bancaires à atténuer leurs risques.....	10
3.2.5.	La directive 2006/48/CE impose aux prestataires bancaires de microcrédit d'observer des règles prudentielles afin d'atténuer le risque de liquidité.....	10
3.2.6.	La directive 2006/48/CE peut occasionner de lourdes charges administratives, qui risquent de réduire l'attractivité du microcrédit en tant qu'activité bancaire, mais sont susceptibles de renforcer la confiance des investisseurs financiers dans les prestataires de microcrédit	10
4.	Conclusions	11

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application de la directive 2006/48/CE au microcrédit

1. INTRODUCTION

Le microcrédit est généralement reconnu – par les États membres, les institutions financières, les autorités nationales de surveillance, et dans la société au sens large – comme un canal de financement susceptible de favoriser efficacement la création d'emplois et l'inclusion sociale, d'atténuer les effets adverses de la crise financière actuelle, tout en contribuant à la création d'entreprises et à la croissance économique dans l'UE. C'est pourquoi le développement du microcrédit figure en bonne place dans les priorités de la Commission européenne depuis quelques années.

En novembre 2007, la Commission européenne a publié sa communication «Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi» afin de promouvoir un environnement plus favorable au développement du microcrédit. Au cours des derniers mois écoulés, la Commission européenne a pris des contacts directs avec le secteur du microcrédit et les pouvoirs publics nationaux afin de mieux cerner les obstacles auxquels sont confrontés les prestataires de microcrédit dans le déploiement de leurs services partout dans l'UE et d'examiner les solutions permettant de les surmonter, ainsi que la nécessité éventuelle d'une action réglementaire au niveau national ou européen. Le travail d'examen et de discussion engagé par la Commission européenne comprenait l'organisation conjointe d'une conférence avec le Comité économique et social européen, qui s'est tenue le 2 décembre 2011.

La volonté de développer le microcrédit était aussi partagée par les colégislateurs de l'UE durant le processus de négociation de la directive 2009/111/CE¹. Ils ont demandé à la Commission européenne d'examiner l'application de la directive 2006/48/CE² au microcrédit. Comme le prévoit l'article 156 de cette dernière directive, la Commission européenne a été chargée de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport, assorti de toute proposition appropriée, sur les résultats de cet examen.

La section suivante vise à préciser ce qu'il faut entendre par «microcrédit», en portant une attention particulière aux microprêteurs, afin d'avoir dès le départ une appréciation claire des participants et des enjeux qui interviennent dans cette activité de crédit. La troisième section donne un aperçu du contrôle prudentiel des microprêteurs dans l'UE et détermine les effets des exigences prudentielles résultant de l'application de la directive 2006/48/CE sur les activités de microcrédit. La dernière partie présente les conclusions de la Commission quant à la nécessité

¹ Directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises.

² Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

éventuelle de modifier les exigences prudentielles applicables au secteur bancaire dans l'UE.

2. LE PAYSAGE DU MICROCRÉDIT DANS L'UNION EUROPEENNE

2.1. Le microcrédit est un concept qui a plusieurs définitions

Il n'existe pas de définition unique du microcrédit. Le terme «microcrédit» s'emploie généralement en référence à de petits prêts accordés à des personnes exclues du système financier traditionnel ou dépourvues d'accès aux banques, en vue de les aider à créer ou développer leur entreprise. Toutefois, la définition du microcrédit varie considérablement selon les États membres et les parties prenantes, en fonction de l'environnement social, de la situation économique et des objectifs politiques.

La demande de microcrédit est alimentée par un large spectre d'emprunteurs. Le microcrédit peut être accessible uniquement aux «micro-entrepreneurs», travailleurs indépendants cherchant à financer de petites entreprises. Il peut aussi s'adresser exclusivement à d'autres groupes, comme des personnes touchées par l'exclusion sociale qui tentent de faire face à des situations d'urgence, de financer leurs études ou même de pourvoir aux besoins élémentaires de leur ménage.

Les microcrédits sont généralement des crédits de très faible montant, de courte durée et non garantis, avec souvent des remboursements plus fréquents et des taux d'intérêt plus élevés que les prêts bancaires conventionnels. Cependant, au-delà de cette description générale, les microcrédits sont accordés à des conditions qui varient beaucoup. Par exemple, le délai de remboursement du prêt est généralement de moins de six mois, mais il arrive qu'il s'étende jusqu'à dix ans. En ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt, l'existence ou non de lois interdisant l'usure constitue un facteur déterminant. Là où de telles lois ont été promulguées, les prêteurs ne sont pas autorisés à dépasser un taux d'intérêt maximal. Dans les États membres qui n'imposent pas de restrictions à cet égard, les taux d'intérêt peuvent être plus élevés. En termes de montants, le microcrédit se rapporte généralement à des prêts qui ne dépassent pas 25 000 EUR³. Bon nombre de parties prenantes, en Europe, définissent cependant le microcrédit en mentionnant des montants parfois beaucoup plus petits, parfois nettement plus élevés.

Les activités exercées par les microprêteurs peuvent sortir du cadre du crédit et inclure d'autres services financiers, comme des produits d'épargne, des comptes courants, des services de paiement ou de virement, des assurances, des produits de crédit-bail, etc. Pour désigner cette large gamme de services financiers, il serait cependant préférable d'opter pour un terme qui s'emploie dans un sens plus étendu que «microcrédit» et de parler plutôt de «microfinance».

L'absence de définition cohérente et communément utilisée du microcrédit est un obstacle à la collecte d'informations et de données à propos de cette activité, dont l'évolution dans l'UE se trouve dès lors difficile à suivre. Il est difficile de trouver des faits et des chiffres fiables sur les volumes de microcrédit et les services connexes, en particulier pour l'ensemble de l'UE. Des prêts offrant des caractéristiques similaires peuvent être classés tantôt comme des microcrédits, tantôt

³

La Commission européenne fait référence à ce montant dans les programmes de microcrédit de l'UE.

comme des prêts conventionnels, selon le contexte. Ils peuvent être désignés comme des crédits à la consommation, des prêts de détail, des prêts aux entreprises ou aux PME (petites et moyennes entreprises).

2.2. Le large spectre des définitions se reflète dans la diversité des prestataires de microcrédit

2.2.1. Aperçu des types d'institutions qui proposent des microcrédits au sein de l'UE

Les diverses définitions se reflètent dans la variété des formes juridiques utilisées par les prestataires de microcrédit. Ces derniers relèvent de différentes catégories: banques commerciales et caisses d'épargne, coopératives, institutions de microfinancement, établissements financiers non bancaires, coopératives de crédit, fondations et autres types d'organisations sans but lucratif comme les associations et les organisations non gouvernementales. La diversité du secteur du microcrédit dans l'UE se marque aussi dans les volumes d'activités et les modèles d'entreprise. Hormis le classement des prêteurs par type d'institution, les microprêteurs peuvent aussi être regroupés en fonction d'autres critères:

- les institutions qui sont tenues de demander un agrément pour exercer des activités bancaires, celles qui doivent être enregistrées auprès d'une autorité de surveillance bancaire, sans qu'un agrément soit nécessaire, ou encore celles qui n'ont besoin que d'être enregistrées en tant que personnes morales;
- celles qui ont le statut d'organisation à but non lucratif ou celles qui ont un but lucratif;
- les institutions privées ou publiques;
- les prêteurs dont l'activité principale est le microcrédit ou ceux pour qui cela ne constitue qu'une proportion relativement réduite de leur portefeuille d'affaires.

Une distinction peut aussi être faite parmi les prêteurs en fonction des catégories de leurs emprunteurs: les établissements non bancaires gèrent souvent les microcrédits accordés aux ménages pauvres, tandis que les microcrédits destinés aux microentreprises et petites entreprises proviennent principalement des banques. Les microprêteurs se distinguent aussi les uns des autres par les produits et services qu'ils sont légalement autorisés à proposer, par le fait qu'ils sont soumis ou non à un contrôle prudentiel et par le financement de leurs activités administratives et commerciales.

Cette diversité est liée à l'environnement réglementaire de chaque pays (voir la section 3). Certains États membres de l'Union européenne ont un monopole bancaire, c'est-à-dire que les activités de prêt sont réservées aux seules entités bancaires. À l'inverse, dans d'autres États membres, des établissements non bancaires sont autorisés à accorder des microcrédits. Il existe aussi des exceptions, dans le cas de juridictions qui permettent à certains établissements non bancaires d'accorder des microcrédits, malgré le monopole bancaire. Il est à noter que la législation de l'UE en matière bancaire interdit uniquement la réception de dépôts par des microprêteurs non bancaires.

2.2.2. *Les établissements bancaires jouent un rôle déterminant dans l'UE, même si le microcrédit n'est souvent pour eux qu'une activité annexe*

Le système bancaire est un important prestataire institutionnel de microcrédit dans l'UE, par l'intermédiaire des caisses d'épargne, des coopératives et des banques commerciales. Ces intervenants peuvent être répartis en quatre grands groupes selon leurs modèles d'entreprise:

- les banques qui disposent de services spécialisés exerçant régulièrement des activités de microcrédit;
- les banques qui accordent des microcrédits par l'intermédiaire de fondations distinctes;
- les banques opérant en partenariat avec des institutions financières publiques qui définissent la politique de crédit et assument entièrement le risque lié au prêt (sous certaines conditions), tandis que la décision d'accorder le crédit reste de la responsabilité des banques;
- les banques qui participent indirectement au microcrédit par des prêts, crédits et facilités de trésorerie interbancaires accordés à des institutions spécialisées dans le microcrédit.

Bien qu'il s'agisse seulement d'une activité annexe pour la plupart de ces établissements bancaires, le microcrédit est souvent considéré comme une occasion de participer au développement d'entreprises et de clients qui pourraient à l'avenir générer des profits. La vente croisée (où l'octroi d'un prêt offre aux banques l'opportunité de vendre d'autres services aux emprunteurs) peut alors contribuer à rendre le financement du microcrédit plus rentable. Les banques peuvent aussi être motivées par les bénéfices potentiels d'une collaboration avec des organismes publics dans le cadre de partenariats public-privé.

2.2.3. *Les établissements non bancaires qui accordent principalement des microcrédits constituent un autre groupe de prestataires important*

Dans la plupart des États membres, ce sont des établissements non bancaires qui assurent l'essentiel de l'offre de microcrédit. Les modèles institutionnels non bancaires existants vont des organisations non gouvernementales, associations sans but lucratif, œuvres caritatives, fonds et fondations aux coopératives de crédit et institutions religieuses. Conformément à la législation de l'UE en matière bancaire, hormis quelques rares exceptions, les établissements non bancaires ne sont pas autorisés à recevoir des dépôts du public, lesquels sont réservés aux établissements bancaires agréés et soumis à une surveillance. L'activité principale de ces établissements non bancaires consiste à accorder des microcrédits à des groupes en situation d'exclusion sociale ou financière.

Avec le temps, certaines de ces organisations non bancaires de microcrédit se muent en sociétés à but lucratif comparables aux établissements bancaires réglementés. Cette transformation institutionnelle est souvent dictée par un besoin accru de capitaux et par le souhait de proposer une gamme de services plus large, comme la réception de dépôts.

Dans certains États membres, des partenariats ont été mis en place entre des organisations à but non lucratif et des institutions bancaires ou publiques. Les premières opèrent une sélection informelle parmi les demandeurs et leur apportent une aide après l'octroi des prêts, tandis que les secondes assurent le financement des crédits.

2.2.4. Le secteur public est l'un des acteurs les plus influents sur le marché du microcrédit

Bien que le volume d'activité du secteur du microcrédit soit difficile à mesurer dans l'UE, l'un de ses acteurs les plus influents est sans conteste le secteur public, qui apporte aux établissements bancaires et non bancaires un soutien destiné à combler les lacunes ou les défaillances du marché du microcrédit. Ce soutien est dispensé au niveau national, régional et européen, par divers acteurs publics, qui vont des banques d'État aux fonds structurels de l'UE et autres mécanismes publics de garantie, de crédit ou de fonds propres.

La politique de l'UE accorde une priorité élevée aux microcrédits permettant aux institutions de recevoir des fonds de diverses sources européennes, comme le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen d'investissement, les Ressources européennes communes pour les microentreprises et les PME (programme JEREMIE financé par les Fonds structurels), le programme pour l'innovation et la compétitivité (CIP) et l'instrument européen de microfinancement Progress. L'objectif de ces programmes de l'UE est d'encourager les institutions financières à accorder des microcrédits. D'autres programmes de l'UE aident aussi les prestataires de microcrédit à améliorer leur gouvernance, à atténuer les risques, et compenser partiellement les coûts administratifs élevés inhérents au microcrédit par des garanties et un soutien technique, comme l'Action commune pour soutenir les institutions de microfinances en Europe (JASMINE), qui se consacre principalement au renforcement des capacités des prestataires non bancaires de microcrédit.

Au niveau national et régional, plusieurs mesures ont été prises pour promouvoir le financement du microcrédit et partager partiellement le risque avec les microprêteurs par des mécanismes de garantie. Des programmes publics qui apportent un soutien financier direct aux microprêteurs et aux emprunteurs sont aussi déployés. Les banques d'État, dans les pays où il en existe, représentent souvent la principale source de financement pour les activités de microcrédit.

3. CONTROLE PRUDENTIEL DES ACTIVITES DE MICROCREDIT AU SEIN DE L'UE RESULTANT DE L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 2006/48/CE

3.1. Une grande partie des prestataires de microcrédit sont exemptés de l'application des exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE

La variété des formes institutionnelles adoptées par les microprêteurs se reflète dans le paysage diversifié des cadres réglementaires qui s'appliquent à ces prestataires de microcrédit dans l'UE. D'une manière générale, seuls les microprêteurs auxquels s'applique le droit européen en matière bancaire doivent se conformer aux exigences de la directive 2006/48/CE. L'activité qui détermine l'application à une entreprise du droit européen en matière bancaire consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et, en même temps, à octroyer des crédits pour son

propre compte, conformément à la définition d'un établissement de crédit figurant à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2006/48/CE. C'est-à-dire que les microprêteurs qui ne reçoivent pas de dépôts ne sont pas tenus d'obtenir un agrément et de respecter les exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE, à moins que les États membres n'adoptent une ligne plus stricte en permettant uniquement aux établissements bancaires agréés d'accorder des microcrédits.

De plus, si la législation prudentielle concernant les établissements bancaires est, dans une certaine mesure, harmonisée par la directive 2006/48/CE, l'approche réglementaire des formules de microcrédit proposées par des établissements non bancaires diffère largement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des États membres, il n'existe pas de règles spécifiques relatives à ces microprêteurs non bancaires, qui relèvent du droit des sociétés en général, tandis qu'ailleurs, des cadres réglementaires spécifiques au microcrédit peuvent être prévus dans la législation nationale, comme c'est le cas, par exemple, en Italie.

Ce constat comporte deux implications:

- des établissements aux activités similaires ne sont pas soumis aux mêmes exigences réglementaires dans l'ensemble de l'UE; et
- du fait de son champ d'application limité, la directive 2006/48/CE pourrait ne pas être aussi pénalisante pour le microcrédit qu'on aurait pu le penser.

3.2. Plusieurs facteurs tendent à atténuer l'impact des exigences prudentielles de la directive 2006/48/CE sur les activités de microcrédit, même si elle impose certaines contraintes

3.2.1. La directive 2006/48/CE ne tient pas compte de la nature spécifique du microcrédit

La nature spécifique du microcrédit n'est pas prise en compte dans la législation de l'UE en matière bancaire. Le microcrédit est considéré comme une activité de prêt ordinaire, qui entre dans le champ d'application des règles relatives au financement et au crédit. Il en va ainsi de la directive 2006/48/CE, qui ne fait aucune référence à des règles prudentielles spécifiques pour le microcrédit. Il s'ensuit qu'il n'existe ni dispense autorisant les banques à exempter leur activité de microcrédit des exigences prudentielles ni règles spécifiques atténuant les exigences prudentielles par rapport à celles qui s'appliquent à d'autres activités bancaires.

3.2.2. L'accès aux mécanismes de garantie publics permet aux prestataires de microcrédit de réduire sensiblement le niveau des fonds propres requis pour couvrir le risque de crédit auquel ils sont exposés

Les microcrédits peuvent comporter un risque de crédit élevé – à savoir le risque de défaut de l'emprunteur avant que le principal ait été remboursé et que les intérêts prévus par le contrat de prêt aient été versés – en raison d'un possible surendettement des microemprunteurs et de l'absence des garanties traditionnellement exigées par les banques. Ce risque de crédit peut être sous-estimé à cause de l'asymétrie de l'information.

La directive 2006/48/CE impose aux microprêteurs bancaires de disposer d'un montant minimum de fonds propres pour couvrir ce risque de crédit, afin qu'ils

demeurent solvables en cas de défaut des emprunteurs. Conformément à cette directive, les établissements bancaires peuvent calculer le capital minimal dont ils ont besoin au moyen de différentes méthodes dont le degré de sophistication varie, à savoir l'approche standard et l'approche fondée sur les notations internes. Dans l'approche standard, qui constitue la méthode la plus simple et la plus communément employée dans les établissements bancaires de petite taille, le niveau minimal de fonds propres est déterminé en fonction du risque des microcrédits. Ce risque est mesuré en termes de pondérations (c'est-à-dire que plus le prêt est risqué pour la banque, plus la pondération du risque est élevée). Selon l'approche standard, la pondération attribuée aux microcrédits est de 75 %⁴ dès lors que la corrélation entre ces microcrédits est faible⁵.

Les banques sont tenues de disposer de fonds propres de catégorie 1 équivalents à 4 % au moins du montant des microcrédits pondéré en fonction du risque, et d'un montant total de fonds propres égal à au moins 8 % de ce montant pondéré. C'est-à-dire que, si la valeur du microprêt est de 10 000 EUR, les fonds propres totaux doivent s'élever au minimum à 600 EUR (6 % de la valeur du prêt, pondérée à 75 %). Néanmoins, dans la majorité des États membres, les pouvoirs publics locaux, régionaux ou nationaux ont mis en place des mécanismes de garantie de crédit, qui endossent une partie du risque supporté par les microprêteurs. Ces mécanismes de garantie définissent généralement un montant maximal qui peut être garanti, exprimé en chiffres absolus et/ou en pourcentage du montant emprunté (généralement de 60 % et 80 % du prêt). Aussi bien l'approche standard que celle fondée sur les notations internes permettent aux établissements bancaires d'attribuer la pondération de risque de la caution à la part garantie (tandis que la pondération de risque du microemprunteur reste attachée à la part non garantie). Étant donné que ces garanties publiques ont souvent une pondération de risque de 0 % ou 20 %, le niveau minimal des fonds propres dont doivent disposer les prestataires bancaires de microcrédit pour couvrir le risque de crédit engendré par les microprêts peut s'en trouver nettement amoindri. Les exigences existantes en termes de capitaux ne semblent donc pas pénaliser l'activité de microcrédit dès lors que le niveau des fonds propres peut être bien inférieur à 6 % du montant du prêt.

Une augmentation globale des exigences de fonds propres et un renforcement de la qualité des capitaux sont prévus par les prochaines règles prudentielles actuellement en cours de négociation, «CRD IV/CRR», qui remplaceront la directive 2006/48/CE à partir de 2013. Ces nouvelles règles, qui transposent le cadre de Bâle III dans la législation européenne en matière bancaire, visent à renforcer le secteur bancaire et la stabilité financière de l'UE. Toutefois, les PME ont fait part de leurs préoccupations concernant l'impact de ces nouvelles règles⁶ sur les conditions de prêt, compte tenu de la disponibilité limitée d'autres sources de financement en dehors de la filière bancaire. C'est pourquoi une disposition a été introduite dans la proposition de CRD IV/CRR (article 485 du CRR) qui impose à la Commission européenne de réexaminer les exigences de fonds propres pour les expositions sur les PME après

⁴ En fait, toutes les expositions sur les petites et moyennes entreprises, y compris les microcrédits, reçoivent la même pondération de risque, indépendamment de la taille, de la nature (crédit ou facilité de trésorerie, prêt personnel, etc.) et du profil de risque de la contrepartie.

⁵ Un portefeuille de microcrédit devrait avoir un risque inférieur au risque moyen pondéré des microcrédits qui le constituent, si le nombre de prêts est considérable et si le risque de crédit lié à ces prêts ne varie pas, dans un sens ou dans l'autre, simultanément.

⁶ En particulier, le «coussin de conservation des fonds propres» (2,5 % des actifs pondérés en fonction du risque, en plus de l'exigence actuelle de 8 %) qui serait introduit progressivement entre 2016 et 2019.

trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la CRD IV et du CRR. Entre-temps, en juillet 2011, la Commission européenne a chargé l'Autorité bancaire européenne (ABE) d'analyser si les pondérations de risque existantes applicables aux prêts aux PME sont appropriées⁷ et d'apprécier l'impact: i) d'une réduction éventuelle de ces pondérations de risque; et ii) d'un relèvement éventuel, de un million à cinq millions d'EUR, du seuil sous lequel les expositions sur les PME bénéficient de ces pondérations de risque.

Dans son rapport finalisé en octobre 2012, l'ABE émet une mise en garde contre toute modification permanente des pondérations de risque ou du seuil, en l'absence d'éléments convaincants qui justifient une dérogation à l'accord de Bâle. Toutefois, l'ABE propose des mesures alternatives pour faciliter les conditions de prêt aux PME, notamment: i) l'introduction d'une exemption temporaire de l'obligation de maintien d'un coussin de conservation des fonds propres; ii) l'allègement des exigences de fonds propres durant les périodes de difficulté économique; ou iii) un allègement temporaire des exigences de fonds propres qui n'affecterait pas les pondérations de risque. Sans préjuger de l'issue des négociations concernant la proposition de CRD IV/CRR, n'importe laquelle des mesures proposées serait aussi profitable aux prestataires de microcrédit, étant donné qu'un microcrédit est traité de la même manière qu'un prêt à une PME.

3.2.3. La plus grande partie du microcrédit peut être exemptée de la limite applicable aux grands risques destinée à réduire le risque de concentration

Compte tenu de leur volume restreint, les microcrédits ne comprennent, en théorie, aucun prêt dont la valeur dépasserait 25 % des fonds propres réglementaires des prestataires bancaires de microcrédit (la limite applicable au risque de concentration). Néanmoins, lorsque les microprêts sont garantis par la même contrepartie, comme un gouvernement ou des autorités locales, la fraction des prêts garantis pourrait être considérée comme une exposition vis-à-vis du garant, et non des microemprunteurs, ce qui pourrait entraîner un dépassement de la limite de 25 %. Toutefois, l'exposition sur le garant public peut être exemptée de la limite applicable aux grands risques.

3.2.4. Les exigences de la directive en termes de gestion des risques aident les microprêteurs bancaires à atténuer leurs risques

La directive 2006/48/CE exige que les microprêteurs bancaires mettent en place des procédures complètes de gestion des risques, afin de détecter, d'évaluer, d'encadrer et de contrôler l'ensemble de leurs risques. De telles exigences aident les microprêteurs à consolider leurs cadres de contrôle internes et à développer des compétences et des stratégies efficaces en matière de gestion des risques, renforçant ainsi leur crédibilité et leur rentabilité, tout en améliorant la stabilité financière du secteur du microcrédit. La mise en place de cadres de contrôle internes efficaces permet aussi aux microprêteurs bancaires d'être moins exposés aux risques de crédit, au blanchiment d'argent et aux fraudes commises par des membres du personnel.

⁷

Les pondérations de risque sont demeurées inchangées dans la proposition de CRD IV/CRR.

3.2.5. *La directive 2006/48/CE impose aux prestataires bancaires de microcrédit d'observer des règles prudentielles afin d'atténuer le risque de liquidité*

En termes d'actifs, les microprêteurs bancaires peuvent manquer d'actifs liquides non grevés de haute qualité, qui leur permettent de faire face à une crise de liquidité, étant donné que les microcrédits sont souvent illiquides et difficiles à transformer en instruments liquides (par l'émission d'obligations garanties ou la titrisation). En termes de passifs, les établissements qui reçoivent des dépôts peuvent être confrontés au risque de retraits massifs, surtout s'ils n'ont pas accès à des sources stables de liquidité provenant d'autres institutions bancaires, publiques ou internationales.

La directive 2006/48/CE exige que les établissements bancaires, y compris les microprêteurs, aient des stratégies, des politiques et des procédures saines de gestion de la liquidité, afin de détecter, de mesurer, d'encadrer et de contrôler de façon quotidienne le risque de liquidité, ainsi que des plans d'urgence pour faire face à des crises de liquidité.

3.2.6. *La directive 2006/48/CE peut occasionner de lourdes charges administratives, qui risquent de réduire l'attractivité du microcrédit en tant qu'activité bancaire, mais sont susceptibles de renforcer la confiance des investisseurs financiers dans les prestataires de microcrédit*

L'application des exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE pourrait entraîner des coûts disproportionnés, tant pour les autorités de surveillance que pour les microprêteurs bancaires, surtout si ces derniers ne représentent pas de risques sérieux pour l'ensemble du système des banques et des paiements. En pourcentage du total des actifs, plus les volumes d'activités des microprêteurs bancaires sont réduits, plus les coûts résultant de l'application des exigences prudentielles sont élevés. Cela peut amoindrir la rentabilité du microcrédit et en réduire l'attractivité en tant qu'activité bancaire. Toutefois, certaines exigences prudentielles, en particulier celles qui ont trait aux obligations de notification, aux procédures d'évaluation du risque et à l'adéquation des fonds propres, peuvent être ajustées en fonction du volume d'activité plus réduit et de la moindre complexité de ces établissements, ce qui contribue à alléger leur charge administrative.

Même si les établissements de microcrédit n'ont pas d'impact systémique important en termes de stabilité financière, la faillite d'un seul d'entre eux pourrait affecter la crédibilité des autres prestataires bancaires de microcrédit. La limitation du risque de faillite des entreprises concernées, grâce aux exigences de la directive, devrait donc être la bienvenue. De plus, les exigences prudentielles du secteur bancaire peuvent renforcer la confiance des investisseurs financiers dans les établissements de microcrédit, en tant que placements sûrs pour les fonds d'investissement. Cette confiance peut aider ces établissements à attirer davantage de fonds, pour pouvoir opérer sur une plus large échelle et proposer à leurs clients une gamme de services plus étendue.

4. CONCLUSIONS

La Commission européenne a conscience de la nécessité de promouvoir l'offre de microcrédit et le développement des prestataires de microcrédit. Il faut rappeler que la Commission est très active dans ce domaine, avec notamment des initiatives

comme JEREMIE et JASMINE, ou l'instrument européen de microfinancement Progress lancé en 2010 en vue d'accroître la disponibilité du microcrédit pour lutter contre le chômage des jeunes et faciliter la création ou le développement de nouvelles entreprises.

Dans ce contexte, la Commission européenne et bon nombre d'autorités publiques nationales considèrent que les exigences prudentielles énoncées dans la directive 2006/48/CE ne nuisent en rien au développement des activités de microcrédit. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment dans le présent rapport, il semblerait que ces règles prudentielles soient moins pénalisantes qu'on aurait pu le penser pour le microcrédit dans l'UE, de sorte qu'il ne paraît pas indispensable de les adapter aux spécificités des activités de microcrédit. De plus, le microcrédit rassemble un grand nombre d'intervenants qui ne sont pas soumis aux mêmes règles ou législations et sont traités diversement dans les États membres selon le cadre politique et législatif en place. Compte tenu de cette situation hétérogène, ajoutée à l'absence de définition cohérente et communément utilisée du microcrédit, toute action visant à modifier le cadre prudentiel et réglementaire appellerait au préalable un examen approfondi afin de vérifier si les activités de microcrédit s'en trouveraient effectivement favorisées.

Un autre argument qui pourrait être avancé est qu'aucune réforme des exigences prudentielles n'est nécessaire si l'on considère que le développement du microcrédit dépend, dans une large mesure, de facteurs non prudentiels. Non pas que les règles prudentielles n'aient aucune incidence sur le développement de ces activités, mais elles ne jouent pas un rôle déterminant à cet égard, ce qui limite l'intérêt d'une réforme prudentielle. En revanche, plusieurs domaines, en dehors de la sphère prudentielle, pourraient faire l'objet de réformes. Un moyen d'encourager l'offre de microcrédit pourrait être, par exemple, de mettre en place un environnement général plus favorable pour les institutions spécialisées dans le microcrédit, en facilitant leur accès aux ressources financières. Pour y contribuer, des mesures pourraient être prises en vue d'élargir les possibilités de garanties de prêts, de stimuler la coopération entre les banques et les prestataires non bancaires ou de renforcer la transparence financière.

Dans cette optique, l'élaboration de codes de conduite volontaires, à l'instar de ceux qui ont été proposés par le secteur du microcrédit lui-même au cours des dernières années, ou plus récemment par la Commission européenne⁸, peut servir à renforcer la reconnaissance et la crédibilité des prestataires de microcrédit qui y souscrivent. Un réexamen du cadre de protection des consommateurs en matière de microcrédit, qui n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2006/48/CE, et l'adoption éventuelle d'améliorations appropriées peuvent aussi avoir des effets positifs sur les activités de microcrédit.

Enfin, un renforcement de l'attention portée au cadre institutionnel qui régit l'activité des indépendants et des microentreprises pourrait aussi accroître leurs chances de succès et rendre le microcrédit plus profitable. Il pourrait être utile de promouvoir également des mesures destinées à simplifier les systèmes juridiques et administratifs

⁸

En octobre 2011, la Commission européenne a publié un Code européen de bonne conduite pour l'octroi de microcrédits, développé conjointement avec des prestataires de microcrédit, des banques et les organismes qui les représentent au niveau national et européen, des instances régulatrices, des universitaires et des agences de notation.

ou à faciliter la transition entre le chômage ou l'aide sociale et le démarrage d'une activité indépendante.