

Directives concertées pour la microfinance

PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIÈRE DE
RÉGLEMENTATION ET DE SUPERVISION
DE LA MICROFINANCE

Robert Peck Christen
Timothy R. Lyman
Richard Rosenberg

Juillet 2003
(pour la version originale anglaise)

© 2003, le CGAP/le Groupe de la Banque mondiale
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 Etats-Unis

Tous droits réservés
Imprimé aux Etats-Unis
Première impression : juin 2003

Traduction française réalisée par Anne Vincent. Relecture de la version française Karin Barlet, Laurent Lhériaux et T.R. Lyman

Photo reproduite sur la première de couverture :
Femmes transportant des seaux sur leur tête, Sénégal.
(© 1993, Bibliothèque de la Banque mondiale / Curt Carnemark)

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	6
I QUESTIONS TERMINOLOGIQUES ET PRÉLIMINAIRES	6
<i>La microfinance : une définition</i>	6
<i>Le vocabulaire de la réglementation et de la supervision de la microfinance</i>	7
<i>Comparaison de la réglementation prudentielle et de la réglementation non prudentielle ; décisions relatives à la mise en place d'une réglementation</i>	7
<i>La réglementation en tant que mesure de promotion de la microfinance</i>	8
<i>Les cadres de réglementation spécifiques et la réglementation financière existante</i>	9
<i>L'arbitrage réglementaire</i>	9
II ASPECTS REGLEMENTAIRES NON PRUDENTIELS	10
<i>L'habilitation des prestataires de crédit</i>	10
<i>La protection des consommateurs</i>	10
Protection des consommateurs contre les pratiques abusives en matière de crédit et de recouvrement de prêts	10
Transparence en matière de crédit	11
<i>Lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière</i>	11
<i>Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs</i>	11
<i>Les transactions garanties</i>	12
<i>Le plafonnement des taux d'intérêt</i>	13
<i>Les limites relatives à l'entrée au capital de certains actionnaires, à la gestion et à la structure du capital</i>	13
<i>Le traitement fiscal et comptable de la microfinance</i>	13
Le régime fiscal des transactions et activités financières	13
L'imposition des bénéfices	14
<i>Les mécanismes de transformation juridique</i>	14
III LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE DE LA MICROFINANCE	14
<i>Les objectifs de la réglementation prudentielle</i>	15
<i>Définition du périmètre d'application de la réglementation prudentielle en microfinance</i>	15
Opportunité d'une réglementation prudentielle du secteur de la microfinance à l'heure actuelle	15
Les sources de financement	15
La réglementation prudentielle comme outil de limitation et le capital minimum	17

Délimitation du périmètre d'application de la réglementation prudentielle de la microfinance en fonction de l'analyse de coût-rendement - Le cas des intermédiaires locaux de petite taille	17
<i>Faut-il réglementer les institutions ou les activités ?</i>	18
<i>Des normes prudentielles spécifiques à la microfinance</i>	18
Le niveau minimum de capital	19
Adéquation des fonds propres	19
Limitation du volume de crédit non garanti et provisions pour créances douteuses	20
La documentation des dossiers de prêt	20
Restrictions d'emprunt pour les cosignataires	21
Les obligations relatives à la sécurité physique et aux agences	21
Fréquence et contenu des rapports publiés	21
Réserves obligatoires concernant les comptes de dépôt	21
Clauses obligatoires relatives à l'actionnariat et à la diversification ¹⁵	21
A qui doit-on appliquer ces règles spéciales ?	22
<i>L'assurance-dépôt</i>	23
IV LES DÉFIS DE LA SUPERVISION	23
<i>Les outils de supervision et leurs limites</i>	23
<i>Les coûts de la supervision (prudentielle)</i>	24
<i>Où implanter la supervision de la microfinance ?</i>	25
Au sein des autorités de supervision existantes ?	25
« Auto-réglementation » et supervision prudentielle	25
Supervision effectuée par délégation	26
V RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES EN MATIÈRE DE POLITIQUE REGLEMENTAIRE ET DE SUPERVISION	26
NOTES	29

REMERCIEMENTS

Les 29 membres bailleurs de fonds du CGAP ont officiellement adopté les présentes directives concertées en septembre 2002. La version originale de ce document a été rédigée par Robert Peck Christen, Timothy R. Lyman et Richard Rosenberg, qui désirent remercier de leurs contributions plus de 25 experts de la réglementation et de la supervision du secteur de la microfinance travaillant dans toutes les régions du monde. M. Christen et M. Rosenberg sont conseillers principaux auprès du CGAP. M. Lyman est président et directeur exécutif de la Fondation Day, Berry & Howard, où il préside le groupe de travail en matière de législation sur la microfinance (*Microfinance Law Collaborative*).

PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION ET DE SUPERVISION DE LA MICROFINANCE

INTRODUCTION

Un grand nombre de pays en développement et de pays dotés d'une économie en transition sont en train d'envisager la création et les modalités d'une réglementation de la microfinance. Bien que les experts s'opposent sur un certain nombre d'aspects, ils s'accordent aussi sur un nombre étonnant de points. Le CGAP¹ est convaincu que les principaux thèmes abordés dans ce document emporteraient l'accord de la plupart des spécialistes connaissant l'histoire et l'évolution actuelle de la réglementation en matière de microfinance.

Nous espérons que le présent document se révèlera utile, non seulement pour le personnel des bailleurs de fonds internationaux qui apporte encouragements, conseils et soutien aux gouvernements des pays dotés d'économies en développement et en transition, mais également pour les autorités nationales responsables des décisions ainsi que pour les praticiens et autres intervenants locaux qui doivent tout à la fois participer au processus de prise de décision et vivre avec ses conséquences. Dans certains cas, l'expérience justifie des conclusions simples, dont la validité s'avère quasi universelle. Pour d'autres, soit que l'expérience ne soit pas aussi concluante, soit que la réponse soit fonction de facteurs locaux, il est impossible de formuler des recommandations directes. Dans un tel cas, le présent document ne peut faire plus que de suggérer un cadre de réflexion pertinent et d'identifier quelques-uns des facteurs à considérer plus particulièrement pour atteindre une conclusion.

La Section I du document examine des questions terminologiques et préliminaires. La Section II présente les domaines ayant trait à la réglementation mais qui ne relèvent pas de la réglementation « prudentielle » (on se reportera à la définition et à la discussion figurant ci-dessous). La Section III offre une discussion du traitement prudentiel de la microfinance et des IMF. La Section IV examine brièvement les problèmes relatifs au contrôle et la Section V présente la synthèse de quelques recommandations essentielles en matière de directives stratégiques.

I QUESTIONS TERMINOLOGIQUES ET PRÉLIMINAIRES

La microfinance : une définition

Dans ce document, « microfinance » désigne la prestation de services bancaires aux personnes à faible revenu, notamment les pauvres et les très pauvres. Les définitions de ces groupes varient selon les pays considérés.

Le terme « microfinance » est souvent utilisé dans un sens plus restrictif désignant principalement le *microcrédit*² accordé aux entreprises informelles des microentrepreneurs. Ce microcrédit est fourni selon des méthodes mises au point depuis 1980, notamment par des organisations non gouvernementales (ONG) à mission sociale. La définition du terme « microfinance » utilisée par le présent document est plus étendue :

La clientèle n'est pas restreinte aux microentrepreneurs cherchant à assurer le financement de leurs entreprises, mais elle comprend toute la gamme des clients pauvres qui ont recours aux services financiers pour faire face à une situation d'urgence, acquérir des biens ménagers, améliorer leur habitat, lisser leur consommation et assumer leurs obligations sociales.

Ces services dépassent le microcrédit et comprennent également l'épargne et les services de transfert de fonds.³

La gamme des institutions concernées dépasse les simples ONG pour inclure les banques commerciales, les banques publiques de développement, les coopératives financières et toute une série d'autres établissements non-bancaires, agréés ou non.

Le vocabulaire de la réglementation et de la supervision de la microfinance

L'hétérogénéité qui caractérise la terminologie relative à la réglementation de la microfinance aboutit parfois à une certaine confusion. Le présent document se propose d'employer les définitions générales suivantes :

Institution de microfinance (IMF) – Organisation formelle dont la microfinance représente l'activité principale.

Réglementation – Ensemble de règles ayant force obligatoire et régissant le comportement des personnes morales et physiques. Elles sont adoptées par le corps législatif (lois) ou ordonnées par l'exécutif (règlements, ordonnances, décrets).

Règlements – Sous-ensemble de la réglementation adopté par un organe *exécutif*, tel qu'un ministère ou une banque centrale.

Lois ou règlements « bancaires » – Dans un but de simplification, le présent document qualifie également de « bancaires » les lois ou règlements afférents aux institutions financières non bancaires.

Prudentielle (réglementation ou supervision) – La réglementation ou la supervision ont un caractère prudentiel lorsqu'elles ont pour but de garantir la santé financière des intermédiaires agréés, afin de prévenir l'instabilité du système financier et d'empêcher les pertes des petits déposants.

Supervision – Surveillance externe visant à déterminer le respect de la réglementation et à la faire appliquer. Dans un but de simplification, le terme « supervision » fait ici uniquement référence à la supervision prudentielle.

Intermédiation financière – Processus consistant à mobiliser des fonds remboursables (tels que les fonds reçus sous forme de dépôts ou autres emprunts) et à les utiliser pour accorder des prêts.

Agrément – Autorisation officielle, délivrée par l'Etat, de se livrer à la prestation de services financiers et qui soumet l'établissement détenteur de l'agrément à la réglementation et à la supervision prudentielles.

Reconnaissance – Permission officielle, délivrée par l'Etat, de se livrer à une activité de microcrédit non assortie de dépôts de fonds et qui ne soumet pas l'établissement détenteur de l'autorisation à la réglementation et à la supervision prudentielles.

Auto-supervision/réglementation – Réglementation ou supervision effectuée par un organe placé de fait sous la supervision des entités faisant l'objet de la réglementation ou de la supervision.

Comparaison de la réglementation prudentielle et de la réglementation non prudentielle ; décisions relatives à la mise en place d'une réglementation

La réglementation est « prudentielle » lorsqu'elle a pour but spécifique d'assurer la protection de l'ensemble du système financier ainsi que celle des petits dépôts des particuliers. Lorsqu'une institution qui reçoit des fonds en dépôt devient insolvable, elle ne peut plus rembourser ses déposants et – dans le cas d'une institution de grande taille – sa faillite peut entraîner une détérioration suffisante de l'image du système bancaire aux yeux du public pour provoquer un mouvement de retraits massifs. **La réglementation prudentielle impose donc aux pouvoirs publics de surveiller la solvabilité financière des institutions réglementées :** une telle réglementation doit garantir que les institutions ayant reçu un agrément restent solvables, ou cessent d'accepter des fonds en dépôt si elles deviennent insolvable. Il est important de souligner ce concept dans la mesure où **la plus grande confusion s'ensuit lorsque la discussion relative à la réglementation n'opère pas de distinction entre les aspects prudentiels et non prudentiels.**⁴

En règle générale, la réglementation prudentielle est nettement plus complexe, difficile et coûteuse que la plupart des formes de réglementation non prudentielle. L'application des règlements prudents (normes d'adéquation de fonds propres, obligations de réserves ou de liquidité par exemple) exige pratiquement toujours l'existence d'une autorité financière spécialisée, alors que la réglementation non prudentielle (publication du taux d'intérêt effectif, des noms des personnes exerçant un contrôle sur la société, etc.) peut souvent être exécutée par l'institution elle-même et fréquemment être confiée à des organes autres que les autorités financières.

Il est donc important d'adopter comme principe général **d'éviter d'imposer une réglementation prudentielle à des fins non prudentielles : c'est-à-dire à des fins autres que la protection des fonds des déposants et la solvabilité de l'ensemble du secteur financier.** Par exemple, s'il s'agit uniquement d'empêcher les individus impliqués dans des faillites ou gestions douteuses de posséder ou de contrôler une IMF, il n'est pas nécessaire pour cela que la banque centrale se charge de surveiller et de protéger la solvabilité des IMF. Il suffirait d'imposer l'enregistrement des personnes candidates à la propriété ou au contrôle d'une IMF et de les soumettre à un examen préliminaire permettant de vérifier leur aptitude à ces fonctions. Il est possible de mettre en œuvre certaines mesures de réglementation non prudentielle dans le cadre des lois commerciales générales en les faisant appliquer par les instances publiques appropriées, en fonction des capacités de ces instances.

Même dans les pays où la microfinance touche des centaines de milliers de clients, la part des actifs financiers qu'elle représente n'est en général pas suffisante pour mettre en péril l'ensemble du système bancaire. La discussion qui suit repose donc sur l'hypothèse que la principale justification de la réglementation prudentielle de la microfinance réside dans la protection des personnes épargnant dans les IMF.

(D'un autre côté, il faut prendre en compte l'évolutivité de la microfinance. Chaque fois que le montant des dépôts du secteur de la microfinance atteint une certaine taille dans une région ou un pays spécifique, il convient de prendre en compte les aspects du risque systémique, au-delà de la question de la protection des déposants. La faillite d'une IMF agréée, dotée d'un montant relativement faible d'actifs mais servant de très nombreux clients, pourrait avoir un impact sur d'autres IMF.)

Certaines mesures de réglementation visent à corriger les abus observés dans un secteur donné. D'autres sont « habilitantes » : leur objectif est positif et reflète le souhait de permettre l'émergence de nouvelles institutions ou de nouvelles activités. La majeure partie des mesures de réglementation de la microfinance proposées à l'heure actuelle sont de ce type. Mais il convient de se demander de quelle nature est l'activité ainsi habilitée. Lorsque l'objectif est de permettre aux IMF de mobiliser les dépôts du public, des mesures de réglementation prudentielle sont en général appropriées, car il n'est possible de garantir aux déposants qu'ils pourront récupérer leurs fonds que si l'IMF est globalement solvable. **Si, en revanche, l'objectif de la réglementation est de permettre à certaines institutions de procéder légalement à une activité de prêt, il est en général inutile de mettre en place un système lourd de réglementation prudentielle, puisqu'il n'y a pas de déposants à protéger.**⁵

D'une manière générale, la question de la réglementation de la microfinance au niveau mondial tend à être envisagée du point de vue prudentiel : comment permettre aux IMF de collecter des dépôts. Dans certains pays toutefois, et notamment dans le cas des économies en transition ex-socialistes, l'aspect le plus urgent est non prudentiel : il s'agit de permettre aux IMF d'accorder des prêts de façon légale.

La réglementation en tant que mesure de promotion de la microfinance

Certains estiment que la principale raison de procéder à une modification de la réglementation est d'encourager la formation de nouvelles IMF et/ou d'améliorer les résultats des IMF existantes. Qu'il s'agisse de réglementation prudentielle ou non prudentielle, il est tout à fait possible que la création d'un espace réglementaire explicite pour la microfinance ait pour effet d'augmenter le volume des services financiers fournis et le nombre des clients servis. Un type de réglementation non prudentielle approprié peut fréquemment aboutir à l'effet promotionnel souhaité pour un coût relativement peu élevé (voir par exemple la section sur la permission d'accorder des prêts ci-après). Dans le cas de la réglementation prudentielle, en revanche, l'expérience à ce jour suggère que la mise en place d'une nouvelle option de réglementation, moins lourde – surtout si les IMF existantes ne sont pas encore prêtes à se transformer – peut quelquefois aboutir à une prolifération d'institutions de dépôt sous-qualifiées et créer une carence au niveau de l'instance responsable de la supervision. Dans plusieurs pays, la création d'un nouvel agrément réservé aux petites banques rurales a permis à un grand nombre de nouvelles institutions de desservir des régions auparavant privées d'accès, mais la supervision s'est avérée nettement plus difficile que prévu. Près de la moitié des nouvelles banques se sont révélées insolvables et la banque centrale a dû consacrer un montant excessif de ses ressources à assainir la

situation. Malgré tout, un grand nombre de nouvelles banques a pu continuer d'offrir ses services dans les zones rurales. Le résultat final justifiait-il la crise de supervision ? L'arbitrage dépend naturellement des conditions et priorités locales.

Toute discussion portant sur la création d'un nouvel espace réglementaire explicite dans le but d'encourager le secteur de la microfinance et d'améliorer les résultats des IMF existantes doit soigneusement prendre en compte les effets indésirables potentiels. Par exemple, le processus politique de modification de la réglementation peut aboutir à la réintroduction ou au renforcement de l'application des plafonds de taux d'intérêt (voir la section sur les limitations imposées sur les taux d'intérêt). Par ailleurs, une réglementation trop spécifique peut limiter innovation et concurrence.

Les cadres de réglementation spécifiques et la réglementation financière existante

La discussion et les arguments concernant la réglementation de la microfinance portent souvent plus particulièrement sur la création et les modalités d'un « cadre de réglementation spécifique », c'est-à-dire d'une forme distincte d'agrément et/ou de reconnaissance, pour la microfinance. La gamme des approches réglementaires possibles, qu'elles soient ou non considérées comme des opportunités spéciales pour le secteur de la microfinance, est limitée. Il importe de déterminer clairement la nature de l'objectif poursuivi :

- Apporter un soutien à des institutions non bancaires de prêt, ce qui ne nécessite normalement pas de réglementation ni de supervision prudentielle
- Apporter un soutien à des intermédiaires financiers non bancaires acceptant des dépôts de particuliers, ce qui en général nécessite une démarche prudentielle
- Permettre une combinaison de ces deux démarches

S'il est question de mettre en place une habilitation spéciale, doit-elle passer par une modification des lois et règlements existants dans le secteur financier, ou faut-il proposer une législation ou une réglementation séparée ? D'une manière générale, le fait d'incorporer l'habilitation spéciale à l'intérieur du cadre en place favorisera une meilleure intégration de la nouvelle forme d'agrément et/ou de reconnaissance au sein de l'ensemble du système financier. Une telle approche peut augmenter la probabilité que les modifications apportées feront l'objet d'une harmonisation avec l'environnement réglementaire existant. Le manque d'attention à cette harmonisation a souvent provoqué une certaine confusion quant à la cohérence des différents éléments de la réglementation. En outre, il peut être techniquement plus aisé d'ajuster le cadre en place et cela peut permettre de faciliter l'introduction d'institutions financières existantes en microfinance. En revanche, ce sont les facteurs locaux qui déterminent la faisabilité de cette approche. Dans certains pays, par exemple, les dirigeants politiques peuvent hésiter à apporter des modifications aux lois bancaires, car cela conduirait à reconsidérer toute une série de questions bancaires qui n'ont rien à voir avec la microfinance.

L'arbitrage réglementaire

Quel que soit le cas de figure considéré, il est probable que le contenu de la réglementation considérée sera plus important que le fait de savoir si elle est mise en œuvre dans le cadre des lois et règlements existants ou si elle est conçue spécialement comme une nouvelle « réglementation de la microfinance ». Dans l'un et l'autre cas – et tout particulièrement si l'on ajoute de nouvelles catégories d'institutions à l'environnement réglementaire – il convient d'accorder une attention toute particulière à l'interaction entre les nouvelles règles et celles qui sont déjà en place. Si les nouvelles règles paraissent créer un environnement réglementaire moins lourd ou plus favorable, cela peut inciter un grand nombre d'institutions existantes et de nouveaux entrants à s'efforcer de remplir les conditions leur permettant de se définir comme des IMF. Cela peut conduire à laisser un certain nombre d'institutions sous-réglées.

Plusieurs pays qui s'étaient efforcés de concevoir une habilitation spéciale pour l'exercice de la microfinance à mission sociale se sont rendu compte ultérieurement que celle-ci avait été utilisée pour des catégories d'activités bien différentes de ce que les créateurs avaient à l'esprit. Cela est tout particulièrement vrai des activités de prêt à la consommation, dont bénéficient en général les travailleurs salariés plutôt que les microentrepreneurs indépendants. Dans certains cas, ces prêteurs auraient facilement pu obtenir un agrément bancaire, mais ils ont préféré opter pour le cadre

réglementaire réservé aux IMF qui imposait un moindre niveau minimum de fonds propres, et des obligations plus souples.

II ASPECTS REGLEMENTAIRES NON PRUDENTIELS

La majeure partie du débat actuel au sujet de la réglementation de la microfinance porte sur les aspects prudents. Le présent document traitera néanmoins en premier les aspects non prudents, afin de souligner le fait qu'un grand nombre d'objectifs réglementaires ne relèvent pas d'un traitement prudentiel.

Il existe un vaste éventail de considérations réglementaires non prudentielles (« exercice d'une activité ») afférentes à la microfinance. Elles comprennent le soutien à la création et à l'exploitation d'institutions de microcrédit ; la protection des consommateurs ; la lutte contre la fraude et les activités criminelles de nature financière ; la mise en place de services de notation de crédit ; les garanties des transactions ; l'élaboration de directives concernant les taux d'intérêt ; la mise en place de restrictions à la propriété, à la gestion et à la participation au capital par des investisseurs étrangers ; la discussion des questions d'ordre fiscal et comptable ; sans parler de toute une gamme de questions transversales liées à la transformation d'un type d'institution en un autre.

L'habilitation des prestataires de crédit

Pour certains systèmes juridiques, toute activité non interdite est permise de façon implicite. Dans ces pays, une ONG ou autre entité ne disposant pas d'un agrément est implicitement autorisée à accorder des crédits, tant qu'il n'existe pas d'interdiction spécifique à ce sujet.

Pour d'autres systèmes juridiques, particulièrement dans les économies ex-socialistes, le droit d'une institution à accorder des prêts – tout au moins en tant qu'activité principale – reste ambigu tant qu'elle ne possède pas d'autorisation légale explicite à cet égard. Ce type d'ambiguïté est particulièrement courant dans le cas de la forme juridique des ONG. Dans d'autres systèmes juridiques encore, seules les institutions agréées et réglementées sont autorisées à accorder des prêts, même si elles ne reçoivent aucun fonds en dépôt. En cas d'ambiguïté juridique, ou lorsque les institutions non agréées et non soumises aux normes prudentielles ne sont pas habilitées à accorder des prêts, il est certainement justifié d'introduire une réglementation non prudentielle autorisant explicitement les institutions ne recevant pas de dépôts à effectuer des prêts. Lorsque l'objectif est de permettre aux ONG d'avoir une activité de prestataire de crédit, il peut être nécessaire de modifier la législation générale les concernant. **La réglementation autorisant les activités de crédit doit être relative ment simple.** Dans certains cas, il peut suffire d'une procédure requérant l'inscription à un registre public et l'obtention d'un permis. L'étendue de la documentation et des informations requises pour l'inscription et la délivrance de l'autorisation doit être liée aux objectifs spécifiques de la réglementation : faciliter l'action des pouvoirs publics en cas de malversation (voir la section sur la lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière) et établir des standards de performances permettant la comparaison des résultats au sein du secteur.

La protection des consommateurs

Deux aspects non prudents de la protection des consommateurs sont particulièrement applicables à la microfinance et sont susceptibles de recevoir une certaine attention dans pratiquement tous les pays : la protection des emprunteurs contre les pratiques de prêt et de recouvrement abusives et la garantie d'une documentation de prêt transparente, offrant des informations exactes, et permettant une comparaison précise du coût des prêts.

Protection des consommateurs contre les pratiques abusives en matière de crédit et de recouvrement de prêts

Le débat porte souvent sur la nécessité de protéger les clients du microcrédit contre les prêteurs accordant des prêts sans vérification préliminaire de la capacité de remboursement des emprunteurs. Une telle situation peut aisément aboutir au surendettement des emprunteurs, et à un risque d'impayés accru pour les autres institutions de crédit. Dans un certain nombre de pays, les établissements de crédit à la consommation se sont révélés particulièrement coutumiers du fait et les pouvoirs publics ont jugé

nécessaire de mettre en place une réglementation à l'encontre de ce type de comportement. Les techniques de recouvrement peuvent également s'avérer inacceptables. La réglementation de ces aspects ne relève pas nécessairement des autorités de supervision prudentielles.

Transparence en matière de crédit

Comme il est expliqué dans la section sur la limitation des taux d'intérêt, le coût administratif associé au décaissement et au recouvrement d'un volume donné de crédit est nettement plus élevé dans le cas de nombreux prêts de petite taille que dans le cas de quelques prêts d'un montant important. C'est la raison pour laquelle un programme de microcrédit ne peut atteindre la pérennité que si les emprunteurs paient des taux d'intérêt notablement plus élevés que les taux facturés par les banques à leurs emprunteurs habituels. Par ailleurs, en raison de la diversité des types de frais de transaction et des méthodes de calcul des taux d'intérêt, il peut être difficile pour un emprunteur de comparer les taux d'intérêt des différents prêteurs. Dans de nombreux pays, les prêteurs sont tenus de communiquer leurs taux effectifs globaux (« TEG ») aux emprunteurs potentiels, au moyen d'une formule standard imposée par l'Etat. Faut-il appliquer ce type de règles de transparence au microcrédit ? Les prestataires de microcrédit s'opposent en général à une telle mesure. Difficile de ne pas être sceptique à l'égard de leurs motivations ; il faudrait de solides arguments pour convaincre de ne pas donner aux emprunteurs pauvres un outil supplémentaire d'évaluation du coût d'un prêt, particulièrement lorsque cet outil doit favoriser la concurrence au niveau des prix. En outre, le fait de devoir communiquer leurs TEG pourrait inciter les prestataires de microcrédit à s'efforcer d'améliorer leur efficacité pour pouvoir ainsi réduire leurs taux d'intérêt.

Il semble donc logique de mettre à la disposition des emprunteurs toutes les informations utiles au sujet des taux d'intérêt. Mais la question n'est pas toujours aussi simple. Dans de nombreux pays, il existe un fort préjugé à l'encontre des taux d'intérêt jugés excessifs. Même lorsqu'il est moralement et financièrement justifiable de facturer des taux d'intérêt élevés pour des prêts de faible montant, cette logique peut encore se révéler difficile à défendre dans le cadre d'un débat public élargi (et non spécialisé), ou lorsque des personnalités politiques exploitent la question à leur avantage. Les bénéficiaires de microcrédits ont prouvé, et continuent d'apporter la preuve, qu'ils sont heureux de se voir accorder des crédits, même à des taux d'intérêt élevés. Mais si l'on impose aux IMF de communiquer leur tarification en TEG, on risque une réaction plus forte du public et des milieux politiques, pouvant menacer la capacité des prestataires de microcrédit à fonctionner.

Il est évident que ce risque est plus ou moins important selon le pays considéré. Dans certains cas, il est possible d'y faire face au moyen d'efforts concertés d'information du public et des dirigeants sur les raisons qui justifient un taux d'intérêt élevé en microfinance et sur le fait que, pour la plupart des emprunteurs pauvres, l'accès au crédit est plus important que le coût du crédit. Toutefois, un tel effort d'information du public demande beaucoup de temps et de ressources financières, sans garantie de réussite.

Lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière

Il existe deux aspects principaux dans la lutte contre les activités frauduleuses et criminelles de nature financière du point de vue de la réglementation de la microfinance : (1) la lutte contre la fraude liée aux valeurs mobilières et les montages d'investissement illégaux tels que les pyramides financières et (2) la lutte contre le blanchiment de l'argent. Pour ces questions, les IMF doivent être soumises aux mêmes règles que les autres intervenants économiques. On ne doit pas automatiquement supposer que l'instance la plus apte pour s'en occuper est celle qui est responsable de la réglementation prudentielle. Dans de nombreux pays, la réglementation en place pour prévenir les activités frauduleuses et criminelles de nature financière est adéquate pour les cas de malversations concernant les IMF, ou a seulement besoin d'être modifiée pour ajouter au paysage réglementé les nouvelles catégories d'institutions. Souvent, c'est l'amélioration de l'application des lois existantes qui représente le besoin le plus urgent.

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs – désignés également par d'autres noms, tels que « centrales de risques » – offrent des avantages importants aussi bien aux institutions financières qu'à leurs clients. En recueillant et en rassemblant des informations au sujet de l'état et de l'historique de crédit des clients auprès de toute une gamme de sources, ces bases de données permettent aux prêteurs de réduire leur risque, et aux emprunteurs de tirer parti de leur bon historique de remboursement auprès d'une institution pour avoir accès aux facilités de crédit offertes par d'autres institutions. Grâce à ces centrales de risques, les prêteurs peuvent nettement accroître leurs activités de prêt sans avoir besoin d'exiger de garantie matérielle, et les emprunteurs ont d'autant plus intérêt à rembourser leur dette. Selon la nature et les conditions d'accès de la base de données, les informations sur la solvabilité des emprunteurs peuvent également avoir un impact positif sur la concurrence entre les prestataires de services financiers.

Dans les pays développés, l'effet conjugué des centrales de risques et des techniques statistiques de notation du risque a permis une expansion massive de l'accès au crédit des populations à faible revenu. Dans les pays en développement, notamment ceux qui ne possèdent pas de système national de carte d'identité, les obstacles pratiques et techniques sont nombreux, mais les nouvelles technologies (lecture d'empreintes digitales et rétinienne) peuvent y apporter des solutions. L'expérience suggère que lorsque les IMF commencent à se concurrencer et à se disputer la clientèle, le taux de surendettement et de défauts de paiement s'élève rapidement si les IMF n'ont pas accès à une base de données commune affichant les éléments appropriés du comportement d'emprunt de leurs clients.

Est-il nécessaire que l'Etat crée une centrale de risques ou qu'il impose la participation à un tel organisme ? La réponse varie selon le pays considéré. On observe que dans les pays en développement, les commerçants s'inscrivent spontanément aux centrales de risques, mais que les banquiers sont plus hésitants à partager les informations concernant leur clientèle, à moins d'y être forcés par la loi.

Ces centrales de risques, en particulier lorsque les banques y participent, soulèvent le problème de la confidentialité des informations. Il est quelquefois possible de le résoudre en insérant dans les contrats de prêt une clause par laquelle l'emprunteur autorise le prêteur à communiquer à d'autres établissements de crédit les informations afférentes à son comportement de remboursement. Dans d'autres cas, il sera nécessaire de procéder à une modification des lois existantes.

Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs peuvent offrir des avantages évidents, mais une telle collecte de données peut comporter des risques. Si elles sont confiées à des gestionnaires corrompus, ceux-ci peuvent vendre des informations à des tiers non habilités à en prendre connaissance.

L'administration fiscale peut chercher à utiliser la base de données pour retrouver les microentreprises non enregistrées. Les emprunteurs peuvent souffrir de l'inexactitude des informations contenues dans la base de données, encore que l'on puisse réduire ce risque en leur garantissant l'accès à leur propre historique de crédit.

Pour les bailleurs de fonds désireux d'encourager l'élargissement de l'accès aux services financiers pour les populations à revenu faible ou moyen, la mise en place de systèmes publics ou privés d'informations sur la solvabilité des emprunteurs, incluant les emprunteurs de microcrédit, peut représenter une cible d'intervention intéressante dans les pays où les conditions sont réunies. Parmi ces conditions figure l'existence d'un système national de carte d'identité ou autre moyen techniquement réalisable d'identification des clients, d'un secteur de la microfinance relativement mature et d'un cadre juridique offrant des mesures d'incitation à la participation tout en préservant le caractère confidentiel des informations et la transparence de leur utilisation.

Les transactions garanties

Emprunteurs, prêteurs et économie nationale sont tous gagnants lorsque les prêts peuvent être garantis non seulement par des biens mobiliers mais aussi par des biens immobiliers. Mais dans un grand nombre d'économies en développement ou en transition, il est coûteux ou impossible d'accepter et d'utiliser une garantie représentée par un bien mobilier. Il peut également exister des contraintes rendant difficile, pour les personnes à faible revenu, d'offrir leur domicile ou leur terre comme garantie. Les réformes juridiques destinées à encourager les transactions garanties peuvent être très intéressantes, même si ces questions tendent à avoir un impact plus marqué pour la classe moyenne que pour les pauvres. Ce type de réforme touche en général les lois à caractère commercial et judiciaire plutôt que les lois de nature bancaire.

Le plafonnement des taux d'intérêt

Pour atteindre le seuil de rentabilité, les prêteurs doivent établir une tarification qui couvre le coût de leurs ressources, les pertes sur créances irrécouvrables et les coûts administratifs. Le coût des ressources et les pertes sur créances varient proportionnellement au volume de prêts accordés. En revanche, les coûts administratifs ne varient pas en fonction du montant prêté. Il est possible d'octroyer un prêt de 20 000 \$ pour un coût administratif de 600 \$ (3 pour cent), mais cela ne signifie pas que le coût administratif d'un prêt de 200\$ ne s'élèvera qu'à 6\$. Par comparaison avec le montant prêté, le coût administratif est inévitablement beaucoup plus élevé pour un microcrédit que pour les prêts bancaires traditionnels.⁶ **Il est donc impossible aux IMF de fournir durablement des prêts d'un montant infime, à moins de facturer des intérêts et frais de transaction considérablement plus élevés en pourcentage que les taux bancaires normaux.**

Les organes législatifs et le grand public comprennent rarement la dynamique en jeu et déclarent outranciers les taux d'intérêt pratiqués par les prestataires de microcrédit, même dans les cas où ces taux ne résultent ni de l'inefficacité ni de bénéfices excessifs.⁷ Par conséquent, si les pouvoirs publics décident de contrôler les taux d'intérêt du microcrédit, les arbitrages politiques feront obstacle à la fixation d'un taux d'intérêt suffisamment élevé pour permettre le développement de l'offre durable de microcrédit. Lorsque des mesures de plafonnement des taux d'intérêt sont mises en oeuvre, elles ont presque toujours un impact défavorable pour les pauvres – en limitant les services – bien supérieur à l'impact favorable d'une baisse des taux.

Certains bailleurs de fonds internationaux supposent un peu trop facilement que l'argument en faveur des taux d'intérêt élevés en microfinance a été entendu, alors que de nombreux pays viennent d'être récemment le théâtre de réactions négatives à cet égard. **Avant de s'engager à mettre en place un cadre de réglementation favorable à la microfinance, il est nécessaire que les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics prennent conscience que le processus a toutes les chances de conduire à un débat politique sur les taux d'intérêt, aboutissant peut-être à long terme à une situation défavorable au microcrédit.** L'expérience montre qu'il s'agit d'un risque réel, même s'il n'existe pas dans tous les pays.

Les limites relatives à l'entrée au capital de certains actionnaires, à la gestion et à la structure du capital

Dans un grand nombre de systèmes juridiques, des règlements concernant la citoyenneté, la monnaie et les investissements effectués par des étrangers créent des obstacles pour certains types d'IMF. Parmi les problèmes courants, citons l'interdiction, ou les restrictions sévères, apportées à l'entrée au capital des investisseurs étrangers (y compris dans le cas des fondateurs ou des membres d'ONG), à l'emprunt auprès de sources étrangères et à l'embauche de non-nationaux pour les postes de direction ou d'assistance technique. Dans de nombreux pays, il faudra des années avant que les investisseurs commerciaux traditionnels s'intéressent à la microfinance. Dans la mesure où les sources de financement non traditionnelles, particulièrement dans le cas de l'investissement en fonds propres, sont d'origine internationale, les restrictions imposées à l'investissement étranger peuvent se révéler singulièrement problématiques.⁸

Le traitement fiscal et comptable de la microfinance

La fiscalité des IMF commence à constituer un sujet de controverse dans de nombreux pays. Selon les facteurs locaux, les dispositifs peuvent différer, mais on peut suggérer l'approche suivante comme point de départ à l'analyse. Elle se fonde sur une distinction entre les taxes imposées sur les opérations financières et la taxation des bénéfices nets dérivés de ces opérations.

Le régime fiscal des transactions et activités financières

En ce qui concerne la taxation des opérations financières, comme l'imposition d'une taxe sur la valeur ajoutée pour les activités de prêt ou d'une taxe sur les intérêts perçus, l'important est d'assurer l'égalité des chances pour tous les types d'institutions. Dans certains pays, seules les institutions disposant d'un agrément prudentiel ont droit à la fiscalisation préférentielle, alors même que cette fiscalisation préférentielle n'a pas grand chose en commun avec les objectifs de la réglementation prudentielle.

Dans d'autres pays, les taxes sur les opérations financières ont un impact différent sur les coopératives financières et sur les banques. En l'absence d'autres considérations, une fiscalisation préférentielle des opérations financières doit être conçue en fonction du type d'activité ou d'opération, quelle que soit la nature de l'institution et qu'elle dispose ou non d'un agrément impliquant le respect de normes prudentielles. Toute autre logique fournit à l'une des formes d'institutions un avantage arbitraire par rapport aux autres dans l'exécution de l'activité considérée.

L'imposition des bénéfices

On peut raisonnablement avancer que les IMF qui sont des ONG à but non lucratif devraient bénéficier du même traitement fiscal que toutes les autres ONG à mission sociale en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices nets. Il est logique d'exempter l'IMF de l'impôt sur les bénéfices dans la mesure où l'ONG rend un service public reconnu et ne distribue pas ses excédents de bénéfices à des actionnaires ou autres initiés bénéficiaires. Elle réinvestit au contraire tout excédent de bénéfice à des fins compatibles avec sa mission sociale.

Il est certain qu'il y a toujours moyen de contourner l'esprit de ce principe de non-distribution, par exemple au moyen de rémunérations excessives ou de prêts à taux bonifié aux membres ou bénéficiaires. Toutefois, ces abus potentiels ne se produisent probablement pas plus souvent dans les cas d'ONG de microcrédit que dans le cas des autres ONG.

Pour toute institution sujette à l'impôt sur le résultat net ou sur les bénéfices, les règles régissant la déductibilité des charges (telles que des dotations aux provisions pour créances douteuses d'un montant raisonnable) devraient être les mêmes pour toutes les catégories d'institutions, qu'elles disposent ou non d'un agrément les soumettant à des normes prudentielles. Par ailleurs, s'il est approprié d'effectuer une dotation aux provisions plus élevée pour un portefeuille de microcrédits que pour un portefeuille de prêts traditionnels, la déduction fiscale accordée au prestataire de microcrédit devrait refléter ce fait. Dans le cas des institutions disposant d'un agrément, la réglementation prudentielle imposera en principe le montant des provisions pour créances douteuses. Dans le cas des institutions sans agrément se bornant à une activité de prêt, les autorités fiscales devront peut-être prévoir un règlement indiquant le montant maximum acceptable de dotations aux provisions afin de prévenir les abus.

Les mécanismes de transformation juridique

En microfinance, les transformations juridiques – d'un modèle institutionnel à un autre – soulèvent un certain nombre de questions transversales relevant de la réglementation non prudentielle. Le type de transformation le plus simple et le plus courant se produit lorsque les activités d'une IMF existante sont transférées à l'antenne locale d'une ONG internationale, sous la forme d'une ONG locale nouvellement créée. Un tel transfert peut se heurter à des obstacles sérieux du point de vue de la réglementation : restrictions touchant à la participation au capital des investisseurs étrangers, fiscalisation ambiguë ou prohibitive du transfert du portefeuille, contraintes imposées par le droit du travail dans le cadre du transfert de personnel, etc. Un autre type de transformation légale devient plus courant à l'heure actuelle : la création par une ONG d'une société commerciale (quelquefois en association avec d'autres investisseurs), à laquelle l'ONG apporte son portefeuille de prêts existant (ou les liquidités issues du remboursement de son portefeuille) en échange de parts au sein de la nouvelle société. Ce type de transformation soulève souvent des difficultés supplémentaires : comment récupérer, ou prendre en compte d'une façon quelconque, les avantages fiscaux accordés à l'ONG objet de la transformation ; quel est le droit d'une ONG de transférer des « actifs à vocation sociale » (ses prêts) à une société privée ou son droit de détenir des parts au sein d'une société commerciale, particulièrement si cela risque de devenir son activité principale à la suite de la transformation.

Normalement, ces éléments de réglementation ne s'appliquent pas, et n'ont jamais été appliqués, aux transformations juridiques d'institutions de microfinance. L'harmonisation de leur contenu et la création d'un processus clair de transformation des institutions de microfinance pourrait constituer une réforme importante et utile pour ce secteur. Néanmoins, une telle réforme peut n'avoir qu'une faible priorité s'il n'existe qu'une ou deux ONG de microfinance susceptibles d'entreprendre une telle transformation⁹.

III LA RÉGLEMENTATION PRUDENTIELLE DE LA MICROFINANCE

Les objectifs de la réglementation prudentielle

En général, on reconnaît à la réglementation prudentielle les objectifs suivants : (1) la protection du système financier du pays par la prévention des faillites d'institutions mettant en péril d'autres institutions et (2) la protection des petits déposants qui ne sont pas en position de surveiller eux-mêmes la solvabilité des institutions financières. Si la réglementation prudentielle ne prête pas suffisamment d'attention à ces objectifs, il peut en résulter un gaspillage des ressources déjà limitées des instances de supervision, des contraintes de réglementation excessives pour les institutions et un ralentissement de la croissance du secteur financier.

Définition du périmètre d'application de la réglementation prudentielle en microfinance

Opportunité d'une réglementation prudentielle du secteur de la microfinance à l'heure actuelle

De nombreux pays sont en train d'envisager la création de cadres réglementaires spécifiques pour la microfinance. Dans certains d'entre eux, on observe une situation légèrement paradoxale. Il est prévu qu'à moyen terme, ce nouveau cadre réglementaire sera utilisé principalement par des IMF qui sont des ONG et désirent modifier leur statut pour pouvoir accepter des dépôts. Cependant, à l'heure actuelle aucune, ou pratiquement aucune, des IMF existantes n'a encore pu apporter la preuve de sa capacité à gérer ses activités de prêt de façon suffisamment rentable pour assurer la rémunération et la protection des dépôts qu'elle cherche à mobiliser. Au vu de la situation, les pouvoirs publics devraient envisager une option d'attente et d'évaluation de la performance des prestataires de microcrédit, afin d'acquiescer une meilleure idée des résultats financiers des IMF avant de mettre en place le cadre réglementaire adéquat. La mise en place d'un nouveau régime de réglementation pour la microfinance requiert une grande capacité d'analyse, de consultation et de négociation, et les coûts inhérents à ce processus peuvent en dépasser les bénéfices si l'on ne peut compter sur une masse critique d'institutions aptes à en satisfaire les critères de qualification.

Dans ce contexte, la performance financière réelle des IMF existantes est un élément crucial qui reçoit souvent trop peu d'attention lors des discussions sur la réforme de la réglementation. **Chaque fois qu'il est prévu que les IMF existantes tirent parti d'un nouveau cadre réglementaire, il conviendrait d'effectuer une analyse financière fiable des IMF les plus importantes avant de prendre une décision au sujet de ce cadre.** Cette analyse doit déterminer si les opérations existantes de chaque IMF sont suffisamment rentables pour lui permettre de couvrir les coûts financiers et administratifs de l'activité de collecte de dépôts sans porter atteinte à son niveau de capital. Bien entendu, cette analyse doit également déterminer si les systèmes de comptabilité et de suivi des prêts sont capables de fournir des informations fiables.

Les sources de financement

Les deux objectifs de la réglementation prudentielle – prévention des risques menaçant le système financier et protection des déposants – sont atteints lorsqu'est assurée la protection des dépôts du public. Il en découle que le recours à cette source de financement implique normalement l'application de la réglementation prudentielle. Les IMF qui utilisent d'autres sources de capital pour financer leurs activités de prêt jouent-elles également un rôle d'intermédiaires financiers qui relève d'une réglementation prudentielle ? Cette question demande une analyse très pointue dont la réponse variera en fonction de facteurs locaux.¹⁰

Subventions des bailleurs de fonds. Par le passé, différents types de bailleurs de fonds, notamment les agences de développement bilatérales et multilatérales, ont apporté un soutien financier aux IMF par le biais de subventions. La supervision prudentielle n'est plus justifiée dans le cas des IMF dont le financement se limite aux subventions de bailleurs de fonds. L'Etat peut décider de vérifier que ces fonds sont utilisés de façon appropriée, mais la microfinance est identique, à cet égard, à toutes les activités dont le financement est assuré par des donateurs.

Comptes de dépôt en garantie et autres dépôts obligatoires. Un grand nombre d'IMF demandent à leurs emprunteurs de déposer des fonds sur un compte de dépôt auprès d'elles avant et/ou pendant la durée d'un prêt, afin de démontrer la capacité de l'emprunteur à effectuer des versements et dans le but de garantir le remboursement du prêt. Bien que ces dépôts soient souvent désignés sous le nom « d'épargne obligatoire », il est plus pertinent de les traiter comme un dépôt de garantie imposé par le contrat de prêt et non pas comme un véritable service d'épargne. Ce dépôt de garantie est quelquefois confié à un tiers (comme une banque commerciale) et l'IMF ne joue donc pas le rôle d'intermédiaire financier. **Même dans les cas où l'IMF conserve les dépôts de garantie obligatoires de ses clients,**

et même si elle joue un rôle d'intermédiaire en prêtant ces fonds, il convient de considérer la question de l'application de la réglementation prudentielle d'un point de vue pratique en comparant les coûts et les bénéfices d'une telle démarche. Si ces dépôts de garantie représentent la seule forme de liquidités acceptée par les IMF, la plupart du temps, la majorité des clients de l'IMF lui doivent plus que l'IMF ne leur doit. En cas de faillite de l'IMF, ces clients peuvent se protéger eux-mêmes en cessant tout simplement de rembourser leur prêt. Il est exact que certains des clients de l'IMF se trouveront en position de risque net pendant un moment, si bien que la faillite de l'IMF présenterait un danger pour leurs fonds en dépôt. Mais il convient de comparer ce risque relativement moindre avec les différents coûts liés à la supervision prudentielle : coûts encourus par l'instance de supervision, l'IMF et le client. Plusieurs pays ont adopté un compromis et imposent un agrément prudentiel uniquement aux IMF qui utilisent pour leur activité de prêt les dépôts de garantie de leurs clients, et non aux IMF qui maintiennent ces dépôts de garantie sous forme de placements peu risqués ou sur un compte de dépôt auprès d'une banque agréée.

Emprunts auprès de sources non-commerciales, y compris les bailleurs de fonds ou les donateurs. Il est de plus en plus fréquent que les bailleurs de fonds utilisent des prêts plutôt que des subventions pour le financement des IMF. Bien que le produit de ces emprunts serve à l'activité d'intermédiation financière de l'IMF, sa perte ne poserait pas de risque systémique substantiel pour le pays hôte et les prêteurs sont bien positionnés pour veiller à leurs propres intérêts s'ils le désirent. La définition de la collecte de dépôts relevant de la réglementation prudentielle doit donc exclure ce type d'emprunt.

Emprunts commerciaux. Certaines IMF obtiennent des prêts commerciaux auprès de fonds d'investissement internationaux réservés aux investissements à caractère social et auprès de banques commerciales agréées localement. Dans ce cas également, **le fait que le produit des emprunts commerciaux serve à l'activité d'intermédiation financière de l'IMF ne doit pas soumettre pour autant l'IMF emprunteuse à la réglementation prudentielle.** Lorsque le prêteur est un fonds d'investissement international, la perte de ses fonds ne pose pas de risque systémique et le prêteur doit être en mesure de veiller à ses propres intérêts. Lorsque le prêteur est une banque commerciale accréditée localement, il doit lui-même faire l'objet d'une réglementation prudentielle appropriée et le fait qu'une IMF reçoive un emprunt de cette banque ne soumet pas davantage l'IMF à la réglementation prudentielle que les autres emprunteurs de la banque.¹¹

Instruments financiers. Dans certains pays, les IMF peuvent assurer leur financement en émettant des billets de trésorerie, des obligations ou autres instruments similaires sur les marchés locaux des valeurs mobilières, ou au moyen de l'émission directe de certificats de dépôt d'un montant élevé. À la différence de la collecte de fonds du grand public, tous ces instruments tendent à attirer des investisseurs importants et avertis. Il n'existe pas de consensus sur la manière d'assurer la réglementation des instruments de ce type. Certains estiment que les acquéreurs de ces instruments devraient être capables de procéder eux-mêmes à l'analyse de la solvabilité de la société émettrice. Ils en concluent que l'émetteur devrait être soumis uniquement à la réglementation normale des valeurs mobilières, laquelle se borne en général à exiger une publication intégrale des informations appropriées, sans donner quelque garantie que ce soit au sujet de la solvabilité de l'émetteur. D'autres, moins convaincus par la distinction faite entre les dépôts des petits épargnants et les fonds mobilisés via des instruments financiers s'adressant à des investisseurs avertis, ou qui éprouvent un plus grand scepticisme au sujet de la loi locale sur les valeurs mobilières et de son application, réclament la soumission à une réglementation prudentielle de toute institution émettant ce type d'instruments et procédant à une intermédiation financière.

Épargne des membres. L'essentiel du débat actuel sur la réglementation de la microfinance porte, de façon implicite ou explicite, sur des IMF au statut d'ONG qui ont débuté leur activité en n'offrant que du crédit et veulent désormais évoluer également vers la collecte de dépôts. Mais dans beaucoup de régions du monde, la plus grande partie de la microfinance est offerte par des coopératives financières qui assurent généralement leur financement à partir des dépôts et de l'épargne de leurs membres. Il est parfois suggéré que ces institutions, qui ne reçoivent de dépôts que de leurs membres et non du « grand public », ne relèvent pas d'une supervision prudentielle. Ce raisonnement est discutable. En premier lieu, lorsque la taille d'une coopérative financière augmente, ses membres peuvent concrètement ne pas être plus aptes à contrôler la direction de l'institution que ne le sont les déposants d'une banque commerciale. En deuxième lieu, la définition de « membre » peut être imprécise. Par exemple, des coopératives financières dont le critère d'appartenance est géographique peuvent recueillir autant de

dépôts qu'elles le veulent en offrant tout simplement la qualité de membre à toute personne située dans leur région et désirant effectuer un dépôt.

Ces coopératives financières disposent souvent d'un agrément obtenu dans le cadre d'une loi spéciale, et leur supervision peut relever de l'instance gouvernementale responsable de la supervision de toutes les coopératives, y compris les coopératives non financières (de production, de commercialisation ou autres). Bien que ces organismes soient légalement responsables de la supervision prudentielle de la sécurité des déposants, ils ne disposent pratiquement jamais des ressources, de l'expertise et de l'indépendance nécessaires pour accomplir cette tâche de manière efficace. A moins que la situation locale ne justifie le contraire, les **coopératives financières – tout au moins les plus importantes – doivent être placées sous la supervision prudentielle d'autorités financières spécialisées**. Dans les pays déjà dotés d'une base importante de coopératives financières, il peut être plus urgent de mettre en œuvre un système efficace de réglementation et de supervision de ces coopératives que de concevoir de nouveaux cadres pour la microfinance pratiquée par les ONG.

La réglementation prudentielle comme outil de limitation et le capital minimum

Comme il est expliqué plus loin, la supervision prudentielle est coûteuse. En proportion des actifs contrôlés, son coût est plus élevé pour les petites institutions que pour les institutions plus importantes. En outre, les instances de supervision ne disposent que de ressources limitées. Pour des raisons pratiques, il est nécessaire de limiter le nombre d'agréments donnant lieu à une supervision prudentielle. Le moyen le plus courant pour ce faire consiste à imposer un niveau minimum de capital, c'est-à-dire un montant minimum de fonds que les propriétaires doivent verser au compte de capital de l'institution candidate à l'agrément.

En matière d'intermédiation financière, la fixation d'un niveau minimum de capital devrait en théorie pouvoir être fondée sur les économies d'échelle : en d'autres termes, en dessous d'une taille donnée, il n'est pas possible à un intermédiaire de maintenir le minimum d'infrastructures nécessaires pour opérer de manière rentable. Toutefois, à l'heure actuelle, le capital minimum est de moins en moins considéré comme une mesure de sécurité et de plus en plus tout simplement comme un outil de limitation. Plus le niveau minimum de capital est faible, plus les institutions à superviser seront nombreuses.

Ceux qui envisagent la réglementation de la microfinance principalement comme un instrument de promotion de la microfinance prescrivent un faible montant minimum de capital, afin de faciliter l'obtention de nouveaux agréments. A l'inverse, les instances de supervision qui doivent surveiller la solvabilité des nouvelles institutions de collecte des dépôts tendent à réclamer des normes obligatoires de capital plus rigoureuses, car elles savent qu'il existe une limite au nombre d'institutions qu'elles peuvent superviser de manière efficace. En clair, il faut opérer un compromis entre le nombre de nouveaux agréments accordés et l'efficacité probable de la supervision à laquelle les institutions concernées seront soumises. Le moyen le plus couramment utilisé consiste à imposer un niveau minimum de capital.

Toutefois, le niveau minimum de capital n'est pas forcément le seul outil disponible pour restreindre le nombre de nouveaux agréments. On peut par exemple fonder en partie la décision d'octroi d'agrément sur une évaluation qualitative de l'institution, bien que les standards qualitatifs puissent donner lieu à des jugements plus arbitraires.¹²

Quels que soient les outils de limitation utilisés, il semblerait raisonnable de commencer par pécher par excès de conservatisme, tant que les restrictions peuvent être ajustées ultérieurement, jusqu'à ce que les autorités disposent d'une expérience accrue de la demande d'agréments et des aspects pratiques de la supervision de la microfinance. Il est évident qu'une telle souplesse sera plus facile si les restrictions procèdent de règlements plutôt que de lois.

Délimitation du périmètre d'application de la réglementation prudentielle de la microfinance en fonction de l'analyse de coût-rendement - Le cas des intermédiaires locaux de petite taille

Certains intermédiaires à forme de coopérative reçoivent des dépôts, mais leur taille est si faible, et ils sont quelquefois situés dans des régions si isolées, qu'il n'est pas possible de les superviser de façon efficace sans entraîner des coûts exorbitants, ce qui pose un problème pratique à l'autorité de réglementation. Ces institutions doivent-elles être autorisées à fonctionner sans supervision prudentielle, ou est-il approprié d'appliquer les règles de niveau minimum de capital ou autres restrictions afin de les forcer à ne plus recevoir de dépôts ?

Les autorités de réglementation choisissent quelquefois la deuxième solution, en expliquant que les institutions qui échappent à leur supervision présentent un danger et ne doivent donc pas être autorisées

à accepter les dépôts des petits épargnants.¹³ Les clients pauvres n'ont-ils pas droit, après tout, au même niveau de protection que les clients mieux lotis ?

Cette analyse reste toutefois incomplète si elle ne prend pas en compte les autres choix dont dispose le déposant. De nombreuses études ont démontré que les pauvres peuvent épargner et qu'ils le font. En particulier, lorsqu'ils n'ont pas accès à des comptes de dépôt formels, ils ont recours à d'autres formes d'épargne, telles que l'épargne conservée à domicile, l'épargne sur pied (bétail) ou investie dans des matériaux de construction, ou les mécanismes d'épargne informels, tels que les tontines et les clubs de crédit. Toutes ces formes d'épargne présentent un risque et, dans un grand nombre de cas, sinon dans tous, ce risque est plus élevé que celui d'un compte formel auprès d'un petit intermédiaire non soumis à la supervision prudentielle. La fermeture de la coopérative locale d'épargne et de crédit peut en fait augmenter, au lieu de diminuer, le risque encouru par les épargnants locaux en les forçant à revenir à des formes d'épargne moins satisfaisantes.

Au vu de ces considérations, la plupart des autorités de réglementation confrontées à cette question ont décidé d'exempter les intermédiaires financiers locaux en dessous d'une certaine taille des contraintes liées à la réglementation et à la supervision prudentielles. Les limites de taille sont déterminées par le nombre de membres, le montant des actifs, ou les deux. (Dans certains cas, l'exemption n'est accordée qu'aux coopératives ou mutuelles à accès restreint, dont les services sont réservés aux membres d'un groupe pré-existant.) Lorsque ces limites sont dépassées, l'institution doit alors se soumettre à la réglementation prudentielle et accepter la supervision.

Si les intermédiaires de petite taille ont le droit d'accepter des dépôts sans supervision prudentielle, il est raisonnable de préconiser que leurs clients soient clairement avertis que la solvabilité de leur institution ne fait l'objet d'aucun contrôle de l'Etat, et qu'il leur incombe donc de former leur propre opinion en fonction des informations qu'ils possèdent sur les personnes dirigeant l'institution.

Les problèmes que soulèvent les intermédiaires de très petite taille illustrent un principe plus général, valable pour un grand nombre des questions discutées dans ce document. La protection des déposants n'est pas une valeur absolue ayant priorité sur toutes les autres considérations. Certaines des règles qui permettent de réduire le risque peuvent également restreindre l'accès des pauvres aux services financiers, autre valeur tout aussi importante. Dans ces cas, l'objectif des autorités réglementaires devrait être, non pas l'élimination du risque, mais plutôt un compromis prudent entre la sécurité et l'accès.

Faut-il réglementer les institutions ou les activités ?

Lorsque l'on s'efforce d'élargir l'espace réglementaire pour la microfinance, la tendance naturelle consiste à raisonner en termes de création d'un nouveau type d'institution spécialisée. Dans certaines situations, c'est la meilleure option. Mais il est nécessaire d'envisager d'autres solutions, y compris la possibilité d'adapter une forme existante d'agrément financier. En mettant l'accent trop exclusivement sur un type particulier d'institution, on court le risque de limiter l'innovation et la compétition, de favoriser l'arbitrage réglementaire ou de faire obstacle à l'intégration de la microfinance au sein de l'ensemble du secteur financier.

Ces considérations amènent certains des experts du secteur à soutenir que les responsables de la réglementation doivent s'efforcer de considérer la microfinance comme un ensemble d'activités, sans prêter attention au type particulier d'institution les exerçant. C'est une démarche positive. La section suivante présente les ajustements réglementaires requis pour la microfinance ; la plupart d'entre eux peuvent être mis en œuvre quel que soit le type d'institution pratiquant la microfinance. Dans le même temps, quelques-uns de ces ajustements de la réglementation relèvent plus du type d'institution que de l'activité elle-même. Par exemple, il est logique de penser que le microcrédit offre un profil de risque inférieur lorsqu'il représente une petite partie du portefeuille bien diversifié d'une banque offrant toute une gamme de services, que lorsqu'il constitue l'essentiel des actifs d'une IMF spécialisée ; on peut donc raisonnablement conclure que ces deux types d'institution doivent relever de règles d'adéquation des fonds propres différentes.

Des normes prudentielles spécifiques à la microfinance

Certaines règles courantes dans le secteur bancaire traditionnel doivent être ajustées pour répondre aux besoins de la microfinance. Que le développement de la microfinance soit accompli par le biais d'IMF indépendantes spécialisées acceptant les dépôts, ou via l'offre de produits spécialisés par des banques commerciales ou des sociétés financières, les ensembles de réglementation suivants devront souvent

faire l'objet d'une révision, tout au moins en ce qui concerne les produits que l'on peut considérer à juste titre comme des « microproduits ». Il est possible que d'autres règles aient besoin d'être ajustées dans certains pays, mais la liste suivante comprend les questions les plus courantes.

Le niveau minimum de capital

Le type d'investisseur ayant tout à la fois le désir et la capacité de financer une IMF peut ne pas disposer du montant de capital exigé pour un agrément bancaire normal. En outre, cela peut prendre beaucoup de temps à une IMF de construire un portefeuille suffisamment important pour obtenir le montant de capital exigé pour une banque. Nous avons présenté plus haut les compromis à étudier à l'égard du niveau minimum de capital à exiger dans le secteur de la microfinance.

Adéquation des fonds propres

Faut-il imposer aux IMF spécialisées des normes obligatoires d'adéquation des fonds propres¹⁴ plus sévères que celles imposées aux banques commerciales diversifiées ? La question est sujette à controverse. Un certain nombre de raisons justifient cette prudence d'approche.

Les IMF bien gérées affichent d'excellentes performances en matière de remboursement et leurs ratios d'impayés sont en général inférieurs à ceux des banques commerciales. Cependant, le portefeuille d'une IMF est souvent plus volatil que celui d'une banque commerciale et peut se dégrader à une vitesse surprenante. La raison principale en est qu'un portefeuille de microfinance est en général composé de prêts non garantis, ou garantis par des actifs d'un montant insuffisant pour couvrir le solde du prêt si l'on prend en compte les coûts de recouvrement. La motivation de remboursement principale de l'emprunteur est qu'il espère avoir droit à des prêts ultérieurs. C'est pour cela que les cas d'impayés au sein d'une IMF peuvent entraîner une certaine contagion. Lorsqu'un emprunteur constate que d'autres clients ne remboursent pas leurs prêts, il a moins de raisons de continuer ses propres remboursements, dans la mesure où une accumulation d'impayés diminue la probabilité que l'IMF sera en mesure de récompenser un bon comportement d'emprunteur en octroyant des prêts ultérieurs. La dynamique de groupe peut également jouer un rôle : un emprunteur qui ne risque pas de perdre de garantie peut se sentir stupide en remboursant son prêt si d'autres ne le font pas.

Par ailleurs, en raison de ses coûts, l'IMF doit facturer des taux d'intérêt élevés pour continuer à fonctionner. En cas de non-remboursement de ses prêts, l'IMF est semblable à toutes les autres banques : elle ne reçoit pas les liquidités nécessaires pour couvrir les coûts associés à ces prêts. Or les coûts d'une IMF sont en général nettement plus élevés par unité de prêt que ceux d'une banque commerciale, si bien qu'un niveau d'impayés donné aura un effet de décapitalisation beaucoup plus rapide sur le niveau de fonds propres d'une IMF que sur celui d'une banque traditionnelle.

Il convient également de remarquer que dans la plupart des pays, ni la microfinance en tant qu'activité, ni les IMF prises individuellement, ne peuvent justifier d'une longue expérience. La direction et le personnel des institutions n'ont en général qu'une expérience assez récente, tout comme l'instance de supervision, en ce qui concerne l'évaluation et le contrôle du risque inhérent à la microfinance. En outre, beaucoup de nouvelles IMF connaissent une croissance très rapide, ce qui exerce une forte pression sur leur direction et leurs systèmes.

En dernier lieu, comme il sera montré plus loin, certains des outils de supervision les plus importants ne fonctionnent pas bien dans le cas des IMF.

Pour toutes ces raisons, une approche prudente plaiderait en faveur d'imposer aux IMF spécialisées un taux d'adéquation des fonds propres plus élevé que celui des banques normales, tout au moins jusqu'au moment où, après quelques années, il sera prouvé qu'elles peuvent gérer leurs risques de façon satisfaisante et que l'instance de supervision est en mesure de réagir aux crises avec une rapidité suffisante. Cela permettra alors aux IMF de fonctionner avec un niveau de fonds propres semblable à celui des banques commerciales.

D'aucuns avancent que le fait d'imposer un niveau d'adéquation des fonds propres plus élevé pour les IMF, ou une obligation similaire reflétant le risque spécifique du portefeuille de microcrédits d'une institution diversifiée, aura pour effet de diminuer le rendement des fonds propres, rendant ainsi l'activité de microcrédit moins attractive et biaisant les règles du jeu. D'un autre côté, en microfinance, la demande est moins sensible aux taux d'intérêt que dans le secteur bancaire traditionnel, si bien que les prestataires de microcrédit ont plus de latitude pour ajuster leur marge de taux d'intérêt et générer le rendement dont ils ont besoin, à condition que tous les prestataires de microcrédit soient soumis aux mêmes règles et que le gouvernement n'impose pas de plafonnement des taux d'intérêt.

L'application de normes d'adéquation des fonds propres aux coopératives financières pose un problème spécifique concernant la définition des fonds propres. Tous les membres de ces coopératives sont tenus d'investir un montant minimum de « capital-actions » dans l'institution. À la différence d'une

participation au capital d'une banque toutefois, le capital-actions d'un membre peut généralement être récupéré dès que ce membre décide de quitter la coopérative. Du point de vue de la sécurité institutionnelle, ce type de fonds propres n'est donc pas très satisfaisant : il n'a pas de garantie de permanence et est susceptible de disparaître au moment précis où il serait le plus nécessaire, c'est-à-dire lorsque la coopérative traverse une période de crise. Les fonds propres composés des bénéfices non distribués, désignés parfois par le terme « capital institutionnel » ne présentent pas le même problème. Une solution consisterait à limiter le droit de retrait du capital-actions des membres lorsque le ratio d'adéquation des fonds propres de la coopérative chute en dessous d'un niveau satisfaisant. Une autre solution serait d'exiger des coopératives qu'elles accumulent un certain niveau de capital institutionnel pendant un nombre donné d'années, à la suite de quoi l'adéquation des fonds propres ne serait plus calculée que sur la base de ces bénéfices non distribués.

Limitation du volume de crédit non garanti et provisions pour créances douteuses

Dans un objectif de minimisation du risque, **la réglementation limite souvent le volume de crédit non garanti à un pourcentage – souvent égal à 100 pour cent – des fonds propres d'une banque. Une telle règle ne doit pas être appliquée au microcrédit** car elle interdirait aux IMF d'opérer un effet de levier sur leurs fonds propres au moyen de la collecte de dépôts ou d'emprunts.

Les règles applicables aux banques leur imposent parfois d'effectuer des dotations aux provisions pour créances douteuses égales à 100 % de tous les prêts non garantis, au moment où ils sont déboursés, avant même qu'ils ne soient en situation d'impayés. Cette règle n'est toutefois pas applicable aux portefeuilles de microcrédits. Même si le montant de la dotation aux provisions pour créances douteuses est récupéré ultérieurement au moment du remboursement du prêt, l'accumulation de ces provisions pour les prêts sains entraînerait une sous-représentation considérable de la valeur nette réelle de l'IMF.

Ces deux problèmes sont en général résolus au moyen d'une modification de la réglementation consistant à traiter les garanties de groupe comme des garanties matérielles, dans le but de rendre ces règles applicables au microcrédit. Cela peut constituer une solution pratique au problème si tous les prestataires de microcrédit utilisent ce genre de garanties. Notons toutefois que les garanties de groupe sont moins efficaces que l'on pense.

Un grand nombre d'IMF ne mettent pas ces garanties en application dans la pratique et il n'a pas été prouvé que les microcrédits objets d'une garantie de groupe bénéficient de taux de remboursement plus élevés que les microcrédits individuels. L'expérience montre que le facteur de sécurité le plus fiable en matière de microcrédit provient de la solidité des pratiques de prêt d'une institution, et de ses procédures de suivi et de recouvrement, plutôt que de l'utilisation des garanties solidaires.

Quel que soit le raisonnement utilisé pour justifier ces adaptations de la réglementation, les prêteurs compétents ne devraient pas être tenus d'effectuer de dotation automatique aux provisions pour créances douteuses pour un pourcentage important de leurs microcrédits dès l'octroi de ceux-ci. Toutefois, une fois que ces prêts sont en situation d'impayés, le fait qu'ils ne soient pas garantis justifie d'imposer un processus de dotation aux provisions pour créances douteuses plus rigoureux que celui utilisé pour les portefeuilles de prêts garantis de façon traditionnelle. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays où le microcrédit tend à être octroyé à court terme. Après soixante jours de retard, un microcrédit à trois mois, non garanti, avec un calendrier de remboursement hebdomadaire présente une probabilité d'impayé plus importante qu'un prêt à deux ans garanti et remboursable mensuellement.

Dans certains pays, il est réellement impossible aux IMF d'emprunter auprès des banques car elles ne peuvent offrir de garantie acceptable et, en l'absence d'une telle garantie, la banque serait tenue d'effectuer une dotation aux provisions pour créances douteuses correspondant à 100 pour cent du montant du prêt. Dans ces pays, il serait bon d'envisager une adaptation de la réglementation bancaire autorisant l'utilisation du portefeuille de prêts d'une IMF disposant d'un bon historique de remboursement comme garantie pour l'obtention d'un prêt bancaire.

La documentation des dossiers de prêt

Étant donné la taille des prêts en microfinance et la nature de la clientèle, il serait excessif voire impossible d'exiger le même type de documentation des prêts que pour les banques

commerciales. C'est particulièrement vrai, par exemple, des obligations d'enregistrement des garanties ou de publication des états financiers des entreprises des clients, ou des mesures obligeant l'institution à détenir la preuve de l'enregistrement formel des entreprises clientes. Il convient de renoncer à ces règles dans le cas des microcrédits. En revanche, certaines méthodologies de microcrédit reposent sur une évaluation par l'IMF de la capacité de remboursement de chaque emprunteur. Il est alors raisonnable d'exiger que le dossier de prêt contienne une documentation simple évaluant les mouvements de trésorerie du client. Toutefois, lorsqu'une IMF renouvelle plusieurs fois de suite le même prêt à court terme (à trois mois par exemple) au même client, elle ne devrait pas être tenue de renouveler l'analyse de trésorerie pour chacun de ces prêts.

Restrictions d'emprunt pour les cosignataires

La réglementation interdit quelquefois à une banque d'accorder un prêt à toute personne ayant cosigné, ou garanti d'une manière quelconque, un prêt octroyé par la même banque. Cela crée des problèmes pour les institutions qui utilisent des mécanismes de crédit solidaire selon lesquels tous les membres d'un groupe sont mutuellement cosignataires.

Les obligations relatives à la sécurité physique et aux agences

Les horaires d'ouverture des établissements bancaires, l'emplacement des agences et les normes de sécurité font souvent l'objet d'une réglementation stricte susceptible de faire obstacle à l'offre de services de microfinance. Par exemple, dans l'intérêt des clients, il pourrait s'avérer nécessaire de proposer des horaires d'ouverture en dehors des horaires commerciaux traditionnels ; ou encore, des considérations de coût pourraient imposer une rotation du personnel entre les différentes agences, celles-ci n'étant ouvertes qu'un ou deux jours par semaine.

Les normes de sécurité, telles que le recours à des gardes ou coffres-forts, ou autres règles relatives à l'infrastructure, pourraient rendre trop coûteuse l'ouverture d'agences dans les quartiers pauvres. Dans le contexte de la microfinance, il convient de réexaminer les normes relatives aux agences et à la sécurité, mais pas nécessairement pour les éliminer. Il est nécessaire de trouver un compromis entre les besoins de la clientèle en matière d'accès aux services financiers et les risques de sécurité inhérents à la manipulation des espèces.

Fréquence et contenu des rapports publiés

Il peut arriver que les banques soient dans l'obligation de présenter des rapports fréquents, voire quotidiens, de leur situation financière. Dans de nombreux pays, l'état des transports et des communications rend cette mesure pratiquement impossible pour les banques ou les agences situées en zone rurale. Plus généralement, le fait de devoir fournir des rapports à l'instance de supervision (ou à une centrale des risques) peut accroître de façon notable les coûts administratifs d'un intermédiaire financier, notamment s'il est spécialisé dans les très petites transactions. **Les normes de publication de l'information financière doivent, d'une manière générale, être simplifiées pour les institutions ou programmes de microfinance par rapport aux opérations bancaires commerciales classiques.**

Réserves obligatoires concernant les comptes de dépôt

Dans de nombreux pays, les banques doivent maintenir des réserves égales à un pourcentage du montant de certains types de dépôts. Ces réserves peuvent être utiles du point de vue de la politique monétaire, mais elles sont l'équivalent d'un impôt sur l'épargne et peuvent être fatales aux petits déposants en obligeant les banques à relever le montant minimum de dépôt qu'une banque ou une IMF peut traiter de façon rentable. Cet inconvénient devrait être pris en compte dans les décisions concernant les réserves obligatoires.

*Clauses obligatoires relatives à l'actionariat et à la diversification*¹⁵

En général, la structure du capital et de la gouvernance des IMF tend à refléter leur origine et la provenance initiale de leurs capitaux propres. ONG, agences publiques d'aide au développement, bailleurs de fonds multilatéraux et autres investisseurs spécialisés dans le développement y sont nettement plus nombreux que les investisseurs poursuivant des objectifs de maximisation des bénéfices comme les actionnaires des banques traditionnelles. Les personnes responsables de ces investissements à objectif social ne mettent généralement pas en jeu leurs propres fonds. Cette catégorie d'investisseurs, ainsi que leurs administrateurs, peuvent ne pas être aussi motivés personnellement pour surveiller le comportement à risque de la direction des IMF. Cela ne signifie pas que les actionnaires privés de banques commerciales, poursuivant un objectif de profit, réussissent toujours à contrôler la gestion des

banques commerciales. Mais l'expérience indique que cette catégorie d'investisseurs surveille la gestion de ses investissements plus soigneusement que les représentants de bailleurs de fonds ou d'investisseurs sociaux.

La réglementation bancaire définit en général les types d'actionnaires autorisés à participer au capital des institutions bancaires, ainsi que le nombre minimum d'actionnaires fondateurs et un pourcentage maximum de participation pour chaque actionnaire. Étant donné la structure du capital et de la gouvernance des IMF recevant des dépôts, ces deux types de règles peuvent constituer des obstacles pour ces institutions.

Ces règles servent des objectifs prudentiels légitimes. Les règles concernant la nature des actionnaires autorisés à participer ont pour but de garantir que les propriétaires d'une institution financière acceptant des dépôts disposent tout à la fois de la capacité financière et d'une motivation directe s'il devient nécessaire de procéder à un nouvel apport de capital.

Les règles concernant la diversification de l'actionnariat ont pour but d'empêcher la « capture » d'agréments bancaires par des propriétaires ou groupes isolés, et d'instaurer un système de contre-pouvoir au sein de la gouvernance de l'institution. Mais l'effet conjugué de ces règles peut causer des problèmes sérieux dans le cas le plus courant : lorsque les actifs d'une nouvelle IMF proviennent presque exclusivement de l'ONG qui était responsable de l'activité de microfinance jusqu'au moment de la création de la nouvelle institution.

En premier lieu, il arrive quelquefois qu'une loi ou un règlement interdise à une ONG de détenir une participation dans une institution agréée. Bien qu'une telle interdiction puisse servir un but légitime, elle présente en général un obstacle insurmontable à l'autorisation de l'exercice d'une activité de microfinance ayant pris naissance dans une ONG : il pourrait être nécessaire d'adapter une telle réglementation. Même si l'ONG a le droit de posséder des parts dans la nouvelle institution, les clauses obligatoires de diversification peuvent présenter un obstacle supplémentaire. Par exemple, une clause imposant un minimum de cinq actionnaires et une participation maximum de 20 pour cent par actionnaire forcerait l'ONG en cours de transformation à trouver quatre autres actionnaires dont l'apport en capital combiné s'élèverait à quatre fois le montant de l'apport de l'ONG elle-même. Il peut s'agir d'un obstacle infranchissable pour une entreprise à mission sociale, dont la rentabilité n'est pas encore suffisante pour attirer les capitaux purement commerciaux. La seule solution a consisté quelquefois à distribuer des parts à d'autres actionnaires n'ayant pas contribué un montant équivalent de capital. Un tel montage est peu susceptible d'inciter ces actionnaires à exercer un contrôle efficace.

Étant donné le caractère légitime des objectifs des clauses obligatoires concernant la composition et la diversification de l'actionnariat, il n'existe pas de recommandation universelle sur la manière de modifier ce type de règles pour mieux servir les IMF. Toutefois, la solution est parfois très simple : il suffit de permettre à l'institution responsable des agréments de prendre en compte la situation particulière des candidats issus de la microfinance, ainsi que de leurs bailleurs de fonds, et de les exempter des clauses obligatoires relatives à la composition et à la diversification de l'actionnariat au cas par cas.

A qui doit-on appliquer ces règles spéciales ?

Il n'est pas inutile de répéter que **la plupart des adaptations mentionnées dans la présente section devraient idéalement s'appliquer non seulement aux IMF spécialisées, mais également aux activités de microfinance entreprises par des banques commerciales ou des sociétés financières.** Certaines d'entre elles concernent également les crédits non garantis fournis par les coopératives financières.

Même si les banques commerciales d'un pays ne montrent pas d'intérêt pour la microfinance à l'heure actuelle, cette attitude peut évoluer à mesure que les IMF spécialisées apporteront une preuve crédible du potentiel de rentabilité de leur activité. Si une banque offrant une gamme complète de services décide d'y ajouter des produits de microfinance, ou de s'associer avec une IMF pour les offrir, elle doit pouvoir s'appuyer sur une procédure réglementaire claire ; dans le cas contraire, on doit s'attendre à une fragmentation continue du secteur financier. Les autorités de réglementation et les instances de supervision doivent être particulièrement motivées pour favoriser ce type d'évolution : lorsque le microcrédit ne représente qu'une petite partie du portefeuille d'une banque commerciale diversifiée, le risque et le coût inhérents à la supervision de l'activité de microfinance sont bien moindres. Par ailleurs, l'uniformisation de la réglementation prudentielle pour une activité donnée stimule la concurrence entre les différents intervenants.

L'assurance-dépôt

Dans le but de protéger les plus petits déposants et de réduire la probabilité d'une ruée panique sur les banques, de nombreux pays ont mis en place une assurance pour les dépôts bancaires, assortie d'un plafond. Certains pays assurent de fait le remboursement des pertes subies par les déposants, même en l'absence d'une promesse légale explicite en ce sens. Quant à savoir si ce type d'assurance-dépôt officielle réussit réellement à améliorer la solvabilité des banques, si elle encourage les dirigeants bancaires à prendre des risques inappropriés ou s'il serait préférable d'offrir une telle assurance par le biais des marchés privés, la question est largement débattue. Dans tous les cas, si les fonds déposés auprès des banques commerciales sont assurés, on doit pouvoir supposer que les dépôts des autres institutions ayant reçu un agrément prudentiel de la part des autorités financières devraient également être assurés, à moins de raisons contraires convaincantes.

IV LES DÉFIS DE LA SUPERVISION

Plusieurs dizaines d'années d'expérience de nombreuses formes d'institutions financières « alternatives » à travers le monde — notamment différentes formes de coopératives financières, mutuelles, banques rurales, banques villageoises et maintenant IMF — ont apporté la preuve qu'**il existe une tentation forte et pratiquement universelle de sous-estimer le défi que constitue la supervision prudentielle de ces institutions visant à en assurer la sécurité et la stabilité.** Lorsque les différents intervenants entreprennent de définir des cadres juridiques pour la microfinance à l'intérieur d'un pays, il est relativement facile et intéressant de concevoir des règlements, mais il est plus difficile et moins plaisant de définir les mesures concrètes de supervision qui en assurent l'application. Par conséquent, la supervision ne reçoit pas une grande attention au cours du processus de réforme de la réglementation. On part souvent du principe que, quelles que soient les questions de supervision soulevées par les nouvelles réglementations, elles pourront toujours être traitées plus tard. Cette supposition s'avère souvent erronée et peut conduire à une situation où la réglementation n'est pas appliquée, ce qui est encore pire que l'absence de réglementation.

Le secteur de la microfinance ne pourra jamais réaliser son plein potentiel à moins de pénétrer le cercle des institutions soumises à la réglementation prudentielle, et donc de faire l'objet d'une supervision prudentielle.¹⁶ Si la réglementation et la supervision prudentielles sont inévitables pour la microfinance, il est néanmoins nécessaire d'opérer des choix et des arbitrages pour décider quand et comment cette évolution doit intervenir. **Ces arbitrages ne seront pertinents que si les capacités, les coûts et les conséquences de la supervision prudentielle sont examinés de façon plus précoce et plus précise que cela n'a quelquefois été le cas au cours des discussions actuelles sur la réglementation.**

Il est essentiel de prêter attention de façon précoce et réaliste aux aspects de la supervision prudentielle en raison de la responsabilité fiduciaire assumée par l'Etat lorsqu'il accorde des agréments à des institutions financières. Le public devrait pouvoir supposer (et il le suppose généralement) que la délivrance d'un agrément prudentiel à un intermédiaire financier signifie que les pouvoirs publics assureront effectivement la supervision prudentielle de cet intermédiaire financier pour garantir la protection des comptes de dépôt.

Un agrément représente donc une promesse. Avant de décider de l'accorder, le gouvernement doit donc déterminer clairement la nature de cette promesse et sa capacité à la satisfaire.

Les outils de supervision et leurs limites

Les outils de supervision prudentielle des portefeuilles. Certains des outils standards utilisés pour examiner les portefeuilles des banques ne sont pas efficaces dans le cas du microcrédit. Comme il a été mentionné précédemment, la documentation relative aux prêts n'est pas un bon indicateur du risque du microcrédit. De la même façon, il est en général impossible d'envoyer des courriers de confirmation aux clients pour vérifier le solde des comptes, notamment lorsque la clientèle est peu alphabétisée. Il est préférable que le superviseur fonde sa décision sur une analyse des systèmes de prêt de l'institution et de leur performance historique. L'analyse de ces systèmes demande une connaissance des méthodes et des opérations de microfinance, et un superviseur ne pourra en tirer de conclusions pratiques que si

son interprétation et son appréciation sont fondées sur une expérience réelle. **Le personnel des instances de supervision est peu susceptible de contrôler efficacement les IMF à moins d'avoir reçu une formation et une certaine spécialisation.**

Appel de fonds. En cas de crise de l'IMF, et si l'instance de supervision exige un appel de fonds, de nombreux actionnaires d'IMF ne sont pas en situation de pouvoir y répondre. Les propriétaires d'ONG peuvent ne pas disposer d'un montant suffisant de liquidités. Les bailleurs de fonds et les investisseurs intéressés par le développement ont en général d'importants volumes de fonds à leur disposition, mais leurs procédures internes sont si lentes qu'ils ne peuvent pas répondre à ce type d'appel dans les délais. Il en découle que, en cas de crise d'une IMF soumise à la supervision prudentielle, l'instance de supervision ne sera pas toujours en mesure de la résoudre par une réinjection de capital.

Ordre de suspension de l'octroi des crédits. Un autre outil couramment utilisé par les instances de supervision pour renflouer une banque en difficulté **est d'interdire l'octroi de tout nouveau crédit, empêchant** la banque d'accroître son risque de crédit tant que ses difficultés n'ont pas été résolues. Les prêts d'une banque commerciale sont en général assortis d'une garantie, et la plupart des clients d'une banque ne prévoient pas nécessairement le renouvellement automatique de leur prêt au moment du remboursement de leur prêt en cours. Une banque commerciale peut donc cesser tout nouveau prêt pendant une certaine période sans pour autant mettre en danger sa capacité à recouvrer ses prêts en cours. Ce n'est pas le cas de la plupart des IMF. Dans le cas du microcrédit, le renouvellement des prêts est habituel. Qu'une IMF cesse de reconduire ses prêts un peu trop longtemps et ses clients perdront leur motivation de remboursement s'ils ne sont plus certains d'avoir accès à des prêts ultérieurs dès qu'ils en auront besoin. Lorsqu'une IMF cesse d'accorder des prêts, elle risque de voir beaucoup de ses emprunteurs cesser leurs remboursements. Ceci fait de l'ordre de suspension de l'octroi des prêts une arme à portée trop puissante, tout au moins s'il existe le moindre espoir de redresser le portefeuille de l'IMF.

Ventes d'actifs ou fusions. En raison des relations étroites habituellement nouées par une IMF avec ses clients, son portefeuille de prêts peut perdre une grande partie de sa valeur s'il est confié à une nouvelle équipe de direction. Il en découle que l'option consistant pour l'instance de supervision à encourager le transfert des actifs de prêt à une institution plus solide n'est peut-être pas aussi efficace que dans le cas des prêts garantis d'une banque commerciale.

Le fait que certains outils de supervision essentiels ne fonctionnent pas très bien dans le cas de la microfinance ne signifie certainement pas que les IMF ne peuvent pas faire l'objet d'une supervision prudentielle. Les instances de réglementation devraient toutefois tenir compte de cette limitation lorsqu'elles décident du nombre de nouveaux agréments à accorder et du niveau de prudence à adopter en ce qui concerne les normes d'adéquation des fonds propres ou les niveaux de performances imposés aux IMF en cours de transformation.

Les coûts de la supervision (prudentielle)

Les partisans des nouveaux cadres réglementaires réservés aux IMF sont à juste titre enthousiastes à l'idée d'offrir des services financiers à des personnes qui en étaient privées jusque-là. Les instances de supervision, en revanche, tendent à concentrer leur attention sur le coût de la supervision de ces nouvelles entités de petite taille. Une réglementation efficace de la microfinance doit pouvoir trouver un compromis entre ces deux facteurs.

En proportion des actifs faisant l'objet de la supervision, les IMF spécialisées sont nettement plus coûteuses à superviser que les banques offrant toute une gamme de services. Après plusieurs années d'expérience, un organisme de supervision a constaté que la supervision des IMF lui revenait annuellement à 2 pour cent du montant des actifs de ces institutions, soit 30 fois plus que la supervision des actifs de banques commerciales. **Les bailleurs de fonds qui veulent favoriser le développement des IMF collectant les dépôts devraient envisager de fournir à titre transitoire des subventions destinées à la supervision de ces institutions,** particulièrement dans les premiers temps de familiarisation du personnel avec la microfinance et lorsque les institutions sont encore peu nombreuses. À long terme toutefois, les pouvoirs publics doivent décider soit de subventionner ces coûts, soit de demander aux IMF de les répercuter sur leurs clients.

Même si un bailleur de fonds assume les dépenses supplémentaires dues à la supervision des IMF, le temps et l'attention consacrés par les dirigeants de l'instance de supervision représentent un coût

additionnel. Dans certaines économies en développement ou en transition, l'économie nationale est soumise à un risque sérieux en raison des problèmes systémiques que posent les banques commerciales de ces pays. Dans ces situations, il est nécessaire de prendre très sérieusement en considération ce qu'il coûte de détourner les autorités de supervision de leur responsabilité première en leur imposant de consacrer du temps à de petites IMF qui ne menacent en rien le système financier du pays.

Les coûts administratifs encourus par les IMF supervisées sont également substantiels. Il n'est pas exagéré d'estimer que la mise en conformité coûterait à une IMF 5 pour cent du montant de ses actifs durant les deux premières années et 1 pour cent ou plus par la suite.

Où implanter la supervision de la microfinance ?

Étant donné la difficulté de répartition des ressources limitées des instances de supervision, il est fréquent que l'on propose aux IMF collectant les dépôts des solutions autres que les mécanismes traditionnels de supervision prudentielle utilisés pour les banques commerciales.

Au sein des autorités de supervision existantes ?

L'instance la plus indiquée pour superviser les IMF collectant des dépôts est en général (mais pas toujours) l'autorité responsable de la supervision des banques commerciales. Le choix de cette instance pour la supervision prudentielle de la microfinance tire parti des capacités existantes et réduit le risque d'arbitraire de la part des instances de réglementation. Il reste ensuite à décider s'il convient de créer un département séparé à l'intérieur de cet organisme. La réponse variera selon les pays mais, au minimum, il est nécessaire d'employer un personnel de supervision spécialement formé, étant donné les spécificités des IMF et portefeuilles de microfinance en matière de risque et de techniques de contrôle.

Il est plus compliqué de décider si la réglementation de la microfinance doit être assurée par les autorités de supervision existantes lorsque les institutions de microcrédit n'acceptant pas les dépôts et les IMF collectant les dépôts doivent relever du même mécanisme de réglementation global. Les responsabilités associées à la délivrance d'autorisations aux institutions de microcrédit n'acceptant pas de dépôts ont peu en commun avec la réglementation prudentielle et la supervision des institutions mobilisant les dépôts. Dans certains contextes, l'affectation de ces deux fonctions disparates à la même instance de réglementation peut se justifier d'un point de vue pragmatique : absence de toute autre instance appropriée, ou probabilité de voir la fonction de délivrance des autorisations davantage soumise au risque de manipulation politique et de malversation si elle était confiée à un autre organisme. Dans d'autres cas, les IMF n'acceptant pas de dépôts sont placées sous supervision bancaire afin de faciliter leur évolution ultérieure vers une gamme élargie de services et des normes prudentielles plus rigoureuses. Souvent toutefois, réunir les IMF assujetties au respect de normes prudentielles et celles soumises à une réglementation non prudentielle de la microfinance au sein de l'instance de supervision bancaire présente plus de risques que d'avantages. Parmi ces risques, la possibilité de confusion de la part des instances de supervision sur le traitement des institutions ne collectant pas les dépôts et le risque que le public perçoive la supervision comme une garantie de la solvabilité des institutions sans services de dépôt, alors que les autorités n'en surveillent pas (ce qui est normal) la solidité de très près.

« Auto-réglementation » et supervision prudentielle

Il arrive quelquefois que les autorités réglementaires décident qu'il n'est pas rentable pour les autorités publiques de supervision financière d'assurer la supervision directe d'un grand nombre d'IMF. Il est quelquefois suggéré de recourir à l'auto-réglementation. Le débat sur l'auto-réglementation est souvent confus car les différents interlocuteurs donnent à ce terme des définitions différentes. Dans le présent document, « auto-réglementation » désigne toute réglementation (et/ou supervision) effectuée par un organisme effectivement placé sous la supervision des institutions faisant l'objet de la réglementation et non sous la supervision de l'instance publique de supervision.

L'expérience semble avoir clairement établi le point suivant : **les nombreux essais d'auto-réglementation d'intermédiaires financiers entrepris dans des pays en développement n'ont pratiquement jamais réussi à garantir la solidité des organisations faisant l'objet de cette réglementation.** Bien que l'on ne puisse rejeter en principe l'auto-réglementation dans ces situations, on peut néanmoins affirmer qu'une telle auto-réglementation représente presque toujours un pari trop risqué, sans grandes chances de réussite, en tout cas si l'enjeu de la réglementation et de la supervision consiste à garantir une discipline financière et une gestion prudente du risque.

Les autorités réglementaires ont parfois exigé que certains intermédiaires de petite taille assurent leur propre réglementation, non parce qu'elles s'attendaient à ce que ce système de réglementation et

supervision soit efficace, mais parce que cette alternative paraissait plus correcte politiquement que d'accepter que les institutions mobilisant des dépôts ne soient pas réglementées. Cela peut représenter un compromis raisonnable dans certaines situations. Même si l'auto-réglementation ne parvient pas à garantir la solidité des intermédiaires financiers, elle a au moins l'avantage d'inciter ces institutions à adopter des règles de publication de l'information financière ou des normes minimales de bonne gestion.

Supervision effectuée par délégation

La délégation de la supervision désigne un modèle selon lequel les autorités de supervision financière délèguent la supervision directe à un organisme externe, tout en assurant la surveillance et le contrôle de l'activité de cet organisme. Le système semble avoir fonctionné, pendant un certain temps tout au moins, dans les cas où les autorités de supervision financière exerçaient une surveillance minutieuse du travail de l'organisme à qui avait été déléguée la responsabilité de la supervision, mais il n'est pas possible de déterminer si un tel modèle aboutit à une réduction du coût global de la supervision. Avant d'envisager un tel modèle, il est important de pouvoir fournir des réponses précises à trois questions. (1) Qui assumera les coûts de la supervision effectuée par délégation et de la surveillance de celle-ci assurée par les autorités financières ? (2) En cas de non fiabilité de l'instance de supervision déléguée, et s'il convient de lui retirer cette responsabilité, les autorités de supervision disposent-elles d'une solution de recours réaliste ? (3) En cas de faillite d'une institution faisant l'objet de la supervision, quel organisme disposera de l'autorité et de la capacité de remédier à la situation (intervention, liquidation ou fusion) ?

En raison de la faible taille d'un grand nombre d'IMF, il est tentant de conclure que l'on peut sans risque confier leur supervision à des cabinets d'audit indépendants. L'expérience montre malheureusement que les audits d'IMF effectués par des cabinets externes, même s'ils sont affiliés à des cabinets d'audit internationaux, comportent très rarement des procédures de vérification adéquates pour offrir une garantie raisonnable de la solidité des actifs de prêt de l'IMF, lesquels représentent, et de loin, le plus gros facteur de risque pour les prestataires de microcrédit. **Si la supervision doit être déléguée à un cabinet d'audit indépendant, il importe que l'instance de supervision exige des protocoles d'audit spécifiques à la microfinance**, c'est-à-dire plus efficaces et plus coûteux que ceux utilisés d'une manière générale à l'heure actuelle, et qu'elle vérifie le travail du cabinet d'audit de façon régulière.

V RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES EN MATIÈRE DE POLITIQUE RÉGLEMENTAIRE ET DE SUPERVISION

Discuter de la réglementation et de la supervision de la microfinance est nécessairement complexe et requiert un certain nombre de réserves et d'avertissements. Dans un souci de clarté, et pour en souligner l'importance aux yeux du lecteur, la conclusion de ce document renouvelle quelques-unes de ses recommandations les plus importantes.

— Le développement de nouvelles techniques efficaces de «microfinance» permet de fournir des services financiers formels à des clients à faible revenu qui n'y avaient pas accès jusqu'à présent. Si le secteur de la microfinance veut atteindre l'intégralité de son potentiel, il devra réussir à pénétrer le cercle des intermédiaires financiers agréés et soumis à la réglementation prudentielle, et il sera nécessaire d'élaborer des règlements permettant une telle évolution.

— Les aspects qui ne nécessitent pas de la part du gouvernement de contrôler et de garantir la solidité financière des institutions réglementées ne doivent pas relever de la réglementation prudentielle. Il est en général plus facile et moins coûteux d'appliquer les formes appropriées de la réglementation non prudentielle, notamment les réglementations relevant du droit commercial et pénal.

— Les partisans d'une réglementation de la microfinance doivent être prudents à propos des démarches susceptibles de provoquer un débat public et politique sur la question des taux d'intérêt pratiqués en microfinance. Le microcrédit ne peut fonctionner qu'avec des taux d'intérêt élevés. Dans de nombreux pays, on ne peut pas attendre du pouvoir politique qu'il donne explicitement son accord à la fixation d'un taux d'intérêt suffisamment élevé pour permettre un fonctionnement durable de l'activité de microfinance. Dans d'autres contextes, une éducation concertée des décideurs concernés peut aboutir à l'aval politique nécessaire.

— Les services d'information sur la solvabilité des emprunteurs peuvent réduire les coûts des prestataires de crédit et augmenter l'offre de crédit aux emprunteurs à faible revenu. Pour des raisons techniques, ces services ne peuvent toutefois pas être introduits dans tous les pays.

— Une institution de microcrédit ne devrait recevoir d'agrément l'autorisant à accepter des dépôts du public qu'après avoir fait la preuve qu'elle est capable de gérer son activité de prêt de façon suffisamment rentable pour couvrir tous ses coûts, y compris les coûts financiers et administratifs supplémentaires associés à la mobilisation des dépôts.

— Avant de décider de l'opportunité et des modalités d'une réglementation prudentielle, les autorités de réglementation doivent se procurer une analyse financière et institutionnelle fiable des IMF les plus importantes, du moins si les IMF existantes sont les institutions les plus susceptibles de profiter du nouveau cadre réglementaire envisagé.

— Il n'est pas nécessaire d'imposer une réglementation prudentielle aux IMF n'offrant que du crédit et qui ne prêtent que fonds propres ou n'empruntent qu'auprès de sources étrangères, commerciales ou non, ou auprès de banques commerciales locales soumises à la réglementation prudentielle.

— Une analyse concrète des coûts et bénéfices permet de déterminer s'il convient de placer sous réglementation prudentielle les IMF qui acceptent uniquement les dépôts de garantie (épargne obligatoire), surtout si ces IMF n'utilisent pas ces fonds pour accorder des prêts.

— Dans la mesure du possible, la réglementation prudentielle doit porter sur le type de transaction effectuée plutôt que sur le type d'institution qui la réalise.

— Chaque fois que possible, la réforme de la réglementation doit prévoir d'ajuster tous les règlements susceptibles d'empêcher les institutions financières existantes (banques, sociétés financières, etc.) d'offrir des services de microfinance, ou de compliquer de façon inacceptable le prêt aux IMF pour ces institutions.

— Lorsqu'il n'est pas possible de mettre en place une supervision prudentielle à un coût acceptable, il faut envisager de permettre aux intermédiaires financiers communautaires de très petite taille de continuer à accepter les dépôts de leurs membres sans obligation de supervision prudentielle, notamment dans les cas où la plupart des membres de ces institutions n'ont pas accès à des instruments de dépôt plus sûrs.

— Le niveau minimum de fonds propres doit être fixé à un montant suffisamment élevé pour que les autorités responsables de la supervision ne soient pas confrontées à un nombre de nouvelles institutions plus important que celui qu'elles sont en mesure de superviser efficacement.

— Pour des raisons pratiques, le microcrédit ne peut généralement pas être garanti. Il n'est pas possible d'obliger les IMF à limiter les crédits non garantis ou à provisionner systématiquement les crédits, même sains. Il convient plutôt de baser le contrôle du risque sur l'historique de recouvrement des prêts de l'IMF et sur une analyse de ses systèmes et pratiques de crédit.

— Les règles de documentation des prêts et de publication de l'information financière doivent être plus simples pour les IMF et activités de microfinance que pour les opérations bancaires traditionnelles.

— Limiter l'entrée au capital d'investisseurs étrangers ou imposer un pourcentage maximum par actionnaire peut être inapproprié, ou nécessiter un assouplissement, si la microfinance locale en est au stade où une grande part de ses fonds provient d'ONG en cours de transformation ou d'autres investisseurs à motivation sociale.

— Les responsables de l'élaboration de la nouvelle réglementation destinée à la microfinance doivent accorder une attention encore plus importante aux critères de l'efficacité et du coût de la supervision. Les agréments accordés aux intermédiaires financiers représentent un engagement. Avant d'accorder ces agréments, l'Etat doit déterminer clairement la nature de cet engagement et sa capacité à le satisfaire.

— Avant d'élaborer une réglementation pour la microfinance, il est nécessaire d'estimer le coût de la supervision de manière réaliste et d'identifier un dispositif pérenne pour le couvrir. Les bailleurs de fonds qui encouragent les pouvoirs publics à assumer la supervision de ces nouveaux types d'institutions devraient accepter de participer au financement des coûts de mise en place d'un tel système de supervision.

— La supervision de la microfinance – notamment la vérification du portefeuille de prêts – requiert des techniques et des compétences différentes de celles employées pour la supervision des banques commerciales. Le personnel des instances de supervision doit être formé et un minimum spécialisé pour pouvoir s'occuper efficacement des IMF.

— La supervision prudentielle des coopératives financières – tout au moins des plus importantes d'entre elles – doit être confiée à une autorité financière spécialisée et non à un organisme responsable de toutes les coopératives.

— Des les pays en développement, un système « d'auto-supervision » par un organisme lui-même régi par les institutions faisant l'objet de la supervision n'est guère susceptible d'offrir une garantie réelle de la solidité des institutions financières considérées.

— Un cabinet d'audit externe ne peut évaluer la situation financière d'une IMF de manière fiable que s'il contrôle son portefeuille de prêts au moyen de procédures spécifiques à la microfinance bien plus approfondies que celles couramment utilisées.

NOTES

1. Le CGAP, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, est composé de 29 bailleurs de fonds internationaux intervenant en microfinance. Une version de ce document a été approuvée et adoptée par les membres du Groupe consultatif en septembre 2002.

2. Le montant moyen des microcrédits tend à être inférieur au revenu national par habitant.

3. Ce document ne traite pas des questions de l'assurance et du crédit-bail, bien que ces prestations financières représentent un potentiel important auprès des personnes à faible revenu. Pour ces services, il n'existe encore pratiquement aucune expérience de réglementation spécialisée prenant en compte les besoins des clients pauvres.

4. Le terme «réglementation non prudentielle» pose un certain nombre de problèmes. La distinction entre réglementation prudentielle et non prudentielle n'est pas toujours explicite : il peut arriver qu'une règle réponde à la fois à des objectifs prudents et non prudents. Par exemple, la réglementation visant à prévenir les activités financières de nature frauduleuse (voir la section sur la lutte contre la fraude et les activités criminelles) répond également aux objectifs prudents. Par ailleurs, définir la réglementation non prudentielle simplement par référence à ce qu'elle n'est pas ne répond pas à la question de l'étendue du concept. On utilise parfois l'expression réglementation «de l'exercice d'une activité» pour désigner les règles non-prudentielles applicables aux institutions financières. Cet emploi est néanmoins problématique, dans la mesure où la réglementation prudentielle a également un impact sur l'activité d'une institution financière.

5. Cela ne signifie pas, bien entendu, que la faillite d'une IMF limitant son activité à l'octroi de prêts n'entraîne aucune conséquence défavorable. Si les clients perdent leur accès aux prêts d'une IMF, cela peut les mettre en grande difficulté, notamment si le prestataire de microcrédit défaillant est la seule source de capitaux dans une région qui en manque cruellement. Ceci étant dit, la situation est la même pour tout fournisseur important. L'importance d'un bien ou d'un service pour une clientèle donnée n'a pas été prise en compte pour justifier la réglementation prudentielle de l'activité du prestataire de ce bien ou service.

6. Il ne s'agit pas de dire que le coût des ressources et les pertes sur créances irrécouvrables sont toujours les mêmes pour les IMF et les banques commerciales, mais que, pour les deux types de prestataires, le coût par dollar prêté est plus élevé dans le cas d'activités de microfinance.

7. Il peut bien entendu arriver qu'un taux d'intérêt élevé reflète un manque d'efficacité (coûts administratifs excessifs) de la part de l'IMF. Cependant, l'expérience montre que la concurrence est plus apte à résoudre le problème qu'un plafonnement des taux d'intérêt.

8. Dans le cas des institutions financières soumises à une réglementation prudentielle, ces restrictions sont parfois exacerbées par d'autres limitations apportées à l'entrée au capital de certains actionnaires, pour des motifs prudents (voir la section sur les conditions d'entrée au capital de certains actionnaires et sur les clauses obligatoires de diversification).

9. La discussion sur la transformation des IMF dans cette section ne porte que sur des aspects non-prudents. Ce type de transfert est également affecté par les règles prudentielles, plus particulièrement les règles afférentes à l'entrée au capital et à la diversification des investisseurs, qui sont abordées plus loin.

10. On trouvera une analyse utile de la réglementation de la microfinance à cet égard dans l'ouvrage de Hennie van Greuning, Joselito Gallardo et Bikki Randhawa: *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*, Document de travail sur la recherche stratégique n° 206 (Washington, D.C.: Banque mondiale, 1999).

11. Dans certains pays, les banques doivent provisionner 100 % des prêts non garantis (à l'exclusion des prêts accordés à d'autres intermédiaires agréés). Un tel contexte peut inciter les banques à accorder plus de crédits aux IMF qui détiennent elles-mêmes un agrément, lesquelles sont alors en mesure d'emprunter à un taux interbancaire intéressant. Ces raisons peuvent expliquer pourquoi une IMF obtenant des prêts auprès des banques commerciales peut souhaiter obtenir un agrément prudentiel, mais elles ne justifient pas d'imposer l'obtention d'un agrément.

12. Une politique de limitation des agréments n'est pas sans inconvénients, dans la mesure où les barrières à l'entrée ont un effet défavorable pour la concurrence.

13. Les autorités de réglementation espèrent parfois que, au lieu de disparaître, ces intermédiaires financiers de petite taille fusionneront pour en former de plus importants qu'il sera plus facile de superviser. Néanmoins, les aspects économiques pratiques de l'activité des agences rendent souvent cette option impossible.

14. L'adéquation des fonds propres a pour objectif le maintien d'un ratio prudent entre les actifs à risque d'une institution et le « tampon » représenté par ses fonds propres. Cette relation est influencée, non seulement par le ratio fonds propres/actif, mais également par les règles concernant la pondération du risque et les dotations aux provisions pour créances douteuses. L'adéquation des fonds propres au sens large est issue de cette combinaison de mesures.

15. Cette section traite des règles de propriété poursuivant des objectifs prudeniels. Certaines tendent à recouper les clauses non-prudentielles concernant l'entrée au capital de certains actionnaires.

16. Ce qui ne signifie pas que la réglementation prudentielle finira par être appliquée à toutes les institutions offrant des services de microfinance.

[Cover]

PRINCIPES DIRECTIFS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION ET DE SUPERVISION EN MICROFINANCE

Directives concertées pour la microfinance

Juillet 2003

Banque africaine de développement
Banque asiatique de développement
Banque européenne pour la reconstruction et le développement
Commission européenne
Banque interaméricaine de développement
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (La Banque mondiale)
Fonds international de développement agricole (FIDA)
Organisation internationale du travail
Programme des Nations Unies pour le développement / Fonds d'équipement des Nations Unies
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Allemagne : Ministère fédéral pour la coopération économique et le développement, Kreditanstalt für Wiederaufbau Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
Australie : Agence australienne pour le développement international
Belgique : Direction générale pour la coopération au développement, Coopération belge au développement
Canada : Agence canadienne de développement international
Danemark : Ministère royal danois des Affaires étrangères
Etats-Unis : Agence des Etats-Unis pour le développement international
Finlande : Ministère finlandais des Affaires étrangères
France : Ministère des Affaires étrangères
France : Agence française de développement
Italie : Ministère des Affaires étrangères, Direction générale pour le développement
Japon : Ministère des Affaires étrangères/ Banque japonaise pour la coopération internationale /
Ministère des finances, Division des institutions du développement
Luxembourg : Ministère des Affaires étrangères/Ministère des finances
Norvège : Ministère des Affaires étrangères/ Agence norvégienne pour la coopération au développement
Pays-Bas : Ministère des Affaires étrangères
Royaume Uni : Département pour le développement international
Suède : Agence suédoise pour la coopération au développement
Suisse : Agence suisse pour le développement et la coopération
Fondation Argidius
Fondation Ford