



SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Le microfinancement au service
de la création d'emplois et
du développement des entreprises***Table des matières*

	<i>Page</i>
I. Le microfinancement — concept et signification.....	1
Tableau. Le microfinancement dans les pays industrialisés et dans ceux en développement — comparaison.....	2
II. Un manquement du marché: l'origine du microfinancement.....	4
Encadré. L'écart financier en Allemagne.....	4
III. Incidence du microfinancement sur l'emploi et le développement de l'entreprise.....	5
IV. La rentabilité des programmes de microfinancement.....	7
V. Incidences au plan des politiques.....	8
VI. Le rôle des partenaires sociaux.....	10
VII. Le rôle de l'OIT.....	10

1. Le présent document a été élaboré en vue de faire droit à une demande de la Commission de l'emploi et de la politique sociale désireuse de connaître les résultats du programme d'action de l'OIT 1998-99 «La création d'entreprise par des chômeurs — le rôle du microfinancement». Il répond également à des questions et observations faites ces dernières années au Conseil d'administration s'agissant du rôle de l'OIT en matière de financement et de son avantage comparatif¹.
2. Le microfinancement est l'offre de services financiers viables aux pauvres. Il s'agit d'un domaine dynamique à croissance rapide de la coopération au développement qui attire des investissements et des ressources considérables au titre de l'aide et amène les gouvernements et les organisations internationales à adopter des politiques et stratégies cohérentes en la matière. Eu égard à l'incidence de ce phénomène sur l'emploi, les revenus et le développement des entreprises, l'OIT est tenue de se situer face à lui aux plans politique, technique et financier.
3. Le présent document comporte des informations générales actualisées concernant les tendances récentes et les résultats obtenus par le microfinancement tant dans les pays industrialisés que dans ceux en développement. Il précise que le microfinancement trouve son origine dans une insuffisance du marché et illustre l'impact de cette activité sur la création d'emplois et l'amélioration de la qualité de ces derniers. Il expose les conséquences politiques du microfinancement et les rôles possibles pour les partenaires sociaux qui, par leur soutien, peuvent aider à concrétiser ses potentialités. Il est recommandé dans le présent document que l'OIT formule une politique de financement de ce domaine critique en vue de disposer à l'avenir d'un cadre cohérent à cet effet.

I. Le microfinancement — concept et signification

4. Le concept de microfinancement n'est guère nouveau, les banques Raiffeisen et d'autres coopératives d'épargne et de crédit qui ont vu le jour en Europe au XIX^e siècle offraient déjà leurs services aux agriculteurs et artisans. En fait, il s'agissait d'organismes de microfinancement même si elles n'en portaient pas le nom. Le microfinancement se distingue de la finance classique en ce qu'il est destiné aux pauvres (et d'une façon générale aux personnes hors de portée du marché financier classique) tout en étant viable. Il est porteur d'une réduction de la pauvreté sans reposer sur un système de subventions à répétition, et il s'engage à atteindre un objectif social en utilisant le marché.
5. Les avantages socio-économiques du microfinancement sont triples:
 - *création d'emplois*: le crédit, la disponibilité de capitaux, le leasing, les paiements et les produits offerts pour le nantissement facilitent les petits investissements en biens durables et la constitution d'un capital de roulement par les micro-entreprises et autres entreprises de petite taille;
 - *réduction de la pauvreté*: l'épargne, les prêts d'urgence et les produits proposés en matière d'assurance stabilisent le niveau des revenus et réduisent la vulnérabilité des individus proches du niveau de subsistance;

¹ Document GB.280/11/3, rapport de la Commission du programme, du budget et de l'administration relatif aux Propositions de programme et de budget 2002-03.

- *responsabilisation*: la constitution de groupes et les autres méthodes d'exécution propres au microfinancement développent le sens des responsabilités, renforcent le capital au plan social et responsabilisent les pauvres, tout particulièrement les femmes.
6. Le microfinancement, à l'origine lié principalement à une réduction de la pauvreté dans les pays en développement, s'est mondialisé ces quinze dernières années et est désormais un peu partout présent dans les projets, programmes et politiques des gouvernements. Quelque 90 pays disposent d'institutions de microfinancement (IMF), elles sont relativement plus nombreuses en Amérique latine et en Asie.
7. Malgré son caractère mondial, le microfinancement présente des différences sensibles, notamment entre pays en développement et pays industrialisés, s'agissant de la taille des transactions, du volume des portefeuilles de prêts et des résultats obtenus par les institutions de microfinancement, résumés au tableau 1. En fait, dans les pays en développement, le microfinancement étoffe le secteur financier de façon à faire accéder les pauvres au marché. Etant donné l'énorme demande de capitaux, le microfinancement peut être une stratégie avantageuse qui permet aux travailleurs pauvres de survivre, d'améliorer leur qualité de vie et de créer de l'emploi pour eux-mêmes et d'autres.

Tableau. Le microfinancement dans les pays industrialisés et dans ceux en développement — comparaison

	Pays en développement	Pays industrialisés
Objectifs	Offre de services financiers viables aux personnes pauvres.	Offre de crédit (et de formation) en vue d'aider des groupes cibles précis (par exemple chômeurs, migrants, familles monoparentales).
Population visée	La majorité de la population — entre 60 et 80 pour cent des foyers.	Une minorité de la population active.
Densité du marché visé	Fréquemment élevée, ce qui abaisse les coûts des transactions.	Faible: coûts de transaction plus élevés.
Accès aux services financiers	Habituellement, la majorité de la population ne dispose pas de comptes en banque; financement informel omniprésent.	Malgré un secteur financier compétitif, disparition progressive des services bancaires classiques accessibles.
Variations de revenus	Panachage de revenus à partir de sources limitées et sensiblement instables (virements, salaires, revenus tirés de l'activité de l'entreprise).	Panachage de revenus plus étoffé à l'aide de ressources plus multiples; filet de sécurité sociale; possibilité de planification plus étendue.
Réglementation	Peu définie; généralement moins contraignante.	Complexe.
Coûts de fonctionnement	Relativement faibles pour les clients et les IMF.	Relativement élevés.
Montants annuels des prêts	Nominalement faibles mais relativement importants — souvent supérieurs au PIB par habitant.	Nominalement et relativement faibles — fréquemment inférieurs à 5 pour cent du PIB par habitant.
Economies d'échelle	Oui.	Difficiles à réaliser.
Possibilités de recouvrement intégral	Dans le monde, plus de 60 IMF sont rentables.	Peu vraisemblables.

Tiré de l'ouvrage de Frankiewicz: «Calmeadow Metrofund: A Canadian Experiment in Sustainable Microfinance», 2001.

8. Par contraste, dans les pays industrialisés le microfinancement est né en grande partie du débat sur la réforme de la sécurité sociale. C'est en fait une démarche axée sur le marché destinée à aider les personnes vulnérables aux plans social et économique, et plus particulièrement les chômeurs qui souhaitent devenir travailleurs indépendants. Dans ces pays, le microfinancement est un service social qui dépend partiellement d'un soutien du secteur public. Entre pays industrialisés et pays en développement, il existe des conditions radicalement divergentes pour ce qui est des marchés et de leur fonctionnement, ce qui appelle des environnements porteurs et des interventions au plan politique différents.
9. Les IMF répondent à une demande réelle. Dans les pays en développement, le taux élevé de remboursement en est le reflet, il dépasse souvent celui obtenu par les banques commerciales. Globalement, les IMF servent presque 60 millions de clients avec en tête le Bangladesh et l'Indonésie, dont les IMF comptent dans chaque pays plus d'un million de clients. En Afrique de l'Ouest, les banques villageoises, soutenues par le BIT, atteignent plus de 20 pour cent de la population, soit plus que les caisses d'épargne (banque de données BIT/PASMEC). On constate une progression rapide du marché au Bangladesh, en Indonésie, en Bolivie, au Nicaragua et dans certains pays de l'Europe de l'Est. Dans les pays industrialisés, la demande est nettement plus faible et fragmentée.
10. Un fort pourcentage de femmes bénéficient des services d'IMF: 73 pour cent en Amérique latine, 70 pour cent en Afrique et 88 pour cent en Asie. Les microprêts permettent non seulement de les responsabiliser grâce à une formation de groupe, mais également de satisfaire leurs besoins domestiques fondamentaux. Les recherches montrent que, pour chaque dollar gagné à l'aide d'un microprêt, 47 cents sont consacrés à l'alimentation, à la santé et à l'éducation des enfants si l'emprunteur est un homme, contre 84 cents s'il s'agit d'une femme. D'une façon générale, les IMF ciblent les pauvres: elles gèrent de très petits prêts et dépôts (la moyenne des dépôts est de 268 dollars, chiffre sensiblement inférieur au PIB annuel par habitant dans ces régions, et la moyenne des dépôts est de 62 dollars)².
11. De plus en plus d'IMF des pays en développement, tels le BRI Unit Desas en Indonésie, Compartamos au Mexique et ASA au Bangladesh, sont totalement viables au plan financier et ne bénéficient donc d'aucune subvention. Dans la ligne du BancoSol de Bolivie, la tendance actuelle est à la transformation d'ONG de microfinancement en institutions financières réglementées, ce qui leur permet de tirer des capitaux privés, de se réapprovisionner en capital sur le marché et d'offrir une gamme plus vaste de services financiers. Par ailleurs, d'autres IMF s'efforcent encore de couvrir leurs coûts de fonctionnement avec leurs revenus d'exploitation, mais nombre d'entre elles dépendent toujours de subventions (cachées ou officielles). Tant qu'elles assurent la qualité de leurs portefeuilles et un mode de gestion professionnel, leur situation financière dans les pays en développement tend à s'améliorer à mesure qu'elles croissent. En fait, le nombre d'IMF viables qui envoient leurs résultats au *MicroBanking Bulletin* (publication des milieux industriels) est passé de 19 en 1997 à 57 fin 2001.
12. Dans les pays industrialisés, viser l'indépendance financière est sans doute un but irréaliste pour la plupart des IMF. En effet, elles ne peuvent réaliser des économies d'échelle — leur clientèle moyenne dépassant rarement 400 personnes — et leurs coûts de fonctionnement sont élevés, les taux d'intérêt faibles et leurs meilleurs clients peuvent aisément avoir accès au secteur bancaire classique. Dans ce contexte, la viabilité est relative dans la mesure où les subventions destinées à soutenir les initiatives de microcrédit sont moins nombreuses que les transferts sociaux.

² C. Lapenu et M. Zeller: *Distribution, growth and performance of microfinance institutions in Africa, Asia and Latin America — A recent inventory IFPRI*, nov. 2000 (projet).

13. Dans le monde entier, les IMF tendent vers des taux de recouvrement des coûts plus élevés et davantage d'indépendance vis-à-vis des subventions. Le microfinancement a, plus que d'autres domaines de la coopération au développement, élaboré, affiné et amélioré sans cesse les méthodes permettant de suivre la viabilité des opérations et, quel que soit leur degré de dépendance vis-à-vis de subventions, il est pour le moins transparent.

II. Un manquement du marché: l'origine du microfinancement

14. Une petite taille peut à certains égards être enviable mais, s'agissant de finance, c'est un handicap. La section ci-après présente trois des principaux aspects des carences du marché — statut juridique, coûts des transactions et asymétries de l'information — qui font qu'il est difficile aux petites entreprises d'avoir accès aux capitaux.
15. Etant donné leurs structures élémentaires de propriété ou de partenariat, la plupart des petites entreprises ne sont généralement pas tenues de publier leurs états financiers. Qui plus est, bien souvent, elles ne disposent pas du type de garantie qu'attendent les investisseurs ou les créditeurs³. Les résultats de ces petites entreprises reposent sur la condition de l'entrepreneur, ce qui augmente les risques pour le prêteur ou l'investisseur éventuel. L'attitude de ces mêmes entrepreneurs vis-à-vis de leur entreprise est extrêmement personnelle et possessive; ils n'aiment pas partager leur propriété, ce qui affaiblit la position de l'entreprise sur le marché des capitaux.
16. La principale contrainte à l'accès aux marchés financiers est le fonctionnement même de ces derniers. On y échange des informations sur les risques et les rendements concernant un client et un projet, activité coûteuse. Eu égard à la proportion élevée des coûts fixes de transaction — par exemple, les banques ont pratiquement les mêmes coûts d'évaluation pour une demande de prêt quel que soit le montant demandé —, les institutions financières ont tendance à rechercher les transactions les plus importantes en volume et les plus sûres (voir encadré 1). Dans les pays industrialisés, il faut en moyenne à un chômeur qui souhaite monter sa propre entreprise 6 000 dollars au Royaume-Uni, 22 000 euros en Irlande, 25 000 euros en Allemagne, 23 000 euros en France et 12 000 dollars canadiens au Canada — montants trop faibles pour intéresser les banques.

Encadré. L'écart financier en Allemagne

Selon une estimation de l'Association allemande des caisses d'épargne (DGSV), il faut entre 767 et 2 352 euros de coûts administratifs fixes pour évaluer une demande de prêt d'une jeune pousse, quel que soit le montant demandé. Etant donné que la banque tire approximativement 1 pour cent de bénéfice sur le montant du prêt pour ce genre de produit financier, elle ne s'intéresse en fait qu'aux demandes de prêts dépassant 76 700 euros alors que le capital moyen nécessaire à une nouvelle entreprise est de 25 000 euros.

17. Les asymétries de l'information sont le troisième aspect de cette insuffisance du marché, prêteurs ou investisseurs n'ont pas assez de données concernant le parcours de l'entrepreneur ou ses intentions, et ils ne peuvent prendre de décisions fondées. Il est fréquent que les petits entrepreneurs n'aient ni méthodes comptables appropriées ni états financiers; les jeunes pousses n'ont aucune histoire.

³ B. Balkenhol et H. Schütte: «Collateral, collateral law and collateral substitutes», SFP (Programme du financement solidaire), document de travail n° 26, BIT, Genève, 2001.

18. Ce manquement du marché financier influe fortement sur l'emploi: le rationnement du crédit par les banques nuit gravement aux entreprises qui ont le plus grand potentiel de création d'emplois. En 1992-1996, aux Etats-Unis, 5 800 000 emplois ont été créés dans des entreprises de un à quatre salariés contre 2 300 000 emplois dans des entreprises comptant de 100 à 499 salariés, celles ayant 500 salariés ou plus ont supprimé en fait 600 000 emplois (statistiques américaines du service s'occupant des petites entreprises). Les petites et les micro-entreprises ont également des coûts de création d'emplois moindres — 500 dollars de prêts dans un pays en développement ou 5 000 dans un pays industrialisé créeront davantage d'emplois dans une petite entreprise que dans un conglomérat international.
19. L'écart entre l'offre et la demande peut être partiellement réduit par la concurrence. Dans les pays industrialisés, la demande de microcrédit est limitée car la concurrence a en partie forcé certaines institutions financières à sortir du marché. Grâce aux nouvelles technologies et aux méthodes d'évaluation d'octroi de crédit, la portion du marché des petites et micro-entreprises dépourvues de financement se réduit à celles sans histoire comptable — immigrants récents, chômeurs et mères célibataires — ou à celles ayant un mauvais historique en la matière. Les marchés financiers concurrentiels sont moins nombreux dans les pays en développement; toutefois, dans les pays où le nombre d'institutions de microfinancement est grand, telle la Bolivie, on trouve beaucoup de produits financiers, des services aux clients attentifs et des taux d'intérêt plus faibles.

III. Incidence du microfinancement sur l'emploi et le développement de l'entreprise

20. Le microfinancement aide tant l'emploi indépendant que l'emploi salarié. L'orientation, l'ampleur et la qualité de cette aide dépendent des clients des IMF. Celles qui proposent des prêts d'urgence, une épargne accessible et sûre et des assurances-vie aux clients dont la condition est proche de la pauvreté aident à stabiliser la création de revenus dans les entreprises familiales. Par contraste, les IMF qui traitent essentiellement avec des petites et micro-entreprises, dont les revenus se situent au-dessus du seuil de pauvreté, sont sources d'emplois soit en permettant de rémunérer une main-d'œuvre familiale jusqu'alors non payée, soit en offrant un salaire à leurs employés.
21. Dans les pays en développement, les IMF se concentrent généralement sur une clientèle dont les conditions de vie sont proches du seuil de pauvreté pour laquelle stabiliser les revenus importe plus que de voir croître l'entreprise. Même si en général ces entreprises ne sont pas porteuses de nouveaux emplois, elles permettent néanmoins de rendre le micro-entrepreneur plus indépendant. Qui plus est, les IMF offrent également leurs services à un petit nombre d'entreprises susceptibles de croître, habituellement moins de 10 pour cent de leur clientèle, mais sources d'emplois pour d'autres; même si elles ne constituent qu'une faible portion du marché des IMF, dans l'ensemble extrêmement vaste, leur potentiel en matière d'emploi est significatif⁴.

⁴ Une évaluation de l'impact des projets de microcrédit au Pérou, par exemple, constate des effets positifs sur l'emploi de l'ordre de neuf jours d'emploi supplémentaire en moyenne par mois. Ceci semble peu, toutefois, si vous extrapoler cela aux quelque 40 000 clients de l'ACP/Mibanco fin 1999, l'impact est frappant: il s'agit de 4 300 000 jours de travail par an soit l'équivalent de 17 414 emplois à temps plein — 6 259 sont des emplois rémunérés pour des personnes non membres d'une famille. Cela équivaut à un emploi à temps plein pour chaque 2,3 prêts offerts

22. Mis à part une perception intuitive, il est malaisé de démontrer comment un meilleur accès au financement aide à créer des emplois. L'impact du microfinancement sur l'emploi peut se jauger plus facilement au niveau de la création d'entreprise, particulièrement dans le cadre de programmes cibles gouvernementaux. Dans les pays industrialisés, les programmes de microfinancement qui encouragent l'emploi indépendant sont destinés essentiellement à des personnes qui ne peuvent obtenir un prêt de démarrage aux conditions du marché auprès d'une banque commerciale: chômeurs, allocataires sociaux, femmes ayant des obligations familiales à temps partiel. La création indirecte d'emplois due aux programmes favorisant l'emploi indépendant dans les pays industrialisés est inférieure à un emploi supplémentaire créé par personne indépendante⁵.
23. Un autre aspect de la qualité de l'emploi est sa durabilité. L'indépendant utilisant le microfinancement dans les pays industrialisés a autant de chances de survie que d'autres initiateurs d'entreprise: deux tiers de tous les indépendants continuent d'exister trois ans après avoir monté leur entreprise, soit un taux de survie «normal» pour des indépendants⁶. Les choses sont moins claires pour les pays en développement, mais il est vraisemblable

(AIMS, étude de cas du Pérou, 2001, p. xiv). En Ouganda, les clients des IMF avaient en moyenne 0,87 salarié contre 0,54 pour un groupe test de non-emprunteurs, ce qui donne à penser que le microfinancement a un potentiel de création d'emplois (AIMS, étude de cas de l'Ouganda, 2001). Toutefois, des recherches analogues au Zimbabwe n'ont pas permis d'établir une différence statistique significative entre emprunteurs et groupe pilote (AIMS, étude de cas du Zimbabwe, 2001).

⁵ OECD/DOL, *Self-Employment Programmes for the Unemployed*, OCDE, 1995, p. 12: une étude de 269 entreprises bénéficiant du projet en Irlande a montré que dans leur grande majorité elles n'employaient que l'initiateur de l'entreprise. Aux Etats-Unis, les micro-entreprises ont créé en moyenne 0,5 emploi en plus de celui occupé par le propriétaire. Au Canada, 37 pour cent des entreprises bénéficiant de la SEA — aide à l'emploi indépendant — ont embauché des salariés (à temps plein ou partiel), pour chaque entreprise il s'agit d'un équivalent de seize mois d'emploi. Aux Pays-Bas, par contraste, 70 pour cent des participants à un projet n'avaient aucun salarié, 14 pour cent en avaient un et seuls 16 pour cent en avaient deux ou plus. Ceci confirme les constatations de Meager au Danemark et au Royaume-Uni: 35 postes sont indirectement créés par 100 travailleurs indépendants (N. Meager: *Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer*, WZB, Berlin, 1995, p. 2).

⁶ En Allemagne, 70,4 pour cent des bénéficiaires du crédit, dit de soudure, se trouvent toujours sur le marché après trois ans contre 64 pour cent pour les jeunes pousses «normales». Au Royaume-Uni, 60 pour cent des nouvelles entreprises existent encore après trois ans, ceci vaut également pour la moitié des entreprises démarrées dans le cadre du Entreprise Allowance Scheme: ce résultat est honorable comparé à une durée moyenne de survie de trente-deux mois pour toute personne (salarié ou chômeur, assisté ou non) qui lance une entreprise indépendante. Au Canada, le taux de survie des indépendants ex-chômeurs, aidés par la SEA, est de 72,3 pour cent contre 73,7 pour les non-assistés; l'entreprise de 80 pour cent des clients de Calmeadow Metrofund continue d'exister trois ans après son lancement. En Irlande, 47 pour cent des entreprises bénéficiant de l'Area-Baser Partnership Company (ABPC) existent encore six ans après leur lancement. En France, 39,8 pour cent des chômeurs de longue durée qui optent pour un emploi indépendant travaillent encore dans la même entreprise cinq ans après son lancement contre une moyenne nationale de survie pour tout nouvel emploi indépendant de 49,6 pour cent. Soixante-quinze pour cent des clients d'un programme français continuent d'exercer leur activité après deux ans et 30 pour cent des fermetures d'entreprise sont imputables au fait que leur propriétaire avait choisi de retourner à un emploi salarié. Un autre programme en France fait état d'un taux de survie de 80 pour cent après quatre ans. Aux Pays-Bas, 61 pour cent des entreprises bénéficiaires du BBZ continuent d'exister après trois ans et demi contre une moyenne nationale de survie de 68 pour cent, considérablement supérieure aux 52 pour cent évoqués par l'OCDE/DOL (*op. cit.*, p. 13). Aux Etats-Unis, le Self-Employment Incentive Program (SEIP) estime que 79 pour cent des entreprises créées par les participants au programme existent encore deux ans et demi plus tard, et une étude du SELP (Self-Employment Learning Project) fait état d'un taux de survie de 57 pour cent cinq ans après la création de l'entreprise.

que la durée de vie des micro-entreprises est plus longue, ne serait-ce que parce qu'il est plus difficile aux entrepreneurs de quitter un emploi indépendant pour un emploi salarié.

24. Les emplois indépendants créés grâce à un microfinancement ne sont pas nécessairement d'un niveau supérieur à l'emploi salarié précédent. Dans les pays industrialisés, les résultats obtenus sont mixtes s'agissant de questions telles que la rémunération, la durée du travail, la sécurité sociale et d'autres prestations⁷. En revanche, à d'autres plans, l'emploi indépendant assisté par le microfinancement se révèle supérieur à l'emploi salarié et bien évidemment au chômage. La plupart des nouveaux entrepreneurs sont satisfaits de la plus grande maîtrise qu'ils exercent sur leur travail et leur vie. Au Canada, les participants au Programme d'aide à l'emploi indépendant (SEA) se sont dits plus satisfaits par leur nouvelle vie que les membres d'un groupe témoin pour ce qui est de la sécurité financière générale, des compétences professionnelles, du niveau de contrôle et de la qualité de vie.
25. Pour les femmes en particulier, l'emploi indépendant, à temps partiel ou à temps plein, est fréquemment un choix qui leur permet de gérer leurs obligations domestiques et professionnelles; elles recherchent l'emploi indépendant pour sa souplesse car il permet de travailler à temps partiel ou pour seulement une partie de l'année, de choisir ses heures de travail ou de travailler chez soi ce qui permet un meilleur équilibre entre les responsabilités professionnelles et familiales. Des constatations analogues ont été faites dans les pays en développement où il est encore plus difficile pour les femmes de gérer leurs responsabilités, leur vie professionnelle et domestique.

IV. La rentabilité des programmes de microfinancement

26. La rentabilité du microfinancement doit s'analyser différemment selon le marché dont il s'agit. Dans les pays en développement, le microfinancement est entraîné essentiellement (ou de plus en plus) par le marché. Dans ce contexte, les IMF nécessitent des subventions à court terme jusqu'à ce qu'elles atteignent la viabilité, ce qui peut prendre entre deux à sept ans selon le marché visé et le milieu où elles opèrent. Dans les pays industrialisés, la rentabilité des programmes de microfinancement se juge en comparant les subventions par habitant aux transferts sociaux qui auraient été nécessaires faute de subvention.
27. En Afrique, en Asie et particulièrement en Amérique latine — même dans les Etats nouvellement indépendants —, il existe des IMF rentables. Avant de rencontrer le succès,

⁷ En France, 45 pour cent des clients du projet ADIE ont un revenu équivalant au SMIC, 20 pour cent ont un revenu inférieur et 35 pour cent ont un revenu supérieur, mais à terme cet écart de revenu disparaît. Dans le domaine de la sécurité sociale, l'assurance chômage et les prestations sociales, lorsqu'elles existent, offrent une protection contre les risques liés aux maladies, toutefois les personnes qui choisissent un emploi indépendant ne jouissent pas de ce genre de protection. En Irlande, 73 pour cent des bénéficiaires de l'ABPC (Area-Based Partnership Company) conservent leur assurance maladie et continuent à percevoir des remboursements après avoir démarré leur entreprise. Par ailleurs, la plupart des chômeurs qui deviennent indépendants quittent leur caisse de retraite, au Royaume-Uni, cela vaut dans plus d'un tiers des cas, et aux Etats-Unis presque deux tiers. La durée du travail indépendant est plus longue que celle des emplois salariés. Les participants à la SEA au Canada travaillent davantage une fois qu'ils ont rejoint ce programme. Aux Pays-Bas, 25 pour cent des indépendants travaillent plus de 60 heures par semaine. En Allemagne, l'indépendant passe en moyenne 54 heures par semaine dans son entreprise. Les données présentées ici ont été recueillies par le programme d'action de l'OIT «La création d'entreprise par des chômeurs — le rôle du microfinancement», leur détail se trouvera sous peu dans une publication de l'Organisation.

il a fallu dans la plupart des cas des subventions au titre d'efforts de recherche et de développement ou pour combler les déficits de fonctionnement avant d'arriver à la rentabilité. Dans toutes les régions, l'existence de chefs de file pour ce genre d'activité a un effet de démonstration et permet de réduire tant la durée de l'apprentissage que le niveau des subventions nécessaires. En fait, dans certaines régions d'Amérique latine, plusieurs initiatives de microfinancement ont été lancées à l'aide de capitaux strictement privés, sans subvention. Les résultats obtenus par certaines IMF — et la concurrence accrue dans le secteur bancaire traditionnel — ont fait du financement des micro-entreprises un créneau rentable.

- 28.** Les programmes de microfinancement destinés à créer des emplois n'ont un sens économique dans les pays industrialisés que si les dépenses budgétaires sont plus que compensées par l'économie réalisée en matière de transferts sociaux, de prestations de chômage ou autres prestations ainsi que par une augmentation des impôts et des autres recettes perçues. Aux Etats-Unis, on estime à 8 000 dollars par an par participant l'économie totale réalisée par le gouvernement fédéral. Ceci équivaut à un retour sur investissement se situant entre 2,06 et 2,72 dollars pour chaque dollar dépensé à ce genre de programme. Au Canada, en 1993-94, les jeunes pousses ont également eu des retombées économiques nettes sous forme d'un surcroît de recettes d'impôt et d'une réduction de l'assurance chômage et de l'assistance sociale de 21 millions de dollars canadiens par an⁸.
- 29.** Dans les économies développées, l'existence de petits marchés restreints et les forts coûts de fonctionnement font que l'offre de microfinancement dépend de subventions⁹. Dans ces pays, la dépendance vis-à-vis des subventions fait l'objet d'un choix politique: quel prix la société est-elle prête à payer pour donner à des personnes dans des situations précaires une chance de réussir ou pour intégrer les groupes socialement vulnérables dans le marché?

V. Incidences au plan des politiques

- 30.** La restructuration et la privatisation des entreprises entraînent le licenciement d'un grand nombre de travailleurs et nombreux sont les endroits du monde où existe la pauvreté; tant que persisteront ces conditions, les gouvernements et les partenaires sociaux feront l'objet de pressions politiques et sociales. Le lancement de programmes visant à faciliter la transition vers l'emploi indépendant et à garantir une réaction des marchés financiers, face

⁸ Le coût par personne des programmes de microfinancement telle la SEA au Canada (5 583 dollars canadiens) est médian comparé à d'autres programmes de prêt gouvernementaux (Community Future Development Corporations (CFDC) 3 430 dollars canadiens, Small Business Assistance Loans Act (SBLA) 13 369 dollars canadiens et Société d'aide au développement de la collectivité (SADC) 2 631 dollars canadiens). Aux Etats-Unis, le coût par client d'un programme de développement de la micro-entreprise est comparable à celui d'autres programmes de réinsertion au travail axés sur l'emploi. Le coût moyen par travailleur indépendant en France (5 340 euros) se compare favorablement aux autres coûts unitaires des prestations de chômage ou d'autres modèles d'intégration au marché du travail. Dans les pays développés, le niveau d'efficacité des différents agents offrant un microfinancement varie: en France, le coût d'exécution oscille entre 0,02 euro à 0,3 euro par euro de microprêt. Aux Etats-Unis, les coûts d'exécution par bénéficiaire oscillent entre 630 et 12 000 dollars des Etats-Unis, la moyenne étant de 10 556 dollars. Aux Pays-Bas, les cinq ONG appuyant le projet BBZ estiment le coût d'un lancement réussi d'une entreprise entre 1 660 et 6 060 euros.

⁹ Aux Etats-Unis, les niveaux d'autonomie financière varient entre 0 et 91 pour cent, la moyenne étant de 21 pour cent; aucun programme ne donne d'excédent.

aux demandes de capitaux émanant des petites et des micro-entreprises, constitue deux éléments essentiels. Toutefois les incidences au plan des politiques diffèrent selon que le pays est industrialisé ou en développement: dans le premier cas, il faut une méthode plus interventionniste alors que dans le second on obtient de meilleurs résultats avec plus de doigté.

31. Dans les pays en développement, l'importance de l'économie informelle et sa demande insatiable de services financiers ont permis à bien des institutions de microfinancement de croître de façon exponentielle, généralement en dehors du cadre réglementaire. Lorsque les pouvoirs publics ont tenté de promouvoir le microfinancement en créant des organismes faitiers, les résultats ont été mitigés. Promouvoir le microfinancement est une chose mais il importe davantage de créer un climat favorable et notamment de réglementer les organes de collecte de l'épargne, d'éliminer les contrôles sur les taux d'intérêt, d'établir une démarcation claire des droits de propriété et d'adopter des règles de gestion prudentes afin de tenir compte des traits uniques des méthodes de microfinancement. Qui plus est, bien des pays doivent affiner l'infrastructure de leur secteur financier — dont les agences de crédit, les systèmes d'enregistrement des nantissements et les procédures judiciaires visant à faire appliquer les contrats de prêt — ceci pour faire face au grand volume de petites transactions propres au microfinancement.
32. Dans les pays industrialisés, le microfinancement est essentiellement un service d'aide aux groupes défavorisés; comparées à d'autres instruments du marché du travail, les ressources budgétaires affectées par les gouvernements au microfinancement et à la promotion de l'emploi indépendant sont modestes. Par exemple en 1998, le gouvernement français a consacré 170 millions de francs au programme favorisant l'emploi indépendant, soit 2 pour cent de l'ensemble des dépenses relevant des politiques de l'emploi. Aux Pays-Bas, le coût du projet BBZ, 240 millions de florins, représente moins de 3 pour cent des coûts sociaux en 1998¹⁰. Ces apports limités sont dus en partie au fait que l'emploi indépendant, n'est pas la réponse qui convient à chaque chômeur. En général, toutefois, des ressources plus importantes sont accordées aux personnes qui souhaitent devenir entrepreneurs, d'autant que le microcrédit semble donner de meilleurs résultats en matière de rentabilité que les filets de sécurité sociaux classiques. D'autres mesures consistent à réviser le cadre réglementaire pour amener davantage de banques à prêter aux jeunes pousses, à réexaminer la structure des taux d'intérêt, à faciliter la création de nouvelles IMF ou encore à leur accorder un traitement fiscal particulier¹¹.
33. Les choix politiques doivent être fondés, mais bien des questions restent en suspens s'agissant des effets du microfinancement sur l'emploi, des coûts et des avantages, des clients, des marchés et des agents, des succès et des échecs. Dans les pays industrialisés l'expérience du microfinancement est relativement récente et il convient donc de l'approfondir avec le soutien de politiques publiques.
34. Quel que soit le contexte, il est essentiel que les institutions de microfinancement soient perçues comme des initiatives privées. En effet, généralement, les programmes gouvernementaux de prêts comportent deux inconvénients majeurs: le premier est que

¹⁰ Ces programmes sont taxés d'incohérence. Au Royaume-Uni, le système «Out of Work Incomes Benefits» prescrit que, pour continuer à avoir droit aux prestations sociales, le demandeur ne doit pas travailler plus de seize heures par semaine comme salarié ou indépendant, ce qui de toute évidence n'incite pas vraiment à l'emploi indépendant («From Unemployment to Self-Employment, The Role of Microfinance», BIT, Londres, 2000, part. I).

¹¹ J. Evers, M. Jung et K. Wand: «Incentives and sanctions for better performance», SFP (Programme du financement solidaire), document de travail (projet), BIT, Genève, fév. 2000, p. 11.

vraisemblablement les emprunteurs ressentent un prêt public comme une subvention et ne se sentent pas obligés de le rembourser, ce qui peut miner la viabilité de l'organe de prêt; le second est qu'une participation active des pouvoirs publics au processus de prêt amène souvent des décisions de crédit fondées sur des motifs politiques, avec pour résultat que les prêts peuvent finir dans les mains de personnes influentes plutôt que des nécessiteux.

VI. Le rôle des partenaires sociaux

35. Le microfinancement influant sur la condition des chômeurs et le passage d'un emploi salarié à un emploi indépendant, il donne donc aux partenaires sociaux l'occasion et la responsabilité d'influencer les politiques et les marchés.
36. Les syndicats s'intéressent aux conditions dans lesquelles s'effectue le travail à domicile, aux modalités financières que les fournisseurs imposent aux travailleurs à domicile et à l'incidence du microfinancement sur la qualité d'emploi. L'assistance qu'ils prêtent aux indépendants pour qu'ils s'organisent et agissent collectivement est importante. C'est le cas du Working Women's Forum (WWF) et de la Self-Employed Women Association (SEWA) en Inde. Les syndicats peuvent également affecter leurs ressources au soutien d'initiatives favorisant l'emploi indépendant: le Fonds de solidarité au Québec est un exemple de fonds syndical axé sur la création d'emplois qui garantit également aux placements des caisses de retraite un rendement sûr et concurrentiel.
37. Les organisations d'employeurs appuient les projets de microfinancement, car ils facilitent le développement d'entreprises et la création d'emplois. Le microfinancement stimule également la demande domestique et réduit la dépendance vis-à-vis des prestations sociales. Il se peut que les organisations d'employeurs souhaitent contribuer à l'élaboration d'une politique nationale de microfinancement de façon à favoriser la mise en place d'un climat réglementaire propice au développement de l'entreprise et à la création d'emplois.
38. En outre, tant les syndicats que les organisations d'employeurs ont la responsabilité de mieux faire connaître les méthodes et les politiques exemplaires.

VII. Le rôle de l'OIT

39. La Déclaration de Philadelphie mandate l'OIT pour examiner les dimensions sociales de la finance, c'est-à-dire la manière dont les institutions financières et les mécanismes politiques du marché influent sur l'emploi et les revenus. Le financement, et naturellement le microfinancement, concerne les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent. La preuve en est le nombre grandissant de questions relatives au secteur financier traitées au BIT dans le cadre du Programme du financement solidaire, dont:
 - la servitude pour dettes, le travail des enfants et les travailleurs domestiques ¹²;
 - les liens entre le marché du travail et les politiques des marchés financiers;
 - la reconstruction des avoirs lors de la réhabilitation suivant un conflit;
 - les finances des petites entreprises;

¹² Voir «Halte au travail forcé», rapport du Directeur général à la 89^e session de la CIT, 2001; rapport I (B), p 104.

- le microfinancement en tant qu'élément permettant de limiter les risques du VIH/SIDA;
 - les transferts de fonds effectués par les travailleurs migrants;
 - les fonds de garantie de salaires, la politique salariale et les programmes d'actionnariat.
40. Grâce à des activités d'action-recherche et à des projets de coopération technique, le Bureau tente d'aider les pauvres à accéder à des services financiers vitaux. Il s'agit d'obtenir des banques centrales et d'autres autorités qu'elles conçoivent un environnement réglementaire stimulant et également d'aider les institutions financières, qui traitent avec des entreprises sources d'emplois, à leur offrir de meilleurs services tout en restant centrées sur leur clientèle.
41. Le financement étant un facteur déterminant du travail décent, la commission souhaitera peut-être envisager que l'OIT définisse une politique en matière de financement et de microfinancement. Il s'agirait d'une suite concrète donnée au rapport du Directeur général présenté à la Conférence internationale du Travail de 2001 qui donnerait plusieurs exemples d'instruments et d'institutions financières qui atteignent des objectifs sociaux tout en respectant les règles du marché. Le Conseil d'administration à sa session de mars 2001 a invité le Bureau à s'occuper davantage des problèmes de financement et d'investissement dans la mesure où ils influent sur l'emploi. Semblable activité devrait se faire en collaboration et consultation étroites avec les organisations financières internationales pour placer le travail décent au centre des politiques visant les marchés des capitaux internationaux¹³.
42. Il semble opportun de formuler une politique de l'OIT en matière de financement pour diverses raisons:
- *Actualisation nécessaire.* Différentes conventions et recommandations de l'OIT traitent du financement et du marché financier de façon disparate. On y adopte une perspective partielle du marché financier qui varie selon le champ de l'instrument.
 - *Présence.* La Conférence internationale sur le financement du développement (Monterrey, 21-22 mars 2002) invitera les gouvernements à faire en sorte que les systèmes mondiaux de financement et de commerce soutiennent pleinement la croissance économique et la justice sociale pour tous les peuples du monde. Elle proposera des initiatives visant à renforcer le secteur financier national afin de développer les marchés des capitaux et les instruments financiers qui encouragent l'épargne et de stimuler le microcrédit et le crédit pour toutes les PME. Une politique et des outils précis aideraient l'OIT à faire entendre sa voix et sa position.
 - *Cohérence.* L'OIT s'est engagée à fournir un rapport à la campagne du Sommet du microcrédit qui a pour but, d'ici 2005, de garantir aux 100 millions de familles les plus pauvres du monde, particulièrement aux femmes de ces familles, une offre de crédits au titre d'une activité indépendante ainsi que d'autres services financiers. Cet engagement n'est toujours pas accompagné de mesures ou d'une position concrète.
 - *Caractère mondial.* L'OIT est la seule organisation qui s'intéresse aux effets du microfinancement sur la création d'emplois et la qualité de l'emploi. Son caractère

¹³ Document GB.280/WP/SDG/1.

mondial lui donne un potentiel important. Le BIT est à même de diffuser les enseignements susceptibles d'application, tant dans les pays industrialisés que dans ceux en développement, même si le microfinancement y diffère.

- *Signification du travail décent.* Le microfinancement est une partie intégrale de l'Agenda de l'OIT pour le travail décent:
 - le travail décent considère les pauvres comme des nouveaux venus potentiels sur les marchés du travail et du capital; le microfinancement et le travail décent s'intéressent tous deux au problème général de l'accès et de l'exclusion du marché;
 - le travail décent adopte une position normative quant au niveau et à la stabilité des revenus; de même, le microfinancement tient compte de la dignité et de critères subjectifs de bien-être; l'un et l'autre adoptent une vision ample des besoins des foyers et des entreprises;
 - le travail décent s'occupe expressément des besoins des pauvres qui travaillent ou des personnes se trouvant dans des situations d'emploi atypique. Il en va de même pour le microfinancement;
 - le travail décent traite essentiellement de l'égalité entre les sexes: le microfinancement est une stratégie antipauvreté qui atteint surtout les femmes;
 - le travail décent tient compte de façon globale de l'emploi, de la protection sociale, des besoins fondamentaux de l'homme et des droits sociaux. Le microfinancement ouvre des opportunités, offre de la sécurité et responsabilise les pauvres.

43. Une politique de ce type servirait d'orientation et de cadre à des activités cohérentes du Bureau dans ce domaine, telles que la recherche et l'information (analyse de l'impact sur l'emploi, partage des méthodes exemplaires, observatoire international et banques de données), un renforcement de la capacité (directives et normes destinées à suivre de près la pauvreté et l'impact sur l'emploi), une offre de conseils spécialisés (comment concevoir, lancer et gérer des programmes de microfinancement en vue de créer de l'emploi), un cadre politique (définir un environnement juridique, fiscal et réglementaire pour les microfinancements qui soit stimulant et fondé sur des mesures d'encouragement) et des consultations tripartites ¹⁴.

44. *La commission voudra sans doute se prononcer sur la nécessité d'une déclaration de politique générale de l'OIT dans ce domaine, en vue de laquelle le Bureau pourrait être prié de préparer un document analytique et de formuler une recommandation à l'intention du Conseil d'administration.*

Genève, le 30 janvier 2002.

Point appelant une décision: paragraphe 44.

¹⁴ Voir la résolution de la CIT 1990 concernant l'emploi indépendant.