Alliance for Financial Inclusion
Bringing smart policies to life

Note Politique

Formaliser la microépargne
Une approche échelonnée à la réglementation de l'intermédiation

A propos de cette note

Les notes politiques de l'AFI sont rédigées spécialement à l'intention des décideurs politiques. Ces notes présentent les solutions politiques ayant prouvé leur efficacité en matière d'amélioration de l'accès aux services financiers dans les pays en développement. S'appuyant sur la recherche, ces notes définissent les solutions politiques, identifient les problématiques essentielles affectant les décideurs et présentent des exemples issus de pays en développement. Ces notes identifient aussi les experts de la mise en application de ces politiques et proposent une synthèse de l'ensemble des documents s'intéressant au sujet.

En un clin d'oeil

Formaliser la microépargne

Dans la plupart des pays du monde, l'offre de services d'épargne est loin de répondre à la demande des populations à faibles revenus. Les populations pauvres ont besoin d'un accès renforcé à l'épargne. Dans certains pays, le nombre d'organismes de microcrédit non agrées mais bien positionnés pour offrir ces services est croissant. Les régulateurs de ces pays peuvent permettre à ces organismes de microcrédit d'intégrer le système financier général en tant qu'intermédiaires financiers en les échelonnant en fonction des risques encourus en matière d'autorisation, réglementation et surveillance de la microépargne.

Questions politiques

Degré de préparation du secteur : Quel est le bon moment pour introduire un agrément spécialisé autorisant les établissements de microfinance à recevoir des dépôts ?

Protection des dépôts : Qu'est-ce qui doit (et ne doit pas) être réglementé et supervisé?

Niveau de capital requis : Quel est le niveau minimal approprié de fonds propres pour cette nouvelle catégorie d'institutions?

Eligibilité : Quelles sont les IMF éligibles à recevoir un agrément spécialisé ?

Profil de risque unique : Dans quelle mesure les règles prudentielles sont-elles adaptées aux risques caractéristiques de la microfinance?

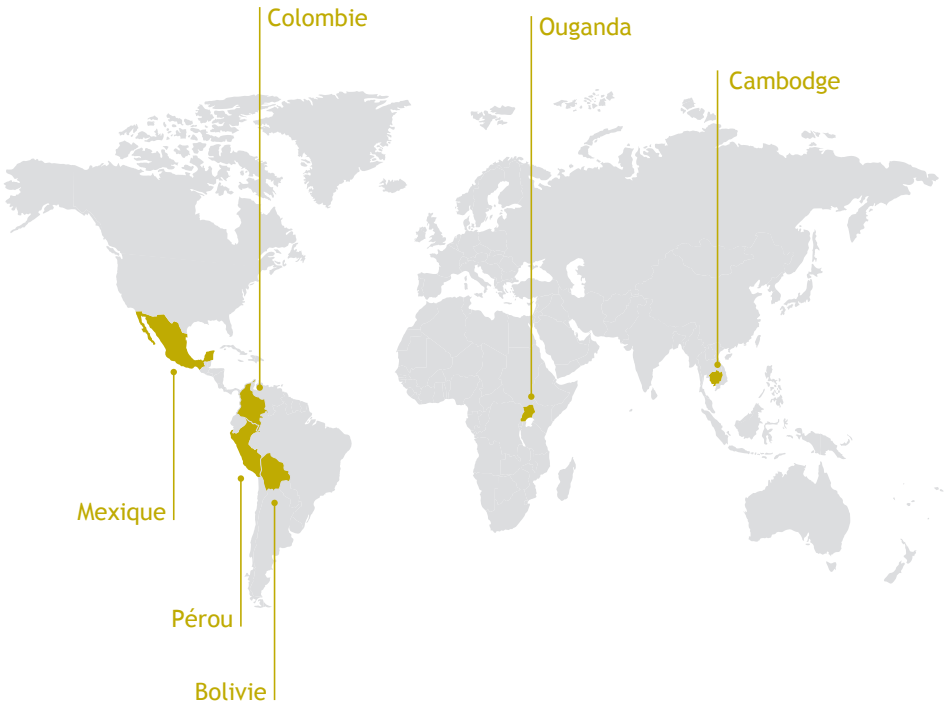
Approche basée sur le risque : Comment superviser efficacement la microépargne?

Responsabilité : Comment les obligations en matière de reporting et de divulgation de l'information contribuent-elles à une performance durable ?

Accès par la diversité : Comment autoriser une variété de prestataires de microfinance à pratiquer leur métier ?
Coûts : Quels sont les coûts associés à la création d'un nouveau type d'établissements de dépôt et comment les justifier?

Un succès démontré

Plusieurs pays ont développé des solutions innovantes afin de formaliser la microépargne.



Le rôle de l'épargne formelle dans l'inclusion financière

L'épargne est l'un des piliers fondateurs d'un système financier inclusif. Il contribue à renforcer le secteur de la microfinance en stabilisant les IMF et en favorisant l'accès aux services financiers des clients. En effet, l'épargne permet de renforcer le portefeuille des ménages à faibles revenus. De plus, ces dépôts permettent aussi de créer une base de financement solide des IMF et sont le socle d'un secteur de la microfinance compétitif, efficace et stable.

Au niveau macroéconomique, un solide corps de recherche académique démontre qu'un marché financier développé (inclusif) contribue nettement à la croissance économique d'un pays, d'un secteur entier et des entreprises individuelles (Levine, 2005). De plus, il montre que le développement financier réduit l'inégalité des revenus, a un impact disproportionnellement positif sur les revenus des populations pauvres et contribue à la réduction de la pauvreté (Beck et al., 2007).

Impact sur les consommateurs : les populations pauvres ont besoin d'accéder à l'épargne

Les populations pauvres épargnent. Même longtemps après que des organisations à but non lucratif aient commencé à proposer des services de crédit, les plus démunis ont usé de prestataires informels et de leurs réseaux sociaux pour pouvoir épargner. Ainsi, en 2009, une étude a montré que les ménages pauvres au Bangladesh, en Inde et en Afrique du Sud luttent pour trouver un moyen d'épargner adéquate à leur type de contributions sporadiques, modestes et disponibles en cas de coup dur. En conséquence, ils se tournent en majorité vers leurs amis, leur famille ou des prestataires de services informels (Collins et al., 2009). De plus, ces ménages sont prêts à payer des frais importants et à courir un risque significatif pour accéder à ces services. Des cas similaires peuvent être observés au sein des clientèles des quelques IMF offrant des services d'épargne.

Les options d'épargne formelles présentent des avantages particulièrement pertinents pour les populations pauvres. Les alternatives moins formelles – comme avoir recours à sa famille, amis ou encore cacher son argent sous le matelas - sont peu sûres et entraînent souvent des pertes. D'autres options, comme les clubs d'épargne tournants, sont plus fiables en terme d'organisation. Cependant, ils s'associent aussi de coûts et risques notamment dus à la rigidité des règles de ces groupes et à leur désintégration régulière. Dans de nombreux pays, les plus démunis ont même recours, contre paiement, à des percepteurs d'épargne privés. Les services d'épargne formels sont généralement moins onéreux et plus sûrs et présentent donc des avantages évidents par rapport à ces autres options sous optimales.

Capacité institutionnelle : les IMF servant d'intermédiaire pour les dépôts sont les mieux positionnées pour soutenir la croissance et l'innovation

Les IMF agréées qui financent leur développement par la mobilisation de l'épargne locale créent des bénéfices d'au moins 3 façons différentes :

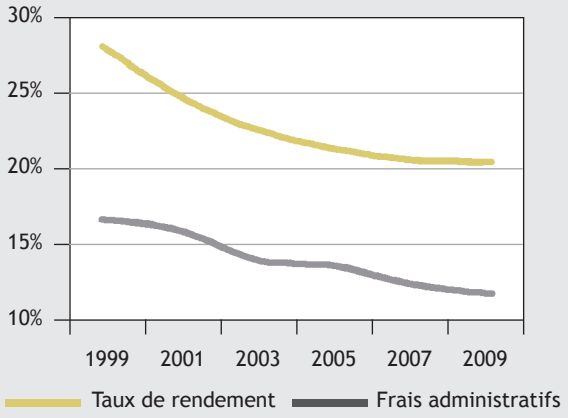
L'exemple de la Bolivie

En 1995, la Bolivie a instauré un cadre réglementaire permettant aux organismes de microcrédit à but non lucratif d'intégrer le marché réglementé de l'épargne. En 2009, huit organismes ont obtenu les agréments nécessaires pour agir en tant qu'intermédiaires réglementés. L'un d'entre eux a même évoluer jusqu'à recevoir un agrément bancaire. Aujourd'hui, la Bolivie dispose de l'une des industries de microfinance les plus compétitives et efficaces au monde. Des pays comme l'Ouganda, le Pérou et le Cambodge ont suivi son exemple.

Tout d'abord, les dépôts ont tendance à être une source de financement plus stable et adaptable que d'autres options. En général, les organismes de microcrédit ont des difficultés à obtenir un financement par le marché. Ces difficultés sont liées au coût du financement, à l'évolution des taux intérêts, au risque de change, à la charge administrative et, au final, à la difficulté d'obtention de capitaux suffisants pour financer une croissance soutenant la demande. De plus, la récente crise financière a démontré les risques de liquidité associés à une trop grande dépendance aux financements de la dette auprès d'acteurs étrangers. Outre sa stabilité, sur la plupart des marchés, l'épargne est également une source de financement moins coûteuse[1]. Comme illustré par l'exemple bolivien, la diminution du coût du financement peut aussi réduire les taux d'intérêts appliqués aux clients (voir graphique 1).

[1] Ce fait est bien illustré par l'évolution du coût du financement sur des marchés comme celui de la Bolivie, du Pérou, de l'Ouganda et du Cambodge où le coût de financement des IMF acceptant l'épargne peut-être comparé à celui des IMF se finançant par la dette.

Graphique 1: Taux de rendement et frais administratifs des IMF boliviennes



Les taux d'intérêt et les frais administratifs n'ont cessé de diminuer depuis le début des années 1990 avec des avancées significatives depuis que la croissance a été entraînée par l'épargne .

Source: Boletín Informativo No.83. ASOFIN. Octobre 2009

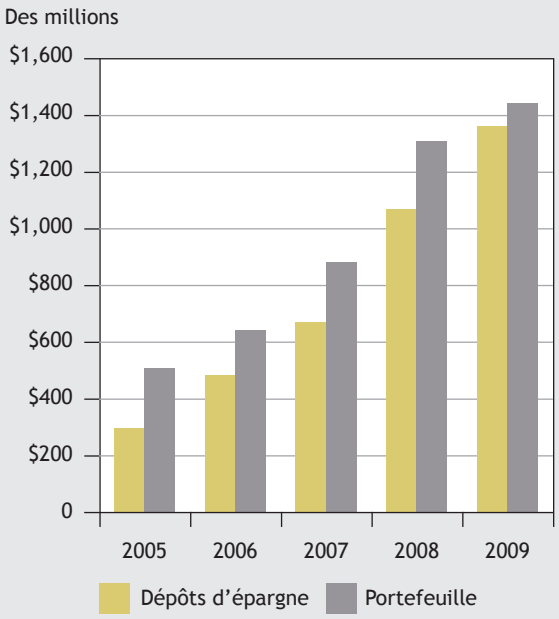
Le deuxième avantage est une incitation à la collecte de l'épargne pouvant nettement influencer la stratégie de croissance et d'expansion des IMF. En effet, les IMF collectant l'épargne associent clairement la croissance de leurs actifs à celle des dépôts d'épargne. Leur croissance est donc étroitement liée aux services fournis aux épargnants et à l'idée que ceux-ci se font du niveau d'intégrité de leur IMF. Ces IMF sont enclines à être disciplinées, soucieuses de leur réputation et basant la qualité du service au cœur de leur métier. Le financement par les dépôts associe également l'évolution des IMF au contexte économique local, puisque les IMF ne peuvent croître que si elles parviennent à remplir leur rôle d'intermédiaire et à répondre à la réelle demande du marché en matière d'épargne et de crédit.

Enfin, les IMF acceptant l'épargne locale bénéficient de la fidélité de leur clientèle: en effet, une relation de confiance s'établit entre le client épargnant et son institution acceptant son dépôt. Cette relation est bien plus solide que celle d'un emprunteur envers son institution de crédit. Pour certains clients, l'épargne est parfois un premier pas vers l'accès au crédit et d'autres services (voir graphique 2).

Développement du secteur

Les avantages liés à l'intermédiation de l'épargne sont amplifiés au niveau sectoriel. La réglementation et la surveillance généralement associées aux IMF acceptant l'épargne locale créent des conditions favorables à un approfondissement durable du marché. Plus généralement, un secteur de la microfinance au sein duquel les IMF acceptant l'épargne sont règlementées de façon adéquate, montre une capacité de croissance saine et durable.

Graphique 2: Croissance des dépôts et des portefeuilles des IMF boliviennes



Les dépôts d'épargne ont permis aux IMF de financer une croissance durable en Bolivie. La fidélité de leurs épargnants a garanti la stabilité du système pendant la crise mondiale des liquidités et les troubles politiques domestiques.

Source: Boletín Informativo No.83. ASOFIN. Octobre 2009

Comment cela fonctionne-t-il ?

Les besoins en matière d'agrément, de réglementation et de surveillance découlent du mandat général confié aux régulateurs visant à garantir la sécurité des déposants et l'intégrité du système financier. Ceci s'applique également aux IMF souhaitant jouer un rôle d'intermédiaire de l'épargne.

L'agrément spécial visant ces institutions résulte de l'intérêt du régulateur pour la concurrence et l'innovation, éléments essentiels pour favoriser l'inclusion des clients à faibles revenus au sein du marché financier. L'expérience collective en matière de microfinance a montré qu'il s'agissait d'un segment unique et bien distinct de l'activité bancaire conventionnelle. Une modification appropriée du régime réglementaire prudentiel existant est nécessaire pour créer un cadre normatif adapté à la singularité de la microfinance.

Toutefois, les intermédiaires financiers agréés ne sont généralement pas les moteurs de l'innovation en matière d'accès. De fait, l'expérience a montré que, dans la plupart des pays, les banques commerciales conventionnelles, publiques ou privées, ne sont pas enclines à creuser le marché afin de toucher les populations plus pauvres. Dans la plupart des marchés, l'innovation est d'abord créée par les organismes de microcrédit non réglementés. Avec le temps, ces organismes non règlementés se développent pour former un secteur prometteur d'offre de services, qui, en fin de compte, finit par être limité par sa concentration sur l'offre de services de crédit. Une solution possible serait de voir émerger une politique permettant à ces institutions de passer du statut d'organismes de crédit a celui d'intermédiaires réglementés, encourageant la concurrence sur le segment des populations à faible revenus.

Enfin, la nécessité d'une réglementation et d'une surveillance spécialisées est simplement une application au secteur de la microfinance de l'approche réglementaire basée sur les risques bancaires. La microfinance est associée à des risques spécifiques au secteur auxquels on peut répondre de façon adaptée en instaurant une réglementation appropriée. De plus, les organismes de surveillance peuvent développer les compétences nécessaires leur permettant de superviser et réglementer les risques en se concentrant sur la capacité des prestataires de services à les gérer.

L'exemple du Cambodge

Afin d'encourager le développement de services financiers inclusifs, l'instrument politique principal du gouvernement cambodgien fut le régime de réglementation et de surveillance de la Banque nationale du Cambodge (BNC). La BNC a encouragé le secteur naissant de la microfinance dès le départ et n'a cessé d'adapter le régime de la BNC pour permettre le développement des IMF et leur intégration dans le système financier formel.

En l'an 2000, la BNC a émis des Prakas (réglementations) créant deux modalités d'association formelle des organismes de crédit à but non lucratif avec la BNC. Les organisations dont la structure légale est celle d'une société à responsabilité limitée ou d'une coopérative et qui disposent d'un capital de 60.000 USD sont éligibles à recevoir une autorisation d'IMF et seront ensuite soumises à réglementation, obligation de publication des états financiers et surveillance sur place et à distance. Ces organisations peuvent aussi s'enregistrer auprès de la BNC mais disposeront alors d'un mandat opérationnel plus limité.

En 2007, la BNC a émis une réglementation permettant aux IMF disposant d'un minimum de 2,4 millions d'USD et remplissant d'autres critères d'obtenir le statut d'« institution de microfinance acceptant les dépôts d'épargne» et d'ainsi collecter l'épargne et les dépôts à terme fixe.

Ces agréments spéciaux à la microfinance viennent compléter les échelons existants du système bancaire, également accessibles aux organisations de microfinance se développant au point d'obtenir le statut d' « institution de microfinance acceptant les dépôts d'épargne». Le titre de « banque rurale spécialisée dans le crédit » est également associé à une exigence minimale de fonds propres de 2,4 millions d'USD. Ces options bancaires « limitées » sont particulièrement importantes, car le capital minimal associé au titre de banque commerciale passera à 36 millions d'USD en 2010, afin d'encourager la consolidation du système bancaire.

Outre ce système échelonné d'agrémentation, la BNC a également publié des Prakas alignant les conditions de réglementation et de supervision aux pratiques internationales d'excellence en matière d'activités de microfinance (par ex. classification des prêts et provisionnement des pertes).

A la fin 2009, le secteur cambodgien de la microfinance était composé d'une banque commerciale, deux institutions de dépôt de microfinance nouvellement agréées, 16 organisations de microfinance agréées et 26 opérateurs ruraux de crédit enregistrés. L'évolution du secteur a été clairement guidée par l'engagement de la BNC qui a mit un point à utiliser ses capacités de réglementation et de supervision afin d'encourager un meilleur accès des populations pauvres au marché financier.

Questions politiques

La solution politique exposée ci-dessous se sert des mêmes raisons justifiant l'introduction de banques spécialisées (limitées) au sein du système financier, afin d'encourager la concurrence et l'innovation (Hawkins, 2006). Cette approche est complétée des leçons tirées de l'expérience internationale en matière d'application des principes de régulation aux pratiques de microfinance :

- La réglementation et la surveillance des intermédiaires d'épargne sont nécessaires pour protéger les déposants et l'intégrité du système.
- Des organisations solides disposant d'un actionnariat compétent et motivé sont la base d'un secteur sain et dynamique.
- Communication et coopération entre le régulateur et les fournisseurs de services sont des éléments essentiels du développement sur le long terme d'une industrie supervisée et bien réglementée.
- La réglementation et la surveillance devraient être proportionnelles aux réalités de risque. Une évaluation pratique des coûts et bénéfices de la surveillance devrait prévaloir.
- La publication de la performance des fournisseurs de services est la force motrice d'un développement de long terme de l'industrie et favorise la protection des consommateurs.

En pratique, la mise en œuvre de cette solution politique se heurte aux obstacles spécifiques à chaque marché. Ces obstacles varient en fonction des types de fournisseurs de services financiers servant les populations à faibles revenus, de leur degré de développement et des options d'agrément qui sont à leur disposition. Les paragraphes ci-dessous résument ces obstacles et explorent les possibilités afin de relever les défis posés.

1. Quel est le bon moment pour introduire un agrément spécialisé autorisant les établissements de microfinance à recevoir des dépôts ?

Il faut qu'un nombre suffisant d'IMF soient capables d'opérer et de prospérer sous un régime de règlementation et de surveillance donné, pour que les bénéfices justifient les coûts et que les IMF et le régulateur engagent les efforts et ressources nécessaires. En pratique, cette solution politique n'est susceptible d'aboutir à des résultats satisfaisants que s'il existe une nombre critique d'organisations de microcrédit très performantes et prêtes à offrir des services de dépôt et répondre aux exigences de réglementation et de surveillance (Christen et al., 2003).

Ainsi, comment les décideurs politiques peuvent-ils déterminer si le secteur des IMF est prêt ?

Il est capital pour les régulateurs et les leaders du secteur d'établir un dialogue dès le départ. Cette démarche contribuera à clarifier les attentes des uns et des autres, identifier les principaux défis et développer des solutions consensuelles (Loubière et al., 2004).

Le régulateur pourra déterminer les capacités du secteur en menant une évaluation solide des principales organisations de microcrédit. Cet audit préalable doit également évaluer leur statut fiscal actuel, la structure de leur actionnariat ainsi que les dispositions légales et autres réglementations s'appliquant à elles.

2. Qu'est-ce qui doit (et ne doit pas) être réglementé et supervisé?

L'agrément spécialisé est une bonne option pour les décideurs politiques désireux de s'engager en faveur d'une approche basée sur le risque, afin de protéger les dépôts par des règles prudentielles. Cependant, ceux-ci devront quand même faire des arbitrages. Dans certains cas, les obstacles et le coût de la réglementation et de la surveillance de certaines activités peuvent être plus importants que leurs bénéfices potentiels. De plus, la supervision d'une réglementation excessive peut être difficile à appliquer et peut entraver l'innovation aux premiers stades de développement du marché. Les décideurs politiques devront déterminer si chaque activité présente un risque significatif pour les petits déposant qui restent la préoccupation majeure du régulateur. Les décideurs politiques ayant appliqué ce principe avec succès à des situations rencontrées dans les secteurs émergents de la microfinance, en ont tiré des conclusions utiles :

Microcrédit seul: Les entités n'agissant pas en tant qu'intermédiaires de dépôts du public ne sont soumises à aucune régulation ou surveillance prudentielle (Christen et al., 2003). Les décideurs politiques peuvent avoir des raisons pour réglementer les organismes de crédit, d'ailleurs certains le font. Cependant, le régulateur prudentiel peut se demander si l'effort consenti l'éloignera du mandat plus fondamental de protection des dépôts et d'intégrité du système financier.

Dépôts obligatoires: Dans de nombreux pays, les organismes de microcrédit non réglementés exigent que leurs déposants procèdent à des dépôts obligatoires que ces entités canalisent ensuite sous forme de prêts. Il s'agit, à proprement parler, d'intermédiation. Toutefois, dans de nombreux cas, cette pratique n'expose pas les clients à un risque suffisant pour justifier les coûts d'une réglementation et d'une surveillance. La plupart des clients, pour l'essentiel de la durée de leur prêt, devront plus à l'organisme que le montant total de leur dépôt.

Groupes d'épargne et de prêt gérés par leurs membres : la réglementation et la surveillance des groupes d'épargne et de prêt gérés par leurs membres (ou « groupes d'entraide ») sont difficiles et coûteuses. De plus, il est peu probable que ces efforts améliorent leurs performances. Par leur simple nombre, ces groupes représentent un défi presque décourageant et des coûts quasiment impossibles à couvrir. Comme dans le cas de l'épargne obligatoire, une évaluation pratique des risques réels pour les épargnants justifiera souvent une politique autorisant cette pratique sans composante de réglementation ni de surveillance. Les membres du groupe sont les mieux à même de contrôler le placement de leur propre épargne. Ils sont également capables de décider si leur groupe d'épargne et de prêt privé est une meilleure alternative aux autres options qui leurs sont offertes.

Le choix de ne pas réglementer certains fournisseurs de services peut être délibéré et se révéler constructif pour le secteur. Il y a un avantage à clarifier le statut des fournisseurs et des services qui ne seront pas soumis au nouveau régime d'autorisation. Ces acteurs peuvent souvent atteindre des secteurs autrement négligés et développer de nouveaux produits et services qui seront ensuite adoptés par d'autres prestataires. Certaines de ces organisations pourront même croître jusqu'à pénétrer le secteur réglementé. Un gros morceau de l'innovation qui a porté l'industrie de la microfinance découle des établissements non réglementés. Un régime d'agrément aurait pour effet de formaliser et d'organiser le succès du secteur non réglementé en lui fournissant un canal d'intégration au sein de l'univers réglementé de l'intermédiation financière. Cette dynamique peut se poursuivre à condition que des règles claires soient édictées sur ce qui doit être soumis à des règles prudentielles et ce qui ne doit pas l'être.

3. Quel est le niveau minimal approprié de fonds propres pour cette nouvelle catégorie d'institutions ?

L'établissement de conditions d'entrée adaptées peut créer les conditions nécessaires à une concurrence saine et une croissance progressive du secteur. Des conditions d'entrée garantissent que les institutions commencent leur activité en ayant suffisamment de ressources pour avoir de bons résultats et gérer les risques. Ces conditions d'entrée peuvent en outre être utilisées pour limiter de facto les autorisations d'entrée à un nombre optimal de fournisseurs.

Le niveau de fonds propres minimal d'une IMF spécialisée est généralement moins élevé que celui exigé pour une banque. Dans le meilleur des cas, il garantit que ces entités entrent sur le marché en disposant d'infrastructures suffisantes au niveau matériel et de gestion des informations, qu'elles ont le capital nécessaire pour couvrir leurs pertes d'exploitation avant d'atteindre la rentabilité et les fonds nécessaires pour couvrir les risques classiques associés à l'intermédiation financière[2]. Les décideurs politiques seront sans doute confrontés à des opinions divergentes sur le niveau minimal approprié de fonds propres à exiger pour l'obtention d'un agrément. Il existe, toutefois, des raisons convaincantes justifiant de fixer ce seuil minimal à un niveau qui garantisse que tous les entrants disposeront des ressources nécessaires pour mener à bien un modèle commercial financièrement viable et assumer les coûts supplémentaires liés à la surveillance. Une telle approche permet aussi de modérer le rythme d'entrée de ces entités sur le marché et d'alléger la charge de l'organisme de surveillance (voir Graphique 3).

Graphique 3: Exigences minimales de fonds propres pour les IMF acceptant les dépôts

	Population (des millions)	# des IMF	Capital min (USD)
Bolivie	9.7	5	$985,000
Pérou	29	23	$232,000
Ouganda	32	3	$250,000
Nigeria	148	899	$130,000
Indonésie	230	2,296	$52,000 - $520,000

En Bolivie, au Pérou et en Ouganda, les régimes d'autorisation nationaux ont formalisé l'existence d'institutions très spécialisées présentant un excellent niveau de capitalisation et ayant fait leurs preuves dans le secteur de la microfinance. Au Nigéria et en Indonésie, les régulateurs font face au défi de devoir superviser un vaste secteur composé essentiellement de petites institutions aux ressources limitées.

Sources : sites Internet des banques centrales et des autorités de surveillance des pays cités

4. Quelles sont les IMF éligibles à recevoir un agrément spécialisé ?

La structure juridique, les règles de propriété et les critères d'éligibilité pour les actionnaires doivent arriver à un équilibre pratique entre la réalité des organisations de microcrédit et la nécessité d'instaurer une structure de gouvernance saine. Presque tous les pays limitent l'attribution d'agréments d'intermédiaire aux sociétés à responsabilité limité au capital détenu par des actionnaires. Les organisations à but non lucratif déjà existantes se sont adaptées à cette structure en échangeant leur portefeuille ou leur flot de remboursements en espèces contre des actions d'une entité agréée. Les régulateurs ont raison d'appeler à la prudence quand il s'agit d'autoriser les organisations à but non lucratif à devenir d'importants actionnaires d'un intermédiaire agréé. En effet, les organisations à but non lucratif peuvent être confrontées à des défis de gouvernance. Aussi, leur conseil d'administration n'est pas sensible aux mêmes mesures incitatives ou sanctions en cas de mauvaise performance, que les investisseurs.

En pratique, la plupart des IMF agréées et prospères dans le monde ont été lancées par des organisations à but non lucratif qui en sont toujours les principaux actionnaires. Sur de nombreux marchés, ces organisations ont été les premières à établir des modèles commerciaux financièrement viables et à vouloir investir dans un modèle commercial pour la microfinance. Quel que soit le statut fiscal de leurs actionnaires, les décideurs politiques peuvent fixer un niveau critique de capital qui créera des bases saines pour l'industrie de la microfinance en veillant à ce que les actionnaires disposent des ressources nécessaires pour apporter exceptionnellement un soutien à l'institution (Braun et Hannig, 2006).

Certaines des restrictions et règles prudentielles limitant le profil de risque des IMF agréées spécialisées servent également à décourager les investisseurs qui pourraient autrement vouloir utiliser l'agrément spécifique pour arbitrer entre les exigences réglementaires qui s'appliquent aux activités bancaires commerciales classiques. A titre d'exemple, les directives en matière de concentration du risque limitent généralement le montant maximum du prêt à un pourcentage très bas (entre 1 et 5 %) du capital réglementaire. Le prêt en interne (insider lending) est souvent interdit.

[2] Les lignes directrices 2009 de l'ASBA contiennent une liste encyclopédique de recommandations émanant de régulateurs latino-américains sur la manière d'adapter la réglementation à la microfinance.

5. Dans quelle mesure les règles prudentielles sont-elles adaptées aux risques caractéristiques de la microfinance ?

Les opérations de microcrédit sont sujettes à des catégories spécifiques de risque. Ces activités exigent donc des règles diffèrent, pour certains domaines importants, de celles qui régissent l'activité de crédit par les banques commerciales. Ces risques distinctifs ainsi que les solutions réglementaires les plus fréquentes, sont résumés ci-après :

Exigences en matière d'adéquation des fonds propres: les exigences en matière d'adéquation des fonds propres peuvent être plus strictes que celles des banques, surtout lors des premières étapes de développement du secteur. Une telle approche garantit une marge de sécurité adéquate pour absorber les risques financiers des institutions récemment agréées ainsi que les risques inhérents aux portefeuilles de microcrédit dont la qualité peut se dégrader très rapidement.

Limitation des activités: l'étendue des services et l'exposition au risque sont généralement beaucoup plus restreintes que pour les banques commerciales. Ainsi, certains intermédiaires dont le champ d'action est limité sont habituellement interdits d'exercer des activités à haut risque comme les opérations de trading sur devises étrangères, prises de participation et même, dépôts sur site. La concentration des prêts aux personnes, des groupes ou du personnel interne est limitée entre 1 et 5 % du capital. Ces restrictions servent divers objectifs. Elles constituent la manière la plus efficace de garantir que l'entreprise se concentrera sur les services de microfinance. Elles éliminent aussi des catégories entières de risques qu'un intermédiaire de petite taille n'a ni l'expertise ni les capitaux nécessaires pour gérer. Ces limites dissuadent aussi les opportunistes de l'arbitrage d'acquérir un agrément spécialisé pour prêter aux actionnaires ou à un groupe d'intérêt précis.

Provisionnement: la classification des prêts, le provisionnement et les règles en matière d'abandon de créances permettent aux IMF de gérer leur principal risque, celui de la performance de leur portefeuille (Christen et Flaming, 2009). En principe, les règles des IMF exigent un provisionnement agressif et un calendrier d'abandon de créances pour les prêts impayés (voir graphique 4).

Graphique 4: Taux de provisionnement des IMF

Jours de retard	Directives de CGAP	Bolivie	Colombie	Mexique EACPs LI & LII
en cours	0%	1%	0%	1%
1 - 7	10%	1%	0%	4%
7 - 30	10%	5%	0%	50%
31 - 60	25%	20%	1%	50%
61 - 90	25%	50%	20%	50%
91 - 120	50%	100%	50%	90%
121 - 180	50%		100%	90%
plus de 180	100%			100%

La Bolivie et le Mexique ont tous deux des taux de provisionnement adaptés aux standards en matière de microcrédit. Les taux de la Colombie retardent le provisionnement bien au-delà du moment où les portefeuilles de microcrédit peuvent se détériorer.

Sources: Loubière et al., 2004

Systèmes de gestion de l'information: les régulateurs généralement tentent d'évaluer les capacités des systèmes de gestion de l'information et de prêts des IMF. La microfinance s'appuie de façon extensive sur la gestion des relations humaines, plutôt que sur des garanties ou des formalités administratives. Les institutions doivent donc disposer d'une infrastructure et d'une stratégie de gestion de l'information solides ainsi que de procédures efficaces.

6. Comment superviser efficacement la microépargne ?

Une approche de la surveillance basée sur le risque peut être particulièrement utile aux régulateurs, en train de créer ou renforcer leurs capacités à superviser les organismes de microfinance. Cela signifie que, dans le cadre d'une approche basée sur le risque, le l'autorité de surveillance se concentre sur l'identification des risques majeurs d'une institution financière, en évaluant sa façon de gérer le risque et sa capacité financière à résister à leurs effets néfastes. Cette approche diffère de celle, plus conventionnelle, de la surveillance qui évalue épisodiquement le degré de performance et de conformité aux règles. Nombreux sont les régulateurs à avoir déjà adopté l'approche basée sur le risque pour la surveillance des banques commerciales et qui ont bénéficié de processus de surveillance plus efficaces et plus économiques[3]. Ce modèle est particulièrement efficace pour gérer les risques spécifiques aux jeunes organisations de microfinance. Les opérations de microfinance sont extrêmement spécialisées et les IMF sont confrontées à des risques liés aux crédits à court terme et non garantis dont la qualité peut rapidement se dégrader. Dans le cadre d'une approche basée sur le risque, le superviseur développe des capacités pour évaluer à la fois le risque et la capacité de gestion de ces risques par l'IMF.

Cette approche exige toutefois un engagement et des ressources importantes. Le plus grand défi pour le régulateur est celui de développer des capacités assez spécialisées pour superviser de façon efficace les opérations de microfinance (Loubière, 2004). Une surveillance efficace de la microfinance exige des connaissances opérationnelles approfondies ainsi que des techniques spécialisées d'inspection sur place et a distance[4]. Les régulateurs les plus reconnus ont créé des unités spéciales de surveillance consacrées au secteur de la microfinance.

7. Comment les obligations en matière de reporting et de divulgation de l'information contribuent-elles à une performance durable ?

Des recherches récentes sur la réglementation et la surveillance apportent des raisons convaincantes pour soumettre les établissements financiers à des obligations de reporting et de divulgation strictes (Barth et al., 2006). Dans le monde de la microfinance, certaines IMF se portent volontaires pour publier leurs indicateurs de performance, états financiers et rapports de notation sur le site du Microfinance Information Exchange (www.themix.org). Cette publication volontaire de l'information a encouragé l'émergence de critères de référence de plus en plus exigeants en matière de performance. La publication de l'information soumet les managers d'IMF à l'examen et l'influence d'un large éventail d'acteurs et de bailleurs de fonds dont l'intérêt pour la performance vient renforcer le mandat du régulateur.

Bolivie et Pérou

Les organismes de surveillance de la Bolivie et du Pérou, ainsi que les associations locales d'IMF, ont l'habitude de publier sur leur site Internet des données historiques sur la performance de leurs institutions et de leurs marchés.

[3] Voir, par exemple, le rapport 1998 de la FSA pour un compte-rendu des avantages liés à la surveillance basée sur le risque.

[4] Pour un rapport détaillé du processus de surveillance des institutions de microfinance, voir Braun et Hannig, 2006. Pour un exemple des techniques spéciales exigées pour l'inspection ou l'audit d'un portefeuille de microfinance, voir Christen et Flaming 2009.

8. Comment autoriser une variété de prestataires de microfinance à pratiquer leur métier?

Même si cette solution politique met l'accent sur la création d'intermédiaires spécialisés de la microfinance, un régime réglementaire facilitant l'offre de microfinance à tous les niveaux du système financier serait la façon la plus efficace de promouvoir l'accès à la finance pour tous.

Il est important de veiller à ce que tout fournisseur de services financiers réglementé puisse exercer ses activités de microfinance en étant soumis aux mêmes règles et au même régime de surveillance que les autres acteurs (Loubière et al., 2004). Cela signifie que les normes prudentielles s'appliquant aux opérations de prêt (et plus particulièrement à la classification de prêts, au provisionnement et aux exigences en matière de garantie) doivent s'appliquer à toutes les institutions financières et pas uniquement aux IMF agréées spécialisées. Une telle approche met tout le secteur au même niveau et permet à toute entité de fournir des services aux populations à plus faibles revenus. Ces normes prudentielles devraient aussi s'appliquer aux réseaux de distribution de l'activité de banque à distance. En effet, ces dernières années, les banques commerciales et autres prestataires de services ont amélioré l'accès aux services financiers en développant des solutions innovantes comme la banque à distance via téléphones mobiles et agents bancaires.

Il est également important de clarifier le rôle des fournisseurs de microcrédit qui ne sont pas soumis aux règles prudentielles. La plupart des pays disposent d'un secteur dynamique d'organisations de microcrédit et souvent, ces organisations ont permis l'accès aux services financiers des populations à faibles revenus. Dans ces pays, cette solution politique fournit un cadre pour une éventuelle intégration du secteur du microcrédit au système réglementé de l'intermédiation financière.

Enfin, cette solution politique sous une différente forme pourrait aussi s'appliquer à d'autres types d'intermédiaires financiers non bancaires comme les mutuelles et les coopératives de crédit servant les populations à faibles revenus et souhaitant adapter la structure réglementaire et de surveillance afin d'améliorer leur performance.

9. Quels sont les coûts associés à la création d'un nouveau type d'établissements de dépôt et comment les justifier?

Il est probable que le coût initial de la réglementation et de la surveillance d'institutions spécialisées de microfinance dépasse ce que le secteur naissant peut assumer en frais. Un organisme de surveillance reconnu a calculé le coût de surveillance d'IMF spécialisées: il est égal à 2% de la somme des actifs du secteur, soit trente fois le ratio coûts de surveillance sur totalité des actifs des banques commerciales (Christen et al., 2003).

Généralement, les établissements financiers réglementés assument une partie ou la totalité des coûts de surveillance. Dans un système bancaire bien développé, les plus grandes banques versent des sommes plus importantes et le système finance les coûts liés à la surveillance d'entités plus petites ou plus récentes. Cependant, la plupart des secteurs de la microfinance mettront beaucoup de temps avant d'atteindre une taille leur permettant d'assumer la totalité des coûts de surveillance. Ainsi, les IMF péruviennes n'ont couvert qu'environ 6,5% de leurs frais de surveillance en 2000 (Braun et Hannig, 2006). Les décideurs politiques peuvent s'attendre à une diminution des coûts avec le temps en fonction de la taille du secteur de la microfinance et de sa capacité à contribuer aux coûts réglementaires. Ceci étant, ces derniers devront sûrement être subventionnés au départ.

Les IMF elles-mêmes devront assumer des coûts substantiels liés à la réglementation et la surveillance. Ceux-ci pourront même atteindre jusqu'à 5% les premières années, avant de se stabiliser à 1% par an (Christen et al., 2003).

Les régulateurs font appel à toute une série de mécanismes pour financer les coûts réglementaires et de surveillance[5]. Ces coûts sont principalement justifiés par le service public offert en contrepartie qui est de garantir et sécuriser les dépôts du public et protéger l'intégrité du système financier. Dans un contexte plus large, l'intermédiation financière est essentielle à la croissance économique. On peut également justifier de la même manière les coûts associés à la réglementation de la microfinance. De plus, la contribution du secteur à l'éradication de la pauvreté, à l'égalité des revenus et au développement économique justifie largement la dépense publique.

[5] Voir Janson et al., 2003 pour une analyse des sources de financement de la régulation en Amérique latine.

Références et ressources bibliographiques pour les décideurs politiques

Cette note politique résume un vaste corpus d'expériences en matière de microfinance, dont la plupart peuvent être analysées de façon plus détaillée en consultant des ressources littéraires aisément accessibles.

Pour un aperçu complet de la littérature explorant le lien entre marchés financiers et croissance économique, voir Levine, Ross (2005). Pour les projets de recherche récents sur l'impact positif du développement financier sur l'égalité des revenus, voir Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt et Ross Levine (2007).

Veuillez vous référer à Devaney, Patricia Lee pour une analyse de la littérature de recherche consacrée à la demande d'accès à l'épargne et son impact sur les populations pauvres. Le travail de Rutherford (1999) et de Collins, Daryl *et al*. (2009) mérite une attention toute particulière pour donner un aperçu passionnant sur la manière dont les plus pauvres gèrent leur argent.

Le projet de recherche le plus concret sur les modifications intervenant au sein des IMF lorsqu'elles deviennent des intermédiaires réglementés de dépôt est sans doute celui de Fernando, Nimal (2004). Flaming (2009) présente quant à lui une analyse intéressante des coûts et des limites associés à la consolidation de la dette. Elser, Hannig et Wizniwski (1999) de même que Hannig et Wizniwski (1998) exposent les expériences d'IMF reconnues et de leurs services d'épargne.

Les conditions nécessaires à l'émergence d'un secteur sain et dynamique de la microfinance ont été étudiées au travers de differentes perspectives. Porteous, David (2006) identifie les conditions clés et explore ensuite leurs conséquences sur l'évolution structurelle des taux d'intérêt. Loubière *et al*. (2004) abordent les caractéristiques d'un marché libéralisé et progressiste et comparent l'expérience de trois pays d'Amérique latine.

Le présent document ainsi que les prochaines lignes directrices de l'ASBA (2009) listent les exigences de base ainsi que les recommandations spécifiques pour une réglementation et une surveillance saines des opérations de microfinance. En s'appuyant sur la recherche, Barth *et al.*, 2006 plaide pour l'importance de l'obligation de rapport et de divulgation de la performance dans tout régime réglementaire financier. Christen, Lyman et Rosenberg (2003) proposent une analyse complète des problématiques politiques et des questions spécifiques à la réglementation liées à la microfinance. Christen et Flaming (2009) fournissent un guide détaillé de contrôle préalable des portefeuilles de microfinance, spécialement développé pour les auditeurs et les autorités de surveillance. Enfin, Braun et Hannig (2006) couvrent à la fois les règles spécialisées et les composantes d'une surveillance basée sur le risque.

ASBA. *Guiding Principles for Effective Regulation and Supervision of Microfinance Operations*. 2009. En attente de publication.

Barth, J.R., G. Caprio et R. Levine (2006). *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. Cambridge University Press. New York.

Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt et Ross Levine (2007). Finance, Inequality and the Poor. À paraître. http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/Publication/Forthcoming/Forth_3RL_Fin%20Inequalily%20Poverty.pdf

Braun, Gabriela et Alfred Hannig (2006). "Regulation and Supervision: The Policy Framework" in Ledgerwood, Joanna et Victor White, *Transforming Microfinance Institutions*. Banque Mondiale.

Christen, Robert Peck et Mark Flaming (2009). *Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios*. CGAP.

Références et ressources bibliographiques pour les décideurs politiques (suite)

Christen, Robert Peck, Timothy Lyman et Richard Rosenberg (2003). *Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. CGAP.

Christen, Robert Peck et Richard Rosenberg (2000). *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance. Occasional Paper,* CGAP.

Claessens Stijn. *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives. 2005. World Bank Policy Research Working Paper* 3589, Banque mondiale.

Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford et Orlanda Ruthven (2009). *Portfolios of the Poor.* Princeton University Press.

Devaney, Patricia Lee (). *Microsavings Programs: Assessing Demand and Impact: A Critical Review of the Literature*. Iris Center.

Elser, Laura, Alfred Hannig et Sylvia Wisniwski. *Comparative Analysis Of Savings Mobilization Strategies.* 1999. Groupe de travail sur la mobilisation de l'épargne, CGAP.

Fernando, Nimal (2004). *Micro Success Story? Transformation of Nongovernment Organizations into Regulated Financial Institutions. Asian Development Bank.*

Flaming, Mark. *Guaranteed Loans to Microfinance Institutions: How do They Add Value?* 2007. Focus Note n° 40 du CGAP.

FSA. *Risked Based Approach to Supervision of Banks*. 2008. Financial Services Authority, Banque d'Angleterre.

Hannig, Alfred et Sylvia Wisniwski. *Mobilizing Microsavings: The Experience Of Seven Deposit-Taking Institutions* (Projet). 1998. Bureau des études de développement du PNUD.

Janson, T., Rosales, R. et Westley, G. *Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas*. 2003. Banque interaméricaine de développement (IADB), Washington, D.C.

Hawkins, Penelope (2006), *Financial access and financial stability.* BIS

Levine, Ross (2005). *Finance and Growth: Theory and Evidence,* in Philippe Aghion et Steven Durlauf, eds. *Handbook of Economic Growth*. The Netherlands: Elsevier Science.

Loubière, Jacque Trigo, Patricia Lee Devaney et Elisabeth Rhyne (2004). *Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Rapport à la Fondation Tinker

Porteous, David (2006). *Competition and Microcredit Interest Rates*. Focus Note n° 33 du CGAP.

Reille, Xavier (2009). *The Rise, Fall, and Recovery of the Microfinance Sector in Morocco*. CGAP Brief.

Rutherford, Stuart (1999). *The Poor And Their Money: An Essay About Financial Services For Poor People*. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester.

A propos de l'AFI

L'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) est un réseau mondial regroupant les banques centrales et d'autres instances politiques en charge de l'inclusion financière des pays en développement. L'AFI apporte à ses membres les outils et ressources nécessaires leur permettant de partager, développer et mettre en œuvre leurs connaissances en matière de politiques d'inclusion financière. Nous mettons en relation les décideurs politiques, en personne ou via internet, canaux soutenus par des subventions et liés à nos partenaires stratégiques, afin que ceux-ci partagent leur réflexion et mettent en œuvre les politiques d'inclusion financière les plus appropriées aux caractéristiques de chaque pays.

Alliance for Financial Inclusion

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey – Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thaïlande

t +66 (0)2 401 9370 **f** +66 (0)2 402 1122 **e** info@afi-global.org www.afi-global.org

L'AFI est financée par la Fondation Bill & Melinda Gates et gérée par la GTZ (Coopération technique allemande).