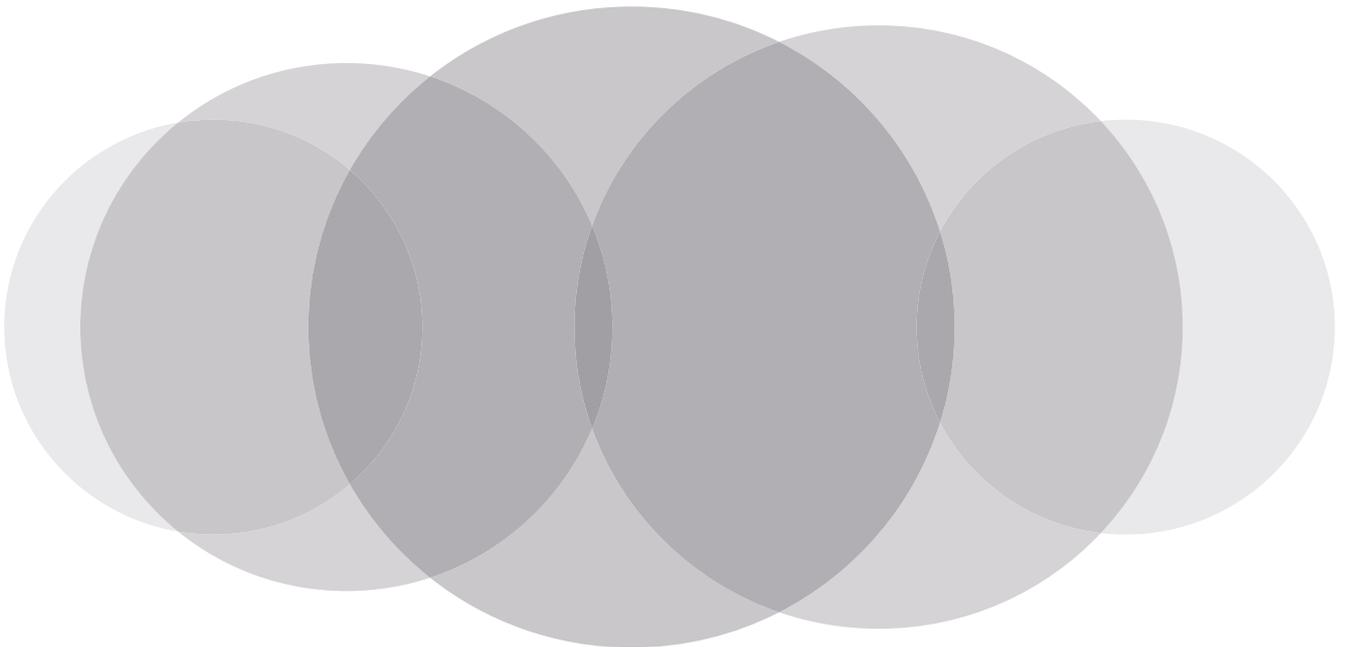


Etude de cas

Mesurer l'inclusion financière au Mexique

Collecter de meilleures données pour
la prise de décision politique –
L'approche de la CNBV



A propos de cette étude de cas

Cette étude de cas capture l'expérience réelle et les défis auxquels ont dû faire face le champion politique de l'AFI, Raul Hernandez-Coss, et son Unité sur l'accès à la finance de la CNBV au Mexique. Les Champions de l'AFI sont des décideurs politiques d'exception ayant fait avancer l'accès à la finance des populations non bancarisées de façon substantielle dans leur pays. Au travers de ces études de cas, les champions de l'AFI racontent leur histoire afin que d'autres décideurs politiques de pays en développement puissent bénéficier de leurs expériences et innovations.

© 2011 (Février), Alliance for Financial Inclusion

Remerciements: cette étude de cas a été produite en collaboration étroite avec la CNBV au Mexique par Bankable Frontier Associates, pour l'Alliance pour l'Inclusion Financière. Nous remercions le champion politique de l'AFI Raul Hernandez-Coss et son unité sur l'Accès à la finance pour leur soutien continu et leur volonté de partager leur expérience avec le reste du réseau de l'AFI.

Abstract

Collecter de meilleures données pour la prise de décision politique – L’approche de la CNBV

En 2008, le régulateur bancaire et des marchés financiers mexicain, la CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores), inclut un nouvel objectif à sa stratégie, celui de l’inclusion financière. A l’origine, l’Unité sur l’accès à la finance de la CNBV avait pour objet de définir et mesurer de façon conventionnelle l’inclusion financière. Après une analyse préliminaire des écarts, l’Unité rassembla des données existantes d’institutions financières réglementées et publia deux rapports majeurs sur l’état de l’inclusion financière au Mexique. Ces rapports, publiés en 2010, bénéficièrent d’une vague médiatique au Mexique et aidèrent à clarifier les stratégies des banques d’Etat et d’informer les décisions en matière de distribution de services de certains groupes du secteur privé. La CNBV, même si elle est aujourd’hui à un stade prématuré en matière de mesure de l’inclusion financière, montre des résultats prometteurs.

Cette étude de cas invite le lecteur à considérer les questions suivantes:

- Faut-il donner la priorité à la collecte de données de l’inclusion financière lors des premiers stades de la promotion de l’inclusion financière?
- Quel rôle pour le régulateur financier en matière de mesure de l’inclusion financière?
- Dans quelle mesure peut-on utiliser les données déjà existantes?
- Comment inciter de façon efficace les institutions financières à rapporter de façon exacte les données de l’inclusion financière?

Calendrier

2007

Juillet Guillermo Babatz nommé Président de la CNBV

2008

Août La CNBV adopte un plan stratégique étendu. Hernandez-Coss nommé Directeur général de l’Unité sur l’Accès de la CNBV.

2009

Avril 1er Projet: Cartographie des acteurs clé (terminé).

Mai Hernandez-Coss engage une équipe pour l’Unité sur l’Accès de la CNBV.

Juin La CNBV rejoint le comité de pilotage de l’AFI.

Septembre 2ème Projet: Analyse des écarts terminée

Décembre 3ème Projet: Collecte des données et définition des indicateurs terminées.

2010

March Rapport sur l’inclusion financière #1 publié

June La CNBV devient un membre fondateur du groupe de travail de l’AFI sur les données de l’inclusion financière

September Rapport sur l’Inclusion financière #2 publié

Introduction

Alors que Raul Hernandez-Coss, Directeur général de l'Unité sur l'accès à la finance de la CNBV, se préparait à participer à une réunion de régulateurs, il a accepté de partager, avec ses pairs, l'approche de la CNBV pour mesurer l'inclusion financière lors d'une réunion du Groupe de travail sur les données de l'inclusion financière. Ce groupe a été créé afin de soutenir et promouvoir des pratiques saines en matière de mesure de l'inclusion financière parmi les régulateurs de l'AFI.

Trois ans après avoir adopté l'inclusion financière comme objectif, la CNBV a fait des progrès excédant les anticipations d'Hernandez-Coss. L'Unité sur l'accès à la finance a développé une liste d'indicateurs de référence, publié deux rapports sur l'inclusion financière ayant largement suscité l'attention des media, et a institutionnalisé une culture systématique de collecte de données par les institutions financières. Il a été prouvé que les bases de données sur l'accès de la CNBV commencent à influencer de nouveaux modèles d'affaires et de solutions d'entreprise et politiques ayant le pouvoir d'atteindre non seulement les personnes « en marge du secteur financier, mais aussi celles en faisant déjà partie et ne sachant pas comment utiliser le potentiel que ces services peuvent offrir. »ⁱ

L'inclusion financière est désormais un objectif tangible pour les décideurs politiques du secteur financier au Mexique. Alors que les politiques antérieures en matière d'accès ont souvent été formulées sans base chiffrée, la CNBV dispose désormais de données de qualité, soutien nécessaire à la prise de décision.

Depuis son travail sur la recherche systématique de données, l'Unité sur l'accès à la finance se concentre désormais sur la façon de mieux les utiliser: « Depuis sa création, 75% du travail de l'Unité a été alloué à la mesure et la collecte des données. Maintenant que les indicateurs du côté de l'offre ont été établis, nous pouvons désormais nous concentrer sur l'évaluation de l'utilisation des services financiers et la promotion des modèles d'affaires les mieux adaptés. »ⁱⁱ Les résultats sur l'accès et l'utilisation des services financiers ont confirmé que le Mexique se classait en dessous de ses pairs en matière d'accès. Cependant, l'inclusion financière est un problème profondément enraciné au Mexique qui demande une variété de solutions politiques de long terme, se basant sur un ensemble de données plus importants et allant plus en profondeur.

Retour sur la création de l'Unité sur l'accès à la finance

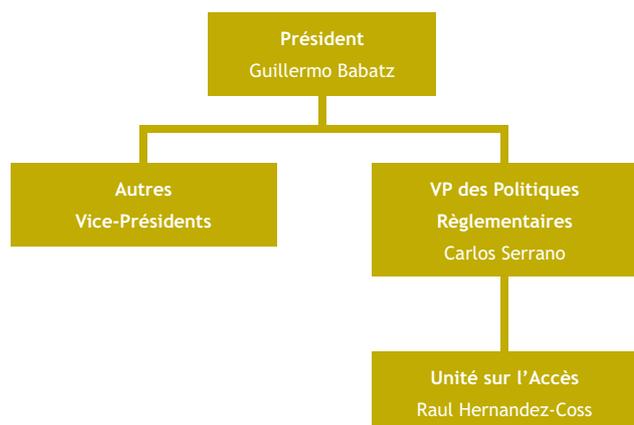
Le lancement du nouvel objectif de la CNBV sur l'inclusion financière a commencé par la nomination de Guillermo Babatz comme Président de la CNBV en 2007. L'une de ses premières actions, fut la révision de la stratégie institutionnelle de la CNBV résultant en une décision du gouvernement mexicain d'étendre la mission de la CNBV à la promotion d'un « système bancaire stable et inclusif »ⁱⁱⁱ, comme composante essentielle d'un secteur financier et d'une économie durable. Au delà de ses tâches réglementaires et de supervision traditionnelles, le régulateur jouirait désormais de fonctions étendues pour la promotion de l'accès aux services financiers.

Une nouvelle structure organisationnelle reflète ce nouveau plan stratégique. Alors qu'une division de la CNBV se concentre principalement sur la supervision, l'autre se concentre sur la définition et la mise en place de politique et de réglementations. Sous la direction du Vice Président de cette division, la CNBV a créé une unité réduite sur l'accès à la finance dédiée uniquement à l'accès aux services financiers au Mexique (voir Encadré 1).¹

Cette unité est composée de trois employés techniques, deux employés administratifs et d'un directeur général² en la personne de Hernandez-Coss, depuis Août 2008. Elle représente une partie restreinte des ressources totales de la CNBV soit 0,069%. Cependant, allouer un budget spécifique à cette unité fut une étape importante: « Cela nous a permis de concentrer toute notre énergie sur nos objectifs politiques et notre nouvelle mission qu'est l'accès. Sans cette clarté sur nos objectifs, notre mission finale aurait été compromise. »^{iv} Parce que l'inclusion financière faisait désormais partie intégrante de sa stratégie, la CNBV a dû faire appel à d'autres de ses départements et utilisant 10% des ressources totales de la CNBV pour des projets relatifs à l'inclusion en 2010, selon une estimation interne.

¹ Les autres pays ayant créé des unités spécifiques dédiées uniquement à promouvoir l'accès à la finance incluent le Brésil, les Philippines, l'Afrique du Sud, le Royaume Uni, et les Etats-Unis. Certaines de ces unités spéciales sont intégrées à la Banque centrale, d'autres à l'entité de supervision (comme la CNBV mexicaine), et d'autres au Ministère des Finances.

² La CNBV emploie 1252 personnes.



A quoi sert de mesurer l'inclusion?

Avant la création de l'Unité, l'accès aux services financiers n'avait auparavant jamais été mesuré au Mexique. « Personne ne savait si l'offre de services financiers couvrait les besoins de la population. Le décompte des services financiers n'avait pas été effectué avec attention. »^v Cependant, de nombreuses banques de développement gouvernementales avaient sondé leur clientèle et des populations cibles comme des habitants en zone rurale. L'information recueillie sur l'inclusion était cependant datée, fragmentée et de qualité très variable. En conséquence, il fut difficile de définir des politiques censées répondre aux besoins, alors que ceux-ci n'avaient pas été chiffrés. Aussi, les données de référence permettant à la CNBV de faire la demande des ressources publiques additionnelles afin de soutenir l'inclusion financière, étaient inexistantes. D'autre part, sans données de référence les progrès étaient aussi impossibles à mesurer. En tant qu'institution valorisant une prise de décision basée sur la preuve, la CNBV a rapidement réalisé que l'absence de données était à la fois une menace et une opportunité: une menace car l'approximation avec laquelle le débat sur l'inclusion financière était mené rendait difficile l'adoption de mesures efficaces afin de mettre en œuvre son nouveau mandat; une opportunité car la CNBV pouvait mettre à profit son rôle de collecteur et d'analyste de données confidentielles. C'est pour ces raisons que la priorité de l'unité fut d'améliorer la mesure de l'inclusion financière.

Classer les besoins en matière de données

Par où commencer dans la classification des besoins en matière de données? Après avoir rencontré l'ensemble des parties prenantes du secteur financier, l'Unité sur l'accès, avec le soutien de l'AFI, a conduit une analyse des écarts formelle afin de déterminer quelles données étaient manquantes au sein des rapports et sondages disponibles. Les données existantes ont été divisées en plusieurs catégories (Encadré 2) et comparées aux besoins de la CNBV, différenciant les conditions de base pour mesurer l'accès et l'utilisation des services financiers, les données de référence internationales et une liste de données utiles potentielles. L'analyse se découpait en plusieurs étapes.

La première étape fut de définir le terme d'« inclusion financière ». Pour la CNBV, ce terme a de multiples autres dimensions que celle de l'accès. En effet, l'accès est mesuré de façon conventionnelle en terme de proximité géographique des structures des services financiers comme les succursales, du nombre de guichets et de terminaux de paiement électroniques. Ces autres dimensions peuvent être évaluées en fonction de la façon dont les services financiers sont utilisés, les barrières à l'adoption et l'utilisation de ces services, et les effets de ces services sur les ménages. Chaque dimension introduit un nouveau niveau de complexité en terme de mesure.

Encadré 2: Catégories de données issues de l'analyse des écarts

- Proximité de l'infrastructure financière
Succursales bancaires, guichets automatiques, Terminal de Paiement électronique (TPE)
- Utilisation des services financiers
Types d'usages des services d'épargne, de crédit, assurances, plan de retraite, et de titres boursiers.
- Caractéristiques et qualité des produits
Formalité et coûts de transaction globaux
- Motivations pour l'utilisation des services
Raisons d'utilisation et effets perçus
- Capacité du ménage
L'abilité de payer en fonction du revenu, des dépenses, et des actifs
- Education Financière
Savoir, Perceptions, préférence pour le risque

Lors de la deuxième étape, la CNBV anticipa que des données plus détaillées seraient utiles aux prestataires de services financiers. En tant qu'entité de supervision, la CNBV collecte et analyse les données des institutions financières. Cependant l'Unité sur l'accès avait besoin d'une perception géographique exacte des besoins financiers du pays. Comme Hernandez-Coss précise, « les indicateurs nationaux peuvent être trompeurs. Les données devraient être présentées au niveau du département, ou idéalement au niveau de la municipalité. »³.^{vi} A ce sujet, Hernandez-Coss prévoit qu'un jour il sera possible de cartographier l'infrastructure financière par GPS et ensuite développer des données relatives à la population et la démographie afin de révéler les manquements dans la distribution de services financiers.

Enfin, afin de dresser une image complète de l'inclusion financière au Mexique, la CNBV a compris qu'elle devrait combiner les données de l'offre et de la demande. Cependant, les données du côté de la demande de services financiers étaient pauvres. En effet, les données existantes sur l'utilisation des services financiers par les ménages provenaient de cinq sondages différents, conduits par l'institut national des statistiques mexicain, l'INEGI, le Ministère des Finances, des académiciens et des banques. Chacun des sondages publiés différait de par leur méthodologie, couverture géographique, accessibilité au public, et leur intérêt pour la mesure de l'inclusion financière. Leur comparaison étant impossible, la CNBV conclut qu'elle devrait initier un sondage du côté de la demande dédié uniquement à l'inclusion financière. Consciente de son manque d'expertise en matière de conduite de sondages nationaux, la CNBV s'est tournée vers l'INEGI comme partenaire potentiel. En effet, l'institution avait déjà collecté par le biais de sondages nationaux, une variété de données sur les ménages présentant un intérêt pour l'inclusion financière.

Ni l'INEGI, ni la CNBV n'avait le budget pour lancer ce sondage. Un sondage à l'échelle de la nation au Mexique implique la participation d'au moins 7.000 personnes et des dépenses pouvant excéder un million de dollars. Ce même obstacle financier a été rencontré dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie, où les donateurs ont finalement couvert les coûts de l'enquête. Dans certains cas, une partie indépendante fut en charge de conduire l'enquête et le coût total fut divisé entre les institutions bénéficiaires des données.⁴ Dans le cas du Mexique, cette approche ne fut pas immédiatement considérée et Hernandez-Coss commença à lever des fonds auprès d'autres départements du gouvernement et de donateurs internationaux soutenant les régulateurs en matière de services financiers dans la région.

L'Unité sur l'accès ne pouvant attendre trois ans pour obtenir les résultats de la nouvelle enquête nationale, elle décida d'évaluer les données que la CNBV avait déjà collectées auprès des banques, et de revenir vers les banques au cas où des données supplémentaires seraient nécessaires. En tant que régulateur, la CNBV a le pouvoir de demander aux institutions agréées de fournir leurs données, mais à l'époque elle redoutait d'imposer des coûts supplémentaires et non justifiés au secteur financier. Un examen plus poussé des données déjà existantes a montré que, durant plusieurs années, les banques avaient collecté des données de terrain, comme le nombre total de succursales bancaires par municipalité. La CNBV n'avait auparavant jamais vérifié ou utilisé ces données qui semblaient inexacts, mais fournissait un point de départ utile pour la recherche. L'Unité avait désormais assez de données du côté de l'offre pour commencer son rapport.

En 2009, la CNBV définit les indicateurs du côté de l'offre et sensibilisa de multiples parties prenantes à son travail (le gouvernement, l'université et la communauté internationale). La CNBV, par ailleurs, engagea des acteurs du secteur privé, comme l'Association bancaire, afin de générer au sein du secteur bancaire un intérêt pour les résultats de son travail. Le rôle de régulateur de la CNBV fut extrêmement utile afin de forger des relations avec les parties prenantes. En effet, parce qu'elle avait déjà géré des données sensibles provenant des banques, la CNBV jouit d'une certaine crédibilité au sein du secteur bancaire pour jouer un rôle dans la collecte et le suivi de données. D'autres acteurs du secteur comme l'Association bancaire aurait aussi pu jouer un rôle. Afin de ne pas compromettre son indépendance, la CNBV dut exclure la participation de toute organisation issue du secteur financier.

D'un point de vue budgétaire, l'Unité sur l'accès a dû considérer ses propres limites. L'emploi de personnes formées à l'analyse de données, a largement aidé à développer des compétences de base en matière d'agrégation et d'analyse des données. Cependant, l'Unité a très vite reconnu qu'il existait peu d'avantages à être impliquée dans la conduite d'une enquête et décida d'impliquer l'INEGI depuis le départ.

Lors de la première phase, l'Unité définit sa stratégie en fonction des résultats de son analyse des écarts. Sa priorité immédiate a été de se concentrer sur l'analyse des données existantes du côté de l'offre, tout en planifiant le processus et les ressources pour collecter des données complètes du côté de la demande.

³ Le Mexique comprend 2.456 municipalités.

⁴ Par exemple, l'Afrique du Sud

Se servir des données

Rapports sur l'inclusion financière

L'Unité sur l'accès a puisé au sein des données disponibles, provenant pour la majorité des banques, afin d'extraire des indicateurs pertinents du côté de l'offre. Selon Hernandez-Coss « Définir les indicateurs fut une étape longue mais importante. »^{vii}. Cela a commencé avec les indicateurs inter-pays du FMI et de la Banque Mondiale^{viii}, qui incluaient les mesures conventionnelles de l'accès, comme le nombre de branches bancaires ou de guichets automatiques pour 100.000 personnes. La CNBV a donc inclus les mêmes indicateurs afin de pouvoir être comparés à l'international. Au-delà des indicateurs traditionnels, l'Unité décida de collecter d'abord les indicateurs au niveau du département et de la municipalité et d'ajouter ensuite le nombre et la portée de ces indicateurs et leur évolution dans le temps.

Après l'analyse des données existantes, l'Unité publia donc son analyse dans un rapport dédié aux indicateurs de l'inclusion financière. Le rapport visait à sensibiliser le public aux problématiques de l'inclusion financière, et ciblait les décideurs du secteur financier, les institutions gouvernementales et les banques du secteur privé. Par le biais de ce rapport, la CNBV a créé un nouveau type de débat sur l'inclusion financière, basé sur des données et non des anecdotes.

En Mars 2010, le premier rapport sur l'inclusion financière de la CNBV était prêt à être publié. Ce rapport discutait des indicateurs les plus pertinents de l'inclusion financière pouvant être extraits des données existantes. Le rapport était accompagné d'une base de données géographique facilitant la recherche et permettant aux institutions financières de déterminer le nombre de banques ou de guichets étaient déjà disponibles au sein de telle ou telle municipalité. Alors que certaines de ces données avaient déjà été mises à disposition du public, le rapport les agrégeait pour la première fois au sein d'une base de données pouvant être parcourue par thème.

Ce rapport attira l'attention du public et en particulier ce chiffre: 67% des municipalités étaient dépourvues de succursales bancaires. Comment répondre à cette forme évidente d'exclusion financière? Six mois après, le second rapport publiait des données provenant d'associations d'épargne et d'emprunt (secteur de l'épargne et du crédit populaire), et montrait cette fois un niveau d'exclusion de 57%. Plus de la moitié des municipalités au Mexique ne possédaient ni banques ni succursales. La mesure de l'inclusion financière, même dans sa forme la plus simple, a révélé être efficace pour susciter l'attention du public.

Encadré 3: Indicateurs internationaux de l'accès

Le FMI et la Banque Mondiale ont défini des indicateurs ayant influencé les efforts de la CNBV au Mexique.

Le projet du FMI intitulé Accès à la Finance a produit des données inter-pays sur la pénétration et l'utilisation des services financiers depuis 2004.

Depuis 2005, la Banque Mondiale a collecté des données sur l'accès financier dans 140 pays. Le CGAP est devenu un partenaire dans la publication de ces indicateurs sur l'épargne, le crédit, et les paiements dans un rapport annuel intitulé *Rapport sur l'accès à la finance* publié depuis 2009.

Voici un échantillon des indicateurs du CGAP/Banque Mondiale et du FMI:

Accès

- Nombre de succursales bancaires ou guichets automatiques dans un périmètre de 1,000 km²
- Nombre de succursales bancaires ou guichets automatiques pour 100,000 adultes

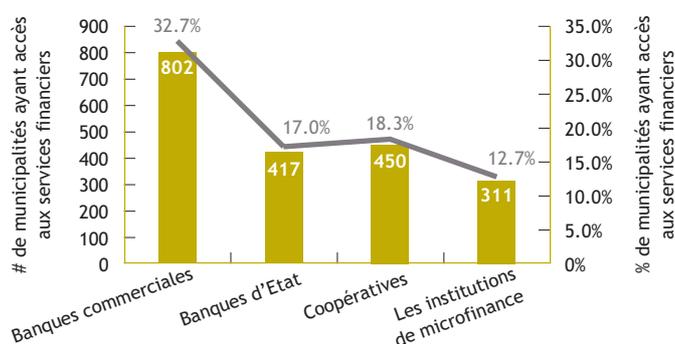
Utilisation

- Nombre d'emprunteurs/épargnants pour 1,000 adultes
- Emprunt et épargne en cours (en pourcentage du PIB)

Les indicateurs fondamentaux du côté de l'offre de la CNBV (au niveau national, régional et municipal):

1. **Nombre total de points d'accès:** somme des succursales, guichets automatiques et correspondants
2. **Indicateurs démographiques:** nombre de points d'accès pour 10,000 adultes
3. **Nombre de municipalités couvertes:** pourcentage de municipalités ayant au moins un point d'accès
4. **Nombre d'adultes couverts:** pourcentage d'adultes dans les municipalités couvertes comparé au nombre total d'adultes.

Encadré 4: Exemple de l'analyse au sein du second rapport: Les municipalités présentant des succursales bancaires^{ix}



Dans son premier rapport, au lieu de présenter la dichotomie habituelle entre milieu urbain et milieu rural, l'unité divisa les municipalités en 6 catégories en fonction de la taille de leur population, chacune de ces catégories⁵ nécessitant une solution politique différente. La nouvelle classification démontra que la plupart des municipalités ayant accès aux services financiers et les institutions non bancaires mexicaines SOFOLES et SOFOMES (n'étant à l'origine pas supposé distribuer des services de crédit) se trouvaient majoritairement en zone urbaine.

Les effets de la publication

Le premier rapport sur l'inclusion financière suscita l'attention vive des media mexicains. Une partie de la controverse provenait notamment du fait que la CNBV avait décidé de publier le rapport tout en sachant que certaines des données reportées par les banques étaient erronées. Dans ce rapport, la CNBV avait simplement présenté et commenté les agrégats de données, sans garantir leur justesse. L'approche de la CNBV était en effet d'attirer l'attention sur les données et leurs défaillances en terme de qualité et de couverture du territoire.

Par ailleurs, l'Unité était consciente du fait que les erreurs dans les données fournies par les banques étaient involontaires et résultaient d'un manque de soin. Ces données n'avaient, par ailleurs jamais été vérifiées ou même analysées de façon rigoureuse. Par exemple, une banque a rapporté que l'ensemble de ses succursales au sein d'un même département au point de collecte des données (bureau régional), sans différencier leur emplacement.⁶ D'autres données ont montré que certaines capitales de départements, comme Durango, avaient seulement trois guichets automatiques, information rapidement invalidée par des observateurs. D'autres données suggéraient que certaines municipalités rurales de moins de 5.000 habitants présentaient de multiples succursales bancaires. Alors que les media attiraient l'attention du public sur les municipalités mal desservies, l'association des banques⁷ exprima ses doutes sur la crédibilité de ces chiffres.

La CNBV a pris un risque calculé en publiant ce premier rapport si rapidement. Les institutions ayant produit des données erronées ou incomplètes auraient pu être condamnées à payer une amende. La CNBV aurait aussi pu travailler avec les banques afin de les aider à produire des données de meilleure qualité. Après la publication du rapport, au lieu d'intervenir directement, la CNBV a préféré laisser les media faire pression sur les banques afin que celles-ci expliquent leur mauvaise performance en matière de couverture de la population. La réaction des banques fut immédiate: elles essayèrent de réparer leurs erreurs. Elles comprirent aussi rapidement que les indicateurs servaient leurs propres objectifs stratégiques.

⁵ Les municipalités ont été réparties en six catégories: *Rurale* (<5.000 habitants), *En Transition* (5.001-15.000 habitants), *Semi-Urbain* (15.001-50.000 habitants), *En Milieu Urbain* (50.001-300.000 résidents), *Semi-Métropolitaine* (300.001-1.000.000 résidents), et *Métropolitaine* (>1.000.000 habitants).

⁶ Les succursales bancaires, guichets automatiques et terminaux de paiement électroniques ne sont pas toujours assignés à une structure de gestion géographique. Ainsi, suivre et combiner les données géographiques a été difficile pour certaines banques. Par exemple, certaines banques assignent des guichets automatiques et des terminaux de paiement électroniques à des endroits où les clients reçoivent leurs relevés bancaires, rendant une mesure précise par la municipalité difficile.

⁷ L'association des banques mexicaines était représentée au conseil d'administration par des banquiers seniors de banques commerciales de renom.

Par exemple, certaines banques privées commencèrent à utiliser la base de données de la CNBV sur les points de distribution de services financiers afin de décider de la façon de déployer les correspondants bancaires en accord avec les nouvelles réglementations de la CNBV.^x

En créant un point de convergence clair pour le débat sur l'inclusion financière, les rapports ont également accéléré la collaboration entre les institutions. L'agence statistique, INEGI, a déclaré l'inclusion financière comme « un sujet d'intérêt national »^{xi} et à la vue de l'intérêt du public, a décidé de lancer une enquête à l'échelle du pays du côté de la demande. L'enquête, qui débutera en 2011, étudiera les motivations des ménages à utiliser les services financiers ainsi que les barrières à une utilisation plus importante. La volonté de l'INEGI d'être partenaire de ce nouveau sondage, a aussi largement aidé la CNBV à argumenter en faveur du financement de cette enquête auprès de bailleurs de fonds extérieurs.

Depuis sa création, 75% du travail de l'Unité a été alloué à la mesure et la collecte des données.

Raul Hernandez-Coss (CNBV)

D'autres régulateurs ont rapidement décidé de soutenir l'agenda de mesure de l'accès à la finance. CONDUSEF, l'agence mexicaine de protection des consommateurs pour le secteur financier, s'est accordée à mettre en place un groupe de travail sur l'éducation financière en zone urbaine et rurale, en collaboration avec la CNBV. En examinant de plus près le processus de prise de décision en matière d'inclusion financière, ces groupes peuvent générer des données qualitatives qui aideront à interpréter les données quantitatives de l'enquête nationale. La Banque Centrale Mexicaine a joint ses forces à celle de la Banque Interaméricaine de Développement pour parrainer le sondage sur l'inclusion financière parmi les petites entreprises. Enfin, Bansefi, la plus importante banque d'épargne de développement au niveau national, a utilisé la base de données de la CNBV afin de planifier l'installation d'un nombre importants d'appareils de points de vente au sein des magasins Diconsa, son réseau partenaire, et de gérer les paiements de transferts en espèces du gouvernement. Les indicateurs aident aussi Bansefi à allouer, en fonction des besoins, les subventions gouvernementales vers les programmes d'éducation financière au travers de son réseau.

Au sein de la CNBV, le premier rapport a eu plusieurs conséquences. Tout d'abord, la nouvelle Unité sur l'accès a gagné une reconnaissance certaine. Ensuite, les erreurs trouvées dans les données émanant des banques ont encouragé une plus grande attention et une meilleure supervision de la part de la CNBV. Par exemple, le rapport reflète un nombre beaucoup plus faible de succursales dans certains départements que déjà connu de la CNBV.^{xii}

La nouvelle base de données géographique a aussi aidé la CNBV à mettre en place des mesures politiques pour améliorer l'accès de façon ciblée. Par exemple, après la publication du rapport, la CNBV a considéré diminuer les conditions requises pour ouvrir un compte auprès d'un agent bancaire opérant dans des zones mal desservies du pays.^{xiii} Les résultats ont aussi plaidé en faveur de l'émission de nouvelles régulations auprès de la Banque Centrale autorisant la distribution de services financiers via téléphonie mobile et présentant des conditions d'audit du client (Know Your Customer) plus flexibles.

De manière générale, les deux premiers rapports sur l'inclusion financière ont aidé à consolider les efforts alors isolés de mesure de l'inclusion financière. Ils ont aussi montré que les politiques d'inclusion financière étaient véritablement basées sur des preuves tangibles comme des données. Les rapports ont aussi permis de créer un cadre commun de compréhension pour l'inclusion financière et pour sa mesure dans le temps.

Ce qui reste à venir

Fin 2010, deux ans après la formation de l'Unité sur l'accès, le Mexique était clairement en voie d'amélioration en matière de mesure de l'inclusion financière, de définition de politiques par le gouvernement, et de prise de décision par les prestataires de services financiers. S'appuyant sur la dynamique créée lors de la première phase, l'Unité sur l'accès a imaginé plusieurs façons d'approfondir et d'élargir ses efforts.

Les indicateurs seuls ne peuvent résoudre les problématiques endémiques d'un pays grâce à des données. Cependant, ils fournissent les fondations d'un développement futur.

Raul Hernandez-Coss (CNBV)

Tout d'abord, l'Unité a l'intention d'étendre la collecte des données du niveau de la municipalité au niveau local⁸ et, d'obtenir, à terme, les coordonnées GPS de tous les points de services financiers. Avec ce niveau de détail, la CNBV peut rassembler les gouvernements locaux et les prestataires de services financiers afin de combler les lacunes, en utilisant des mesures d'incitation politiques précises si nécessaires.

Ensuite, l'Unité sur l'accès prévoit également d'étendre ses indicateurs sur l'accès et l'utilisation et d'inclure les mesures de la qualité. Les nouveaux indicateurs couvriront des composants comme la protection des consommateurs, l'éducation financière, et les obstacles à l'inclusion financière. La première enquête complète sur les ménages lancée par l'IEGI en 2011 ajoutera de la profondeur au profil de l'inclusion du côté de la demande, permettant ainsi de se concentrer sur les ménages, qu'une analyse du côté de l'offre seule ne peut fournir. Dans la mesure où les rapports sur l'inclusion financière de la CNBV pourraient être combinés avec des nouvelles données du côté de la demande provenant d'enquêtes gouvernementales complémentaires, Bernardo Gonzalez, COO de la banque d'état de détail Bansefi y voit la « création de l'outil de politique publique ultime. »^{xiv}

Bien sûr, la variété d'utilisateurs de ces données implique des opinions différentes quant aux priorités de la mesure de l'inclusion financière. Un certain nombre de banques recherchent de meilleures données de terrain afin d'informer leurs décisions de déploiements de nouveaux canaux de distribution de services. Ils souhaitent pouvoir avoir accès à ces données au travers d'une interface graphique leur permettant d'affiner leur recherche en fonction de leurs centres d'intérêt. D'autres organisations espèrent que la CNBV inclura les taux d'intérêt historiques afin de suivre les effets du changement de taux sur la propension des institutions financières à servir les clients mal desservis par les services bancaires.^{xv} Ces données devraient améliorer la transparence et la compétitivité du secteur.

Même avec la publicité générée par les deux rapports, l'Unité sur l'accès prévoit de faire mieux pour augmenter le lectorat de son rapport et augmenter le nombre d'utilisateurs de ces données. Les premiers rapports ont sensibilisé le public à l'inclusion financière et l'unité continuera à produire des rapports semestriels afin de rafraîchir les données et de ne pas perdre l'intérêt du public.

L'objectif premier de la CNBV est de promouvoir une plus grande inclusion financière au Mexique. Afin d'atteindre cet objectif, il faudra montrer de façon consistante comment les données peuvent être utilisées pour informer les décisions politiques et influencer les modèles d'affaire des prestataires. Le chemin vers une inclusion financière totale est long. Cependant, l'équipe de l'accès à la finance instaure une culture de précision en matière de données et de mesures. Cette culture guidera le voyage. Comme Hernandez-Coss le souligne, « les indicateurs seuls ne pourront résoudre les problèmes endémiques d'un pays grâce à des données, mais ils fournissent les bases d'un développement futur. »^{xvi}

⁸ Cette échelle est similaire à celle d'un quartier. L'institut national des statistiques (INEGI) compte 292 000 localités au Mexique.

Notes de fin de page

- i Rapport sur L'Inclusion financière #2, CNBV, Septembre 2010.
- ii Entretien avec Raul Hernandez-Coss (CNBV), Sep 2010.
- iii Deuxieme entretien avec Raul-Hernandez-Coss, CNBV, Octobre 2010.
- iv Entretien avec Raul Hernandez-Coss, CNBV, Septembre 2010.
- v Entretien avec Jorge Lara (Banco de Mexico), Septembre 2010.
- vi Entretien avec Raul Hernandez-Coss, CNBV, Septembre 2010.
- vii Entretien avec Raul Hernandez-Coss, CNBV, Septembre 2010.
- viii L'accès du FMI pour financer un projet: <http://fas.imf.org/World Bank/CGAP>
Rapport sur l'accès à la finance: <http://www.cgap.org/p/site/c/financialindicators/>
- ix Presentation de la CNBV sur le rapport de l'inclusion financiere à la Banque Mondiale, Septembre 2010.
- x Entretien avec Carlos Lopez-Moctezuma, CNBV, Septembre 2010.
- xi Entretien avec Rios Mingramm (INEGI), Septembre 2010.
- xii Entretien avec Bernardo Gonzalez (Bansefi), Octobre 2010.
- xiii Entretien avec Carlos Lopez-Moctezuma, CNBV, Septembre 2010.
- xiv Entretien avec Bernardo Gonzalez (Bansefi), Octobre 2010.
- xv Entretien avec Jorge Lara (Banco de Mexico), Septembre 2010.
- xvi Entretien avec Raul Hernandez-Coss, CNBV, Septembre 2010.

À propos de l'AFI

L'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) est un réseau mondial regroupant les banques centrales et d'autres instances politiques des pays en développement chargées de l'inclusion financière. L'AFI propose à ses membres des instruments et des ressources leur permettant de partager, de développer et de mettre en œuvre leurs connaissances des politiques d'inclusion financière. Grâce à des subventions et avec le soutien de nos partenariats stratégiques, nous réunissons des décideurs politiques à la fois en ligne et par le biais de rencontres afin qu'ils puissent partager leurs réflexions et mettre en œuvre les politiques d'inclusion financière les plus appropriées au contexte particulier de leur pays.

Alliance pour l'inclusion financière

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey - Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thailand
t +66 (0)2 401 9370 f +66 (0)2 402 1122 e info@afi-global.org www.afi-global.org

L'AFI est géré au nom de ses membres par la GIZ grâce au financement de la Fondation Bill & Melinda Gates.